

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

WENDEL AUGUSTO SANTOS GAMA

A DESRESPONSABILIZAÇÃO ESTATAL COM AS POLÍTICAS SOCIAIS: O ECA E A  
PALMATÓRIA NEOLIBERAL

Dourados-MS

2019

WENDEL AUGUSTO SANTOS GAMA

A DESRESPONSABILIZAÇÃO ESTATAL COM AS POLÍTICAS SOCIAIS: O ECA E A  
PALMATÓRIA NEOLIBERAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências Humanas, da Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD, para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

**Orientador:** Prof. Dr. Guillermo Alfredo Johnson.

Dourados-MS

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

G185d Gama, Wendel Augusto Santos  
A DESRESPONSABILIZAÇÃO ESTATAL COM AS POLÍTICAS SOCIAIS: O ECA E A  
PALMATÓRIA NEOLIBERAL [recurso eletrônico] / Wendel Augusto Santos Gama. -- 2019.  
Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Guillermo Alfredo Johnson..

Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2019.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. ESTADO. 2. POLITICAS SOCIAIS. 3. NEOLIBERAL. 4. ECA. I. Johnson., Guillermo  
Alfredo. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

## DEDICATÓRIA

Ao Mestre que desenvolveu um trabalho “quixotesco” para desenvolvermos esta pesquisa, foi inspiração e força, para chegarmos ao fim e apontar que tudo na verdade começou aqui.

Grato, mestre Guilherme Alfredo Johnson

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a uma grande amiga que me incentivou ao máximo para me inscrever no Programa de Mestrado,  
Obrigado Solange!

Agradeço as/aos professoras/es que contribuíram com aulas ou com conversas esclarecedoras e amistosas,  
Obrigado!

Agradeço ao casal de militantes e mestres, que deram suporte, casa e comida,  
Obrigado Goreti e Guilherme!

Agradeço ao professor, amigo e vizinho, pelo tempo, escuta e apoio,  
Obrigado Esmael!

Agradeço aos servidores do SELAB-UFGD, pelo esforço, paciência e orientação, todos os dias das 13h00 as 22h00 indo atrás de chaves, salas, equipamentos.  
Obrigado!

Agradeço as/aos trabalhadores da limpeza que foram companheiras/os de estudo, todos os dias no NECSO (Núcleo de Estudos em Ciências Sociais), compartilhando o espaço, água, lanche, histórias, risadas, sonhos e esperanças.  
Obrigado!

Agora agradeço especialmente a “companheirada” de vida e luta, pois estudar também é uma luta, que nos encontramos todos os dias no LIAL (Laboratório Interdisciplinar de Estudos da América Latina), para desenvolvermos nossas pesquisas e lembrar que o conhecimento é coletivo. Além dos laços afetivos que transpassaram qualquer relação acadêmica.

Obrigado Flavieli!  
Obrigado Gislaine (Gica)!  
Obrigado Rafael!  
Obrigado Felipe!

## EPÍGRAFE

*Atenção mundo cruel, mundo sórdido e vil!  
Tua hora acabou de chegar.  
Cá estou eu,  
Aqui está, o cavaleiro febril!  
Pronto a te desafiar.  
Cá estou eu, Don Quixote, senhor de La Mancha,  
vestido de ferro e furor.  
Andarei pela estrada, madраста sagrada, que a vida nos predestinou.  
Não tenho nada a perder,  
Só tenho glória a viver!*

*O Homem de La Mancha  
Interpretação: Bibi Ferreira  
Composição: Chico Buarque e Ruy Guerra (1972)  
DVD – Histórias e Canções (2017)*

## RESUMO

Entender as políticas sociais e a luta por direitos em um contexto de diminuição do Estado, aviltamento das relações capital x trabalho, ataque as legislações de proteção ao trabalho, de promoção, garantia e defesa de direitos sociais, sob o pretexto de “inchamento” do Estado que onera o contribuinte, afetando diretamente o desenvolvimento econômico do país. Acusando o Estado de burocrático, ineficiente, corrupto, centralizador, ou seja, um contexto de avanço ofensivo das ideias liberais. Ideias essas onde a intervenção do Estado, na sociedade por meio de políticas públicas é visto como interferência na ordem natural que não possibilita que os movimentos de busca por melhores condições de vida de cada indivíduo, faça consecutivamente a sociedade toda prosperar. O Estado deve ser mínimo, cuidar da segurança dos indivíduos e da propriedade, com leis que protejam e garantam a liberdade de ação do mercado na sociedade, por meio da concorrência. Dentre as políticas que visamos são aquelas voltadas para crianças e adolescentes, inscritas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) findando assim ao Código de Menores. A assistência social, historicamente é ligada a filantropia, seja pela ação religiosas, seja por grupos ligados por alguma ideologia de ajuda humanitária e caridade, sendo assim, transferir essas responsabilidades para as Organizações da Sociedade Civil, não se torna grande empecilho, na década de 1990.

**Palavras chaves: Capitalismo, Estado, políticas públicas, políticas sociais, ECA.**

## RESUMEN

Entender las políticas sociales y la lucha por los derechos y un contexto de disminución del Estado, degradación de las relaciones capital-trabajo, ataque a las leyes de protección laboral, promoción, garantía y defensa de los derechos sociales, bajo el pretexto de “inflar” al Estado que sobrecarga al contribuyente, afectando directamente el desarrollo económico del país. Acusar el Estado de burocrático, ineficiente, corrupto, centralizar, es decir, un contexto de avance ofensivo de las ideas liberales. Estas ideas donde la intervención del Estado en la sociedad a través de políticas públicas se consideran una interferencia en el orden natural que no permite a los movimientos de búsqueda las mejores condiciones de vida de cada persona, hacen que toda la sociedad prospere de manera consecutiva. El estado debe ser mínimo, cuidar la seguridad de las personas y la propiedad, con leyes que protejan y garanticen la libertad de acción del mercado en la sociedad, a través de la competencia. Entre las políticas a las que nos dirigimos están aquellas dirigidas a niños y jóvenes, inscritas en el Estatuto de Niños y Adolescentes (ECA), lo que pone fin al Código de Menores. La asistencia social, históricamente, está vinculada a la filantropía, ya sea por acción religiosa o por grupos vinculados por alguna ideología de ayuda humanitaria y caridad, y así, la transferencia de estas responsabilidades a las organizaciones de la sociedad civil, no se convierte en un obstáculo importante en la década de 1990.

**Palabras clave: Capitalismo, Estado, Políticas Públicas, Políticas Sociales, ECA.**

## SUMMARY

To understand social policies and the struggle for rights and a context of diminishing of State, debasement of capital-labor relations, attack on labor protection laws, promoting, guaranteeing and defending social rights under pretext of "inflation" of the State that overtaxes the taxpayer, affecting directly on the economic development of the country. Accusing the State as bureaucratic, inefficient, corrupt, centralizer, that is, a context of offensive advancement of liberal ideas. These ideas where the intervention of the State in society through public policies is seen as interference in the natural order that does not allows that the seek for better living conditions of each individual, consecutively makes the whole society prosper. The State should be minimal, take care of security of individuals and property with laws that protect and guarantee the market's freedom of action in society through competition. Among the policies we look for are those aimed at children and adolescent, enrolled on Statute of Children and Adolescent (ECA), thus ending the Code of Minors. Social assistance, historically, is linked to philanthropy, whether by religious action or by groups associated by some ideology of humanitarian aid and charity, and thus, transferring these responsibilities to Civil Society Organizations does not become a major obstacle in the decade of nineteen ninety.

**Keywords: Capitalism, State, public policies, social policies, ECA.**

## Lista de imagens

**Figura 1:** Extraído de Levantamento Nacional das Crianças e adolescentes em serviço de acolhimento. HUCITEC Editora, São Paulo, 2013.

**Figura 2:** Extraído de Síntese de indicadores sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira. IBGE, 2010.

**Figura 3:** Extraído de Levantamento Nacional Das Crianças E Adolescentes Em Serviço de Acolhimento. Org. por Simone Gonçalves de Assis, Luís Otávio Pires Farias. São Paulo: Hucitec, 2013.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>CAPÍTULO 1 – O LIBERALISMO EUROPEU E QUESTÃO SOCIAL</b> .....	16
1.1 O Surgimento da Questão Social no capitalismo e os antecedentes do atendimento do Estado à suas expressões.....	17
1.2 A produção e a condenação da miséria.....	22
1.3 Formação de consciência e reação do proletariado.....	28
1.4 Transição do conceito de Proteção Social.....	38
<b>CAPÍTULO 2 – O NEOLIBERALISMO SEM PÁTRIA, MAS COM PATRÃO</b> .....	47
2.1 Tudo que é sólido se desmancha no ar: o desgaste liberal.....	47
2.2 A crise estrutural e a receita de Washington.....	56
2.3 Regulamentação do trabalho infantil, leis de proteção para o trabalho e não necessariamente para a infância.....	63
2.4 A ironia entre caridade e filantropia.....	77
<b>CAPÍTULO 3 – A PALMATÓRIA NEOLIBERAL SOBRE O ECA</b> .....	87
3.1 A novíssima Lei dos Pobres: “mais barata, mais eficiente e mais eficaz” .....	87
3.2 Palmatória preparada: Década de 1990, as construções para a reforma.....	93
3.3 Palmatória erguida: Prioridade absoluta, depois do superávit, talvez.....	99
<b>CONCLUSÃO</b> .....	112
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	115



## INTRODUÇÃO

*Vou aprender a ler  
Pra ensinar os meu camaradas!<sup>1</sup>*

Escrever uma pesquisa, envolvendo Estado e Políticas Públicas, em contexto de aviltamento das relações neoliberais, em um momento de acirramento da luta de classes e forte ofensiva da classe dominante sobre a classe subalterna, se revela um trabalho quase “quixotesco”, porém, nessa versão os moinhos são também gigantes. A forma multifacetada da hegemonia do capitalismo central, sobre o capital periférico, se revela sem eufemismo e busca de “moer” ao máximo a classe trabalhadora para que se explore ao máximo a força de trabalho destes, com intuito de conter a queda tendencial da taxa de lucros. Para alguns o capital assume sua face mais destrutiva de forma escancarada, assim o Estado reorienta suas políticas públicas, a partir da ofensiva da burguesia financeira, principalmente, e da reação da classe trabalhadora e povos originários. A rapidez das mudanças nas práticas e nos discursos exige habilidade de reconhecimento do movimento de transformação da realidade. Além de compreender as formas e gradações que as relações de subalternidade se consolidam em cada espaço e lugar.

Acompanha-se na imprensa, nas redes sociais, a disputa violenta de hegemonia que se expressa pelas alianças políticas entre nações, como o exemplo de Brasil, Estados Unidos, Israel e as rusgas com Rússia, China e Palestina. No Brasil temos a tentativa de incluir-se nas OCDE, por indicação de Trump, assim como a forte atenção sobre a flexibilização das leis trabalhistas, sobre a Previdência, a abertura de mais capital internacional, facilitado pelo afrouxamento das barreiras alfandegárias, favorecendo a expansão do capital financeiro, assuntos que envolvem questões ambientais e a vida de povos originários, ribeirinhos e camponeses.

O esgarçamento das concepções liberais de democracia, como vem sendo demonstrado, também pelos constantes atritos entre os poderes da república e a fragmentação, destes, entre suas frações mais conservadoras, violentas, racistas, sexistas, elementos que sempre afloram como indicadores de desespero, na busca de sobrevivência de regimes que apontam o esgotamento, características denominadas de

---

<sup>1</sup> Música: Yá Yá Mاسemba; Compositor: Roberto Mendes/Capinam (2003); Álbum: Brasileirinho; Intérprete: Maria Bethânia.

“fascismo”, nunca foram superadas, também em outras formas de governo, ditas “democráticas” e fizeram parte do cotidiano, principalmente de parte da classe trabalhadora mais pobre.

Isto também aponta o desgaste da luta de classes, no que se chama de institucionalidade, como se observa pela perseguição e isolamento de partidos considerados “social-democratas” de perfil conciliatório como PT e PSOL. As lutas por representatividade, importantes neste âmbito, ainda não superaram a violência e morte dos povos negros, originários e camponeses. Na atual fase do capitalismo a ofensiva e a condenação ao genocídio estão escancaradas.

O “fracasso” do “Golden Age”, traz ao centro das discussões e dos debates econômicos da classe dominante internacional e dos países de capitalismo central o papel do Estado, das políticas públicas e sociais e das leis trabalhistas, apontadas como características do Estado Provedor. O movimento denominado Neoliberalismo começa a ofensiva, tornando estes dispositivos funcionais ao capitalismo hegemonicamente financeiro.

Quanto às políticas sociais a partir do gerenciamento do Estado, também são deslocadas para os interesses da classe dominante, ao passo que as lutas sociais intervêm nessa dinâmica e exigindo reconfiguração de sua direção. Quando direcionamos nossas análises a América Latina e com toda sua história de relação com o capitalismo colonial, que deixa rugas profundas em sua cultura política, é característico o uso da violência, da exploração e da expropriação. É importante lembrar que pós Segunda Guerra Mundial enquanto a Europa Ocidental, organiza seus governos em regimes democráticos, na América Latina são conduzidos falecimentos de governos e substituídos por regimes ditatoriais. Ao tentarmos enxergar as características e posição destes continentes nas relações sociais capitalistas atualmente, na divisão internacional do trabalho, podemos perceber que se mudam os métodos, mas se mantém alguns objetivos, mantendo essa região como fornecedora de “commodities” reproduzindo e intensificando a relação periferia-centro, favorecendo a ingerência de forças econômicas mundiais como FMI, BM, OCDE, BI, pelo Consenso de Washington, uma liturgia neoliberal para os países latino-americanos.

Ao focar a lupa no Brasil, como se configuram a gestão de políticas públicas e sociais ?

No Brasil, a partir do esgotamento da ditadura civil-militar, a forte atuação dos movimentos sociais para a nova constituição, a crença na força da institucionalidade,

principalmente para barrar o autoritarismo do regime anterior, se deram lutas por reformas sociais e uma nova configuração do Estado que se expressam na Constituição de 1988. Na perspectiva da luta de classes foram movimentos que foram drenando forças conciliatórias da classe trabalhadora e isolando as frações revolucionárias. Momento de participação importante da sociedade civil organizada, que se fortalece em Terceiro Setor no decorrer da década de 1990. Esses não são movimentos mecânicos, que se superam em etapas lineares ou sincrônica, mas reconhecimento da existência de políticas com diretrizes e tendências, com características de uma mundialização do capital e articulação de várias formas de exploração das forças de trabalho em diversas partes do globo.

Diante deste cenário, qual a configuração das políticas sociais em Estados subalternos? Como uma Constituição profundamente conciliatória das forças sociais antagônicas, com características de Estado de Bem-Estar Social pode se consolidar após a década de 1970 e em plena década de 1990 onde a ofensiva contra esse modelo de gestão social é combatido pelo capitalismo central?

Para isso, a tentativa de entender desde a formação da classe trabalhadora, a partir daquilo que se considera revolução industrial até o receituário elaborado no Consenso de Washington. Não entramos na análise dos governos considerados de extrema direita que avançaram tanto no capitalismo central, como no capitalismo periférico. Porém, percebemos que, historicamente, sempre houveram reações por parte da classe dominante, as conquistas da classe trabalhadora, além da possibilidade de tragédia se repetir como farsa.

Creemos ser interessante salientar que em termos metodológicos, principalmente no que toca a dados e relatórios oficiais, não temos a intenção de apresentar os processos elucidados e/ou examinados de forma sincrônica, uniforme, mas orgânica, mesmos os aspectos históricos presentes no capítulo 1, não podem ser lidos como um processo de etapas conclusivas.

Temos por objetivo reconhecer os aspectos da desresponsabilização do Estado com relação às políticas sociais, principalmente aquelas ligadas à criança e adolescente no Brasil. Identificar no processo histórico a tratativa com a criança e adolescente no capitalismo, assim como a ação do Estado e da classe dominante sobre as classes sociais trabalhadoras, pobres e subalternas. Perceber quais são as forças despendidas as infâncias e juventudes e como isso se configura no contexto neoliberal.

Ciente que esse estudo exige profundo arcabouço teórico, optou-se por uma pesquisa bibliográfica, também consideramos que a conjuntura atual, neste território onde

está inserida a pesquisa, trariam consequências perigosas relativas à segurança, assim deslocamos força para uma busca teórica com registros em documentos oficiais e obras de autoras e autores recorrentes nos debates que envolvem infância e capitalismo, a partir do materialismo histórico dialético, vinculando ao conceito de liberdade, direito fundamentais, direitos sociais, Estado, políticas públicas e sociais.

Em um processo dinâmico onde as relações não se dão por simples vontade da classe dominante, se não pela dimensão da luta de classes, pelos movimentos e pressões das classes subalternas.

No capítulo 1, iniciamos uma abordagem histórica, onde procuramos identificar a formação da classe trabalhadora e o avanço do capitalismo central e suas formas de dominação sobre a força de trabalho, além da crítica ao eurocentrismo e como o liberalismo nascente se estabeleceu nas Américas, aspectos políticos e econômicos, que nos permitam entender as formas de articulação da classe dominante para consolidação do capitalismo, assim como as lutas das classes exploradas para sua sobrevivência e em alguns casos para continuar sua existência.

As primeiras marcas do liberalismo, que foi revolucionário quando o seu inimigo era a Monarquia, o avanço da economia de mercado é marcado pela expropriação, primeiro de suas formas de reprodução de vida geralmente ligados a terra e ao trabalho manufaturado, até a expropriação e alienação de si próprio pela exploração da força de trabalho humana. Nas Américas não foram diferentes, após a invasão e ocupação, a colonização se dá pela submissão, onde os elementos de raça e classe são marcadores importantes para configurar a forma de relação/dominação, assim como a articulação das formas de trabalho, seja escravo, livre ou servo.

A modernidade tem a marca profundamente racista, patriarcal, branca, europeia e violenta, pelo extermínio de povos originários, opressão e expropriação de suas riquezas, a catequização e demonização das culturas não europeias e não católicas. O que era considerado crescimento e progresso para a metrópole, significava miséria, tortura e morte para a colônia, situação que se dava através da escravização dos povos autóctones e em seguida de negros. A modernidade é também imperialista.

As formas de organização das classes subalternizadas como resposta a opressão se dão de tantas formas que vão moldando a cultura e a política em cada espaço em suas devidas temporalidades e territorialidades. A análise desta arquitetura hierárquica e excludente, contribui para o entendimento das formas de políticas sociais, caracterizada pela assistência aos pobres, os protótipos e transformações daquilo que entendemos

atualmente como proteção social. O surgimento da Questão Social e as formas de enfrentamento, por parte do Estado, promovem aquilo que chamamos neste trabalho de produção e condenação da pobreza, a partir do enfrentamento à classe opressora, se moldam as concepções e formas de gerir e criar políticas sociais, assim com a inserção das classes exploradas na dinâmica política e econômica, encostamos na realidade das infâncias da classe trabalhadora que não é separada da luta das mulheres.

Finalmente, neste capítulo, entramos no tema da Grande Depressão, do Estado de Bem-Estar Social pós Segunda Guerra, disputas entre este o fascismo e o socialismo que transformam também a concepção de direitos sociais.

O Neoliberalismo, Consenso de Washington, a trajetória das formas de se entender infâncias e as formas de desresponsabilização do Estado, aparecem no segundo capítulo, onde apresentamos as concepções de Estado Mínimo, políticas sociais a partir do prisma neoliberal que sob o discurso de eficiência e gerenciamento da coisa pública, se usa de estratégias para minar conquistas sociais, antes oferecidas pelo Estado. Procuramos delinear atribuições e características que consideramos importantes e contribuíram para entender a forma de gerenciamento e a perspectiva que serão incididas sobre as políticas públicas e sociais.

Abordamos as transformações que sofrem as concepções de criança e juventudes, porém, essas mudanças que se expressam em formas de legislações se dão primeiro com relação ao trabalho, a disciplina, a moral, percorremos os órgãos internacionais, principalmente na década de 1920, alcançando o Brasil, onde delimitamo-nos a analisar os códigos de menores, imbuídos de visões e práticas higienistas, encarceradoras para “menores” incômodos, desviados, delinquentes.

Neste capítulo salientamos que a história da infância no Brasil, sempre foi de desresponsabilização do Estado e a “terceirização” destes serviços, primeiro a caridade e depois, pelos meados do século XX, para a filantropia subsidiadas por dinheiro público, a novidade na seara lucrativa da prestação de serviço socioassistenciais é a inserção de empresas capturando a sociedade civil para o “terceiro setor”.

No terceiro capítulo, evidenciamos os mecanismos e fluências econômicas e políticas, do capitalismo financeiro e neoliberal que minam e relocalam os direitos sociais conquistados na Constituição de 1988, fortalecem o “Terceiro Setor” e atualiza a “beneficência”. Trazemos a discussão as lutas nos movimentos sociais para a efetivação através do Estado dos cuidados relativos a crianças e adolescentes no Brasil, a correlação de forças para se alcançar o ECA, tentamos identificar e desvendar as

fragilidades e ambiguidades que favoreceram a entrada no campo das lutas sociais do discurso neoliberal, tais como a redimensionamento de “sociedade civil organizada” e “organizações não governamentais”, assim também “cidadania” e “democracia”.

Neste capítulo também debruçamo-nos sobre o ECA, onde apresentamos que mesmo sendo a mais avançada das legislações para a proteção das infâncias, ainda não rompeu com a cultura de punição e violência como método de instrução para este público, além deste Estatuto não romper com ideário liberal, que a dificuldade de cumprir com uma proteção integral, ainda que de maneira formal e institucional, está fortemente imbricada com a questão econômica.

O aviltamento das expressões da Questão Social, principalmente depois da tomada do receituário neoliberal, vindo de Washington, fomentada por órgãos internacionais e sua clara ingerência nos governos de capitalismo periférico, que usam diversas estratégias para continuar a transferência de riquezas da periferia para o centro, demonstra com os relatórios apresentados neste capítulo que a infância ainda é tratada e como o padrão se repete na história, sempre alheia a filantropia e “bondade”.

A conclusão desta pesquisa tentamos não ser apocalíptico, fugir de profetismo, mas não é difícil acreditar no que Mézaros chama de barbárie. Porém, afirmamos a necessidade de buscar práxis de ruptura com o atual sistema social de capital, uma vez que este tem as vias de acesso à participação e transformação social obturadas e se materializa nas infâncias e na mulher da classe subalterna a expressão mais pura e sintomática dos caminhos que o sistema social vigente trilha. Outro elemento sintomático que a Constituição uma vez foi a tentativa de barrar o soberano e conceder os direitos fundamentais aos “cidadãos”, atualmente a mesma Constituição é a pedra de tropeço, o atraso e a burocratização de um Estado eficiência, tudo indica que Estado Mínimo não é Estado Fraco.

## CAPÍTULO 1 – O LIBERALISMO EUROPEU E QUESTÃO SOCIAL.

*Veja bem meu patrão como pode ser bom  
Você trabalharia no sol e eu tomando banho de mar  
Luto para viver  
Vivo para morrer  
Enquanto minha morte não vem  
Eu vivo de brigar contra o rei.<sup>2</sup>*

Para contribuir na reflexão, cremos ser interessante salientar alguns aspectos históricos que ajudam no entendimento de algumas categorias, principalmente, naquelas que concernem ao início do capitalismo, o surgimento da questão social e, por fim, como o Estado se organiza para responder as expressões deste sistema, quando atentam contra a ordem. A dinâmica capital X trabalho, a luta de classes, configuram e reconfiguram as formas de enfrentamento, da expressões da questão social por parte da classe dominante e do Estado.

É importante ressaltar que muitas das ideias de formação de Estado e sua atuação sobre o conjunto da sociedade são espalhadas pelo mundo a partir da colonização e as colônias eram áreas a serem exploradas para fortalecer o país colonizador. Nesse caso a Europa, de onde surgem os estudos sobre o início do capitalismo, eram considerados países periféricos e bárbaros, com as navegações, principalmente Portugal e Espanha, conseguindo riqueza e força das colônias começam a deslocar o poder para o seu território<sup>3</sup>. Esse movimento é considerado como o início da “Modernidade”, porém, é importante pontuar que Dussel (2005) considera dois tipos de modernidade a primeira, eurocêntrica/provinciana/regional, forjada pelos pensadores alemães, aquela que passa do estado de natureza para o estado avançado, que humaniza não-humanos (aqueles que não vivem a cultura europeia). Marca o amadurecimento pela razão, que conduz a uma nova evolução da humanidade para um estágio superior de suas relações, descrita por Hegel. Usa somente dos acontecimentos históricos circunscritos à Europa para

<sup>2</sup> Música: Caxangá; Compositor: Milton Nascimento/ Fernando Brant (1977); Álbum: Milton Nascimento Ao Vivo.

<sup>3</sup> Com a exploração das colônias, as riquezas que Europa acumula, ela consegue se destacar no mercado mundial, com posição privilegiada nas rotas do Atlântico, com a monetarização do comércio, consegue exercer forte influência sobre outras regiões, que eram potências na época (Egito, Índia, China e outras regiões do extremo Atlântico). Esses movimentos de hegemonia, desloca o poder para a Europa Ocidental, reconfigurando a assim a geopolítica mundial e conseqüentemente a geocultura dos territórios sobre sua influência. Assim se inicia de uma relação centro-periferia, de onde parte da Europa toda a dinâmica de controle do trabalho e formas de civilizar as colônias. Consolidando um capitalismo mundial moderno e eurocêntrico. Que se expande para África, Ásia, Oceania. Esses elementos constitutivos da formação do Estado moderno nas Américas trazem consigo conseqüências que se arrastam até os nossos dias, falta de consenso nacional, burguesia oligárquica, genocídio sistemático de povos originários, racismo estrutural, relações etnocêntricas no poder, apagamento da história dos povos anterior a chegada dos europeus (QUIJANO, 2005).

explicar todo o processo de surgimento da modernidade, tais como: O Renascimento italiano; a Reforma Protestante; a Revolução gloriosa e a Revolução Francesa. Uma sequência temporal localizada e exaltada, posicionando assim, a Europa como o centro da história mundial.

O segundo conceito, pensa a modernidade através da descoberta das Américas, esse acontecimento, inicia-se uma história mundial, pois, a partir disso, começa a se formar um “sistema mundo”. A Espanha se torna a primeira nação moderna (se tomar em conta unificação da península em um Estado, a criação de um consenso nacional imposta de forma violenta pela Inquisição, a edição do castelhano como língua oficial e a dominação da Igreja pelo Estado). A exploração das minas de Potosí e Zacatecas (encontradas em 1545-1546) contribuem para a acumulação monetária da Espanha para vencer os turcos e fazer com que o Atlântico se torne a nova rota de comércios, superando o Mediterrâneo. Marcando a primeira etapa da “modernidade”, o período conhecido como mercantilismo. Sendo seguido depois pela França, Inglaterra e Holanda.

A modernidade explicada pelo eurocentrismo, prefere entender a descoberta da América, como o fim da Idade Média e não com o ponto de partida da modernidade e o início de um sistema-mundo (DUSSEL, 2005). Assim desprezam Portugal e Espanha, dentro do processo de surgimento da modernidade uma vez que não apreendem todos os outros conceitos e determinações – construção da subjetividade, propriedade privada, liberdade contratual, etc. – são os resultados da descoberta e exploração da América. E criam as condições para a segunda etapa da modernidade, denominada Revolução Industrial, no século XVIII, onde a Inglaterra ocupa o lugar de potência hegemônica até 1945 (DUSSEL, 2005).

### **1.1 O Surgimento da Questão Social no capitalismo e os antecedentes do atendimento do Estado à suas expressões.**

Não há consenso entre os teóricos de um marco para o surgimento, daquilo que foi intitulado Questão Social<sup>4</sup>, porém, as definições hegemônicas sobre esta categoria convergem em conceituar seu surgimento em meados do século XVII, para explicar o

---

4 A categoria “Questão Social” não é marxista, porém se funda na crítica marxiana. É entendida como o processo de formação político, a partir da dinâmica de luta de classes, onde a classe operária, força o seu reconhecimento, tanto pela classe dominante, quanto pelo Estado, como classe, com força política. É a expressão da contradição capital x trabalho, da luta de classes, da desigualdade de participação nas riquezas socialmente produzidas pela exploração do trabalho da classe operária e apropriada pela classe dominante. (IAMAMOTO; NETTO; MONTAÑO, 2001, 2001, 2010). Para aprofundar nesse debate: “A questão social no Capitalismo. Temporalis, n. 3, Abepss, 2001”; “CASTEL, R. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.

processo de desenvolvimento do capitalismo industrial na Inglaterra e seus impactos nas relações sociais que se engendraram (IAMAMOTO; NETTO, 2001).

Iamamoto (2001) sintetiza:

A questão social é indissociável do processo de acumulação primitiva e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras, o que se encontra na base da exigência de políticas sociais e públicas. Ela é tributária das formas assumidas pelo trabalho pelo Estado na sociedade burguesa e não um fenômeno recente, típico do trânsito do padrão acumulação no esgotamento dos 30 anos gloriosos de expansão capitalista (IAMAMOTO, 2001, p. 11).

Netto (2001), acrescenta movimento, historicidade a categoria, que acompanha o processo histórico do capitalismo e se reinventa com ele:

O desenvolvimento capitalista, produz compulsoriamente a “questão social” - diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da “questão social”; esta não é uma seqüela adjetiva ou transitória do regime do capital: sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A “questão social” é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo, não se suprime a primeira, conservando-se a segunda. (NETTO 2001, p.45)

A forma acentuada das expressões da Questão Social, que se aviltam no século XIX tem suas raízes entre os séculos XV e XVI, que caracterizou a expropriação pura e simples dos camponeses das terras onde habitavam para transformar em pastos para as ovelhas. Sendo a lã a principal exportação da Inglaterra, muitos viram a oportunidade de ganhar mais dinheiro com o seu comércio, para isso então os camponeses foram expulsos das terras, condenando então os camponeses ao desemprego e a perda do meio de vida, facilitando a migração para os centro-urbanos, com intuito de trabalharem nas fábricas. Por necessidade de sobrevivência, o proletariado migra para a cidade e se instala nos arredores das fábricas. Os cercamentos, no início, sofreram resistência da classe dominante ainda ligada ao sistema feudal, que promulgavam leis coibindo e dificultando os “cercamentos”, não por que acreditavam que eram injustas, mas pelo impacto direto na arrecadação de impostos, além do receio das investidas dos trabalhadores, sendo possíveis os piquetes, incêndios, roubos, ataque aos proprietários de terra, como represália pela situação de desemprego (SANTOS, 2012).

Marx (2013), denomina esse período de “acumulação primitiva do capital”, chamado por ele como o “pecado original do capitalismo”, faz alusão ao mito cristão da expulsão dos primeiros habitantes do paraíso e condenados a trabalhar para poder comer. Esse é o processo histórico de separação entre o produtor e o meio de produção em que estava inserido.

Para Marx, “O ponto de partida do desenvolvimento que deu origem tanto ao trabalhador assalariado como ao capitalista foi a subjugação do trabalhador”. (2013, p. 962). Pontuando como a pré-história do capitalismo, onde os produtores são transmutados em trabalhadores assalariados, que em um primeiro momento, parece libertá-los da servidão e da violência de seus senhores, porém, conseqüentemente, também são convertidos em vendedores do seu próprio corpo uma vez que foram expropriados dos seus meios de produção.

Para Ellen Wood (1998), a transformação das terras comunais em propriedades privadas é o sinal maior do nascimento do capitalismo, onde se tem uma transformação na relação de propriedade, que até então, eram consideradas comunais. Os “*enclosures*” (cercamentos), foi a forma inglesa de câmbio das propriedades comunais para propriedade privada, portanto, oriundo desse contexto deve servir a produtividade, superando também as formas de relação entre produtores e apropriadores. Ou seja, os produtores tinham o controle sobre sua produção e, conseqüentemente, a reprodução de sua vida e suas relações. Sendo assim, a única forma dos apropriadores terem acesso a produção seria por meio, chamados “extra-econômicos” empregando o uso da força, e da coerção (militares, judiciais e políticos). Ellen Wood (1998), esclarece que essa mudança na relação de propriedade (em especial nesse caso inglês, onde não havia uma urbanização desenvolvida) será o alicerce do modo de produção capitalista. Assim afirma a teórica:

Somente no capitalismo, a forma dominante de apropriação do excedente está baseada na expropriação dos produtores diretos, cujo trabalho excedente é apropriado exclusivamente por meios puramente econômicos. Devido ao fato de que os produtores diretos numa sociedade capitalista plenamente desenvolvida se encontram na situação de expropriados, e devido também ao fato de que o único modo de terem acesso aos meios de produção, para atenderem aos requisitos da sua própria reprodução, e até mesmo para proverem os meios do seu próprio trabalho, é a venda da sua força de trabalho em troca de um salário, os capitalistas podem se apropriar da mais-valia produzida pelos trabalhadores sem necessidade de recorrer à coerção direta. (WOOD, 1998, p. 06)

Nesta nova relação, agora mediada pelo mercado, faz com que produtores só consigam ter acesso ao seu meio de produção e reprodução se vender sua força de trabalho ao um apropriador, evidentemente, em troca de um salário. Assim os apropriadores já conseguem tomar a mais-valia para si, sem mais a necessidade do uso da violência. Formas de apropriação e relações de mercado sempre existiram na história das civilizações, seja pela troca, ou pelo escambo, etc., mas não necessariamente dependiam do sistema de mercado para extração do lucro. Nessa nova forma de relação

o mercado se torna meio *sine qua non* para mediar a relação capital *versus* trabalho. Assim o mercado<sup>5</sup>, além de ser o meio de troca e distribuição, também se torna o principal meio regulador da reprodução social, uma vez que interfere fundamentalmente na produção de alimentos (WOOD,1998).

Outro agravante à situação dos trabalhadores europeus foi a desapropriação dos bens da Igreja Católica por ocasião da Reforma Protestante, uma parte do dízimo era destinado para ajudar camponeses pobres, mas foi confiscado pelos burgueses adeptos da reforma.

O roubo dos bens da Igreja, a alienação fraudulenta dos domínios estatais, o furto da propriedade comunal, a transformação usurpatória, realizada com inescrupuloso terrorismo, da propriedade feudal e clânica em propriedade privada moderna, foram outros tantos métodos idílicos da acumulação primitiva. Tais métodos conquistaram o campo para a agricultura capitalista, incorporaram o solo ao capital e criaram para a indústria urbana a oferta necessária de um proletariado inteiramente livre. (MARX, 2013, p. 979)

Com esses golpes iam sendo destruídos os últimos vestígios de propriedade comunal e finalmente a burguesia ganha o Parlamento como aliado, esse apoio foi fundamental para a história uma vez que essas relações entre burguesia e parlamento tiveram as ocorrências das Revoluções Inglesa (1642) e Francesa (1789), pois, o Estado burguês começa a ser estruturado, findando com as antigas formas de fazer sociedade, política e economia ancoradas no feudalismo (SANTOS, 2012).

O fim da propriedade comunal transforma a relação com a propriedade. As relações mediadas pelo mercado de forma imperativa intensificam a exploração com a finalidade de aumentar a produção e a lucratividade, através da exploração (do trabalho alheio, ou da auto-exploração do camponês e sua família). Assim a natureza da propriedade começa a transmutar dos princípios de direito “costumeiro” (tradicionais), para os princípios de “melhoramentos” (produção para o lucro, em inglês: *improvement*). Terras não melhoradas eram consideradas desperdício, sendo assim, aqueles que “melhorassem” as terras teriam direito de apropriar-se delas. Essa natureza capitalista da propriedade foi imposta nas Américas, justificando a exploração e expropriação das terras indígenas (WOOD,1998)

O processo de colonização da América e a instituição do capitalismo de tipo colonial engendra o que se denomina por globalização, que impõe para as colônias um modelo de “civilização” eurocêntrico, garantindo a dominação<sup>6</sup>. Com a exploração da

---

5 Para Ellen Wood (1998), o mercado se baseia em leis de movimento sistêmicas e específicas: competição, acumulação e maximização dos lucros.

6 E para marcar essa diferenciação a categoria raça é fundamental para entender como se deu o processo de dominação e civilização das colônias, pois a partir dessa categoria que marca no corpo dos dominados as

América pela Europa constituiu-se um novo espaço de poder para construção de um novo padrão de poder mundial. Para tal é importante entender dois processos:

- 1) A categorização de dominante/dominado; conquistador/conquistado; superioridade/inferioridade e unidade de medida usados os fenótipos e estruturas biológicas.
- 2) Articulação de todas as formas históricas de controle do trabalho, seus recursos e produtos em torno do capital e do mercado mundial<sup>7</sup> (QUIJANO,2005).

Todavia, esse processo, é sentido de formas diferentes, a formação do sistema-mundo organizando uma história da humanidade, que pode significar a consolidação de um estado moderno, para a Europa, vai significar conquista a base da violência para os novos povos dominados. Um fato que é que sempre existiu dominação e colonização entre os povos antes da América, mas a novidade dessa situação, é que primeira vez na história isso vai se configurar em uma forma de sistema-mundo empiricamente, um sistema de dominação que se tornará um novo padrão mundial, que vai combinar as diversas formas de controle da força de trabalho, o qual será orientado para sistema econômico global (QUIJANO, 2005).

Para afunilar a discussão, é interessante fazermos um recorte sobre a construção do mercado latino-americano, entendendo sobre a dependência desses países, assim

---

diferenciações, se cria uma construção mental de superioridade x inferioridade; avanço x atraso. Essa construção mental perpassa toda a colonização e perdura até a atualidade com atributos de poder. Antes das Américas, raça não era uma categoria de separação entre pessoas, para a identificação eram usados os lugares de onde essas eram provenientes. A partir das relações de dominação e diferenciação dos povos americanos, a raça também se torna uma categoria de identificação física e social para a população e assim começam a intensificar os marcadores de diferenças, outras categorias são elaboradas, tais como: índios, negros, mestiços, etc., e as denominações: português, espanhol e europeu, começam a ser conotação racial e de superioridade sobre as outras raças. Esses novos elementos, também redefine os fluxos de poder, hierarquias, lugares e papéis sociais e quais seriam as formas de dominação estabelecidas. Como os marcadores se dão no corpo das pessoas, na América britânica os negros, a força de exploração mais importante para economia e a também povos mais importantes para a colonização, uma vez que os indígenas não faziam parte do sistema colonial. E para se diferenciar dos negros e indígenas, os colonizadores se denominaram de branco, tornando assim a raça parâmetro, quanto mais perto de branco, outro tipo de relação se estabeleceria e teria lugares diferentes na estrutura de dominação. Essa foi uma maneira de legitimar e naturalizar o sistema de dominação. As novas identidades europeias formadas a partir da relação com as Américas, é exportada para outros territórios, criando um padrão de dominação. Caracterizado por alguns elementos, tais como: a) dominação dos europeus por não europeus; b) elaboração teórica e naturalização das relações sociais de poder, justificando também as atribuições específicas para cada raça; c) povos colonizados, são bárbaros, desumanizados e naturalmente inferiores, assim suas culturas, costumes, descobertas, também eram inferiores (salvo quando interessava para o colonizador que então expropriou também os conhecimentos dos povos dominados); d) o elemento gênero se coloca como fundamental para manter a dominação. Assim, raça se torna o *modo básico de classificação social universal mundial* (QUIJANO, 2005).

<sup>7</sup> Assim se organizam nas colônias a divisão racial do trabalho, onde todas as formas de exploração da força de trabalho, coexistiam e se articulavam (escravidão, servidão, reciprocidade, salário, pequena produção mercantil) que foram direcionadas para o mercado mundial, essa forma de organização, conseguia definir que raça era digna de que trabalho, porém, somente os brancos podiam receber salários. Essas relações de produção direcionadas para o mercado rompe com a antiga forma de produção das colônias, pois agora todos dependiam de um mercado externo e cada território se desenvolveu a partir das demandas do capital para sua região. Assim se organiza uma nova forma de controle do trabalho e consequentemente um novo padrão de poder, articulando-se o capitalismo mundial (QUIJANO,2005).

chamados, periféricos e “atrasados” ou subdesenvolvidos. Aqui é importante frisar que apesar de essas denominações não soarem bem aos olhos e ouvidos é interessante pensar como é plasmada a relação do capitalismo em escala global e sua inserção na divisão internacional do trabalho. O “atraso”, aqui citado, não tem nada a dizer com relação ao caminho para o progresso, mas a forma de economia e conseqüentemente de mercado (sem eufemismos) que os países periféricos estabelecem com o capitalismo central, como no caso da América Latina.

O capitalismo em sua essência estabelece relações de hierarquia que organiza o modo de vida de sociedade, assim como organiza o modo de produção. Assim o capitalismo é racista, colonizador e para estabelecer as formas de produção, demonstra que não tem problema em organizar as formas de exploração – servidão, escravidão, trabalho assalariado – para manter o processo de acumulação e a extração de mais-valia. As relações do capitalismo central e o capitalismo periférico, geralmente nos países colonizados pela Europa e países não europeus ou aqueles que não sofreram o processo de colonização formal no capitalismo, são influenciados em sua economia por países do capitalismo central (PAIVA; ROCHA; CARRARO; 2010).

## **1.2 A produção e a condenação da miséria.**

Com a substituição do cultivo por pastagens, em várias áreas da Inglaterra, intensificando o processo de concentração de terra, que resulta na expropriação dos camponeses, aumentou significativamente o número de pessoas sem terras, para eles havia a “Poor Law” (*Lei dos Pobres*) uma das primeiras medidas tomadas para “cuidado” dos pobres. Sobre essa lei nos deteremos um pouco, pois aqui há um protótipo de como se constitui a visão de políticas públicas e sociais (é importante evitar anacronismo, para a interpretação dessa frase). A Grã-Bretanha de Eduardo III, após uma epidemia de Peste Negra, que dizimou 1/3 da população de seu reino, tem problemas a resolver tanto pela falta de pessoas para o trabalho nas fazendas quanto pelo trânsito de pobres que perambulavam pelas paróquias a mendigar. Para regular essa situação, de uma sociedade que está na transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista, é promulgado o “Statute of Labourers”, com caráter punitivo, que surge para regular a força de trabalho condenando os vagabundos ao trabalho forçado, por meio disto também, os que se recusassem eram presos e humilhados em público. Os operários eram considerados estorvo quando se negavam a trabalhar pelos miseráveis salários oferecidos. Esse estatuto coloca na dinâmica social o imperativo do trabalho para aqueles

que não tem outro recurso para sobreviver a não ser o seu corpo. A fixação do salário, sem possibilidade de ajustes e proibindo aumentos foram mecanismos para evitar que os trabalhadores migrassem buscando salário mais alto. Criminaliza a esmola e doações para que conseguissem seu sustentado apenas através do trabalho. Além de já categorizar as pessoas entre válidas/inválidas, aptas/inaptas, a partir do parâmetro do trabalho. “Uma questão operária inédita surge, assim, quando do enfraquecimento da sociedade feudal” (CASTEL, 2010, p.104).

Para categorizar esses trabalhadores que perambulavam entre os territórios, o termo vagabundo foi se configurando com o passar do tempo, além das formas de cada governante lidar com a miserabilidade decorrente do pauperismo, porém, hegemonicamente as ações foram na tentativa de criminalizar, estigmatizar os pobres, de início moralmente e conseqüentemente de maneira legal. Castel (2010) traça seguinte evolução de “vagabundo”: primeira era constitutivo em basicamente dois critérios, gente sem trabalho, ociosos, sem recursos e gente “sem fé nem lei” aqueles sem pertencimento a uma comunidade ou território. Depois se tornam pessoas ociosas, preguiçosas, sem patrão, abandonadas, sem ofício e nem ocupação, enfim os “inúteis da terra”. “Entretanto, o importante decreto real de 1764<sup>8</sup>, (...) acrescenta uma precisão interessante. À cláusula “todos aqueles que não têm profissão nem ofício”, o decreto acrescenta “há mais de seis meses”” (CASTEL, 2010, p.121), um estigma que agrega também aos desempregados.

Três anos depois da promulgação do “Statute of Labourers”, foi promulgada a *Poor Law Act*, considerada o marco para a assistência institucional, a primeira, estava preocupada em regular o trabalho e os trabalhadores, a segunda, no entanto, se dedica a regulamentar como será a tratativa com os pobres. Passaremos rapidamente por algumas características históricas sobre a transformação do *Poor Law*. Em 1530, Henrique VIII, começa a regulamentar a mendicância autorizando lugares específicos para mendigarem, além de autorizar as paróquias a organizarem um fundo para assistência aos pobres. Ao mesmo tempo, as “crianças desocupadas” (de cinco a quatorze anos) eram separadas de seus genitores e colocadas em orfanatos desumanos, onde os castigos físicos eram frequentes até mesmo se pedissem uma colher a mais de sopa, se reclamassem de algo. Essas eram entregues a qualquer pessoa que as colocariam em serviços domésticos, que estivessem dispostos a pagar quase nada ou nada para serem sustentadas. Em 1576, o trabalho forçado para “pobres válidos” e a contrapartida para beneficiários da assistência se tornam lei, nesse período, são criadas as *Poor houses* (velhos palácios abandonados),

---

<sup>8</sup> Déclaration royale de 1764 (nota de rodapé). CASTEL, 2010, p. 121.

onde eram alojados aqueles caracterizados como vagabundos (válidos ou não), obrigados a trabalhar para se manter nesses lugares, uma vez que as paróquias faziam resistência para oferecer dinheiro a essas casas. Em 1598 a *Poor Law* é codificado e em 1601 editada, tipificando os usuários e organizando todo um sistema de atendimento operacionalizado, com pessoas em cargos públicos que fiscalizariam o seu funcionamento. E se mantém assim até 1834, quando começa a sofrer críticas pelos teóricos liberais. A *Poor Law* é o cerne das ideias ao redor da assistência por muito tempo (CASTEL; MARTINELLI; PEREIRA, 2010, 2008, 2011). A Lei dos pobres promulgada em 1597 (ainda pré-industrial), tinha por objetivo enclausurar pessoas pobres em lugares de trabalho forçado denominados *Poor houses*, uma vez que a pobreza e a mendicância eram entendidas como uma questão moral, assim teriam de aceitar todos os tipos de trabalho sejam eles públicos ou particulares. Os recolhidos para essas “Casas” tinham seus direitos de cidadãos suspensos, justificando a realização de trabalhos forçados, uma vez que tutelados pelo Estado já não eram mais donos de suas próprias vidas (MARTINELLI, 2008). A *Poor Law* não favorecia a mobilidade da força de trabalho, pelo fato que deter as pessoas nas “Casas de Correção”, dificultando a migração para outros territórios e, especificamente, em direção às fábricas.

A classe trabalhadora tendo de conviver com a pauperização, condições de vida e trabalho degradantes, casas lotadas, alimentação de péssima qualidade e escassa, castigos físicos, jornadas de trabalho de até 16 horas por turno - por vezes os trabalhadores começavam o turno 6 ou 5 da manhã e encerravam às 9 horas da noite do outro dia. Era considerado normal o emprego de mulheres e crianças (também do sexo feminino), pois estas apresentaram menor resistência à disciplina de trabalho<sup>9</sup>, além de conseguirem alcançar espaços mais estreitos e apertados para realizar trabalhos fabris, exercendo assim, uma superexploração sobre mulheres e crianças como maneira de não reter as perdas ocasionadas pelas pequenas crises que abaixavam as taxas de lucro (SANTOS, 2012).

---

9 Sobre a participação e a exploração da força de trabalho feminina, é importante salientar que essa baixa resistência ao trabalho se dá pelas condições objetivas em que estão inseridas. Elizabeth Souza-Lobo, faz lembrar que a classe operária tem dois sexos, o masculino e o feminino, e as formas de exploração do capitalismo, tem isso claro, uma vez que sabe fazer uso desta diferença forma a extrair mais-valia, o que não acontece muitas vezes nos estudos da classe trabalhadora presente, quando se quer analisar o movimento operário. Por vezes cercando a mulher somente dos trabalhos domésticos, reprodutivos e a “docilidade natural” que apresentava menos resistência a exploração do trabalho e pouca participação do movimento operário. É importante salientar também que o machismo não estava ausente nas organizações operárias (SOUZA-LOBO, 1991). À isto Souza-Lobo (1991, p.118) esclarece: “Não é a docilidade que faz parte intrínseca da natureza feminina, mas o que aparentemente natural é que uns se ocupem da fábrica e outras da casa, isto é, que exista uma divisão sexual do trabalho desde sempre articulada às relações sociais e embutida nas práticas sociais”

É interessante nos atermos nesse momento a dois temas sobre as afirmações acima que estão intimamente ligadas à condição das mulheres e das crianças. Em especial ao caso das crianças (de ambos os sexos), que foca em parte o objeto deste trabalho. No período descrito no parágrafo anterior o capital não estabelecia diferença de trabalho entre os trabalhadores, uma vez que dissolvia todos entre as jornadas de trabalho, aquelas denominadas “full times”, para trabalhadores com jornada integral e “half times”, para as crianças menores de 13 anos, que trabalhavam meia jornada, ou seja, seis horas<sup>10</sup> (MARX, 2013).

Com relação às condições da maioria das crianças<sup>11</sup> nesse período, Marx (2013) cita uma declaração do presidente da assembleia ocorrida na Câmara Municipal de Nottingham em 14 de janeiro de 1860:

Crianças entre 9 e 10 anos de idade são arrancadas de suas camas imundas às 2, 3, 4 horas da manhã e forçadas a trabalhar, para sua mera subsistência, até as 10, 11, 12 horas da noite, enquanto seus membros se atrofiam, seus corpos definham, suas faces desbotam e sua essência humana se enrijece inteiramente num torpor pétreo, cuja mera visão já é algo terrível (MARX, 2013, p.404).

Engels (2010), após analisar as condições em que vive o proletariado inglês, faz a apresentação de como essa realidade se dá na vida da classe trabalhadora, naquele contexto: “que tipo de homens são, qual é sua situação física, intelectual e moral” (ENGELS, 2010, p. 135). Apresente situação de morte por fome da classe trabalhadora inglesa era negligenciado pelos médicos, os mesmos, ao dar laudo de causa morte referia-se a outro agravante para não a testar que a fome. Acompanhada de trabalho excessivo em condições de exploração, insalubres, junto com moradias igualmente miseráveis, alimentação quase inexistente ou escassas colocou a vida da classe trabalhadora a mercê das doenças, portanto, em cada epidemia atacava com mais força e quase dobrava o número de mortes. Ambiente inadequado para adultos, tanto quanto insuportável para as crianças, havia o costume de algumas famílias oferecer o uso de ópio e aguardente, que causavam problemas intestinais ao longo de sua vida, porém, Engels não toma isso, somente, como um julgamento moral, quando introduz a pergunta ao leitor: Como poderiam conhecer as consequências de sua má alimentação? E se soubessem, como poderiam seguir uma dieta adequada, sem que não havia nem tempo

---

10 Nem Nem sempre assim, para conseguirem que algumas crianças trabalhassem meia jornada foi uma disputa entre os movimentos de trabalhadores e a burguesia, que sempre recorria juridicamente para continuar com a exploração da força de trabalho das crianças. Para mais detalhes consultar MARX (2013, p 405 ss.).

11Diante da larga exposição sobre as condições das crianças nos primeiros momentos do capitalismo industrial, sem a necessidade de repetir neste trabalho, porém faz se interessante apontar que Marx traz relatos, dados e número, quanto às formas de trabalho das crianças, salário, jornada, nas empresas de fósforo, papel, panificação, olarias, ferro e aço, além de citar suas condições de vida e saúde em MARX (2013, p. 405ss).

nem condições de poder tomar e oferecer às suas crianças alimentação adequada, sem mudar suas formas de vida e educação? (ENGELS, 2010).

Doenças como escrofulose (tuberculose linfática), raquitismo, má formação dos ossos, deformações nas pernas e colunas, eram recorrentes entre as famílias proletárias. Sem contar que estavam à disposição das flutuações do mercado, salários miseráveis e desemprego, que ocasionava um período longo sem alimentação, em períodos de crise levando a morte. O preço dos remédios e das consultas médicas eram impossíveis de serem pagas, na grande maioria das famílias operárias (ENGELS, 2010). Com relação a mortalidade de crianças<sup>12</sup>, o relato aponta que em Manchester 57% dos filhos dos operários vão à óbito com menos de 5 anos de idade, mortes em decorrência de epidemias (três vezes mais fatais em Manchester e Liverpool) doenças no sistema nervoso, aparelho digestivo, doenças pulmonares, todas mais fortes na cidades que nos distritos rurais. A mais recorrente entre as crianças eram varíola, sarampo, coqueluche e escarlatina, hidrocefalias, todas fatais na cidade que no campo (ENGELS, 2010).

Para além das várias doenças, outro agravante na alta mortalidade de crianças era a ausência das mulheres em casa causada pela jornada de trabalho, dessa maneira, as crianças ou ficavam sozinhas, trancadas, ou ao cuidado de outras crianças. Essa situação favorece espaços proeminentes para muitos acidentes, como incêndios, atropelamentos, quedas, afogamentos, queimaduras graves (aumentando ao tentarem se aquecer no inverno), acidentes semanais eram relatados e publicados em noticiários. Para Engels (2010), isso era consequência da desordem social e da classe proprietária que mantém esse sistema, promovendo um assassinato social .

A designação natural – do ponto de vista da classe dominante –, de docilidade e cuidado, atribuída às mulheres, justificava sua alocação em postos de trabalho considerados desqualificados, ou seja, tarefas repetitivas, que exigiam atenção, paciência, destreza e minúcia. Essas eram formas de justificar o barateamento da força de trabalho feminina. Assim, elas recebem menos que os homens, pois seu trabalho é desvalorizado e visto como assistência ao trabalho masculino. As mulheres são empurradas para o trabalho (assim como toda a classe trabalhadora, da qual é parte) pela situação do mercado, situação salarial da família. Dentro das dinâmicas de classe trabalhadora as relações de trabalho tendem a reproduzir as opressões da relação de

---

12 Lembrando que Engels escreve em meados do século XIX. Com dados do Relatório da Comissão de Inquérito denominada *Children's Employment Commission's Report*, primeiro relatório publicado em 1841, o segundo publicado em 1843. (ENGELS, 2010).

gênero. Ocasionalmente à mulher operária a condição de dupla exploração<sup>13</sup> (SOUZA-LOBO, 1991).

Com relação à educação, as condições não eram diferentes, a disputa para instrução pública era incitada pelo movimento operário, uma vez que as formas de instrução para as crianças eram feitas por pessoas ineptas que por vezes só conheciam o alfabeto, além da frequência extremamente baixa das crianças, uma vez que estavam sob o jugo do trabalho. O ensino noturno era ineficaz, pois os poucos alunos que iam, dormiam na sala de aula, devido ao dia extenuante de trabalho. As escolas dominicais não tinham professores qualificados, com aulas quinzenais, contribuindo pouco para as crianças que a frequentavam: “nem as escolas tradicionais e nem as dominicais atendem às necessidades nacionais” (ENGELS, 2010, p. 150)<sup>14</sup>. As escolas religiosas eram tão boas quantas as outras, saturando as crianças com dogmas religiosos, tentando competir em número de fiéis com as outras denominações religiosas, incentivando ao ódio sectário e ao fanatismo, essas instituições se preocupavam em ensinar o alfabeto, pois, para a indústria bastava, sendo que até para assuntos religiosos as crianças mostravam total desconhecimento<sup>15</sup> (ENGELS, 2010).

Com condições de trabalho exaustivas, no ritmo extenuante das máquinas e sob supervisão de capatazes que eram autorizados por seus patrões para punir com castigos físicos qualquer sinal de “indolência”, que podia ser considerado desde um cochilo até pedir água, tornou alta a mortalidade entre os trabalhadores. Tudo isso contrastando aos avanços científicos que conseguiam diminuir o tempo de trabalho socialmente necessário e aumentar o volume de produção, para os trabalhadores restava o, aumento das jornadas de trabalho para exploração máxima da força de trabalho e crescimento da miséria. Essa concentração de trabalho nas linhas de produção das fábricas leva também os trabalhadores a procurarem habitação nos arredores das fábricas, favorecendo o crescimento urbano de maneira desorganizada, caótica e degradante. Era flagrante a ausência de investimentos em infraestrutura urbana, o desprezo pelas condições de vida operária. Essa condição pode ser observada pelos significativos níveis de morbidade e mortalidade da população infantil e adulta, decorrente de habitações em locais insalubres, doenças, fome e baixos salários (SANTOS, 2012).

---

13 Para aprofundamento sobre o conceito de dupla exploração consultar SOUZA-LOBO (1991, p.130ss).

14 Conclusão do relatório *Children's Employment Commission* (ENGELS, 2010, p. 150).

15 Para aprofundar sobre esse fato, ler ENGELS, 2010, p. 151 ss.

### **1.3 Formação de consciência e reação do proletariado.**

Nesse período, a precariedade das condições de vida e trabalho repercutiu no aumento da prostituição, violência, altas taxas de natalidade, seguidas de mortalidade, alcoolismo, e ainda a erupção de movimentos religiosos com fundamentos místicos e apocalípticos que preocupavam não só os filantropos, mas também o movimento operário. Dentro dessas condições da classe trabalhadora, essa nova dinâmica social além de mudar a forma de vida e de trabalho, também muda a forma de pensar, ao perceber que os que estão próximos sofrem, apesar dos esforços para garantir o mínimo necessário, o patrão e o trabalho retribui com mais exploração, castigos e etc. Com o capitalismo deixando a rastro de pobreza, começa a proporcionar outro fenômeno: a solidariedade entre os proletários, por estarem sempre juntos no trabalho, em suas casas, vivendo a mesma exploração. Aos poucos vão assumindo estratégias para protestar diante do peso do trabalho, recusando a serem destruídos pela máquina e devorados pelo capitalismo. Nessa direção começam a surgir vários protestos dos trabalhadores que seguem pelos anos, atingindo seu ápice em 1848. Um produto desse período é o que Marx conceitua como um movimento de “classe em si” à “classe para si”, ou seja, as primeiras percepções do proletariado, que se reconhece como tal em suas condições econômicas ao reconhecimento da necessidade política do seu protagonismo como classe para o enfrentamento da realidade que os explorava (SANTOS, 2012).

Esse movimento de formação de consciência proporciona ao proletariado analisar sua própria história e entender as relações que fazem existir sua condição de subjugado e explorado, haviam tirado lições das revoluções burguesas, de que a liberdade prometida foi somente para a burguesia, que ao se instalar enquanto classe hegemônica consolidou novas formas de relações que submeteu a maioria da população. E ainda, que as revoluções burguesas também evidenciaram o caráter histórico das relações sociais e que são passageiras, na medida em que são destruídas pelo desenvolvimento das forças produtivas que agora está nas mãos do proletariado e reconhecem a sociedade de classes e que essas estão em constante luta.

As formas de resistência do proletariado ganham forte destaque no século XVIII quando uma grande parte entendia que sua condição de vida estava sempre piorando devido ao uso das máquinas, no lugar de trabalhadores, portanto esses eram seus alvos de ataque: as máquinas e a fábrica. Esse movimento de destruição das máquinas e das fábricas ficou denominado como luddismo, ou movimento luddita, em alusão a um dos

seus líderes *William Ludd* que se expandiu de forma desorganizada pela Inglaterra (MARTINELLI, 2008). Há registros do início desses ataques na Europa, conseguindo em alguns lugares que as autoridades proibissem o uso das máquinas, porém, isso não duraria, uma vez que esses instrumentos eram fundamentais para a extração de mais-valia e também para expansão do capital, assim os patrões logo conseguiam autorizações para uso (MARTINELLI, 2008).

Ainda no século XVIII, são destruídas máquinas de aparar a lã em várias fábricas. Em 1765, as máquinas são liberadas na Saxônia, logo, os trabalhadores organizaram manifestações locais e esses movimentos foram se repetindo até que em 1769 o Parlamento britânico declara como crime a destruição das máquinas e fábricas, com punição de pena de morte. Essa reação faz com que o movimento operário se recolha, mudando a estratégia e começam a agir dentro da legalidade, peticionando ao Parlamento que proibisse o uso de máquinas; o Parlamento que havia promulgado leis que protegiam as máquinas e as fábricas, nega as reivindicações. Não sendo atendido, o proletariado inicia manifestações mais ostensivas, como movimentos em massa nas ruas e fábricas, esse amadurecimento provoca mudanças de estratégias de luta e lança bases para as atividades nas organizações operárias que alcançam o século XX.

O peso das leis levou gradualmente à execução de trabalhadores, como por exemplo, na cidade de York em 1813, onde foram executados dezoito trabalhadores líderes trabalhistas. Começou um tempo de horror, os trabalhadores revoltados com tais situações voltaram a destruir as máquinas e fábricas, levando a que o movimento operário volte com mais força, prova disso, foi que extrapolou as fronteiras londrinas, chegando à França.

Em 1813, em Lyon, os tecelões destruíram as máquinas e as fábricas. Em 1844 na Silésia, Leitmeritz e Praga também houve manifestações, porém, as autoridades oficiais do governo puniram com prisões e mortes de vários trabalhadores, diante deste cenário novamente o movimento operário recolheu-se. Com essas retaliações e contrarreações da classe dominante, o movimento da classe trabalhadora também começa a enxergar com mais clareza quem são seus inimigos e quais ações poderiam atingir aqueles que detêm as máquinas e fábricas. Essa nova condição faz com que percebam que era necessário superar as lutas espontâneas e desorganizadas. Começaram movimentos de

construção de uma direção teórica e prática, um conteúdo organizativo para suas manifestações e lutas. Porém a legislação da época proibia a associação de trabalhadores.

Haviam outras tendências que orientavam a organização do proletariado: a cooperativista e a sindical. Porém, para derrubar a lei que proibia a associação de trabalhadores partidários de ambas as tendências uniram-se em 1819 e realizaram uma grande manifestação de massa na cidade inglesa de Manchester. Depois de uma série de movimentos e enfrentamentos, conseguiram em 1824 a revogação de todas as leis anteriores que proibiam a associação de trabalhadores. O que antes era um direito apenas da aristocracia e da burguesia, agora também pertencia aos trabalhadores.

Com o fim da proibição, associações de trabalhadores até então clandestinas, entraram na oficialidade alcançando assim mais trabalhadores, muitas delas inspiradas pelas propostas teóricas de Robert Owens (1771-1858), com um movimento intenso na Grã-Bretanha, impulsionado pelo líder owenista John Doherty. Se destacam a fundação em 1829, em Manchester, do Sindicato Geral dos Tecelões e em 1830, em Londres, da Associação Nacional de Proteção ao Trabalho. Em 1833, com a ajuda de Owens inicia-se um movimento de união das duas tendências organizativas (cooperativa e sindical) na busca da criação de um Sindicato Geral, que fundisse ambas tendências em uma perspectiva socialista, assim, em 1834, foi criado o Sindicato Geral Nacional Consolidado (conhecido habitualmente como *Trade Union*) que tinha como pauta de enfrentamento ao movimento patronal a fixação dos salários. Com estratégias de negociação de toda a classe com os patrões para regulamentar os salários, sem prejudicar o patrão, aumentando quando propício ou mantendo o nível existente para determinados ramos do trabalho, mesmo controverso, foi uma conquista importante para o movimento sindical inglês (MARTINELLI,2008).

No entanto a Associação sofreu perseguição das autoridades, seus membros eram presos ou tinham dificuldades em conseguir empregos entre os empresários da região, assim ela foi fenecendo e junto com ela a influência de Owens. Ao passo que o capitalismo, enquanto modo de vida e produção, se fortalecia através da livre concorrência, gerando crises cíclicas, aumentando a exploração da força de trabalho do proletariado e a degradação das suas condições de vida (MARTINELLI,2008).

Em 1832 o Parlamento então divulga a Carta de Reforma, que introduziu mudanças eleitorais na Inglaterra e no País de Gales que beneficiaram a classe dominante. Essas transformações políticas e sociais geraram tensões entre a classe trabalhadora, preocupando-os ainda mais com suas condições de vida e trabalho fazendo repensar as bases de suas políticas associativas, iniciando um novo processo de mudanças no movimento operário. A mesma foi muito influenciada pelas ideias da revolução francesa, na qual o discurso a construção de *direitos sociais* ocupava posições de destaque. Então, em 1836 é formada uma nova associação, maior e de natureza democrática, denominada Associação Geral dos Trabalhadores de Londres (MARTINELLI, 2008).

Com as crises do capitalismo, que atingia diretamente as condições de vida da classe trabalhadora, as paralisações e greves começaram a se tornar frequentes. Suas reivindicações giravam em torno de assuntos relativos à jornada de trabalho e de melhores condições de trabalho. Nesse período, o ganho maior para o movimento operário não foi em direitos sociais, pois estes tiveram pouco avanço, mas em processo organizativo. Dentre as várias manifestações que existiram, se registram com destaque essas:

1. 8 de maio de 1838 – Carta do Povo – a Associação Geral dos Trabalhadores, através de William Lovet, redigiu um documento onde se declarava a oposição à burguesia. Conhecido como movimento “cartista”, ditou novo ritmo para as organizações dos trabalhadores, organizando a oposição à burguesia, as cidades passaram a ser um campo de luta entre burguesia e proletariado.
2. Agosto de 1842 – Greve Geral na Inglaterra, onde reuniram vários distritos industriais. O movimento cartista consegue mais de três milhões de assinaturas. Ao longo de cinco anos depois dessa greve, o Parlamento temeroso começou a adotar políticas mais brandas fazendo diversas concessões de natureza social e política, tais como: a lei de mineração, a abolição dos impostos de importação do trigo e, em 1847, a lei de dez horas de trabalho.
3. 1847 – Itália: iniciaram-se manifestações com grande número trabalhadores, que eram verdadeiras rebeliões. Nesse momento o movimento operário entra na sua

nova fase, onde se reconhece a luta de classe e as manifestações já não são apenas formas de resistência, mas estratégias de destruição da sociedade de classes.

4. 24 de fevereiro de 1848 – França: o proletariado luta lado a lado com a burguesia republicana para derrubar o reinado burguês de Louis Philippe e a proclamação da República.
5. 15 de maio de 1848 – França: Invasão da Assembleia Constituinte: revoltados com a grande enganação que foi a “vitoriosa revolução” de fevereiro, na qual os trabalhadores tinham-se enchido de esperanças. Com o fim do reinado de Louis esperava-se que as condições de vida seriam melhores, ao verificar que isso não iria acontecer os trabalhadores invadiram a Assembleia Constituinte, declarando-a dissolvida e apresentando um Governo Revolucionário, que a partir dali assumiria o governo da nação. Foi chamada a Guarda Nacional que rechaçou todos do local, entre eles o líder Louis Blanqui, que tinha grande prestígio entre os trabalhadores.
6. 23 de junho de 1848 – a classe trabalhadora saiu às ruas em um grande movimento de massa, esse movimento insurrecional durou até 26 de junho de 1848, no qual os trabalhadores foram massacrados pelos guardas da República que ajudaram a fundar.
7. 18 de março de 1871 – Comuna de Paris: praticamente fecha um ciclo do movimento trabalhista europeu. O proletariado, agora, contando com o apoio e liderança da Guarda Nacional toma a cidade de Paris, mantendo o primeiro governo proletário da história por cerca de 2 meses. (MARTINELLI, 2008).

Esses movimentos, apesar de fracassarem na tentativa de derrubar a hegemonia da burguesia e deslocar o poder para a classe trabalhadora, serviu para evidenciar o potencial de luta e enfrentamento contra os abusos dos patrões, assim como também amadureceu o movimento operário em organização e elevou o nível de consciência de classe. Ao mesmo tempo, a burguesia, em instinto de sobrevivência como classe dominante, também se organizou. A contradição imanente no capitalismo, entre a acumulação de riqueza através da proliferação da pobreza, o aviltamento da vida do proletariado, sempre foram tomadas medidas de contenção da revolta que essa condição causava no proletariado (MARTINELLI, 2008).

Em nome da expansão do capital o Estado ameaçado pelo movimento dos trabalhadores, atendendo a pressão da burguesia, com relação aos impostos, baixou o custo de alimentação e das mercadorias em geral, no início do século XIX impactando assim também o custo da força de trabalho, garantindo o acesso a alimentos básicos, mantêm sob controle a energia para o trabalho, cria condições de subsistência para o exército industrial de reserva e mantém os salários sempre baixos, aumentando assim os lucros.

Alienar a força de trabalho do trabalhador, separando-o do meio de produção, controlar os movimentos e a vida do trabalhador dentro e fora das fábricas era a maneira como a burguesia encontrava para consolidar seu poder de classe e alienar assim a sociedade que estava engendrando. Essas novas práticas de controle social necessitavam de estratégias operacionais que legitimem a ordem social burguesa, a tal ponto de torná-la inquestionável e aceita principalmente pelo proletariado. A partir dessas condições a classe dominante muda sua forma de gestão da sociedade e racionalizar sua prática social é uma necessidade, essa “racionalização” é corresponder ao seu projeto de classe hegemônica.

Racionalizar a assistência nessa fase final do século XIX, quando a Europa era uma vasta república burguesa, após as derrotas dos trabalhadores significava transformá-la em um instrumento auxiliar do processo de consolidação do modo de produção capitalista, em uma ilusão necessária à eterna reprodução das relações capitalistas de produção (MARTINELLI, 2008, pp. 62-3).

Com a tentativa de organizar a sociedade a partir dos novos princípios e fundamentos que exigem a consolidação do capitalismo como dinâmica social, a classe dominante precisa de um projeto de classe para a sociedade, um projeto de dominação. A burguesia se aproxima de alguns agentes que já faziam trabalhos filantrópicos junto a classe trabalhadora, tendo sempre em vista a racionalização e normatização da assistência à classe trabalhadora, evitando assim mais insurgências e enfraquecendo suas organizações. A burguesia se apropria dessa prática social e a aplica conforme seus objetivos, utilizando também como força repressora gerada no interior das forças produtivas. Para ação da burguesia havia duas grandes tendências nesse período, produzidas sob as influências dos economistas clássicos, especialmente Adam Smith e Ricardo, que eram as referências básicas para orientar os posicionamentos da burguesia

no que tange a maneiras de enfrentar a questão social, eram as *Escolas Humanitária e a Filantrópica*.

A Escola Humanitária acredita que as relações de produção são ruins, porém seu esforço é voltado para amenizar os conflitos existentes nessa relação. Repudia a concorrência entre burgueses e lamenta a penúria do proletariado. Então pede para que os trabalhadores sejam sóbrios, trabalhem bem, tenham poucos filhos e aos burgueses que moderem sua gana por lucro e sejam mais brandos com os proletários. Apela para a bondade e a moral.

A Escola Filantrópica aperfeiçoa a Escola Humanitária, negando a necessidade de antagonismos, tem o objetivo de converter todos os homens em burgueses e aplicar a teoria de que não há antagonismos de classes, idealizando a realidade social.

Ambas as perspectivas não conflitavam com os interesses de classe da burguesia, mas para esse trabalho deveria se voltar a contar com a Igreja, instituição que havia entrando em conflito no período pré-revolucionário e durante a revolução. A Igreja, aliada ao Estado, constituem mecanismos fundamentais para racionalizar e normatizar as relações com a classe trabalhadora e avançar com o projeto de classe da burguesia.

Tendo o projeto de avanço como classe dominante, a teoria que iria a guiar suas ações, que eram oferecidas pelas escolas econômicas clássicas e os mecanismos que realizaram o trabalho (a Igreja e o Estado), se inicia então o processo de normatização da vida e das relações da classe trabalhadora. Na Inglaterra, no início do século XIX, membros da alta burguesia ligadas às Igrejas Protestantes assumiram o trabalho de rever todo o sistema de assistência, que já não correspondia às profundas transformações engendradas pelo capitalismo e tampouco conseguia conter a massa de trabalhadores que estavam cada vez mais empobrecidos por toda a Inglaterra. Entre as décadas de 50 e 60 do século XIX, período de enorme avanço do capitalismo, marcado pela revolução industrial, também avança a pobreza por todo o território britânico e junto às investidas do proletariado contra a burguesia, forçando mudanças urgentes no sistema de assistência inglês.

Esses filantropos religiosos autodenominados de "*Reformistas Sociais*", incentivado pelas autoridades e pelo espírito cristão da caridade, buscam estratégias de inserir-se no meio do proletariado, interferindo em suas relações e assim mudar o quadro social crítico que apresentava Inglaterra. Porém suas ações eram inspiradas em práticas de

atendimento pré-revolucionário e pré-capitalista, que não correspondiam à demanda da classe trabalhadora. Suas ações eram reducionistas e individualistas revelando a cada momento sua incapacidade de atuar e enfrentar as expressões da questão social. Porém mesmo que suas práticas impactavam pouco a realidade da Inglaterra, eram mecanismo ideológicos importantes para disseminar uma forma de pensamento capitalista. Esses agentes conseguiam introduzir a forma capitalista de pensar dentro das famílias e organizações do proletariado, internalizando assim na forma de reprodução da vida na sociedade.

[...] o modo capitalista de produção, na sua acepção clássica, é também um modo capitalista de pensar e deste não se separa. Enquanto modo de produção de ideias, marca tanto o senso comum quanto o conhecimento científico. Define a produção de diferentes modalidades de ideias necessárias à produção de mercadorias e de desumanização do homem. Não se refere estritamente ao modo como pensa o capitalista, de coisificação das relações sociais, mas ao modo de pensar necessário a reprodução do capitalismo, à reelaboração de suas bases de sustentação ideológicas e sociais.(MARTINS, 1980:XI-XII *apud* MARTINELLI, 2008. p. 65.)

Esses agentes sociais, como mecanismo ideológico, transmitiam uma ideia de harmonia social, negando as contradições e fazendo acreditar que havia um real interesse da classe dominante na vida e bem-estar da classe trabalhadora através da prestação de serviços sociais.

Porém, esses serviços sociais não eram tiradas do lucro da classe dominante, mas da exploração da classe operária, uma vez que toda a riqueza social é gerada pela classe trabalhadora e é redistribuído para os diversos segmentos da sociedade, tais como: o salário do próprio trabalhador, o lucro da burguesia e os juros daqueles que detêm o capital (IAMAMOTO, 2000). Parte dessa riqueza socialmente produzida é canalizada para o Estado, por formas de taxas e impostos, redistribuídas à população como formas de serviços assistenciais e previdenciários. Esses serviços nada mais são do que uma forma transfigurada da parcela do valor criado pela classe trabalhadora e apropriado pelos capitalista e pelo Estado e é devolvida então a sociedade, em forma de serviços sociais atingindo principalmente a classe trabalhadora em suas diferentes frações. Como afirma lamamoto (2000, p.92): “Tais serviços, públicos e privados, nada mais são do que a devolução à classe trabalhadora de parcela mínima do produto por ela criado não apropriado, sob uma nova roupagem: a de serviços ou benefícios sociais.” No século XX, o desenvolvimento da noção de serviços sociais, está ligado ao avanço da noção de

cidadania. Para Marshall<sup>16</sup>, o conceito de cidadania envolve especificamente três elementos que estão relacionados entre si, porém não coincide no tempo. Que são:

1. O elemento civil: onde estão os direitos necessários à liberdade individual (ir e vir, imprensa, pensamento e o direito à propriedade e concluir contratos válidos) e ainda o direito a justiça.
2. O elemento político: onde compreende o direito de participar do poder políticos por partidos ou organizações de autoridade política e ainda como eleitor.
3. O direito social: que se refere a tudo que vai desde um mínimo de bem estar econômico e segurança para participar da herança social completa, vivendo como alguém “civilizado” que corresponda à forma da sociedade que está inserido<sup>17</sup>.

Marshall parte sua definição do contexto de organização social capitalista e liberal onde as relações sociais de produção são para o avanço da economia de mercado, sob a égide da concorrência livre, para isso, é necessário assegurar (na forma jurídica e cultural) a liberdade individual (elemento civil). Com a ideia de liberdade individual assegurada, a noção de igualdade jurídica também, com direitos e obrigações a partir das condições da qual participa na sociedade, sua participação como cidadão (elemento político), com esses elementos garantidos o patrão e o empregado estão em relações igualitárias para firmarem contrato de trabalho, onde o proprietário dos meios de produção pode comprar a força de trabalho do proletário, por um salário. O elemento do direito social começa a ser entendido como direito a partir do século XX, com o fim da *Poor Law*, que havia deixado um estigma em todos aqueles que dela precisassem, como uma pessoa que deixava de ser cidadã, uma vez que tratava a necessidade dos pobres como algo alternativo e não como um direito de segurança e mínimo de bem-estar. Marshall elabora suas definições, sem levar em conta os conflitos de classes e as disputas por melhores condições de vida, além dos movimentos operários que levaram a formação da ideia de cidadania, que culminaram ou foram corolário das citadas revoluções (IAMAMOTO, 2000).

Com o avanço do modo de produção capitalista e a complexificação de suas relações, a velocidade das transformações sociais ocasionados pelo avanço das forças produtivas, as antigas leis da economia clássica já não conseguiam responder às

---

16Desenvolveremos melhor sobre o autor neste trabalho, em outro momento.

17T. H. Marshall. “Cidadania e classe social”. In. Cidadania, classe social e “status”. Rio de Janeiro, Zahar, p.57-114. Citado por IAMAMOTO (2000, p. 89).

demandas sociais cada vez mais evidentes, discursando a igualdade e promovendo a desigualdade, assim o liberalismo começa a apontar seu fracasso (IAMAMOTO, 2000).

Diante da inevitável prova de que o avanço da economia liberal deixa rastros de miséria e revolta, o Estado precisa assumir os encargos sociais para garantir o avanço do capitalismo e evitar um colapso social. Assim, por pressão das circunstâncias e da organização da classe trabalhadora, assume para si a promoção destes encargos. Por conta dessa conjuntura garante direitos aos diversos segmentos da sociedade, entre eles, o desenvolvimento e a expansão da escola pública, que intensifica e abrange os direitos sociais e a noção de cidadania, além disso, evita o alto número de crianças e jovens nas ruas, freando a expansão da criminalidade e qualificando a força de trabalho para poder lidar com as máquinas, evitando assim prejuízos por mau uso. Portanto essas medidas assumidas pelo Estado podem ser consideradas como um protótipo do que hoje denominamos políticas sociais (BEHRING, 2011).

As relações comandadas pelo capital fazem com que toda a riqueza socialmente produzida seja apropriada por uma parcela da sociedade, enquanto a outra só pode ter acesso à sobrevivência pelo salário ou por meio das políticas sociais. Mas a acumulação de riqueza por uma parte da sociedade se dá através da exploração do trabalho dessa outra parte, portanto, quanto mais riqueza, mais exploração da mais-valia, também maior a pobreza. Sendo assim a liberdade e igualdade, que é aquela necessária para a toda troca de mercadorias equivalentes, através da relação de livres proprietários, um da força de trabalho e outro dos meios de produção da vida são meramente jurídicas para unir classes antagônicas sobre uma relação de poder e exploração, e não material (IAMAMOTO, 2000). Ou seja, a noção de cidadania e igualdade tem como contradição a desigualdade econômica e política entre as classes sociais, sendo uma a condição de existência da outra. Afirma Iamamoto: “os “direitos sociais” têm por justificativa a cidadania, embora seu fundamento seja a desigualdade de classes”. (IAMAMOTO, 2000) Sendo assim, quando se pergunta para quem se dirige os serviços sociais, essa prestação de serviços dirige-se àqueles que participam da produção da riqueza socialmente produzida por meio do trabalho, mas não possuem capitais e nem propriedades da terra. São serviços que vem para suprir as necessidades daqueles que não conseguem ter o nível de vida médio dos outros “cidadãos”, não possuem os mínimos

sociais para o bem-estar e participar da herança social completa, como afirmam as definições de Marshall, teoria hegemônica na classe dominante.

#### **1.4 Transição do conceito de Proteção Social.**

Políticas sociais surgem a partir da ação do Estado, que se movimenta a partir do conflito entre as classes, e que interfere nas relações sociais, com o objetivo de salvar a ordem vigente (neste caso o capitalismo) do colapso total, como forma de processar as contradições latentes, que podem oferecer risco de sobrevivência a ordem (POULANTZAS, 1982).

Sua origem é comumente ligada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa ocidental do final do século XIX ou ainda na passagem de capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista, mas especificamente na fase tardia pós Segunda Guerra Mundial (BEHRING, 2011). Porém, não se consegue pontuar o início do que se denomina política social, porém há na história sinais que apontam como se desenvolveu no seio da sociedade de luta de classes. As sociedades pré-capitalistas, ainda sem privilegiar as forças do mercado, assumiram certas medidas sociais, porém para se manter a ordem social vigente e punir aqueles que eram considerados vagabundos, junto a caridade privada e ações de filantropia são consideradas como proto-formas de políticas sociais. As mais elevadas foram aquelas tomadas na Inglaterra como forma de leis desenvolvidas antes da Revolução Industrial<sup>18</sup>.

Essas leis que se espalharam pela Europa no período anterior a Revolução Industrial estabeleciam uma forma de coerção pelo trabalho, punindo e reprimindo o trabalhador, carregavam objetivos fundamentais como estabelecer o imperativo do trabalho a todo o proletariado. Essas legislações criavam condições que diferenciavam os pobres entre os “merecedores” e “não-merecedores”. Os pobres que mereciam serem atendidos eram aqueles que tinham sua incapacidade laborativa comprovada e alguns já adultos capazes, que pela moral da época eram considerados “merecedores” (em geral, nobres empobrecidos). A esses era assegurado um tipo de assistência minimalista e restritiva, sustentada pelo discurso cristão de ajuda, portanto não era um direito, era benesse. E os “não-merecedores” eram aqueles que apresentavam capacidade para o

---

18 Entre elas: Estatuto dos Trabalhadores, 1349; Estatuto dos Artesãos, 1563; Lei dos Pobres, 1531; Lei de Domicílio (Settlement Act), 1662; Speenhamland Act, 1795; Nova Lei dos Pobres, 1834 (BEHRING, 2011).

trabalho, mesmo que mínima, e também julgado pela moral da época. As leis tinham a função de ditar as formas de vida dos trabalhadores com relação ao trabalho, principalmente impedindo a mobilidade do trabalhador, mantendo a organização tradicional de trabalho, porém os critérios de assistência estavam também ligados à formação moral dos agentes que cediam ou vetavam o acesso a essa “ajuda” (BEHRING, 2011).

A Lei de *Speenhamland*, instituída em 1795, estabelecia o pagamento de um abono financeiro, que era complemento no salário, cujo valor era baseado no preço do pão. Era uma lei menos repressora, pois estabelecia que qualquer trabalhador (empregado ou não) recebesse essa quantia, caso não alcançasse o rendimento determinado, porém, essa lei proibia o trânsito dos trabalhadores, ou seja, a mobilidade geográfica de força de trabalho. Essa lei vem diferenciar-se das outras, uma vez que era direito do trabalhador pobre que alcançava uma renda mínima independente de seus proventos, mesmo assim é um avanço tímido para o trabalhador e um empecilho para o avanço do capitalismo, devido ao fato dessa lei ainda impedir a sociedade de mercado. Lembra Behring e Boschetti (2011, p. 49): “Essa lei introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era que ‘o direito de viver’ e, até ser abolida, em 1834, ela impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo”.

A *Speenhamland* introduz a idéia de direito do trabalhador (incapaz ou não), à proteção social pública, ainda com marcas conservadoras, sob o imperativo do trabalho, diminui o risco de rebeliões sociais agudas. Diante do esgarçamento da *Poor Law* duas alternativas se apresentavam: controlar os salários e fazê-los compatíveis com o custo de vida ou tomar a estrutura já existente das *Poor Laws* e através da arrecadação de impostos, subsidiar os trabalhadores, esta foi a mais viável, sendo assim os agentes de operacionalização da *Poor Law* subsidiaram o salário dos trabalhadores. Outras duas questões devem ser salientadas, com relação a ideia de proteção social, referente a *Speenhamland*:

1. A preocupação com todos aqueles que viviam em pobreza, rompendo a associação assistência / trabalho assalariado.
2. Devido o conflito desta lei com as forças livres do mercado, a política social se torna tema e objeto de estudos teóricos e filosóficos, principalmente por parte dos intelectuais do liberalismo nascente. (PEREIRA, 2011)

Em 1834, a *New Poor Law* (Nova Lei dos Pobres), é promulgada já sob o modo de produção capitalista, acelerado pela Revolução Industrial, consolidando uma sociedade de mercado. E com isso a burguesia nascente consegue abolir a *Speenhamland law*. O primeiro ataque dos pensadores liberais, sob a acusação que leis como essa interferia na ordem natural da sociedade, rasgando todo o tecido social, implantavam a indolência entre os pobres, além de acostamá-los a conseguir sobreviver sem ter de trabalhar. Instaurado, por fim, no capitalismo o trabalho como única fonte de renda, colocando o trabalho da assistência para a filantropia. Revogados os restritos direitos dos trabalhadores, os pobres eram colocados em albergues, condenados a trabalhos forçados, aqueles que eram considerados aptos, deixando uma massa de trabalhadores pobres e miseráveis para serem explorados pelo capital nascente. O sistema de salários no livre mercado exigia medidas que colocasse o trabalhador à disposição da exploração, da mobilidade geográfica (mercado de trabalho, mercantilização da força de trabalho) a qualquer salário. Mesmo sendo as legislações punitivas e restritivas do pré-capitalismo, que agiam por meio da assistência e do trabalho forçado, a suspensão dessas tímidas e repressivas medidas que assegurava certa renda ao trabalhador, no ápice da Revolução Industrial atira os pobres à “servidão da liberdade sem proteção” onde o trabalho está totalmente alienado ao capital, provocando o alastramento da miséria. (BEHRING, 2011)

A partir do final do século XIX, as formas de proteção social foram transfigurando-se, a luz do liberalismo, para atender as devidas demandas do capital. Uma vez frustrado o ideal determinista que com o avanço da tecnologia, também toda a sociedade avançaria, podendo gozar dos benefícios de maior democratização do cenário político, com o fim do absolutismo, e a expansão da cidadania. Ficando evidente o oposto, a miséria e a pobreza se alastraram, quase que concomitantemente ao avanço das técnicas e tecnologias e as organizações operárias ameaçavam a ordem social. As leis até então eram arraigadas no período pré-industrial, com caráter paternalista, encarcerador e autoritário. Sinal das novas mudanças na forma de conceber e gestar a proteção social, são o surgimento de políticas sociais na Suécia uma espécie de “Estado de Bem-Estar” e com Von Bismarck (1880), com os seguros sociais na Alemanha. (PEREIRA, 2011)

Três movimentos se intensificam no período pós-revolucionário, que contribuem para a transição de conceito de políticas de proteção social no modelo pré-revolucionário para a forma moderna, industrial, de acordo com Pereira (2011):

- 1) A revolução industrial;
- 2) A democracia de massas;

### 3) Constituição dos Estados Nacionais.

Assim como as revoluções políticas, a Revolução Industrial, trouxe mudanças estruturais na forma de reprodução da vida social, alterando a dinâmica de setores como agricultura, comunicações, transporte e inevitavelmente o processo de trabalho, que traz uma nova forma de acumulação de riquezas e de exploração da força de trabalho humana. A revolução industrial marca definitivamente a passagem do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista, na qual se afirmam duas classes antagônicas e conflitantes, sendo que a burguesia se solidifica como classe dominante. (PEREIRA, 2011)

Com o fenômeno da luta de classes, e o aviltamento das expressões da Questão Social, apresentando perigo para vida e hegemonia da classe dominante, a burguesia e o Estado precisa assumir para si as responsabilidades de controlar ou amenizar os conflitos existentes, nesse período o “social” toma a pauta das discussões e estratégias através de medidas legais e políticas, na intenção de regular a relação conflituosa existente entre a força de trabalho e as demandas do mercado. Assim as leis também deveriam acompanhar o processo de modernidade, superando o conceito de proteção social do Estado absolutista, o novo Estado liberal com as noções de cidadania aprofundada, principalmente, por influência da Revolução Francesa, aponta as antigas leis de proteção social como danosa para a Nação e para os indivíduos. Esse movimento contrário dos liberais do Estado Moderno, às formas de proteção social vigente e a crescente investida das manifestações da classe trabalhadora contra a classe dominante, criou-se um campo fértil para o surgimento de um conceito de proteção social moderno, que atendam a racionalidade de gestão social, racionalizada com plano político e econômico, igualmente moderno, que se associam as noções de bem-estar aprofundados pelo conceito de cidadania. Assim ao *Welfare State* é o marco diferenciador e moderno, da transição do conceito de proteção social, antes paternalista, autoritário, não compatível com a nova economia de mercado, para uma proteção social moderna com planejamento socioeconômico compatível com as demandas de mercado. Para Potyara Pereira (2011), esses acontecimentos marcaram o início do *Welfare State*.

O segundo elemento importante que contribui na mudança de conceito de proteção social, também no século XIX, é a expansão das democracias de massas. Essa modalidade de democracia é associada a transformação do Estado Absolutista em Estado Social de direitos, que envolve as disputas pelo sufrágio restrito ou universal, assim como a divisão dos poderes políticos. (CARNOY; PEREIRA; 2006, 2011)

Para Carnoy (2006, p. 22):

Escritores clássicos tais como Hobbes e Locke desenvolveram suas ideias nos estertores das mudanças políticas em curso na Inglaterra. De fato, o conceito básico de democracia representativa existia nesses países desde o século XIII (a Carta Magna e o Parlamento inclusive a casa dos comuns, datam daquela época) e pode-se considerar que estava presente nos protestos dos nobres por seus direitos feudais, conta as tentativas de centralização do poder nas mãos de um rei. Não obstante, ainda que não seja suficientemente óbvio que a democracia representativa é um conceito cuja origem coincide com o surgimento da burguesia, não prática sua difusão e institucionalização são identificadas com o crescimento do capitalismo e do poder econômico e político burguês.

A democracia liberal se molda no reflexo das lutas políticas, ocasionadas pelo avanço do capitalismo inglês e francês, ainda na disputa por evitar a monarquia e rebeliões sociais. É de caráter revolucionário, uma vez que rompe com a ideia de poder divino sobre as relações políticas e econômicas, superando a autoridade dos preceitos religiosos sobre a lei dos homens. Os liberais clássicos basearam suas teorias a partir do estado de natureza humana (os contratualistas), no comportamento individual e na relação entre indivíduos. Superando assim os argumentos religiosos de repressão das paixões humanas, para controlá-las. A força civilizadora que controlaria as paixões humanas destrutivas, através da coerção seria o Estado, que é o responsável pelo “bem-estar” geral da sociedade, intensificando as disputas pelo aprofundamento da cidadania (CARNOY, PEREIRA; 2006, 2011).

O avanço das forças produtivas, a força do movimento operário, os ideais da Revolução Francesa, que aprofundam os conceitos de cidadania, a economia de mercado, provocam mudanças estruturais, que contribuem para a queda do Estado Absolutista. Os conceitos de cidadania que configuram os direitos civis e políticos rompem com o caráter restritivo do Estado, as organizações de manifestações proletárias, além do Movimento Cartista, também as organizações em sindicatos e partidos, que favorece a classe explorada participar das decisões políticas, fazendo então efetiva a cidadania também para essa parcela. Toda a dinâmica econômica, social e política, de forma dialética resultam no avanço das forças produtivas, a solidificação do capital como modo de produção hegemônico, e no reconhecimento do proletariado como classe e parte das relações sociais, com poder de interferência significativa na dinâmica social (PEREIRA,2011).

Um fato importante na discussão das contribuições da democracia de massas para configuração das políticas públicas e sociais é a disputa entre a elite votante que defendia a restrição do sufrágio e a classes populares que buscam a universalização do sufrágio, que era uma força política, reconhecida pelo Estado e pela elite, uma vez que essa era

uma das formas da inserção das camadas populares na relações e disputas dentro do Estado.

Essa nova relação de forças antagônicas e conflitantes, transforma o Estado Absolutista em Estado Social de Direitos, alterando assim a função social deste dispositivo, que além de zelador político dessas relações conflitantes ou convergentes da sociedade, também se torna o regulador do processo produtivo e começa a interferir no processo de acumulação. (PEREIRA, 2011; MARQUES, 2015)

Para organizar essa nova dinâmica que se compatibiliza com os ideais liberais e fundamentos basilares da sociedade capitalista (exploração do trabalho humana para extração de mais-valia e propriedade privada dos meios de produção), o Estado, para responder às demandas provindas das instituições dos diversos setores sociais, é pressionado a racionalizar suas estratégias de gestão correspondendo ao projeto de sociedade moderno. Uma nova gestão moderna e racional exige novas técnicas que atendam às demandas emergentes, assim o Estado começa a investir em formas de qualificação profissional, recorrendo ao campo científico, incidindo nas áreas de conhecimento, financiando novas carreiras que se inserem na investigação social, com intuito de operacionalizar assim suas ações de forma mais incisiva no gerenciamento dos problemas sociais, fazendo-se capaz de elaborar políticas de alcance nacional. Sobre esse tema lembra Potyara Pereira (2011, p. 35-36): “[...] surgiram a teoria da decisão, a cibernética, a investigação operativa, a Sociologia Aplicada, o Serviço Social e a Política Social identificada como *Welfare State*.”

Enfim, desse acontecimento, de democracia de massas, podemos ressaltar as características que reconfiguram as correlações de forças dentro do ambiente do novo Estado Moderno:

- Participação política da parcela explorada da sociedade;
- É um resultado das lutas de classes;
- Avanço das forças produtivas;
- Penetração do capitalismo em toda a sociedade;
- Modernização da gestão pública, em substituição ao Estado Absolutista (PEREIRA,2011).

O terceiro acontecimento que contribui para a transição de conceito de proteção social é a constituição dos Estados Nacionais. Como já descrito várias vezes ao longo do texto, o antigo modelo de Estado Absoluto, era incompatível com as demandas da modernidade, uma vez que o Rei concentrava em si o poder de legislador, juiz,

governando todo o território sob seu domínio como sua propriedade. Além da forma de poder ser passado de forma hereditária, seguindo uma linhagem real ou aristocrática como regia a tradição de cada reino, centrando assim o poder na família e na propriedade que eram os fundamentos basilares desse tipo de governo. Evidentemente essa forma de gestão não contribuía para o avanço da economia de mercado. Esse modelo de Estado, se assola ainda no século XVIII, passando pelos regimes absolutistas, até o início da consolidação do Estado Moderno, que traça suas características principais no século XIX, com a marca crescente de intervenção estatal nas relações sociais e ampliação da cidadania (PEREIRA, 2011).

A manutenção e legitimação do Estados-nação, teve de impor mudanças estruturais nas relações de poder, rompendo a hereditariedade do poder centrado na família; organizar a administração de forma jurídicas; superação do paternalismo, substituindo a relação senhor x servo, pela relação patrão x empregado, libertando a força de trabalho do servo, deixando de ser propriedade do senhor; criação do sistema nacional de autoridade pública, fator relevante para a ampliação da cidadania e democratização da política social; estabelecimento do governo como autoridade pública, fazendo assim sofrer outras formas de pressão, como a de instituir a proteção social como um direito do cidadão<sup>19</sup> e dever do Estado.

Outro elemento com relação ao Estados-Nação, foi colocar o conceito propriedade ao indivíduo e a regulamentação de forma jurídica que garanta os indivíduos cidadãos o direito à propriedade. Potyara Pereira (2011, p. 36), assim define Estados Nacionais: “constituição de um estado circunscrito territorialmente, dotado de poder coercitivo à última instância e de soberania face aos indivíduos e grupos sob a sua jurisdição e a outros estados igualmente soberanos” (PEREIRA, 2011).

Esses elementos que se inter-relacionam e se desenvolvem de maneira dialética dentro da sociedade, provocam mudanças nas formas de pensar essa mesma sociedade, transformando as estratégias de atuação e inserção social, a partir dos interesses de

---

19 No início da colonização britânica na América, os índios não eram parte dos povos conquistados, eram considerados nações, tanto que existiam relações comerciais inter-nações e participaram na guerra entre ingleses e franceses. Porém quando se inicia a história do estado nação dos Estados Unidos (lugar descrito por Tocqueville, como berço e exemplo de democracia), os índios são expulsos das terras, considerados como estrangeiros, tiveram suas terras saqueadas, foram quase exterminados e os sobreviventes foram encerrados na sociedade estadunidense como raça colonizada. Até então a relação racial era restrita aos negros, que eram a força econômica da colônia. Com a população negra demograficamente minoritária e a população indígena quase exterminada a formação do Estado-nação nos Estados Unidos foi por maioria branca, que depois aprofunda com a imigração milhões de europeus. Com a concentração de propriedade de terra nas mãos dos brancos, esses começaram a ter grande participação na vida política da sociedade e conseqüentemente, mantinham a relação de colonialidade com os negros e índios, que não tinham condições econômicas para disputar participar na vida política daquela sociedade. Os brancos que vinham de fora, eram acolhidos para participarem naquela democracia (entre brancos) que havia se instalado ali. E com essa discriminação fortemente acentuada se inicia o Estado-nação dos Estados Unidos (QUIJANO, 2005).

classe e de suas frações, assim inevitavelmente provoca a mudança da concepção de Estado, resultando em uma nova dinâmica de gestão da sociedade, afetando então a concepção também proteção social, que se molda a partir da dinâmica da luta de classes, que altera as relações de produção. Superando o conceito paternalista, autoritário e se torna um mecanismo de intervenção na dinâmica social que corresponda a políticas racionalizadas, compatível com as necessidades econômicas, sociais e políticas de um estado capitalista moderno.

Porém, tudo o que é sólido se desmancha no ar<sup>20</sup>, meados do século XIX e início do século XX, será de enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de todo o ideário de orientação econômica liberal. O avanço do movimento operário que se insere nas políticas de governo, obrigando a classe dominante a ceder em diversos aspectos. Inúmeras revoltas operárias, a Revolução Russa de 1917, causando efeito de fortalecimento dos demais movimentos operários por todo o mundo; o fordismo como novo sistema de produção, colabora para que os movimentos de trabalhadores tenham práticas coletivas para fazer acordos de trabalho e peticionar ganhos de produtividade. Outro fenômeno que atinge os princípios do liberalismo e fere sua narrativa a concentração de capital, formando monopólios empresariais que dominavam o mercado, interferindo na oferta e demanda de produção, a criação de empresas em atividades específicas de mercado que exigiam altos custos, no intuito de avançar faziam empréstimos altos de bancos, estreitando a relação do capital bancário com o capital industrial. Monopólios e capital financeiro, feriam o discurso moral da livre concorrência. A concorrência entre capitalistas do mundo para dominação de mercado tomou formas cruéis que foram duas guerras mundiais. Porém o *crash* de 1929, marcou profundamente a economia liberal, deixando evidentes seus limites, não é sem motivos que ficou denominado na história como a Grande Depressão. (BEHRING, 2011)

Para Hobsbawn (1995) a Grande Depressão, destruiu o liberalismo econômico e coloca em dúvida o livre-mercado, a Grã-Bretanha se retira do livre-comércio, causando alarde para os outros países que começam a construir políticas econômicas de autoproteção. Nos EUA, Roosevelt com o *New Deal*, recuando com o liberalismo, intervindo e regulando nas políticas agrícolas, industriais, monetárias. Alguns países tiveram que priorizar as considerações sociais, devido ao perigo implícito que assombrava o mundo, a radicalização da esquerda – o socialismo – e a radicalização da direita – nazismo; fascismo.

---

20 Frase retirada do Manifesto do Partido Comunista (2012).

Numa época em que o comércio mundial caiu 60% em quatro anos (1929-32), os Estados se viram erguendo barreiras cada vez mais altas para proteger seus mercados e moedas nacionais contra os furacões econômicos mundiais, sabendo muito bem que isso significava o desmantelamento do sistema mundial de comércio multilateral sobre a qual, acreditavam, devia repousar a prosperidade do mundo. A pedra fundamental do sistema, o chamado “*status* de nação mais favorecida”, desapareceu de quase 60% de 510 acordos comerciais assinados entre 1931 e 1939, e, onde continuou, foi em geral numa forma limitada (HOBBSAWN, 1995. p,99),

As políticas de proteção econômica tomada pelos países capitalista na Europa, afeta os preços de mercadorias para as colônias, além que de as políticas econômicas tinham efeitos diversos nos países colonizados, essa situação gera insatisfação no mundo colonizado, favorecendo inúmeros protestos anticoloniais contra o governo central, África Ocidental, Caribe e Índia, são expressão desse momento histórico de lutas anticoloniais (HOBBSAWM, 1995).

Na América Latina, a Grande Depressão foi sentida de forma diferente, os governos que estavam no poder caíram e subiram muitos partidos de esquerda, porém, foram solapados por ditaduras militares ou o fenômeno populista-nacionalista, com alianças militares, como no Brasil. Em alguns países organizações revolucionárias, assumem o poder, como o caso do Peru. Uma forte expressão desse momento é a queda do presidente de Cuba, que após a posse Roosevelt, os habitantes da ilha, derrubam seu presidente odiado e corrupto (HOBBSAWN, 1995)<sup>21</sup>.

---

21 Para aprofundar esse assunto, consultar: A Era dos Extremos, o breve século XX – 1914-1921, de Eric Hobsbawn, páginas 100-111.

## CAPÍTULO 2 – O NEOLIBERALISMO SEM PÁTRIA, MAS COM PATRÃO.

*Porque vocês não sabem do lixo ocidental,  
Não precisam mais temer  
Não precisam da solidão  
Todo dia é dia de viver  
Eu sou da América do Sul  
Eu sei, vocês não vão saber  
Mas agora sou cowboy  
Sou do ouro, eu sou vocês.*<sup>22</sup>

### 2.1 Tudo que é sólido se desmancha no ar: o desgaste liberal.

A década de 1929 a 1933, o liberalismo está desgastado, ou se agarra com desespero as paredes de sua nova na tentativa de sobreviver e no cenário mundial três tendências disputavam por hegemonia, o socialismo com o grande expoente da URSS, que rompe com o capitalismo e parece não se afetar com as crises, além de que as análises de colapso e esgotamento do capitalismo, de Marx, se concretizavam. A social-democracia moderada, de movimentos trabalhistas não comunistas, que aparece na perspectiva, mas é entendida como um efeito da Grande Depressão, portanto, superando a crise não poderia continuar, porém, só seria tomada em sério, pós Segunda Guerra Mundial. Enfim o fascismo aponta na disputa, aproveitando da tradição alemã de repulsa às teorias neoclássicas do liberalismo, tornadas hegemônicas no final do século XIX e de um governo alemão implacável disposto a acabar com o desemprego a qualquer custo, durante a Grande Depressão passou por ela de forma rápida. (HOBSBAWN, 1995)

Com a Europa ainda sem rumo e fechada em seus países, como forma de autoproteção esses cenários ganham certo espaço, mas se tornam hegemônicas, no pós Segunda Guerra Mundial, mostram sua força.

Os radicais, socialistas e comunistas que viveram esse período tinham a tendência a ver a era da crise global como agonia final do sistema capitalista. Diziam que o capitalismo não mais podia dar-se ao luxo do governar através da democracia parlamentar e sob liberdades liberais, que incidentalmente haviam proporcionado a base de poder aos movimentos trabalhistas e moderados e reformistas. Diante de problemas econômicos insolúveis e/ou uma classe operária cada vez mais revolucionária, a burguesia agora tinha de apelar para a força e a coerção, ou seja, para alguma coisa semelhante ao fascismo (HOBSBAWN, 1995. p. 139).

---

22 Música: Para Lennon e McCartney; Compositores:Lô Borges/Márcio Borges/Fernando Brant (1970); Albúm: Milton.

Após as guerras, a busca para vencer o desemprego em massa toma a preocupação dos países capitalistas. Para esse problema, se destacam as ideias do economista inglês John Maynard Keynes (1883 – 1946). Pontuando que a geração de renda dos trabalhadores em pleno emprego alavancaria os países em recessão, sendo assim o governo precisaria gerar demanda. Essas propostas são tomadas como prioridade, uma vez que o desemprego em massa representava risco político e social. Sob esse temor foram aprovados modernos sistemas previdenciários em toda a década de 1930.

Outro elemento, toma a preocupação dos países capitalistas é a União Soviética, que parecia não ter se afetado pelas crises do capitalismo, que afastava esses perigos com o Planos Quinquenais, crescendo de maneira assustadora, superando numericamente os países de capitalismo central (Como a Grã-Bretanha e França), que viam seus números de produção e índices econômicos caírem. Muitos países capitalistas vão à URSS para verificar a experiência e tentar entender o que está acontecendo em suas economias. Assim, no pós Segunda Guerra, era claro a necessidade de intervenção do Estado sobre a economia, uma vez que outra experiência com a de 1929 seria fatal para todas as economias liberais. Assim, o planejamento é incorporado às estratégias de economia liberal e em 1945, com os movimentos comunistas enfraquecidos fora da URSS e o fascismo derrotado pela união de forças da Grã-Bretanha e URSS, o liberalismo toma sua nova forma mais robusta, reformada e o *Welfare State* toma o cenário.<sup>23</sup>

O *Welfare State* marca profundamente a concepção de políticas sociais, no pós Segunda Guerra e para fins deste trabalho, serão pontuadas aqueles aspectos resumidos, uma vez que a bibliografia para o mesmo é vasta.

O período entre guerras não é de expansão de políticas sociais, porém, é o momento de consolidação da intervenção estatal e ampliação de instituições para este fim. Pós Segunda Guerra Mundial, os sistemas previdenciários e aqueles ligados a seguridade social tomam lugar nas discussões econômicas dos países capitalistas e nas ações do Estado. Os países escandinavos e a Alemanha, já tinham práticas de seguros sociais antes das guerras, no entanto, a recuperação rápida da Alemanha da Grande Depressão (1929-1933) chama atenção dos países capitalistas. Essa experiência traça algumas características para as ideias que vão conduzir as práticas e dinâmicas de políticas de seguridade social, que no caso alemão, tinha objetivo de avançar com um projeto nacional-militarista (GOMES, 2006).

---

<sup>23</sup> Para mais detalhes consultar: Era dos Extremos: o breve século XX: 1914 – 1991; de Eric Hobsbawm.

Outra experiência que se destaca é a política do Presidente Roosevelt, o *New Deal*, com intuito de recuperar a economia estadunidense do maior e mais profundo colapso de sua história, que foi o *crash* de 1929, criação de um sistema de seguro social, aposentadorias, sistema de seguro-desemprego; auxílio financeiro para famílias menos abastadas e com dependentes, portanto, não eram políticas universalistas, mas residuais (voltaremos a essas diferenciações mais a frente). Porém, o *New Deal* não recuperou a dinâmica econômica dos EUA. No começo da década de 1940 o desemprego ainda alto e ameaçador. Somente com a Segunda Guerra Mundial, os EUA se recuperam da crise de 1929 (GOMES, 2006).

As políticas de seguridade social em ambos os casos (Alemanha e EUA) são tomadas como uma forma de responder às mudanças nas estruturas de produção capitalista, de forma racional e modernizada, inserindo também os movimentos contraditórios ao capitalismo, como os movimentos operários fortalecidos na Europa e nos EUA, no projeto nacional, industrial e militar, temendo a ameaça da URSS (GOMES, 2006)

Três modelos se destacam na caracterização do sistema de seguridade social, ou de Estado de Bem-Estar Social:

1. “Laissez-faire”: o Estado garante o mínimo para pessoas em situações de rendas baixa, deixando os outros elementos para o mercado, como por exemplo os EUA;
2. Social-democracia: garante serviços universais, sob noção de igualdade e cidadania, como nos países escandinavos;
3. Sistema de seguros: se destaca pelo compromisso estatal, onde se prioriza a segurança do indivíduo, acima dos ideais de igualdade e cidadania. Para isso é fundamental construir um sistema de seguridades, como na Alemanha, que se caracteriza como uma economia de competição administrável, tanto no mercado interno, quanto no mercado internacional, medidas de proteção econômica, intervenção estatal e anticíclicas (ESPING-ANDERSEN, 1991)

O *Welfare State*, segundo Esping-Andersen (1991), não pode ser tomada somente como algo linear, com características fundantes fechadas, uma vez que assume várias formas, em cada momento histórico e local em que se implanta, se inter-relaciona com as dinâmicas econômicas, políticas e sociais, não sendo contraditório nem com o democracia, nem com autoritarismo, em alguns momentos para evitar o avanço do

liberalismo, em outros para a avançar a economia de mercado, ou ainda para avançar com projetos de nacional-industrial-militar<sup>24</sup> (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Esping-Andersen (1991) busca caracterizar o *Welfare State* a partir de três chaves de análise. A primeira é a partir das reflexões de Therborn, que caracteriza um Estado com atividades rotineiras voltada para as famílias e suas necessidades. A segunda, a partir de Richard Titmuss diferenciar entre *Welfare State* residual e institucional: a) Residual: o Estado assume responsabilidades quando família e/ou mercado são insuficientes para atender as demandas. Portanto usa a lógica de tipificação entre merecedores e não merecedores; b) Institucional: é de caráter universal um compromisso da instituição, do Estado.

A terceira chave de análise é escolher critérios teoricamente, que podem ser os dois citados acima, ou outros com intuito de formar parâmetros que possam julgar que tipo de *Welfare State*, ou qualquer programa social, no entanto, alerta o autor: “isto é a-histórico e não apreende necessariamente os ideais e intenções que os agentes históricos tentaram realizar com as lutas pelo *Welfare State* (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.101).Essas abordagens de Gomes (2006) e Esping-Andersen (1991), corroboram na busca de pensar o *Welfare State* de forma dinâmica e inter-relacionada com os movimentos e dinâmicas sociais, políticas e econômicas, indo além das atribuições relativas a direitos e garantias sociais, mas também, pensar o Estado e sua organização, junto ao mercado e aos indivíduos (ou famílias, como aborda Esping-Andersen).

Essa forma de organização, o *Welfare State*, que é marcado pela ingerência do Estado sobre o mercado, onde ambos se articulam e se responsabilizam, para a gerenciamento de políticas de pleno emprego, benefícios e serviços, sob a narrativa de promoção de direitos e cidadania, momento em que o capitalismo suporta mudanças na forma de vida daqueles denominados cidadãos, tais como, os seguros obrigatórios, salários mínimos, ampliação dos serviços de saúde e educação, programas de habitação (PEREIRA, 2011).

O Estado de Bem Estar Social não se configura propriamente como um Estado, mas um tipo histórico de sociedade, que não transforma a estrutura de dominação burguesa e nem as relações de propriedade até então vigente, porém marca profundamente as formas e relações de produção e reprodução de vida, altera o padrão de vida dos trabalhadores e suas formas de movimentos, como veremos mais à frente, ao pontuar o neoliberalismo (DUPAS, 1998; PEREIRA 2011).

---

<sup>24</sup>Exemplos como Grã-Bretanha, Alemanha, EUA.

Após pensar formas de análise e conceituação de Estado de Bem-Estar Social e algumas formas de inserção nas relações sociais, discutiremos três marcos orientadores de destaque, entre eles, Keynes e Marshall, já citados nesse trabalho e o Plano Beveridge.

Keynes se preocupava em entender as causas da Grande Depressão, assim escreve um livro intitulado “Teoria geral do emprego, do lucro e da moeda”. Buscava saídas democráticas e dentro do capitalismo para a recuperação da economia. Porém rompe com as ideias dos liberalistas clássicos, questionando a Lei de Say e a operação da “mão invisível”, afirmando que essas não oportunizam o equilíbrio que prometiam e não faziam com que toda a sociedade prosperasse a partir do desejo individual de prosperar e nem promovia o equilíbrio e auto-regulação, as provas disso eram as guerras e a Grande Depressão, assim também, rompe com a naturalização da economia. Para o economista inglês, negociador do Tratado de Versalhes e presidente do Banco Central, a demanda efetiva se dá na área da circulação, quando há bens e serviços que possam ser pagos, portanto quando não demanda desses serviços significa que não há formas de pagamentos, interrompendo essa circulação, leva-se a crise. Sendo assim o Estado deve intervir evitando a crise e afastando do cenário econômico, garantindo um alto nível de demanda agregada, isso se dá através de empréstimos e emissão de moeda, uma vez que se recorre a coleta de impostos afetaria a demanda privada. (BEHRING, 2011; PEREIRA,2011)

Na busca por elevar a demanda efetiva através da intervenção do Estado no propósito de evitar crises, passava por planificar a economia, evitando as consequências perigosas das flutuações e ficar atento aos momentos de “baixa” econômica, com movimentos anticíclicos; intervir na relação capital/trabalho, com políticas salariais, subsídios; com política fiscal; políticas de créditos combinada com políticas de juros e políticas sociais. Sendo assim afirmava seu programa sobre dois fundamentos: pleno emprego e maior igualdade social. Ambas se operacionalizam via o Estado, que consiste em gerar emprego através da produção de serviços públicos e aumentar a renda, promover igualdade social pela instituição de serviços públicos, como as políticas sociais. Assim o Estado conseguia regular as relações econômicas, não inibe a busca individual por bem-estar, porém, o Estado pode intervir, principalmente para aquelas pessoas que não são produtivas, entre elas crianças. Para esse sistema de produção a melhor forma de pensar era a produção para o consumo em massa, sendo assim, keynesianismo, tem

no fordismo<sup>25</sup> a técnica ideal que coaduna com seus objetivos. Ambas formas combinadas conseguem transformar e regular, além das relações de produção, também as relações sociais, quando, por exemplo, interfere nos acordos coletivos com os trabalhadores sobre os ganhos de produtividade (BEHRING, 2011; PEREIRA, 2011).

O Plano Beveridge, é um relatório elaborado pelo comitê de William Beveridge, onde se propunha a revisão de todas as formas de proteção social na Grã-Bretanha.

Esse relatório propunha uma completa revisão do esquema de proteção social existente na Grã-Bretanha, o qual, embora entre 1920 e 1930 contemplasse esquemas de pensões, saúde e seguro-desemprego, não impedia que milhões de pessoas permanecessem na pobreza e ainda se submetessem aos humilhantes e degradantes testes de meios para obter assistência pública (PEREIRA, 2011).

O Plano Beveridge, implementado por Clement Atlee, se torna o Sistema Beveridge de Seguridade Social, unificado e nacional, aboli os testes de meios, e combina políticas distributivas e contributiva, dando caráter de direito às políticas sociais, na década de 1940 sob a égide deste sistema são editadas a Lei Nacional de Seguros e a Lei Nacional de Assistência, são criados o Sistema Nacional de Saúde não contributivo e universal e políticas nacionais de emprego. Neste sistema de proteção social os direitos são universais e padronizados, direcionados para aqueles que dele precisar, o financiamento é de impostos fiscais e a gestão é estatal. Essas ações eram tomadas e explicadas sobre a narrativa de vencer “cinco grandes titãs”: ignorância, sujeira, doenças, indolência e miséria. Esse sistema de proteção também tinha suas fragilidades, uma vez que seus recursos eram provindos de contribuições mínimas e padronizadas, referentes ao seguro, ou seja, todos pagavam a mesma quantia para terem a mesma proteção, essa dinâmica com o passar do tempo gera déficit e não alcança todas as necessidades sociais. Suas formas de proteção a família se concentrava no homem, uma vez que sua força de trabalho poderia ser reproduzida através da exploração do trabalho doméstico concentrado na pessoa da mulher, assim as medidas eram tomadas para que as famílias permanecessem “unidas”. Essas fragilidades abrem caminho para outra tendência a “sociedade civil”. Em seus trabalhos seguintes Beveridge (Pleno Emprego em uma sociedade livre e Ação Voluntária) o papel de provisão de bem-estar social é conferida a sociedade civil (BEHRING, 2011; PEREIRA, 2011; HOBBSAWN, 1995).

O terceiro marco orientador é a sistematização da teoria de Marshall, já desenvolvida neste trabalho, porém, nesse momento nos deteremos a entender os

---

25 Sistema de produção introduzido em 1914, introduz a eletricidade e a linha de montagem para o sistema de produção em massa, aumenta absurdamente a produtividade, através de movimentos coordenados e estudados para que em menos tempo aumentassem a produção.

direitos sociais, que para o sociólogo, são direitos do século XX, iniciado pelas ideias socialistas, porém, se efetiva depois da Segunda Guerra, a partir do *Welfare State*. Os direitos sociais não são contraditórios a ingerência do Estado no mercado, uma vez que os outros dois são contra a intervenção em defesa das liberdades individuais<sup>26</sup>. Os direitos sociais dizem respeito a consumidores de bens e serviços sociais, enquanto os outros são para agentes que buscam sua própria provisão. Os direitos tradicionais são contra o Estado, os sociais são dados pelo Estado, por insistência social. Ou seja, a partir de Marshall os direitos tradicionais (aqueles que foram reivindicação nas revoluções burguesas) são incompatíveis, antagônicos e contraditórios com os direitos sociais, uma vez que os primeiros são voltados para o mercado e a busca individual por melhores condições de vida, os segundos impõem limites ao mercado. Para estes capitalistas os direitos sociais são pressões do Terceiro Mundo e das tendências comunistas, que forçaram a inclusão destes na Declaração Universal dos Direitos Humanos (BEHRING, 2011; PEREIRA, 2011).

Dadas essas características, o período de auge do *Welfare State* no capitalismo central, é conhecido como “anos de ouro”, com o capitalismo regulado, porém a partir dos anos 1960, começa a apontar seu desgaste e no começo dos anos 1970 são atacados, principalmente pela grande recessão (1973-74), agudizada com crise de altos preços do petróleo (HARVEY, 2008; HOSBSBAWM, 1995).

Com isso nos países de capitalismo periférico e dependente, a dialética da dependência, onde a América Latina é inserida na divisão global do trabalho, apontando o papel desta no sistema internacional de produção, de onde também se define o centro de acumulação mundial, a dialética da dependência. Essa relação periférica e dependente com o capitalismo central configura também o perfil de mercado que incide sobre a forma de organização do trabalho, aumentando a intensidade e a jornada trabalho, consequentemente maior expropriação do trabalhador, que além de ver parte do seu trabalho ser apropriado pela classe dominante, outra parte ainda é direcionada para repor a sua força de trabalho (PAIVA; ROCHA; CARRARO; 2010).

É preciso colocar em seu lugar o modelo concreto de capitalismo que irrompeu e vingou na América Latina, a qual lança suas raízes na crise do antigo sistema colonial e extrai seu dinamismo organizativo e evolutivos, simultaneamente da incorporação econômica, tecnológica e do crescimento interno de uma economia de mercado capitalista (FERNANDES, 1981. p. 45).

---

26 A formulação de T. H. Marshall (1967) sobre *cidadania*, num contexto de ampla utilização das estratégias fordistas-keynesianas, é paradigmática das transformações societárias daqueles anos, em que o tema da política social ganha um novo estatuto teórico, expressão de sua nova condição nas realidades concretas dos países, com destaque para o padrão de bem-estar social europeu (BEHRING, 2011. p. 101).

A organização do Estado Burguês dependente, deve levar em conta também o processo de acumulação interno, onde a burguesia local deve tirar seu lucro e criar campo para a burguesia internacional. Essas condições aviltam as expressões da Questão Social, precarizando as condições de vida da classe trabalhadora, fazendo com que o preço da força de trabalho esteja sempre baixo, as condições de vida e trabalho sempre precárias, com sistemas públicos de proteção social quase inexistentes ou ineficientes. Uma classe composta majoritariamente por trabalhadores informais, desempregados, que quase sempre não tem acesso às formas de proteção que são recorrentes da sociedade salarial (CASTEL, 2010; PAIVA, ROCHA, CARRARO, 2010).

A economia capitalista dependente está sujeita, como um todo, a depleção permanente de suas riquezas (existentes ou potencialmente acumuláveis), o que exclui a monopolização do excedente econômico por seus próprios agentes econômicos privilegiados. Na realidade, porém, a depleção de riquezas se processa à custa dos setores assalariados e destituídos da população submetidos a mecanismos permanentes de sobre-apropriação e sobre-expropriação capitalista (FERNANDES, 1981. p. 45).

É importante lembrar que políticas sociais, também atuam para a refuncionalização do excedente produtivo, como mecanismo de aproveitamento, para atender demandas próprias do modo de produção, uma forma de engolir as contradições e dar vida longa e dinâmica ao sistema econômico-social vigente, além da preservação e controle da força de trabalho. Mesmo como mecanismo de intervenção do Estado, não é natural deste, é o fruto da intensa e ininterrupta disputa entre burguesia e proletariado, da participação do Estado no processo de acumulação capitalista. Porém para efetivação destas políticas e real intervenção na dinâmica social, deve-se ter claro que o excedente econômico usado para as políticas sociais são produzida pelos trabalhadores e apropriadas pelo Estado (NETTO, 2011; PAIVA, ROCHA, CARRARO, 2010).

Na América Latina, devido o caráter dependente do Estado, que continua as relações econômicas coloniais com os países de capitalismo central, mandando parte do excedente para fora, outra parte para ser consumida pela classe dominante interna e uma mínima parte é destinada às políticas sociais demandadas pelas lutas populares que pressionam o Estado. Em processos morosos e intensos que eram frutos de insubmissão; insubordinação e possibilidade de ameaça real e urgente contra a classe dominante. “Capitalismo dependente caracteriza-se como uma formação social particular de desenvolvimento de acumulação de capital, em escala internacional, conforma e

condiciona cada dinâmica e estrutura interna” (PAIVA, ROCHA, CARRARO, 2010, pg. 161).

As políticas sociais parecem úteis também para a legitimação e hegemonia do poder para a classe dominante, pois estas não alteram sua posição de classe, protege seus privilégios e se perpetuam pela apropriação do excedente econômico repartindo com suas frações de classe e na reposição de força de trabalho explorada, além não colocar em risco a ordem social vigente, nem o mercado, nem a propriedade privada. As formas de manter a hegemonia burguesa dentro do capitalismo conseguem se adaptar a cada país dependente e condicionar sua economia para esse fim, usando o Estado como mecanismo de capilaridade de sua dominação. Uma vez que assim impede o conflito dentro da classe dominante, situação que coloca em risco sua posição privilegiada, correndo o risco de perder sua renda, seu status social e a dominação pelo poder. Além de contribuir para barganhar com partidos políticos, parlamentares e favorecer a iniciativa privada e o mercado, através de investimento estatal e consumo. “Diferentes tipos de políticas “nacionais”, de programas de “racionalização” e de “planificação estatal” canalizam as decisões, que interessam à “iniciativa privada” e mobilizam os meios para atingi-las (FERNANDES, 1981. p. 111).

Um mercado colonial nunca é organizado para a autonomia e independência da colônia, mas para o crescimento e fortalecimento da metrópole. O mercado colonial é conduzido de forma jurídica, econômica e política a partir da metrópole e de acordo com os interesses e intenções desta. Sendo assim a descolonização nunca é completa, pois esta relação é fundamental para a modernização e o acúmulo do capital, que em seu estágio monopolista, é impraticável em outra circunstância (FERNANDES, 1981).

Ruy Mauro Marini (1976), ao analisar a revolução e a contrarrevolução no Chile, a partir do governo de Allende, pontua como as políticas sociais destinadas para o consumo, conseguem ao mesmo tempo atender as demandas do capital e da classe trabalhadora.

[...] el consumo global consiste en el consumo de los trabajadores, o sea el gasto de salarios, y en el de los capitalistas y sectores medios, es decir, el que corresponde a la parte no acumulada de la plusvalía (el consumo público asimilándose a éste, para fines de análisis). El consumo de las capas semiproletarias —poco significativo— es similar al de la pequeña burguesía no propietaria, ya que nace de las migajas de la plusvalía que los capitalistas les arrojan de su mesa; a ello se debe el hecho de que las reivindicaciones de consumo prendan con más fuerza en la pequeña burguesía y el semiproletariado. Restando el consumo global a la producción global, se obtiene el excedente que se puede destinar a la reposición y a la creación de nuevo capital. Lo que permite, por tanto, hacer crecer el consumo es la inversión productiva de ese excedente, o sea la acumulación. Sólo ésta, al crear nuevos empleos, asegura la elevación del

nivel de vida de las masas trabajadoras, no sólo porque aumenta la suma de salarios pagados, sino también porque —al reducir el ejército de reserva— les da a los trabajadores mejores condiciones para luchar por la elevación de la tasa de salarios. (MARINI, 1976)

Marini (1976) analisa também como isso afeta a luta de classes em perspectiva revolucionária. Sob o discurso de aumentar a base do governo junto a população, aumentar a atividade econômico, exercer o controle sob a produção e colocar à serviço das massas. Essa estratégia na verdade foi o obstáculo para atingir as metas prometidas. Essa forma de política foi importante para o crescimento da demanda, aumentou o poder de compra dos trabalhadores, diminuiu o contingente do exército de reserva, seguindo uma linha de ação para um mercado produtivista, mas não rompe com a lógica capitalista.

O fim do período dos “ 30 anos de ouro” do capitalismo e aos ataques que sofre o Welfare State, que já havia cumprido com alguns objetivos, entre eles a superação das crises cíclicas de acumulação capitalista e a neutralização das dissidências por todo o mundo, mantendo o espectro de dominação, como no caso chileno supracitado. E a sequência de ditaduras militares seguidas na América Latina, sufocando pela violência e inserindo a pauladas e prisões, vendas e concessões, a agenda neoliberal e imperialista (JOHNSON, 2013).

## **2.2 A crise estrutural e a receita de Washington.**

Os anos de 1970, são marcados pela diminuição do crescimento econômico, altas taxas de inflação, alarmante alta do desemprego. Desta vez, diferente dos anos pós 1929, as críticas recaem sobre as questões sociais e suas relações com o Estado. Momento oportuno para as classes dominantes erguerem a voz contra a intervenção estatal exacerbada, que ataca a liberdade dos indivíduos; lançar as propostas de “Reforma do Estado”, a fim de que o Estado se torne mais eficiente, profissional e gerencial, como é no setor privado, assim começam as medidas contra o “Estado Provedor” (JOHNSON, 2013).

A história de vinte anos após 1973 é a de um mundo que perdeu referências e resvalou para a instabilidade e a crise, E, no entanto, até a década de 1980 não estava claro como as fundações da Era de Ouro haviam desmoronado irrecuperavelmente (HOBSBAWN, 1995, p.393).

Entender as políticas sociais e a luta por direitos nesse contexto de diminuição do Estado, aviltamento das relações capital x trabalho, ataque as legislações de proteção ao trabalho, de promoção, garantia e defesa de direitos sociais, sob o pretexto de “inchamento” do Estado que onera sobre o contribuinte, afetando diretamente o

desenvolvimento econômico do país. Acusando o Estado de burocrático, ineficiente, corrupto, centralizador (BUENO,2012)

Nesse contexto, convém destacar que a crise fiscal dos Estados latino-americanos não se deveu, com se insinua, a gastos sociais excessivos, mas basicamente à questão da dívida pública, provocada por mudanças nas relações econômicas nacionais e internacionais. Assim, técnicos da ONU calculam que a taxa de juros da dívida externa aumentou nos anos 80 de 4 para 17%, levando-se em conta a queda nos preços dos produtos de exportação dos países subdesenvolvidos. Somado à desregulamentação financeira isso acabaria provocando o crescimento desmesurado do serviço da dívida pública. Para garantir o seu pagamento, impuseram-se programas de ajuste que também tiveram por objetivo reduzir o déficit público. A única forma de solucionar essa equação foi cortar outros itens do gasto público, destacando-se o social, que caiu aceleradamente. Essa dinâmica representa uma inusitada transferência de recursos públicos para o capital especulativo, através do pagamento de juros às custas das já precárias condições de vida da maioria da população (LAURELL, 1997. p. 168)

A intervenção do Estado por meio de políticas públicas é visto como interferência na ordem “natural”, que não dá a possibilidade por melhores condições de vida de cada indivíduo, façam consecutivamente a sociedade toda prosperar. A condução de uma sociedade pelo estado e não pela liberdade do mercado, pode conduzir ao caminho da servidão, a um governo totalitário. O Estado deve ser mínimo, cuidar da segurança dos indivíduos e da propriedade, com leis que protejam e garantam a liberdade de ação do mercado na sociedade, por meio da concorrência (BUENO, 2012).

Para Hayek e Friedman, o Estado deve se preocupar com a organização social, dito isso, destacamos dois exemplos para ilustração. O primeiro referente a educação, que para garantir a livre escolha dos pais para as escolas em que querem matricular seus filhos, ofertaria de *voucher* por parte do Estado, assim a educação destas crianças seriam pagas dessa forma a escolas privadas. A segunda que destacamos é com relação a assistência social, onde se formaria uma rede mínima e universal de proteção, para aqueles que fossem considerados os mais pobres, os “desvalidos” (BUENO, 2012). Hayek, admite que dentro do jogo de mercado competitivo, não há garantia de justiça nos resultados e nem que o ganhador seja o melhor, significa simplesmente que este “seguiu as regras, sob a ameaça de ser desclassificado”. Porém, em um jogo deve se respeitar algumas regras e hierarquias estabelecidas, tendo amplo consenso entre os jogadores, na maior parte do tempo, para que não seja necessária a intervenção externa, seja para regular ou coagir, sendo assim, no caso de não haver consenso sobre as políticas sociais deveriam incrementar a ordem do jogo. Somente ordem natural, pode ser justa, que não é bom nem ruim, caso necessite, esta pode ser incrementada por uma “engenharia” social, com o intuito de voltar a ser “justa”. (BUENO, 2012)

A ideia de ordem natural opõe-se à concepção de engenharia social, posto que, enquanto a primeira defende o status quo, a segunda, contrariamente, vitupera pela reconstrução de conceitos, teorias e instituições. Enquanto a primeira não tem preocupação efetiva com a justiça ou injustiça das instituições, por outro lado, as tradições que sufragam as engenharias sociais preocupam-se, ao menos no nível retórico, com orientar transformações no sentido da justiça social. Nestes termos, portanto, para Hayek o injusto é tudo quanto se nos apresenta como alteração de uma ordem natural das coisas, construídas ao longo do tempo por diversas gerações desde tempos imemoriais. (BUENO, 2012. p. 19)

A partir dessa ofensiva neoliberal, contra a ingerência estatal no mercado, insiste na ideia de diminuição do Estado, para conter a “crise fiscal”, para que este se encarregue de ser o regulador das “forças de mercado” e não seu investidor direto, marchando para fora das prestações de serviços, abrindo as portas e estendendo os tapetes para a iniciativa privada.

Johnson (2013) conceitua Neoliberalismo:

As linhas gerais desta concepção de Estado guardam estrita proximidade com o projeto liberal, assentando-se em premissas semelhantes, por isso sua denominação de neoliberal, porém, podem ser apontadas outras características ao padrão de dominação de classe ao qual denominamos neoliberal. É importante ressaltar que o liberalismo foi implementado para garantir as doutrinas do livre comércio em confronto às restrições pré-capitalistas, enquanto que o neoliberalismo pugna em se impor contra as influências decorrentes do fortalecimento do sindicalismo e dos partidos operários – o Estado de Bem-Estar Social (JOHNSON, 2013. p.197-8).

Teoricamente o neoliberalismo se caracteriza hegemonicamente por quatro “escolas”: Escola de Chicago; escola austríaca, Escola Virginiana e Anarco-capitalismo.

**Escola de Chicago:** de cunho positivista, traz a metodologia positivista para análises econômicas, atuando através de hipóteses, que podem ser provadas e falseadas;

**Escola Austríaca:** De caráter dedutivo e compreensivo, refuta as ideias de coletivismo, dizendo que Estado e classes sociais são invenções superficiais, que não existem. São individualistas, entendem que a sociedade é a ação subjetiva dos indivíduos e o mercado é regulador dessas relações.

**Escola Virginiana:** Não acredita na naturalidade das motivações individuais, mas na racionalização destes através de instituições que contribuam para incorporação de certas regras, são próximos aos contratualistas, onde as regulações devem vir não necessariamente do mercado nas da construção de contratos entre os indivíduos.

**Anarco-Capitalismo:** Acreditam na livre relação entre os indivíduos sem a mediação do Estado, através de uma economia capitalista e localista. Tentam superar as fundamentações econômicas do capitalismo, com fundamentos éticos baseadas na natureza humana. (TOLEDO, 1997)

Não há rigorosidade teórica ou metodológica, dentro do neoliberalismo, para implementar suas formas de condicionar o mercado e a sociedade, porém pode de se observar certas singularidades hegemônicas, suas considerações sempre partem do individualismo, prezam pela economia do livre mercado, liberdade e igualdade são contraditórias, combinação de conservadorismo na órbita cultural e autoritarismo na esfera política, explora, por vezes intensifica, contradições latentes e históricas como o ataque a políticas sociais para pessoas que necessitem dos sistemas de proteção, conseguindo o desmantelamento destas através do discurso da ineficiência, má administração, corrupção do Estado e associando qualquer forma de intervenção estatal com regimes autoritários e uma ameaça ao “povo”. O Neoliberalismo não é contraditório com o populismo, faz suas combinações ou tensionamentos com a democracia burguesa. Suas investidas antiestatista não enfraquecem o Estado, ao contrário fortalece o mercado com as ações do Estado, que assim, se torna eficiente, pois se torna menos burocratizador e menos corrupto e descentralizado, evitando o totalitarismo e “democratizando a ação pública” (discurso falacioso e eufêmico) (TOLEDO, 1997).

É importante pontuar também, que austeridade em gastos públicos não pode ser associado exclusivamente ao neoliberalismo, mas quando essa vem acompanhada da flexibilização das relações trabalhistas, desregulamentação financeira, abertura e aceleração de privatizações, abertura para capital externo. Ou seja, são corte de gastos sociais, privatização, redirecionamento dos gastos sociais públicos para programas contra a pobreza e descentralização, que nada tem a ver com a democratização da ação pública, mas introduzir mecanismos que operacionalização, gerenciamento, fomento e garantia celeridade aos processos de privatização (LAURELL, 1997).

É preciso compreender que, apesar da privatização ser o objetivo central, só interessa na medida em que a administração de fundos e a produção de serviços possam se converter em atividades econômicas rentáveis. Por isso, nos países latino-americanos, onde a maioria da população é pobre, deve-se esperar tão somente um processo *seletivo* de privatização dos benefícios sociais, incentivados por políticas estatais dirigidas à criação de um mercado disponível e garantido. (LAURELL, 1997. p. 167)

A partir da crise acumulação capitalista que tem seu marco mais alto na década de 1970/1980, se aprofunda na década de 1990, políticas sociais e econômicas se reconfiguram nas relações capital *versus* trabalho, além da modelação das concepções de Estado, que se avança de forma global se instalando de formas diversificada em cada contexto. Em 1989, acontece em Washington, uma reunião patrocinada pela consultora de assuntos políticos dos EUA, a IEE (*Institute for International Economics*), onde o Banco

Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI) – organismos de financiamento internacional de Bretton Woods – elaboraram uma cartilha de ações econômicas para América Latina (JOHNSON, 2013). De acordo com Montaño (2010, p. 29), as direções dadas eram para atingir dez áreas: “disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira, regime cambial, liberalização comercial, investimento estrangeiro, privatização, desregulação e propriedade intelectual<sup>27</sup>. Assim, os modelos estadunidense e inglês de neoliberalismo são oferecidos como a solução para os problemas globais. Para essa normatização mundial de caminho neoliberalizante das economias foi criada a OMC (Organização Mundial do Comércio), como empenho institucional de integração econômica global, fazendo com que cada vez os mercados se abrissem ao fluxo livre de capital, garantindo que o capitalismo central consiga extrair tributos de todo o mundo.

As propostas de “reformas” do Estado, a partir da privatização de serviços públicos, é orientada para as ideias de privatização, para que assim se mantenha e estabeleça o primado do indivíduo, do privado, sobre as deliberações coletivas. Assim pela privatização é a transferência de propriedade e gestão da coisa pública para os agentes privados, sendo assim:

Mas há outros modos de fazer valer o mandamento. Pode-se delegar a gestão, sem necessariamente transferir a propriedade. Pode-se ainda manter na esfera estatal a gestão e a propriedade, mas providenciando reformas que façam funcionar os agentes públicos “como se” estivessem no mercado, modelando o espaço público pelos padrões do privado (MORAES, 2002, p. 20).

As reformas neoliberais não visam somente manter o superávit como intocável, fundamental para o pagamento dos juros das dívidas (interna e externa), mas interferir, redimensionar e transformar substancialmente a agenda do país, tanto em espaços políticos, quanto econômicos e sociais. Assim as políticas sociais e públicas assumem diretrizes, em especial nos casos de América Latina, onde nas últimas décadas se estabeleceram governos “neodesenvolvimentistas”, com políticas pensadas para regular e incentivar o mercado, além de criar nichos e fluxo de consumo, através de políticas compensatórias. Assim, pensar o fluxograma e o organograma em que desenha institucionalmente as políticas sociais, no que tange às modalidades de necessidades humanas, universalidade e focalização, que orientam as decisões e mesas de negociações em políticas sociais<sup>28</sup>(MORAES, 2012; JOHNSON; SILVA, 2016).

---

<sup>27</sup>Há larga literatura sobre o chamado Consenso de Washington, para maior profundidade recomendamos os livros de David Harvey: O neoliberalismo: história e implicações; e O novo Imperialismo, ambos das Edições Loyola.

<sup>28</sup>Aqui se associa os conceitos de *policy cycle*; *polity*; *politics*; *policies*, com ampla literatura já desenvolvida, no arcabouço teórico de estudos de políticas públicas e sociais.

Nessa configuração de políticas sociais, levando em conta as opções de universalidade e focalização, a seletividade corporativa, as relações que se estabelecem entre as forças sociais. É possível garantir a sensação, com a ajuda dos meios de comunicação de massa, que é possível se viver dignamente dentro do capitalismo, humanizando suas relações, sobre as figuras do bom “empreendedor” e do bom “trabalhador”, falseando as relações de exploração e expropriação, além do fundamental papel ideológico a serviço do sistema social vigente. As políticas sociais, através dos programas compensatórios, associada a manutenção dos trabalhadores e suas famílias, que não conseguem renda suficiente através do mercado, incentivam à “inclusão social” pelo mercado, mantendo-o como sobrevivente e digno de exploração de sua força de trabalho, institucionalizando o conflito, conduzindo as classes mais combativas para o campo de consumidores e “beneficiários” (JOHNSON; SILVA, 2016).

A gestão neoliberal do Estado, que implica na desresponsabilização de serviços para a população deixa a cargo do mercado, ou setor privado, o acesso aos bens sociais. No Brasil, essa forma de gestão se instala e se aprofunda no governo FHC-Bresser, marcado pela privatização de cerca de 165 empresas, caindo a participação do Estado, por meio das estatais, na formação do capital fixo de 13,1% para 8,09% nos períodos de 1997 a 2002 (SELIGMAM; MELLO, 2018).

Essa (contra)reforma do Estado brasileiro que se aprofunda na década de 1990, atinge diretamente a forma de gestão do direitos sociais, até então garantidos na Constituição Federal de 1988, que apesar das lutas democráticas, o cenário se mostra desfavorável para implementação destes. Sendo assim, o Estado obstaculiza ou redireciona as conquistas de 1988 plasmadas na Constituição Federal (BEHRING; BOSCHETTI, 2011). Proporcionando uma conjuntura favorável para a consolidação da sociedade civil organizada, ou terceiro setor, que para Bresser Pereira, seria a transformação dos serviços não-exclusivos do Estado, em propriedade pública não-estatal, denominada organização social. Substituindo a lógica construída pelo LOAS, que correspondia a CF 88, pela lógica do Programa Comunidade Solidária, dirigido pela senhora Ruth Cardoso, primeira dama na ocasião, privatizando as áreas sociais, deslocando a responsabilidade para o “terceiro setor”, nomeando essa relação de parceria, configurando uma nova forma de resposta à questão social. (MONTAÑO, 2010).

Os serviços assistenciais, aqueles que “não são exclusivos do Estado”, são entregues ao “terceiro setor”, financiadas pelo Estado. A partir das leis federais nº 9.637 de 1998 e nº 9.790 de 1999, que institui as OSCIP's e OSC's.

Hoje no Brasil, segundo o IPEA (2017), são caracterizados como Organização de Sociedade Civil, desde 2016, 820 mil entidades, a região sudeste abriga 40%. As áreas de atuação principais são de defesa de direitos e interesses (41,3%) e Religião (25%), representando 6 em cada 10 organizações em atividade. Quanto à natureza jurídica das OSC's, 709 mil (86%), são associações privadas, 99 mil (12%) são religiosas, 12 mil são fundações. Quando se fala em recursos federais repassados por meio de parcerias, entre 2010 e 2017, alcança R\$75 bilhões, sendo que 50% destes recursos foram para organizações que atuam com saúde e educação.

Uma política para analisarmos são aquelas voltadas para crianças e adolescentes, inscritas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei nº 6.069 de 13 de julho de 1990, elaborado a luz da Carta Magna de 1988 (artigo 227), findando assim a legislação anterior, referente ao Código de Menores (lei nº 6.697, de 10 de outubro 1979) que tinha enfoque de internação para disciplina, de caráter punitivo e encarcerador. Com o ECA a visão social sobre a criança muda de paradigma, dentro das atuações de políticas públicas, passando a ser considerado cidadã em desenvolvimento e abrangendo a infância a nível nacional, não mais somente aquelas “carentes” como rezava o código de menores. Porém essa conquista social, já nasce com sérios riscos de sua implementação, com o fim da ditadura militar de 21 anos os governos democráticos têm a preocupação em estabilizar a moeda e desenvolver a economia. Com essa meta atingida pelo Plano Real e a incorporação das diretrizes do Consenso de Washington, Banco Mundial e FMI. A CF 88 é vista como uma pedra de tropeço para a economia nacional (palavras de Bresser Pereira), assim inicia-se o processo de desresponsabilização do Estado e o redirecionamento das políticas sociais, como já citado acima.

A assistência social, historicamente é ligada a filantropia, seja pela ação religiosas, seja por grupos ligados por alguma ideologia de ajuda humanitária e caridade (maçons, confrarias e etc), sendo assim, transferir essas responsabilidades para as, agora chamada, Organizações da Sociedade Civil, não se torna grande empecilho, tendo em vista que mesmo a CF 88, com a LOAS, tenha mudado o paradigma com relação as políticas de assistência social, já na década de 1990, foram redirecionadas a partir do Programa Comunidade Solidária e muitas instituições continuaram seus serviços em atendimento de crianças e adolescentes, um fenômeno que se surge com as leis federais citadas acima é a participação das empresas privadas nesta seara.

## 2.3 Regulamentação do trabalho infantil, leis de proteção para o trabalho e não necessariamente para a infância.

Como já vimos no capítulo anterior, onde se descrevem as condições de atuação e trabalho de crianças e adolescente no capitalismo nascente, ou “período orgioso”, a exploração da força de trabalho infantil<sup>29</sup> era contabilizada junto com a força trabalho feminina. Porém destacamos algumas políticas elaboradas a partir do movimento da classe trabalhadora que forçaram a classe dominante a reconhecer suas pautas, trazendo novas dinâmicas à luta de classes.

- 1) 1802: Inglaterra – *Moral and Health Act*: elaborada por Robert Peel, reduz a jornada de trabalho de crianças para 12 horas. É considerada umas das primeiras leis de regulamentação para o trabalho infantil;
- 2) 1813: França – proibição dos trabalhos de menores em minas;
- 3) 1819: Inglaterra – por iniciativa de Robert Owens, foi aprovada a lei que proibia o trabalho de crianças menores de 9 anos e limitava a jornada de Trabalho para menores de 16 anos a 12 horas por dia, nas indústrias de algodão;
- 4) 1839: Alemanha – estabelece idade mínima de 9 anos e jornada de trabalho de 10 horas para adolescentes com menos de 16 anos.
- 5) 1841: França – fixação da idade mínima de 8 anos e jornada de trabalho de oito horas para menores de 12 anos.
- 6) 1869: Alemanha – com a Lei Industrial, a idade mínima para trabalho muda de 9 anos para 12 anos de idade;
- 7) 1886: Itália – proíbe o trabalho para menores de 9 anos de idade.
- 8) 1949: EUA – fixa a idade mínima de 16 anos para trabalho remunerado, país que mais explorou em larga escala o trabalho infantil (SOUZA, 2001).

No século XX a questão da infância, e consecutivamente da maternidade, toma escopo internacional partir da Liga das Nações - precursora da ONU - , de colocar a infância sob proteção integral, e não para o mercado de trabalho. Porém, efetivamente, isso não surtia efeito, para as crianças proletárias, que ainda viviam sobre a exploração. Entre as iniciativas destacamos tais como:

1. 1919 – 1921: A OIT adota três com três convenções anteriores para abolir ou regular o trabalho infantil;
  - a. Proíbe o trabalho de crianças menores de 14 anos;

---

<sup>29</sup> Qué se entiende por trabajo infantil? Disponível em: <<http://www.ilo.org/ipec/facts/lang--es/index.htm>>  
Acesso em: 19/02/2019.

- b. Criação da primeira entidade internacional de crianças vítimas da 1ª Guerra Mundial – *Save the Children* – fundado por Eglantyne Jebb, pacifista inglesa.
2. 1921: OIT e Liga das Nações, criam um comitê especial para tratar de questões relativas à infância, tais como: proteção, proibição do tráfico e questões relativas às mulheres;
  3. 1924: Assembleia da Liga das Nações reconhece a Declaração de Genebra dos Direitos da Criança;
  4. 1946: 11 de dezembro – Criado o fundo emergencial para crianças do pós 2ª guerra, o UNICEF;
  5. 1948: Declaração Universal dos Direitos do Homem, reconhece a necessidade de cuidado da infância e da maternidade, no artigo XXV, item 2.
  6. 1959: Declaração Universal dos Direitos da Criança, elabora um guia de atuação política para instituições públicas e privadas;
  7. 1973: 58ª Conferência da OIT – Convenção 138, sugere idade mínima sobre a admissão do trabalho<sup>30</sup>;
  8. 1973: 87ª Conferência da OIT – Convenção 182, define as piores formas de trabalho infantil<sup>31</sup>;
  9. 1979: 20 anos da Declaração Universal dos Direitos de Criação – projeto de convenção internacional para servir de referência política para os países signatários;
  10. 1989: 20 de novembro: A Convenção da Criança e do Adolescente é adotada unanimemente pela Assembleia Geral da ONU;
  11. 1990: 2 de setembro – Entra em vigor a Convenção sobre Direitos da Criança, com caráter de lei internacional. (CARVALHO, 2008)
  12. 1996: 186 países são signatários da Convenção sobre os Direitos da Criança;
  13. 1998: Dos 193 países, somente EUA e Somália não são signatários da Convenção sobre os Direitos da Criança. (SOUZA, 2001)

Ao que se nota, nesse decorrer histórico, com as investidas dos trabalhadores para que se proibisse o trabalho de crianças, ou fosse ao menos regulado com menos hora de trabalho, que houvesse escolas e etc., a classe dominante cede em alguns momentos. Mas é no século XX que ela se torna pauta internacional, ainda mais pelos horrores da

---

30 Brasil se torna signatário através do Decreto nº 4.134, de 15 de fevereiro de 2002, no governo Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4134.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4134.htm)>. Acesso em 21/02/2019.

31 Brasil se torna signatário através do Decreto nº 3.597, de 12 de setembro de 2000, no governo Fernando Henrique Cardoso. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3597.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3597.htm)>. Acesso em 21/02/2019.

guerra, que a situação das crianças se torna mais crítica através da fome e da miséria, no rastilho das grandes guerras. As lutas da classe trabalhadora e das mulheres nesse período (maternidade e infância nunca estão separados nas pautas de disputa), fazem um movimento por reconhecer a criança como pessoa que necessita de proteção e cuidados. Ao mesmo tempo que depois das Grandes Guerras, a preocupação com o “futuro da Humanidade” se acresce com as ajudas humanitárias que faz que com a concepção de infância se transforme, como veremos.

Essas convenções colocam em discussão os direitos humanos para criança e adolescentes, evidenciam de forma internacional a necessidade de cuidados, sem distinção ou exclusão alguma. Aponta para a necessidade de políticas públicas e sociais que contribuam para o desenvolvimento da criança e da família, alerta para a ideia de proteção integral, criando e fomentando ações que ofereçam acesso à atividades esportivas, alimentação adequada, segurança, proteção, educação. Apesar das convenções não usarem o termo “proteção integral”, para Souza (2001) isso fica claro a partir da leitura do documento, quando se entende um sistema com todos os direitos garantidos e correlacionados.

Por isso a Convenção não menciona em seus dispositivos o termo “*proteção integral da criança*”, mas estabelece efetiva proteção quanto ao direito à vida e ao desenvolvimento (art. 6º); à nacionalidade e à filiação (art. 7º); à não discriminação por motivos raciais, sociais, sexuais, etc. (art. 2ª); à vida familiar (arts. 8º, 20 e 21); à locomoção (art. 10); à própria manifestação em juízo e a um procedimento judiciário especial, fundado no devido processo legal, no contraditório e na ampla defesa (arts. 12 e 40); às liberdades de expressão, pensamento e associação (arts. 13, 14 e 15); à intimidade (art. 16); à religião (art. 30); ao lazer (art. 31); à saúde (art. 24); à previdência social (art. 26); à educação (arts. 28 e 29). Ademais, expressamente determina ser obrigação dos Estados Partes a proteção da criança contra as drogas (art. 33), o tráfico ilícito de crianças (art. 35) e todas as formas de exploração, sejam econômicas, trabalhistas, sexuais, militares, etc. (arts. 32, 34, 36, 37 e 38). (SOUZA, 2001)

Souza (2001) ainda denomina a “Doutrina de Proteção Integral” a partir dos documentos das agências especializadas e das organizações internacionais que se interessam pelo bem-estar das crianças. É possível inferir essa concepção da leitura dos documentos, convenções e declarações citadas acima e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos ( 16 de dezembro de 1966), nos artigos 23 e 24 e do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ( 19 de dezembro de 1966), no artigo 10<sup>32</sup>. No entanto nota-se que as regulamentações ainda são da relação capital (expropriado da força de trabalho infantil) e trabalho, além dos aspectos morais, que já estudamos, uma vez que essas crianças ficariam nas ruas, a sorte das oportunidades, que poderiam ser a

32 O Brasil se torna signatário destes Pactos em 06 de julho de 1992, a partir dos respectivos decretos 591 e 592, do Presidente Fernando Collor. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994) . Acesso em 19/02/2019.

caridade, a prostituição ou a criminalidade. Ou estar junto a sua família, no trabalho, para que pudessem ter melhores condições de vida, portanto tirar a força de trabalho infantil da exploração do mercado ameaçavam além da classe dominante, como a vida da classe explorada. Fato, no mínimo polêmico, uma vez que a força de trabalho e das mães eram para hiper-exploração na tentativa de atenuar as baixas na taxa de lucro, a força de trabalho infantil era usada, também, como “chantagem” dos patrões para com as famílias empobrecidas.

Essas convenções dão marco jurídico para as políticas implementadas no Brasil, principalmente a partir da Comissão convocada para elaboração no ECA, e depois com a implementação do mesmo. Porém, cremos ser importante marcar as políticas pensando para a infância, principalmente a partir do século XIX, com o fim da colonização portuguesa.

1. 1830: Brasil Império – Penalidades para pessoas que cometerem crimes com idade de até 17 anos;
2. 1890: Brasil, Primeira República – Mantém o posicionamento;
3. 1891: Decreto nº 1.313 de 17 de janeiro de 1891 – Regulariza o trabalho de menores na Capital Federal;
4. 1920: Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância.
5. 1926: Decreto nº 5.083 de 01 de dezembro de 1926 – Institui o Código de Menores;
6. 1927: Decreto nº 17.943 – A. de 12 de outubro de 1927 – Consolida as leis de assistência e proteção aos menores, Código de Menores Mello Mattos.
  - 12 anos para idade mínima para trabalhar;
  - Proíbe trabalho noturno para menores de 18 anos.
1. 1934: Carta de 1934 - Proíbe o trabalho por menores de 14 anos, salvo com autorização judicial;
2. 1937: Constituição de 1937 – Mantém o posicionamento (art. 121 § 1º. d)
3. 1946: Constituição de 1946 – Mantém as resoluções da carta de 1934 ( art.157, IX);
4. 1940: É criado o SAM (Serviço de Assistência ao Menor), pelo Decreto-lei nº 3.799 de 05 de novembro de 1941. No governo de Getúlio, são criadas as instituições de recolhimento dos menores, pois, nesta ditadura, questão da infância pobre era uma questão de segurança nacional.

5. 1943: Consolidação das Leis do Trabalho (CLT): Idade mínima de 14 anos, salvo na condição de aprendiz, com salário menor, com relação aos adultos;
6. 1964: Política Nacional de Bem-Estar do Menor, lei nº 4.513 de 01 de dezembro de 1964, institui a PNBEM (Política Nacional do Bem-Estar do Menor) que é articulada e operacionalizada pela FUNABEM (Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor) e seria executada pela FEBEM (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor), abre caminhos para os acordos entre ações estatais e organizações privadas, na prestação do serviço de Bem-Estar para os menores; (FERREIRA, 2010; RIZZINI, 2011; COSSETIN, LARA, 2016)
7. 1979: Novo Código de Menores – Decreto Lei nº 6.697 de 10 de outubro de 1979, introduz a perspectiva de ressocialização sócio-familiar, prevalecendo a avaliação dos juristas. (COSSETIN, LARA; 2016).

A partir do Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, que pensa formas mais sistemáticas de proteção a infância, em 1921, através da Lei orçamentária nº 4.242, o governo autoriza a organização de políticas públicas para a proteção ao menor “abandonado e delinquente” articulando estratégias de assistência a repressão (FALEIROS, 2011 *apud* COSSETIN, LARA; 2016). Em 20 de dezembro de 1923 é aprovado o decreto 16.272, instituindo o regulamento de assistência e proteção aos menores, decreto este que serviu de texto base para a elaboração do Código de Menores de 1927. (COSSETIN, LARA, 2016)

É importante destacar a interface que esse movimento, no Brasil, também faz parte dos movimentos internacionais de proteção à infância, quando se observa que entre 1919 e 1921 a OIT lança três resoluções que abordam a proteção com relação ao trabalho e é fundada a *Save the Children*, enquanto o capitalismo central se recuperava da primeira Grande Guerra. Nota-se que o uso do termo infância é desassociado do termo menor, pois ambas se remetem a situações e sujeitos realmente diferentes e antagônicos. E esses sujeitos também serão alvos de políticas sociais diferentes, enquanto para as crianças e adolescentes da classe dominante tinham o incentivo, também político, para terem educação regular, acesso às artes e esportes, uma cultura para elites, gozarem de infância estruturada e “ajustada”, às políticas públicas e sociais voltadas às classes subalternas eram instrumentalizar os “menores” corpos para o trabalho. Ao mesmo tempo que a infância se associa a criança, educada, limpa e comportada, o menor, se associa a delinquência, perversão, vagabundagem e para estes as políticas centram-se no assistencialismo e/ou na repressão.

A década de 1920 é marcada pela repressão e a segregação dos menores<sup>33</sup>. Não havia a perspectiva de direito a infância ou de proteção social como direito para crianças e adolescentes, somente a ideia de ajustar os “desajustados”. Além de todas as tendências e o complexo que cerca o menor, uma questão importante para estigmatizar foi o movimento higienista no Brasil. Pois não se nega nem se anula a importância das brigadas sanitárias e da medicina higienista para evitar a proliferação de doenças pelo país, através da promoção de bons hábitos de higiene e moral. Porém, os menores de cortiços e favelas começam a ser internados em orfanatos ou asilos<sup>34</sup> por não corresponderem ao novo modelo de cidadão que se quer construir. A segregação nesse momento começa ser vista como forma de proteção, pois a internação os afastaria desses locais inadequados. Sendo assim, o menor abandonado e delinquente também passa a ser caso de polícia, pois o abandonado é potencialmente criminoso, e sob essa concepção o aparato jurídico/policial incide sobre o menor. Não se pode deixar de destacar o papel de educadores que se somavam aos higienistas e juristas para pensar soluções ao problema do menor. Em uma sociedade de avanço de economia industrial, que superlota as grandes cidades, para estes profissionais, fica a disciplina e a instrução. Sendo assim, o Código de Menores Mello Mattos (recebe o nome do autor, o jurista José Cândido de Mello Mattos, primeiro juiz da infância no Brasil) de 1927, tem em sua perspectiva jurídico-repressiva, e moralismo-instrutiva, visando a punição dos não ajustados ao ideário de país, que essas políticas tinham por objetivo (COSSETIN, LARA, 2016).

Não seria forçado dizer que as condições do capitalismo para exploração de força de trabalho do proletariado, para a máxima apropriação da mais-valia, demonstra uma particular preocupação em regular o trabalho para as infâncias. A complexidade cada vez maior do capital exige novos perfis de força de trabalho, que atendam a demanda produtiva, mantendo em alta a taxa de lucro. A esse movimento se confronta a classe explorada, e portanto subalterna, com a luta por melhores condições vida e de trabalho e maior cuidado com a maternidade e infância. Somente a partir da Primeira Grande Guerra a discussão da infância com proteção e cuidados para formação, saúde, escolarização e junto a isso a segregação da infância das classes subalternas, inscrita agora como menor, é regular a formação, a qualificação, através dos aparatos descritos. Forjam uma nova

---

<sup>33</sup> Será o termo usado para representar essa fase das políticas públicas e sociais voltadas para a crianças e adolescentes.

<sup>34</sup> Termo usado, principalmente no Código de Menores de 1927, para designar casas de acolhimento e não somente instituições para pessoas idosas, como é comum atualmente.

meta para esses menores, sendo que em nenhum momento se questiona ou se incide sobre a questão social, que se expressa na marginalização do menor, pois discutem a infância para o trabalho. Assim, como afirma Mészáros: "[...] tudo o mais, inclusive seres humanos, deve se ajustar, e assim provar sua 'viabilidade produtiva', ou perecer, caso não consiga se adaptar" (MÉSZÁROS, 2003, p. 96, *apud* COSSENTI, LARA, 2016).

O Código de 1927 já deixa claro para quem ela foi pensada desde o título do capítulo I (Do objecto e fim da lei): "Art. 1º O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 annos de idade, será submetido pela autoridade competente ás medidas de assistencia e protecção contidas neste Código"<sup>35</sup>(BRASIL, 1927). Isso volta a interpretação que essa será uma forma de atender crianças específicas e não é para todas as infâncias, pautada na ideia de ajustamento social às crianças e suas famílias.

Mesmo sendo contraditório, a década de 1920 é um marco na transformação de concepção de infância. Historicamente a criança era colocada em posição inferior de preocupações sociais, uma vez que essas eram responsabilidade da família e da Igreja. Essa transformação vem junto com as transformações acumuladas no final do século XIX, com os avanços científicos, tecnológicos e bio-psico-sociais. Assim, as crianças começam a ser vistas como o futuro da nação, um valioso patrimônio, que pode ser um "homem de bem" (associado a produtividade, trabalho e desenvolvimento social) ou um degenerado, perverso (um inútil para a nação e um peso para os cofres públicos) (RIZZINI, 2011). Ao mesmo tempo podemos interpretar que as dinâmicas das políticas sociais para pobres ainda seguem a dinâmica da antiga lei dos pobres do século XVI, ou seja, tipificar, recolher, disciplinar. O capítulo II é dedicado a "creanças de primeira idade", tipificado no artigo 2. O capítulo III é dedicado "aos infantes expostos", tipificados no artigo 14 (lembrando que a roda dos expostos foi vigente no Brasil de 1726 a 1950). O capítulo IV para os "menores abandonados", tipificados no artigo 26; já o 28, tipifica menores vadios; o 29, tipifica menores mendigos; o 30 tipifica menores libertinos. O capítulo V, se dedica "Da inibição do pátrio poder e a remoção da tutela", onde as tipificações são para os famílias ou outras pessoas que exerçam responsabilidades sobre o menor. O capítulo VI, "Das medidas applicaveis aos menores abandonados" regulamenta ações que serão tomadas a partir das autoridades legais e quais encaminhamentos tomar. O capítulo VII, é dedicado para o menor delinquente, tipificado no artigo 68 e quais as formas de

---

35 Ortografia mantida como no documento. Consultar: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm)>. Acesso em 23/02/2019.

abordagem e procedimentos para com estes. O capítulo VIII “Da liberdade vigiada”, dá os parâmetros para formas das execuções judiciais. O capítulo IX, regulamenta o trabalho para os menores. O capítulo X “Das vigilâncias sobre os menores” e o capítulo XI “Dos vários crimes contravenções” se dedicam a regulamentar a proteção dos menores no território nacional e a “Parte Especial” do Código de Menores, operacionaliza o Juizado de Menores no Distrito Federal (BRASIL, 1927).

As perspectivas de tipificar para disciplinar e ajustar socialmente dentro da forma legal é presente em todo o documento, uma vez que não toca nas outras esferas sociais tais como as condições de vida destes menores e as formas de acesso que podem ter a partir do seu espaço geográfico. As políticas públicas pensadas aqui são retirar dos “espaços que oferecem perigo” e corrigir os abandonados, delinquentes, vadios, mendigos e libertinos e sua família. Perpassado por todo o moralismo eugênico e higienista com intuito de regeneração dos desviantes, para seres civilizados. E através da criança o Estado se insere no modo privado da vida das pessoas, atacando os desviantes e transgressores no mais individual possível. O ideal para as crianças da classe operária e pobre, pensando a partir da classe dominante acaba por fazer a manutenção da subalternização da classe, moldando-a para a submissão.

[...],justificar-se-á a criação de um complexo aparato médico jurídico-assistencial, cujas metas eram definidas pelas funções de prevenção, educação, recuperação e repressão. Em discurso caracterizado pela dualidade – ora em defesa da criança, ora em defesa da sociedade – estabelecem-se os objetivos para as funções acima: de prevenção (vigiar a criança, evitando a sua degradação, que contribuiria para a degeneração da sociedade); de educação (educar o pobre, moldando-o ao hábito do trabalho e trabalho e treinando-o para que observe as regras do ‘bem-viver’); de recuperação (reeducar ou reabilitar o menor, percebido como ‘vicioso’, através do trabalho e da instrução, retirando-o das garras da criminalidade e tornando-a útil à sociedade; de repressão (conter o menor delinquente, impedindo que cause outros danos e visando a sua reabilitação, pelo trabalho) (RIZZINI, 2011, p. 26).

Para o projeto de sociedade capitalista industrial, moderno e avançado que se buscava construir no Brasil, as políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes, optaram por investir em um aparato jurídico-assistencial, preventivo-punitivo, em detrimento da construção de políticas públicas e sociais de saúde, educação, infraestrutura de alta qualidade e universal. Nisso também estão presente as características das políticas públicas e sociais do capitalismo dependente, como já relatamos neste trabalho. Assim o Estado faz a tutela dos pobres, vigiando sua vida e cerceando sua mobilidade, para que se mantenham à margem, com uma cidadania regulada e uma ação paternalista.

É importante salientar que o número populacional, nesse período cresce significativamente e faz com que se sinta a presença de crianças em quase todos os cenários da vida urbana, principalmente junto a pobreza. Os números crescem de crianças no Rio de Janeiro (Capital Federal no período) vão de 45,9 % (1872), para 56,5% (1920) (RIZZINI, 2011, p.35), isso ajuda a caracterizar a infância perigosa. Relatos jornalísticos da época apontam a tratativa com as crianças que eram tomadas nas ruas pelas forças da patrulha, eram levadas ao juiz pretor, depois de dormirem na cadeia, onde o primeiro contato era com presos adultos e em outros casos eram entregues para a “camaradagem” dos soldados<sup>36</sup>(RIZZINI, 2011).

É interessante lembrar que a vigência da Roda do Expostos no Brasil se deu até 1950, com o intuito missionário e caritativo do cuidado das crianças, depois com a entrada do Estado para a regulamentação dos menores e de suas famílias, surgem outras maneiras e instituições para o cuidado dessas crianças. Além da Roda dos Expostos, que eram em hospitais e orfanatos, recebiam recursos da Câmara da cidade para o cuidado e recolhimento desses infantes dos lugares que parecia danoso para sua formação moral. A Igreja então avança com os serviços para este público, tais como as escolas agrícolas, “reformatórios”. O Estado mantém essas instituições e regulamenta a adoção por famílias substitutas (medidas descritas nos capítulos VI e VII do Código de 1927). Note-se esse caminho: abandonada > roda dos expostos > orfanatos; reformatórios > famílias substitutas. Subsidiadas pelo Estado, seja através das Câmaras locais ou de organização para doações; ou ainda de regulamentar e registrar essas instituições conformes os artigos supracitados. Lembrando que as Rodas dos Expostos (também chamado de Roda dos Enjeitados) era melhor do que deixar as crianças nas ruas, florestas ou sarjetas, propensas a morrer de frio, fome ou ataque de animais. Longe de uma condenação moral é importante frisar que para as famílias pobres a morte por inanição é uma ameaça constante (MARCÍLIO, 2006).

As políticas públicas e sociais, pensadas no contexto do capitalismo periférico, tem um caráter focalista e paternalista (característico do liberalismo), e atingem os pontos que demonstram maior perigo, seja a para elite dominante ou para o capitalismo. As subvenções das Câmaras locais para as instituições de abrigamentos dos expostos eram irrisórias, principalmente, para prover amas de leite para amamentação e/ou sua criação (MARCÍLIO, 2008).

---

36 Moraes, Gazeta da Tarde, 11 de outubro de 1898 *apud* RIZZINI, 2011, p. 34.

Legiões de crianças maltrapilhas, desamparadas, tornaram-se uma constante nas grandes cidades. Surgia a chamada “questão menor”, que exigia políticas públicas renovadas. Mas, desde o final do Império, as políticas sociais adotadas limitaram-se quase tão somente à mera transposição de experiências bem-sucedidas, sobretudo na França, na Inglaterra e, depois, nos Estados Unidos (MARCÍLIO, 2006. p.193).

Marcílio (2006) analisa que, mesmo o Código de 1927, com o intuito disciplinador e sanitário, o Estado brasileiro ainda não tinha caráter interventor, nem na assistência, nem na proteção da infância. Sua atuação sobre estes se restringia a estudos, vigilância, controle e repressão. Nessa perspectiva criou instituições e mecanismos, órgãos públicos especializados (como o Departamento Nacional da Criança em 1919), com políticas focalistas, a descontinuidade dos cuidados e processos com essas crianças foi demonstrando a ineficácia das políticas sociais.

A partir da década de 1930, marcada por grande efervescência política, onde as oligarquias nacionais e os militares levam Getúlio Vargas ao poder. Com o golpe afeito por esse mesmo presidente de 1937, onde é instituído o denominado Estado Novo, é criado um novo organismo que modifica e amplia o atendimento a chamada “menoridade”. São criadas delegacias para menores encontrados em vícios ou cometendo crimes. O Departamento Nacional de Criança ligado ao Ministério da Educação e Saúde, buscava combater as “criadeiras”, mulheres que cuidavam das crianças e eram acusadas de serem vetores de doenças, aumentando assim a mortalidade infantil; estimulava a amamentação materna; vigilância do banco de leite para órfãos e amas de leite e a criação de creches. O SAM era vinculado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, responsável pelos menores que eram recolhidos e encaminhados para a internação e correção. Ambos os organismos tinham como forma de trabalho a lógica do “pão e palmatória” (PEREIRA JR, 1992 *apud* CARVALHO, 2008). Assim, assistência e punição são oferecidas através de órgãos públicos e burocráticos (IBIDEM).

Em 1941 é criado o SAM (Serviço Nacional de Menores), que cuidaria do controle da assistência tanto ao “menor carente”, “quanto ao menor infrator”.

No que diz respeito à legislação, surge em 1940, o novo Código Penal, “ampliando o limite de irresponsabilidade penal para 18 anos” (PEREIRA JR., 1992, p. 19). Em 17 de Fevereiro de 1940, o Decreto-Lei 2.024, vai ampliar o Decreto-Lei 4.242, ao fixar as bases da proteção à maternidade, à infância e à adolescência. Em 1941, o Decreto-Lei 3.799 que cria o SAM, e finalmente em 1943, surge a Lei da Emergência, Decreto-Lei 6.026 que revisa o Código de Menores à luz do novo Código Penal, modificando a noção de periculosidade, substituindo o conceito “delinqüente” por “infrator”, cristalizando desta forma a visão de menoridade como caso de polícia (PEREIRA JR., 1992 *apud* CARVALHO, 2008, p. 77).

Da década de 1940 até o Golpe de Civil-Militar de 1964, onde se instala a autocracia burguesa, com todos as dinâmicas políticas de golpe de Estado, suicídio de Getúlio, etc., o SAM e o DCN, mantêm sua forma de trabalho. Porém, nessa fase amplia sua atuação, promovendo parcerias com instituições privadas para os cuidados dos infantes objetivos das políticas de assistência e proteção. O Estado pagaria um valor *per capita* por cada menor que fosse atendido em instituições destinadas para esse fim. Essa dinâmica abre margem para fraudes, corrupção e proliferação de obras sociais que falsificavam os números de seus atendidos. Esses fatos, entre outros, mostram que as políticas sociais voltadas para as crianças e adolescentes durante o Estado Novo não sofreram transformações profundas. Aconteceram adaptações dos aparelhos que já existiam ao novo ordenamento penal e jurídico instalado com o Golpe de 1937, preservando o intuito de defender a sociedade dos “marginais em potencial” (CARVALHO, 2008; MARCÍLIO, 2006; COSSETIN, LARA; 2016).

Nas décadas de 1960 outro momento de efervescência no Brasil e na América Latina ocasionou profundas mudanças políticas, econômicas e sociais. Derrotada em plebiscito a proposta de parlamentarismo e as oligarquias brasileiras começam seus movimentos para salvar-se da crise hegemônica instalada, tanto pelo sucesso da Revolução Cubana quanto pelo avanço das pautas de reforma pelos movimentos populares. O Golpe de 1964 então é uma alternativa para superar a crise que se aprofundava nesse período (BEHRING, 2003). Assim as políticas, econômicas, sociais e culturais tomam rumos de adaptação ao capitalismo monopolista e isso rebate nas formas de atendimento às infâncias e para o caso de assistência à “menoridade” (CARVALHO, 2008).

As transformações que sofreram a sociedade brasileira também é condicionado por fatores externos com a pressão da ONU, a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, da UNICEF com sede no Brasil, de ONGs nacionais e internacionais, além da própria Igreja Católica com seus movimentos de pastoral e Movimentos Sociais, intensificada pelas constantes denúncias de abusos de várias formas nas entidades gerenciadas pelo SAM. O governo militar tem uma “nova” proposta de atuação com os menores. E assim surge o PNBEM para substituir o SAM (PEREIRA JR, 1992; FALEIROS, 2004 *apud* CARVALHO, 2008).

O PNBEM, regulamenta um sistema centralizado e verticalizado, hierarquizado em instâncias nacionais (FUNABEM) e estaduais (FEBEM) que se tornaram internatos tanto para crianças abandonadas, quanto para menores perigosos. Essa nova política e suas

formas de operacionalização favorecem maior articulação entre público e privado, uma vez que a distribuição de recurso para as instituições era *per capita* (FALEIROS, 2004, *apud* CARVALHO, 2008).

As transformações no conceito de criança também mudam o enfoque das políticas públicas, agora o menor é carente e abandonado, vítima da pobreza e da desestruturação familiar, as ações devem ser dirigidas a enfrentar esses pontos (CARVALHO, 2008). A forma encontrada para isso foi a elaboração de um novo estatuto para a questão do menor, assim, pela lei nº 6.697 de 10 de outubro de 1979 foi instituído o Código de Menores. Que pontua para quem seria e em quais condições, desassociando infância e menor, mantendo o estigma sobre o segundo.

Art. 1º Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores:

I - até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular;

II - entre dezoito e vinte e um anos, nos casos expressos em lei.

Parágrafo único - As medidas de caráter preventivo aplicam-se a todo menor de dezoito anos, independentemente de sua situação.

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;

b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;

b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI - autor de infração penal. (BRASIL, 1979)

Com esse Código é oficializada a FUNABEM:

TÍTULO II

Da Aplicação da Lei:

Art. 4º A aplicação desta Lei levará em conta:

I - as diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, definidas pela legislação pertinente. (BRASIL, 1979)

A adoção é regulamentada de forma detalhada, um avanço com relação ao Código de 1927. Toda a seção I do Título V, capítulo I, com as 6 subseções dos artigos 17 ao 37 (BRASIL, 1979).

Regulamenta a criação de entidades de assistência:

TÍTULO IV

Das Entidades de Assistência e Proteção ao Menor

Capítulo I

Das Entidades Criadas pelo Poder Público

Art. 9º As entidades de assistência e proteção ao menor serão criadas pelo Poder Público, segundo as diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, e terão

centros especializados destinados à recepção, triagem e observação, e à permanência de menores.

§ 1º O estudo do caso do menor no centro de recepção, triagem e observação considerará os aspectos social, médico e psicopedagógico, e será feito no prazo médio de três meses.

§ 2º A escolarização e a profissionalização do menor serão obrigatórias nos centros de permanência.

§ 3º Das anotações sobre os menores assistidos ou acolhidos constarão data e circunstâncias do atendimento, nome do menor e de seus pais ou responsável, sexo, idade, ficha de controle de sua formação, relação de seus pertences e demais dados que possibilitem sua identificação e a individualização de seu tratamento.

Capítulo II

Das Entidades Particulares

Art. 10. As entidades particulares de assistência e proteção ao menor somente poderão funcionar depois de registradas no órgão estadual responsável pelos programas de bem-estar do menor, o qual comunicará o registro à autoridade judiciária local e à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor. (BRASIL, 1979)

O Estado assume as aplicações das medidas de internação:

Capítulo I

Das Medidas Aplicáveis ao Menor

Art. 13. Toda medida aplicável ao menor visará, fundamentalmente, à sua integração sócio-familiar.

Art. 14. São medidas aplicáveis ao menor pela autoridade judiciária:

VI - internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado.

As medidas de internação, a partir deste Código, começam a serem vistos como último recurso a ser tomado, quando todas as outras tentativas de ressocialização e integração sócio-familiar não funcionarem: “Art. 40. A internação somente será determinada se for inviável ou malograr a aplicação das demais medidas” (BRASIL, 1979). E autoriza a internação do adolescente junto ao sistema carcerário adulto (Artigo 41, parágrafo 2º):

§ 2º Na falta de estabelecimento adequado, a internação do menor poderá ser feita, excepcionalmente, em seção de estabelecimento destinado a maiores, desde que isolada destes e com instalações apropriadas, de modo a garantir absoluta incomunicabilidade. (BRASIL, 1979)

Se no Código de 1927, a pobreza era uma questão pessoal e moral, no de 1979 a criança teria direitos a proteção, assistência e vigilância, caso o Juiz de Menor, desse o veredicto de situação de risco, doença, irregularidades no ambiente, onde é o convívio da criança. Esse estatuto, ainda não supera o estigma “do menor” como ser desviante, perigoso, para elaborar as políticas sociais e públicas, além das ações privadas sobre a infância caracterizada no artigo 1º. A necessidade de controle social, com intuito de proteger a sociedade do criminoso e a propriedade do roubo. E também inseri uma nova desassociação, entre o menor carente e abandonado, aqueles que estão em situação de risco que necessitam da assistência e os menores delinquentes e perigosos, aqueles que

oferecem risco à sociedade, portanto necessitam de ações de repressão (CARVALHO,2008). Então as práticas sociais continuavam focalistas, paternalistas, assistencialistas e condicionantes da infância pobre para a margem da sociedade brasileira, onde a pobreza urbana e a violência, apesar das investidas do Estado Militar, aumentavam vertiginosamente. O aumento das denúncias de abuso e violação contra as crianças e adolescentes pululavam, principalmente nas grandes metrópoles, além das denúncias recorrentes das instituições de abrigo públicas e privadas, tanto da FEBEM, quanto da Polícia (MARCÍLIO, 2006).

Outro caso que é importante salientar é a tratativa com as meninas, que eram tratadas com moralidade muito maior. Na infância, até esse momento em que temos estudado, o recorte de gênero, classe e raça não estão presentes e muito menos nominadas dentro das ações de políticas públicas e sociais (salvo no caso da Lei do Ventre Livre, que escapa no recorte que colocamos). Porém, as medidas tomadas dentro das instituições para meninas pobres não foge a lógica de torná-las úteis da sociedade. Além do discurso de mão dupla, em que se dizendo proteger as meninas dos espaços perigosos também protegem a sociedade dessas meninas, dentro de instituições, que em um período anterior foram as Santas Casas de Misericórdia, depois as instituições privadas administradas por “pessoas de bem” subsidiadas com recursos públicos. Essas instituições para as meninas tinham o grande objetivo de mantê-las afastadas da prostituição, da mendicância e da vadiagem. Formar caráter para o “hábito de trabalho”, para a “verdadeira educação moral”, “educá-las para que possam ser empregadas com vantagem para o serviço doméstico” . As melhores seguiriam o caminho para ser professoras de primeiras letras. Essas eram as metas da assistência e da educação para meninas, empregadas e bem treinadas, dentro dos costumes burgueses, mas educadas para não terem inspiração maiores que sua classe (MARCÍLIO, 2006).

Essas medidas não surtiram o efeito esperado e prometido pelas atuações do Código de Menores de 1979, até o momento não presente na perspectiva dos formuladores das leis e políticas sociais direcionadas para crianças e adolescente, mas sempre na expectativa adulta de um “deve-ser” para as crianças, com padrões e ideais construídos socialmente de um adulto ideal, seja boa mãe de família, bom trabalhador.

Sem possibilidades de escolarização e profissionalização, ocupam posições ocupacionais desqualificadas e com baixos salários, situação que muitas obedientemente, tendem a reproduzir na vida adulta. Outras acabam por se inserir no mundo da delinquência. Mas, como lembra Adorno (1991), a maior parte das crianças pobres são coagidas a lutar por si mesmas e por suas famílias e, assim

sendo, têm alterado o curso de sua socialização e o caráter lúdico de sua identidade infantil (YASBEK, 2007, p.15-16).

Em 1989, foram assassinadas 457 crianças e adolescentes, empurradas pela pobreza ao mercado de trabalho ou à rua, pois, as vidas de suas famílias não melhoraram de condições. Quando a fome é uma constante, mesmo com trabalho extenuante, a violência é um fantasma em permanente assombro, a ilegalidade, a delinquência é um imperativo.

## **2.4 A ironia entre caridade e filantropia.**

Como vimos, o cuidado da infância sempre foi ligado às instituições subsidiadas pelo poder público ou por grupos sociais organizados para atuar com a caridade. Neste trecho queremos adentrar à filantropização do atendimento de crianças e adolescente, lembrando que dentro do referencial para as políticas liberais, com relação ao trato da Questão Social, principalmente para infância pobre são as perspectivas das Escolas Humanitárias e Filantrópicas.

Para Marcílio (2001) a caridade começa a se transformar a partir das demandas sociais da sociedade industrial brasileira. A autora aponta a proliferação das instituições de acolhimento a crianças desamparadas, principalmente, na segunda metade do século XIX, de caráter público ou privado. Historicamente a caridade está ligado às ordens religiosas e a filantropia ligada às iniciativas particulares (MARCÍLIO, 2006)<sup>37</sup>. As iniciativas particulares estavam mais próximas das atividades para fins de trabalho, como a Companhia de Aprendizes Marinheiros, que aproveitava a força de trabalho dos meninos expostos para a construção das embarcações. As Santas Casas de Misericórdia não conseguiam atender todas as crianças que entravam para seus cuidados pela Roda dos Expostos, sendo assim, começou a procurar parcerias, tanto com os governos provinciais, quanto com famílias que pudessem despendar cuidados aos infantes. Porém a parceria deveria surtir um retorno aos parceiros.

Em algumas cidades buscou-se ainda outras alternativas. Em Salvador foi criada em fins do século XVIII (1799) a Casa Pia e Seminário de São Joaquim, para “cuidar na sustentação e ensino de meninos orphãos e desvalidos, a fim de que, convenientemente educados, e com profissões honestas venham depois a ser úteis a si e à nação, que muito lucra com seus bons costumes e trabalho”... Seus fins estavam mesclados da moral cristão de caridade e da filantropia utilitarista, do

---

37 “O termo “filantropia” é ambíguo. Como designação genérica, qualifica o conjunto das obras sociais, caritativas e humanitárias de iniciativa privada, que sejam confessionais, ou não. No sentido específico, são chamadas filantrópicas – em oposição às fundações religiosas – as obras pluralistas, as obras neutras ou interconfessionais, sem finalidade missionária”. (MARCÍLIO, 2006, p. 74)

bom aproveitamento do indivíduo para aumentar a riqueza da nação. (MARCÍLIO, 2011, pp. 76-77)

Marcílio (2001) afirma que essa fase assistencialista filantrópica dura até a década de 1960, havendo de forma gradativa a substituição ou a conveniência pacífica entre fé e ciência. A caridade confrontada com a nova realidade econômica vai assumindo as práticas filantrópicas e o discurso também, como por exemplo: “zelar pela ordem”, “moral e bons costumes”, “para o bem da nação”. Porém esse movimento não faz com que a filantropia esteja distante de preceitos religiosos, mas a use conforme suas intenções e interesses. A filantropia é como o novo modelo de assistência, com arcabouço científico, racional, que atenda aos novos parâmetros sociais, econômicos e morais que surgem com força no início do século XX. Substituindo o modelo caritativo, por uma atuação mais moderna, na tentativa de adequar as políticas públicas e sociais ao “ideário do progresso, da ciência, da medicina higiênica, do interesse da nação, do liberalismo triunfante” (MARCÍLIO, 2006, p. 71). Nesse período (década de 1930) surgem associações filantrópicas como a Liga das Senhoras Católicas e o Rotary Club, marcante no atendimento às “infâncias desvalidas”. “A assistência filantrópica, particular e pública, imperava” (MARCÍLIO, 2001, p.78).

Para Marcílio, a filantropia como filha do iluminismo traz as ideias laicas e laicizantes da organização da sociedade, além do enfrentamento à Igreja, estabelecendo diferenças com relação à caridade, ou seja, essa não era graça divina, mas inclinação humana.

Desse modo, a filantropia é filha do Iluminismo, do Higienismo e da Revolução Industrial (liberal e urbana). Ela queria impedir o afundamento da ordem social, do Estado, da civilização. E inicialmente, seus objetivos foram a supressão da pobreza e a melhoria da situação dos operários e de seus filhos, a partir da adoção de uma estratégia pedagógica e educativa (MARCÍLIO, 2006, p. 75).

As associações filantrópicas assumem serviços de ajuda às classes mais pobres, como moralizar os comportamentos, incentivando a prática do casamento formal, facilitar a educação, buscando a valorização e proteção da estrutura familiar nuclear. Normas sanitárias e educativas, aliadas a um processo moralizante das classes mais pobres foram os trabalhos mais profícuos e para onde as associações filantrópicas e religiosas aglutinavam forças. Assim surgiram também as práticas jurídicas de asilamento, institucionalização em hospitais, hospícios, casas de correção e etc., práticas ainda muito próximas a antiga Lei dos Pobres. Com o passar do tempo e a complexificação da sociedade capitalista, especialmente no seu período de guerras do século XX, essa filantropia científica, com base filosófica, já se mostra obsoleta para atender as

demandas. O caminho traçado para este setor de atendimento social foi de profissionalização das assistências públicas e privadas, através de políticas sociais. Indicando que a fase da filantropia científica estava passando e nascia uma nova fase das políticas públicas e sociais de assistência, agora com intervenção do Estado, a fase que tratamos neste trabalho. Conhecido como Estado de Bem-Estar Social modernizou as formas de atender as demandas sociais, principalmente no que toca a infância desvalida (MARCÍLIO, 2006).

Para Rizzini (2011), a “filantropia à brasileira” se dá pela reforma saneadora no Brasil:

O termo sanear, extraído da medicina, era com frequência empregado no discurso sobre a transformação do país, para designar a necessidade de curar ou remediar os males que aqui grassavam. Denotava particular interesse nos males de cunho moral, associados às pessoas tidas como inferiores (RIZZINI, 2011, p. 107).

O caminho para sanear a sociedade foi aquele que a tendência da prática já apontava, o caminho da substituição da caridade para a filantropia, onde o ajustamento social não seria mais com base na fé, mas no comportamento e o pecado que deveria ser evitado. O vício, que é perfeitamente observável no comportamento humano e pode ser adquirido, além de ser evitado deve ser corrigido. Assim a tipificação social toma outras categorias para analisar e determinar o tipo de abordagem para cada perfil, virtuosos ou viciosos.

Para os viciosos a correção era o caminho, no caso das crianças, era importante começar desde muito cedo, para não se adquirir os mesmos comportamentos da família ou do meio. Assim eram necessárias estratégias para desviá-las das heranças viciosas, evitando a contaminação do infante, ou descontaminando-o. Nesse processo, as obediências religiosas (católica no Brasil) eram necessárias para a moralização de ajustamento do “desviante”. É interessante notar a capacidade “gelatinosa” da religião, principalmente na história do Brasil, de sempre estar nos dois lados das trincheiras sociais; tanto junto a classe dominante, quanto junto a classe explorada. Além de fazer um papel ideológico importante que não está em contradição com o projeto social da classe exploradora. Salvo algumas exceções de religiosos, que geralmente conseguiam problemas sérios dentro da Igreja, quando ao seu comportamento “mais social”. No Brasil se destacam as Ação Católica e o CEAS (Centro de Estudos e Ação Social) em São Paulo e Rio de Janeiro, mesmo assim cheia de contradições quanto ao projeto societário, próximo a Escola Humanitária de harmonização de classes e apelando ao bom senso dos

patrões, supervalorizando as cartas do Papa Leão XIII, *Rerum Novarum*; *Quadragesimo Anno* e A Doutrina Social da Igreja (IAMAMOTTO, 2000; LANDIM, 1993; RIZZINI, 2011).

No Brasil, ainda outro elemento se coaduna aos filantropos e higienistas, os juristas, com a constatação através de políticos, filantropos e religiosos de que a infância pobre, devido ao seu meio era um perigo à sociedade. Aumentaria profundamente a criminalidade, devido às atenções caritativas que acabavam viciando os pobres a procriarem indiscriminadamente. Os juristas entram em cena com soluções que até então os médicos sanitaristas não alcançavam sucesso. Copiando as experiências dos países desenvolvidos, em especial, Inglaterra, França e Estado Unidos, trazendo as teorias de Ferri e Lombroso para tratar a questão da infância criminosa, ajustando assim agora à criminologia as novas óticas de justiça, aliadas aos novos ideais liberais (RIZZINI, 2011).

Não é difícil perceber a lógica que fez com que tais preocupações fossem prontamente associadas à fase da infância. Tendo-se consciência do significado social da infância (futuro da nação) e sendo do conhecimento corrente que a criança é facilmente moldável (para o bem ou para o mal), sabendo-se, ainda, que existam '*crianças criminosas*' e que, na verdade, o número delas parecia aumentar assustadoramente, assim como os médicos e os filantropos, também os juristas viram na criança uma esperança rumo à '*reforma civilizadora*' (RIZZINI, 2011, p.116).

É com o Código de 1979 que é introduzido a questão do Bem-Estar do menor (FUNABEM e FEBEM). Também é no governo militar onde o Estado interventor, se tornando o principal responsável pela assistência e pela proteção à infância pobre e desviante, porém essa responsabilidade era transferida para as entidades privadas, através de convênios e subsídios públicos, uma vez que cada entidade recebia a quantia em dinheiro *per capita*, sendo assim havia um certo interesse pela internação das crianças consideradas em "risco social". Para Faleiros (*apud* CARVALHO, 2007) a FUNABEM representou o estabelecimento de:

[...] sistema de conluio público/privado, com ênfase nos convênios com estados, alguns municípios, e entidades privadas, cuja maioria visava possibilitar internações e distribuição de per capita. Nos estados foram criadas as FEBEMs (Fundações do Bem-Estar do Menor), que se transformaram em centros de internato tanto para os abandonados quanto como os considerados perigosos, não raro após passagem pelos Centros de Recepção e Triagem (FALEIROS, 2004, p. 08 *apud* CARVALHO, 2007, p. 77).

Seguindo a tendência do momento histórico, a década de 1980 é tomada por inúmeras manifestações sociais, movimentos em favor das pautas da criança e da promoção de proteção integral, superando a doutrina da situação irregular. (MARCÍLIO, 2006; SILVA, 2001). No Brasil, haviam movimentos sociais iniciados principalmente na década de 1960 e 1970, chamados de centro de educação popular, onde, a partir das

teorias de Paulo Freire, utilizadas no sentido organizativo-conscientizador, buscava assessorar movimentos sociais, com ênfase na “conscientização” e na “transformação social”. Foi um período em que se criaram centros de Pastoral que estivesse próximo as lutas do povo e mantendo memórias destas lutas. Estes centros eram conhecidos por serem progressistas e a promoção e defesa dos direitos humanos, financiados por agências internacionais faziam denúncias de violação e da pobreza extrema da população.

Nesse período, por exemplo, foram criados o Centro Pastoral Vergueiro (CPV), em São Paulo. “Com objetivo de resgatar a memória de lutas e iniciativas populares, organizando-se aí um arquivo para subsidiar movimentos que surgissem”, e o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI), “voltado para a reconstrução das lutas operárias na região do ABC, com o objetivo de colaborar na construção de novo sujeito político histórico” (SADER, 1998, p.142) (COUTINHO, 2011).

Coutinho, (2011, p. 16), denomina estes “centros de assessoria” como proto-ONGs, financiadas por agências internacionais ligadas às entidades religiosas cristãs (católicas e protestantes) europeias, que justificavam sua “Cooperação Internacional”, para redimir um pouco a exploração que seus países, de cunho imperialista, ocasionaram ao “Terceiro Mundo” e com o intuito de “consolidar a democracia”. No Brasil, em especial, uma organização que merece destaque foram as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), sob a égide da Teologia da Libertação, que mediou muitos dos contatos entre as ONGs internacionais e os “centros de assessoria” no Brasil. As CEBs, enquanto organização social contribuiu para a criação de muitos movimentos sociais, marcantes na história do país e no enfrentamento a Ditadura Militar, como os Movimentos Contra a Carestia; contra o Desemprego; pelo Transporte Público e o Movimento Sem-Terra. Colocou nova dinâmica aos movimentos sociais encorajando auto-organização das bases, desconfiança do Estado e da manipulação política, além das promessas eleitorais e do paternalismo nas ações estatais. Com trabalhos em bairros, dentro das estruturas da Igreja Católica, principalmente e de outras Igrejas que se inseriram dentro do movimento ecumênico. Denunciou o emparelhamento dos sindicatos com governos e promoveu um novo movimento sindical, se inserindo nas fábricas e fazendo deste espaço privilegiado de atuação e formação para as lutas que marcaram a história de São Paulo, no ABC. Movimentos e organizações onde o conflito parecia parte das estratégias e era reconhecido.

Para Landim (1993), esse perfil dos movimentos ligados a Igreja, partidos políticos e sindicatos já demonstra uma certa fluidez de identidade, que permite sua manipulação

para diversos, diferentes, por vezes, antagônicos interesses. Esclarece o que aconteceu com o Brasil, onde muitas das pessoas envolvidas com essas dinâmicas começaram a participar das esferas de governo, com penetração gradual nos aparelhos do Estado, ou de partidos; tomados pelas concepções de novos movimentos sociais, as leituras de classe foram sendo substituídas pelos “atores autônomos”, sem vinculação de classes. Assim a ideia de novos movimentos sociais que teriam superado a luta de classes, por ser uma questão reducionista e arcaica, longe da perspectiva integradora, através de parcerias com o poder público, comum na prática e no discurso dessas entidades (COUTINHO, 2011). Assim essas organizações foram perdendo a ênfase na formação política e assumindo as novas palavras de ordem e pautas de negociação, tais como: “desenvolvimento autossustentável”; “ecologia”; “democratização”; “geração de renda”; “gênero”; “direitos de cidadania”; etc. Ou seja, os novos movimentos sociais, com as perspectivas identitárias e não-classistas, que segundo WOOD (1993, *apud* COUTINHO, 2011) não possuem contradição com capitalismo. Pois ofusca suas contradições, maquia seu caráter sistêmico, projeção unificadora, minimizando as condições e os efeitos da superexploração da força de trabalho humana.

Para Dagnino (2004), o enfraquecimento e fenecimento destes grupos de base de enfrentamento ao capital se dá a partir de uma “confluência perversa”, que é o resultado de uma crise discursiva que tem de um lado, o projeto neoliberal que se instale e se implementa no final da década de 1980 e início da década de 1990 e do outro lado um projeto democrático participativo, resultado da crise e da luta contra o regime autoritário da Ditadura Militar no Brasil. Dagnino, continua, a perversidade está, em que ambos os projetos antagônicos buscaram o mesmo espaço para atuação e legitimação, a “sociedade civil ativa e propositiva”. E aqui se encontra a crise discursiva, pois ambos os projetos têm referências aparentemente comuns, mas em significados distintos, “a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, diluindo nuances e reduz antagonismos” (DAGNINO, 2004, p. 198). Essas relações abriram canais de fluxo das concepções neoliberais de forma insuspeita, em uma disputa de projetos societários antagônicos, abrir campo, é deixar o inimigo avançar. Isso observa através de três conceitos importantes para a nossa análise: “sociedade civil, participação e cidadania”.

Um deslocamento de sentido e conseqüentemente de prática política reside no uso da noção de sociedade civil, com o crescimento de participação ONGs, do “terceiro setor” e das fundações empresariais, que atendem as demandas neoliberais enquanto projeto

político-econômico global, respondendo às exigências dos ajustes estruturais. Ao passo que o vínculo com o Estado, contratando-as como prestadoras de serviço faz fenecer os vínculos orgânicos com os movimentos sociais (DAGNINO, 2004).

Quando se toca no tema de participação, algo até então fulcral para os projetos democratizantes, surge em movimento de capitulação, a “chamada participação solidária”, focado em trabalhos voluntários e na “responsabilidade social”, tanto individual, como empresarial. Assim, as ideais de solidariedade também é esvaziada de conteúdo crítico e desviada as contradições latentes inerentes ao neoliberalismo, para uma perspectiva “individualista e privatista” (DAGNINO, 2004).

A noção de cidadania, segundo Dagnino (2004, p. 206) é o “caso mais dramático desse processo de deslocamento” e “apropriação neoliberal”. Uma vez que foi com a cidadania que se organizaram os movimentos sociais da década de 1970 e 1980, tanto na luta por melhores condições de vida, quanto nas pautas em direitos humanos, na dinâmica social, a cidadania era o elemento fulcral na cultura política, ultrapassando o conceito liberal de cidadania, que diz respeito a conjunto de procedimentos. No neoliberalismo o conceito de cidadania tem mais relação com o mercado e ação individualista de consumo, além de práticas individuais de filantropia e caridade, destinada para “pessoas pobres” estilo de cidadania dominante nas concepções de associações empresariais (DAGNINO, 2004).

As ONGs, ganham campo, conforme a Igreja Católica recua, tanto pelas investidas da alta cúpula romana, quanto também por conta dos movimentos mais espiritualistas e os grupos de esquerda se comprometendo com a “Reforma do Estado”, deixam esses movimentos, considerado de base. A busca por participação em conselhos populares, vistas como forma de participação para fiscalizar, propor e implementar políticas públicas assumem novos lugares de disputa e estes conselhos se tornam o foco (ou canal) de atuação das ONGs. Assim, essas formas de participação popular, configuradas e reconfiguradas a partir da institucionalização as lutas, já não se contradiz ao capitalismo. Como afirma Coutinho: “No entanto, as políticas macroeconômicas permanecem nas mãos do governo central, e as organizações sociais baseadas em classe, “com um programa antissistêmico e antiestatal, são desarticuladas ou destruídas” (COUTINHO, 2011, p. 19).

As ONGs vão desenvolvendo um perfil de “filantropia empresarial”, onde mantêm relações estreitas com o Banco Mundial e com agências financiadoras ligadas ao grande capital. Sob o Consenso de Washington (1989), outras palavras de ordem parecem mais

interessante e correspondentes à nova configuração do capitalismo, principalmente para os países periféricos, tais como “participação” e “cidadania”. Estas são esvaziadas dos seus conteúdos de transformação social e adequadas ao novo modo de pensar as relações sociais e políticas entre o Estado e a Sociedade. Sendo assim, não parece contraditório que a sociedade civil se organize a partir das intenções de desenvolvimento do capitalismo central para atender as demandas humanitárias. Uma proposta que se encontra com a ideia de liberdade de mercado e reforma e diminuição do Estado, além de mercadorizar os serviços socioassistenciais e os direitos sociais. “ As ONGs dos anos 1980 foram aproveitadas para estudar e apresentar propostas políticas sobre “governabilidade” e “transição democrática”, refletindo as preocupações das potências imperialistas de que as quedas das ditaduras não levassem a ingovernabilidade” (COUTINHO, 2011, p. 23).

Para Paoli (2009), a filantropia empresarial organizada adapta-se ao fluxo de mercado no que tange às vantagens na forma de lucro, assim consegue operacionalizar o ideário neoliberal que preconiza a iniciativa privada, para combater a ineficiência e ineficácia do Estado e indo contra a politização dos conflitos sociais. Uma vez lançados ao campo social percebem ali uma área de negócios, atuando a partir da desigualdade social e da pobreza. Sob o discurso de “responsabilidade social” redefinem a filantropia, aproximando-a da cidadania e das práticas filantrópicas redefinem como solidariedade, com o discurso humanitário e abrem-se ao “trabalho voluntário”. Com pretensão de construir um bom futuro para aqueles que são atendidos lançam preferencialmente as áreas da infância, família e educação como áreas de responsabilidade social. Assim as empresas, como uma vez na história outras instituições, plantam e colhem na seara social dos mais pobres, adentrando na vida pública e na particularidade dos indivíduos, como já salientamos neste trabalho. A participação empresarial dentro do campo social, que conseguem através do discurso de solidariedade, desenvolvimento sustentável, melhores condições e acesso, negadas à parte da classe que buscam atender pelo sistema econômico vigente que as regula e regulamenta. Expressões da Questão Social, que fazem os altos lucros destas empresas, através da expropriação da classe trabalhadora, tentando retornar a ela através de serviços e benefícios maquiando a contradição latente entre capital e trabalho.

A Fundação Abrinq, é uma das pioneiras a lançar-se nesta seara da nova filantropia empresarial, com vontade de ser “cidadã”. Lança-se ainda em 1990, diante do cenário já exposto da situação no Brasil na entrada da referente década, a entidade

empresarial escolheu seu público de atuação, as crianças brasileiras pobres. Com a gestão de programas sociais compensatórios e o estímulo para que outras empresas seguissem seus caminhos ou se unissem à ela, a Fundação Abrinq abre caminho para muitas outras empresas, que adotaram outros programas sociais ligados à cultura, esporte, saúde da mulher, ecologia, lazer, etc. Na medida em que essa prática cresce também cresce o discurso das empresas até se tornar “linguagem de mercado” a “responsabilidade social”. Essas atuações vão dando forma e corpo ao que estava ainda meio confuso no Brasil, quando se referia ao “terceiro setor”. Diante do sucesso destas práticas e ampla visibilidade que ganhava na opinião pública e na imprensa, cada empresa se especializa em uma área de atenção, que esteja em consonância com seu público de consumo (como o caso da Abrinq, crianças). Com atenção voltada para a crianças as empresas percebem a importância de salientar suas marcas a partir, também, dos problemas sociais. Outra prática que não foge das relações mercantis e concorrenciais são as campanhas para a informação aos consumidores sobre seus produtos. Assim as campanhas contra o trabalho infantil, o trabalho escravo, a não utilização de produtos tóxicos nos produtos (PAOLI, 2009; MONTAÑO, 2010).

A Fundação Abrinq começa também a prestar assessoria a outras instituições filantrópicas empresariais, traçando projetos e programas sociais relativos às infâncias e oferecer a empresas e órgãos públicos, assim como estratégias de captação de recursos. Isto fez desta Fundação uma peça importante para a condução dos serviços oferecidos à infância no Brasil, como o reconhecimento em seu papel em algumas conquistas, relativas principalmente às denúncias e abusos que envolviam crianças e adolescentes na referida década. Principalmente nas mobilizações nacionais que decorreram do Massacre da Candelária em 1993. Além de acelerar o processo de mercadorização destes mesmo direitos, fomentando um grande movimento entre as empresas para explorar cada vez a mais a compatibilidade entre lucro e filantropia (PAOLI, 2009).

Nesse cenário entra um suposto “campo neutro”, que se torna o “canto de Ossanha” para as lutas da classe trabalho e espaço de encanto político para o mundo empresarial, a “sociedade civil”, o “terceiro setor”. A responsabilização do privado para atuar na área social, favorece e atua de forma sistêmica na despolitização da Questão Social, uma vez que desqualifica o poder público e encerra a sociedade civil como um espaço de disputa, dificultando a pressão da população ao Estado que deixa de criar compromisso e qualidade diante dos serviços que são prestados e controlados de forma

sistemática por ONGs, Associações e etc., a filantropia se torna uma oportunidade de negócio (DAGNINO, 2004; YASBEK, 2007; PAOLI, 2009)

As instituições voltadas à filantropia empresarial falham precisamente neste aspecto: externamente, evitam incorporar-se ao debate sobre as decisões governamentais, e sua presença diante do Estado aparece apenas pelo lado tradicionalíssimo de pressão por seus interesses econômicos e financeiros, não escondidos em sua demanda de ser intermediária de recursos públicos. Internamente, diante de sua clientela específica, o modo de funcionamento de sua ação social também reproduz algo muito tradicional: transforma cidadãos designados como sujeitos de direitos em receptores de favores e generosidades, e, desse ângulo, a diferença com o velho modo de fazer caridade repousa unicamente na excelência dos programas adotados e no compromisso de quem os cria. (PAOLI, 2009, p. 413)

Com essas palavras de Paoli, creio que a ironia entre a caridade e a filantropia fica bem-conceituada, são intensificadas as relações de subalternidade com efeitos políticos catastróficos para as lutas da classe trabalhadora ao mesmo tempo que encontram nas esferas de poder público apoio e proteção. A ideia de filantropia empresarial, ou melhor, responsabilidade social, discursivamente sensível os problemas causados pelas marcas profundas da desigualdade social, mantém as hierarquias, além de perpetuar os despreparos dos seus atendidos diante das demandas do mercado, o que os condiciona a nichos no mercado de trabalho muito específico, além de fazê-los dependentes da ação externa de iniciativa privada, para serem “incluídos” socialmente (YASBEK, 2007; PAOLI, 2009).

### CAPÍTULO 3 – A PALMATÓRIA NEOLIBERAL SOBRE O ECA.

*Tenha medo não, tenha medo não, não tenha medo não, tenha medo não.*

*Nada é pior do que tudo, nada é pior do que tudo.*

*Nem um chão, nem um porão, nem uma prisão, nem uma solidão...*

*Nada é pior do que tudo que você já tem no seu coração mudo...<sup>38</sup>*

Neste capítulo, abordaremos os (des) caminhos impostos para as políticas sociais, em especial na assistência social para crianças e adolescentes e como a palmatória neoliberal, recondiciona, redimensiona e desloca, na prática e no discurso, para a mercadorização dos direitos sociais, como um todo. A construção do ECA, se dá em profunda mudança de paradigma social no Brasil, de um regime autoritário que deixa um rasgo profundo na vida e na memória brasileira, que reverbera até hoje nas suas mais diversas formas tanto na erupção quanto para o enfrentamento de seus resquícios no cotidiano da luta de classes.

Além de uma profunda marca no processo educativo pela violência física ou velada, que também é marcante no trato das infâncias no Brasil, principalmente daquelas inseridas nas classes subalternas. É comum a fala de que espaços para crianças devem ser atravessados por disciplina e punição, mesmo que não usem essas categorias, trocando por eufemismos menos chocantes. Geralmente os espaços com rigor disciplinar são aqueles que melhor ganham status e prestígio. A violência é usada e justificada de diversas formas, principalmente no que toca à formação moral. Sendo assim, não é incomum notarmos entre as classes subalternas as ideais de correção e disciplina pela violência, mesmo que atinja os seus (YASBEK, 2007).

#### **3.1 A novíssima Lei dos Pobres: “mais barata, mais eficiente e mais eficaz”**

Já foi dito neste trabalho, sobre a proximidade entre assistência e repressão. Quando não estão juntas são a mesma, por isso a figura da palmatória não é estranha, ainda mais quando o assunto é a infância, onde a violência já foi (em muitos casos, ainda é), considerado prática pedagógica. Também já escrevemos sobre a resistência liberal e neoliberal, sobre os direitos sociais e como utiliza dos meios possíveis e legais de reconduzir as práticas de assistência social, enquanto direito, para o campo da disputa

---

<sup>38</sup> Música: Não tenha medo; Compositor: Caetano Veloso (1970); Álbum: Em pleno verão (1970); Intérprete: Elis Regina.

privada, abrir ao jogo de mercado e suas regras. Por mais que a partir de Constituição de 1988, traga perspectiva de sujeito de direito, diante da conjuntura neoliberal, a palmatória foi erguida contra o ECA. Neste trecho queremos apresentar algumas características do neoliberalismo para as políticas sociais, que coadunam com o conjunto de regras econômicos, citados anteriormente.

A partir do governo de FHC-Bresser Pereira, onde é dito e escrito que a Constituição Federal, foi um “retrocesso burocrático”, uma pedra de tropeço para modernização da ação e avanço do mercado, que coaduna com o ideário liberal que prega a assistência social somente para os “pobres dos pobres” direcionada ao mercado, para não se criem vícios e não desestimulem os indivíduos a buscarem sozinhos sua melhora de vida, para que assim toda a sociedade prospere.

Draibe (1993, p. 99), afirma que a focalização proposta pelo Neoliberalismo, se transmuta em uma espécie de “Neobeneficiência” sob o controle do Estado e não mais das damas de caridade. Sendo assim, as políticas sociais no âmbito do neoliberalismo é a continuação da subalternização da classe trabalhadora e empobrecida e o condicionamento destas para o mercado.

Yasbek (2007), empresta o termo “subalterno” de Gramsci, onde se inserem principalmente os usuários da assistência social. Diz respeito as pessoas que perdem sua autonomia quanto aos meios de sua vida e se veem submetidas sempre a vontade de outros. Uma relação de clientelismo, favores: “Supõe, como complementar, o exercício do domínio ou da direção através de relações político-sociais em que predominam os interesses dos que detêm o poder econômico e de decisão política” (YASBEK, 2007, p. 18). Dentro das políticas sociais de assistência, onde se refletem os interesses antagônicos da sociedade, a exploração, a dominação e a resistência, em só golpe atinge ao mesmo tempo a acumulação da riqueza e da pobreza. Sendo assim as pessoas que recorrem às instituições para acessarem os serviços sociais estão submersas em uma série de tipificações depreciativas sendo tratados como “marginais”, “desqualificados”, “chatos”, “briguentos”, “pervertidos”, “desordeiros” ou como vimos no decorrer dos textos “menor” e para estes somente práticas de ajustamento e moralização. Então são pensadas pedagogias de atenção e formas de tutelarem, para o seu “reerguimento”, pessoas já marcadas pelo seu histórico de pobreza, exclusão, humilhações, que buscam estes serviços para amenizarem suas necessidades (MARTINS, 2007 *apud* YASBEK, 2007).

Dessa forma as políticas sociais, no contexto do capitalismo acabam por acentuar a desigualdade, mantendo as políticas sociais, paliativas, demandatárias e focalistas, se modificando esporadicamente conforme da correlação de forças dentro dos governos e nas diferentes conjunturas históricas, porém quase sempre desempenha o papel, a partir do Estado, como mecanismo de gestão e regulação da força de trabalho.

Em outras palavras, o Estado, ao fornecer um fluxo de bens e serviços necessários à sobrevivência dos subalternos, busca reforçar sua capacidade de impor à sociedade como um todo os interesses políticos e sociais das classes hegemônicas. Ao mesmo tempo e na mesma ação, os subalternos introduzem, no interior dos próprios aparelhos do Estado, questões relevantes aos seus interesses. (YASBEK, 2007, p. 42)

Assim sendo, não se estranha no Brasil, a pouca efetividade das políticas públicas no enfrentamento a pobreza, como se observa pela alta demanda de saúde, educação, saneamento, moradia e etc., situação que além de fazer a distribuição de migalhas para população, não se cria políticas sociais sérias, com intuito de compensar por essa via as contradições das relações de mercado sobre a vida da classe trabalhadora. Outro elemento consequente desta forma de gestão das políticas sociais é a separação da classe trabalhadora e dos pobres, estigmatizando os segundos como vagabundos ou inaptos, e os primeiros como úteis, que podem usar de criatividade e da diversidade para conseguir seu sustento e suas condições de vida, de forma individual, mesmo em condições de desemprego (YASBEK, 2007).

Segundo Draibe (1993, pg. 90), ao retomar as reflexões de Friedman sobre as políticas sociais, lembra que: “A ação do Estado no campo social deve ater-se a programas assistenciais - auxílio à pobreza - quando necessário de modo complementar a filantropia privada e das comunidades”. Com isso, é importante lembrar que as políticas neoliberais têm 3 propostas para os programas sociais, a descentralização, privatização e a focalização. O neoliberalismo, como já salientamos neste trabalho, não possui um largo arcabouço teórico, mas se configura como um receituário, um plano de ação, “e um discurso, um conjunto de regras práticas (ou de recomendações) particularmente referidas a governos e a reforma do Estado e das suas políticas”(idem). Sendo assim, as táticas usadas nos anos de 1970, a partir da crise do petróleo, para cercar e implodir os fundamentos do Estado de Bem-Estar Social, no Brasil, nos anos 1990, temos uma série de programas sociais que minaram os princípios, considerados próximos ao Estado de Bem-Estar Social, da Constituição Federal de 1988.

Marques (2015) salienta que o capitalismo contemporâneo apresenta duas características, a primeira é a “mundialização do capital”, ou seja, não há espaço no

planeta em que o capital não possa alcançar e impor sua dinâmica, salvo as devidas proporções, das relações e correlações de forças existentes em cada território. O segundo consiste no capital financeiro, o “capital portador de juros”, que faz dinheiro sem passar pela produção<sup>39</sup> sendo este hegemônico. Esse capital ataca o comércio, desacelerando a indústria, afetando diretamente os níveis de lucro, diminuindo a atividade no mundo inteiro, alcançando altas taxas de desemprego, além de incidir sobre os direitos trabalhistas e as formas de seguridade social. Dentro da lógica de capital fetiche, as pensões, aposentadorias e etc., devem ser redimensionadas aos sistemas privados de capitalização, mercadorizando-os. Deixando o Estado responsável por políticas focalistas para os mais pobres, que são considerado inaptos para o mercado de trabalho, com salientava Hayek e Friedman, porém, no capitalismo de égide neoliberal, até as migalhas são questionadas. Com o capitalismo em crise, a classe dominante, volta seus ataques para o Estado, para dali, conseguirem deter a queda da taxa de lucro, exercendo pressão para criação de condições legais para a reprodução do sistema de capital.

Dessa forma as políticas sociais são consideradas um nicho onde se pode regatear recursos para atividades especulativas. Ao mesmo tempo que no capital produtivo e comercial as políticas sociais são vistas como custo e na comparação custo/receita, essas políticas não geram lucro. Para a nova produção de dinheiro fora da produção, que se torna a forma dominante do capitalismo global, principalmente depois dos anos 1990, com o fim URSS e da entrada da China na OCDE, apontando que as formas alternativas ao capitalismo também foram integradas (MARQUES, 2015). Para lógica de reprodução do capitalismo contemporâneo, diferente do período de meados do século XX, em que as políticas públicas avançaram no contexto do Estado de Bem-Estar Social. Na contemporaneidade, submetido a lógica do capital financeiro, dispensa e vê como obstáculo a existência de políticas públicas, assim são relegadas a um “não lugar”.

A existência de políticas sociais ainda hoje, consideradas pelos neoliberais como resquício de um Estado provedor, para Esping-Andersen (1991) e Marques (2015), também é fruto da resistência das lutas da classe trabalhadora e outras forças sociais, uma vez que o capital hegemônico pela fração da classe dominante financeira, não depende da produção para se ampliar, portanto não tem uma preocupação mínima com a questão da produção do bem estar dos trabalhadores, assim também o setor produtivo e comercial são submetidos a lógica do capital financeiro, se tornam secundários e vão

---

39 Marx, desenvolve essa categoria no Livro III do Capital.

buscar sua sobrevivência e sua rentabilidade aumentando a exploração sobre a classe trabalhadora.

Com a hegemonia do capital financeiro, a prioridade sobre a produção e consumo da classe trabalhadora (característico do período fordista, de produção em massa e consumo em massa), é deslocado para formas de produção flexível, produção focalizada e diversificada, para tentar responder a crise do capital que não sustentava mais o padrão fordista de produção. A classe trabalhadora, seu consumo e a produção deixam de ser o eixo do padrão de acumulação. Para Marques (2015) isso marca uma crise civilizatória no capital, que não consegue nem oferecer o mínimo para os mais pobres e busca mercantilizar as migalhas também.

Entre as décadas de 1970 e 1990, a década de 1980 é marcada por intensas manifestações a favor da proteção e cuidado das crianças e adolescentes. Houveram movimentos sociais de diversas correntes que conseguiram usar os meios de comunicação para atingir a opinião pública. Principalmente com denúncias de maus-tratos, torturas, abusos sexuais, prisões ilegais e assassinatos de crianças e adolescentes, dentro e fora das instituições de “apoio e acolhimento”. É marcante o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) como um dos grandes interlocutores das problemáticas sobre a questão da infância no Brasil, denunciando os extermínios de crianças e adolescentes alcança projeção internacional, trazendo ao cenário atuação de ONG's internacionais de direitos humanos (CARVALHO, 2007).

O Movimento de Defesa dos Direitos da Criança e Adolescente (MDCCA), desde os anos 1970, em proximidade com o MNMNR, militantes e profissionais que atuavam com “crianças de rua”; Pastoral do Menor (Organização ligada à CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil –, que por sua vez é ligada a Igreja Católica). Os Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECAS) e Associação Nacional dos CEDECAS (ANCED) engrossam o movimento pela teoria da proteção integral. Outros profissionais e conselhos profissionais, além de sindicatos, Associação de Juízes da Infância, Sociedade Brasileira de Pediatria, entre outras, conseguem articular em 1987, a emenda popular “Criança Prioridade Nacional”, que se tornou a Campanha Nacional “Criança Constituinte”. Com mais de 1,5 milhões de assinaturas, originaram os artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988 (ALBURQUERQUE, 2015).

Como desdobramento do MDCCA surge o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não Governamentais de Defesa dos Direitos de Criança e Adolescente (FDCA), em 1988; desse grupo irá sair a comissão de redação do Estatuto da Criança e

do Adolescente (ECA) (CARVALHO, 2007). Com intensa mobilização em torno da elaboração do ECA, Fernando Collor de Mello, presidente da República na ocasião, criou em seu governo o Ministério da Criança:

Temos o dever de tirar nossas crianças das ruas e dos desvios da marginalidade; de encaminhá-las à escola, motivando-as para o estudo. Temos de levá-las de volta ao seio da família, ao convívio e à guarda de pais capazes de lhes dar sustento, afeto e amor, de fazer prevalecer o sentido da paternidade responsável. Temos de recuperar, de uma vez por todas a família brasileira”, afirmou o então presidente da República Fernando Collor de Mello, em seu discurso ante o Ministério Público, quando anunciou a criação do Ministério da Criança, em 31 de maio de 1990 (MARCÍLIO, 2006, p. 227).

O ECA, traz inovações consideráveis com relação ao conceito de infância, o Estatuto se coloca agora para todas as infâncias, e não mais para o “menor”, sem distinção. Tentando atingir também as crianças, indígenas, quilombolas, outros povos e etnias, todas as crianças começam a ter seu direito garantido. Assim é extinto o PNBEM, FUNABEM E FEBEM, para dar lugar ao CBIA (Fundação Centro Brasileira para a Infância e Adolescência), sem clareza nas funções que desenvolveria dentro do processo da nova proteção para a infância foi extinta logo depois, uma vez que as ações do governo, ainda eram focalistas, descontinuadas.

O ECA, além de superar em sua letra a desassociação entre infância e menoridade, superando estigmas sobre o menor, foi apontado como uma legislação das mais avançadas do mundo. A partir disso a infância e a juventude são considerados sujeitos de direitos, integralmente e não somente em situação de risco como previa do Código de 1979. Proporciona, juridicamente, aparato legal e conciso para formação de políticas públicas para crianças e adolescentes, além de reconhecer na infância um período particular em desenvolvimento. As novas contribuições da psicologia, pediatria, pedagogia, trazem novas maneiras de educar, cuidar e se relacionar com a criança e ao adolescente, tanto na relação familiar, especialmente na maternidade quanto nas relações educacionais escolares. Porém, não supera as relações de classe que levam as crianças da classe mais empobrecida à miséria, à violência e ao desamparo (MARCÍLIO, 2006).

O Estatuto foi elaborado em consonância com a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, correspondendo aos artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988. Institui os Conselhos Tutelares como órgãos permanentes e autônomos, reconhecido pela sociedade, através de votação, para zelar pelos direitos da infância. Colocar limites à atuação do Poder Judiciário e da Polícia, apesar de ainda supervalorizar a ação penal e jurídica, deixando os conselhos com caráter consultivo. Com o ECA o juiz passou a ser obrigado a ser assessorado por uma equipe interprofissional, uma equipe

técnica (no Código de 1979, a consulta a esta equipe ficava a critério da vontade do juiz). Em questão e status científico, serviço social, psicologia e direito, são bacharéis, porém, ainda é dada o poder de decisão final ao judiciário. Quando essa era a oportunidade de que as decisões relativas às infâncias não se concentrem em um único profissional e uma só pessoa, podendo assim impedir abusos de todas as áreas. Além de oportunizar visões diversas sobre a criança ou adolescente, mas esse assunto cremos deve ser melhor debatido, principalmente no âmbito jurídico, situação que não faremos neste trabalho. Com isso queremos marcar que, diferente do Código de 1979, o ECA avança com relação ao jurídico e a polícia, mas ainda não rompe com a supervalorização do direito sobre as demais áreas de atuação, deixando-as secundárias (MARCÍLIO, 2006; SILVA, 2004). O ECA regulamenta a atuação do Poder Judiciário, atribuindo ao Ministério Público e aos Conselhos Tutelares a promoção e a fiscalização dos direitos da infância. Aos Conselhos (Nacional, estaduais e municipais) formular políticas nas diferentes esferas. À Justiça da Infância e Juventude foi atribuída a intervenção junto à família e a criança – guarda, tutela, adoção, investigação de paternidade e maus-tratos – (SILVA, 2004).

### **3.2 Palmatória preparada: Década de 1990, as construções para a reforma.**

Os anos de 1990 serão receptivos a essas novas configurações desse trato com a questão social. Organizações Não-Governamentais, Sociedade Civil, Terceiro Setor e Terceira Via serão constantes na formulação e práticas de implementação e execução de políticas públicas e sociais, tais como o mito de Ouroboros, o capitalismo morde a própria cauda para continuar sobrevivendo, mudando as formas, mas mantendo seus pilares. Em 1993, Bresser Pereira (ex-ministro da Fazenda de José Sarney e futuro ministro da Reforma do Estado de FHC), participou de uma reunião de especialistas em Washington, com intuito de discutir maneiras e apoio político para criar condições mais favoráveis à implementação das orientações do Consenso do Washington de 1989, um plano único de ajustamento das economias periféricas para à estabilização e reforma econômica. Montañó (2010), cita Fiori (1995):

O plano de ajuste constava de três fases: a) a primeira, dirigida à estabilização macroeconômica, persegue o superávit fiscal, reduzindo o déficit da balança comercial e reestruturando (desmontando) o sistema previdenciário; b) a segunda, dedicada às reformas estruturais, tem por objetivo a liberalização financeira e comercial, a desregulamentação dos mercados e a privatização das empresas estatais; c) a terceira, definida como retomada dos investimentos e do crescimento econômico. (MONTAÑO, 2010, p. 30)

As conduções das políticas sociais do primeiro mandato do governo FHC-Bresser são perfeitas e condicionais para abertura ao grande capital, ao passo que para a classe trabalhadora é desastrosa e humilhante. Não é nosso objetivo demonizar o governo de Fernando Henrique, pois dessa forma não vemos fruto para análise e pesquisa de respeito e metodologia coerente, além de minimizar ou mesmo negar toda a complexidade da relação e correlação de forças que existiam nesse período e também não considerar o movimento dialético da história. Sem dúvida, de toda a herança histórica de desigualdade acentuada no Brasil encontramos na orientação política do governo FHC seu auge crítico (PAOLI, 2009).

Quando Fernando Henrique Cardoso chega a topo do executivo o Brasil tinha números assustadores e alarmantes que independeram de seu governo. Em 1995, o cenário era: 20% da população mais pobre dividiam a renda de 2,5% do PIB e os 20% mais ricos com quase 2/3; 75 propriedades rurais com 7,3% (24 milhões de hectares) das terras todas do país e 75% das propriedades rurais, somente 11% eram agricultáveis, concentração fundiária violenta; 40 milhões de brasileiros com trabalho informal; 20 milhões de famintos; Quase 40 milhares de domicílios em situação de precariedade ou sem domicílio; 20% da população com mais de 15 anos, analfabeta e 3,5 milhões de crianças em idade escolar fora da escola (NETTO, 1999)

O capítulo mais recente dessa longa história de exploração e dominação da massa do povo encontra-se na ditadura instaurada em 1964: frações da grande burguesia (incorporando setores ligados ao latifúndio), associadas a corporações transnacionais (particularmente norte-americanas) e sob a tutela militar, no decurso de vinte anos redimensionaram o Estado a sociedade brasileiros em conformidade com os interesses do grande capital – grande capital que, sabe-se não tem pátria. (NETTO, 1999, p.76).

Para Netto (1999), romper com a herança da ditadura ainda era mais difícil que se pensava, uma vez que a estrutura jurídico-institucional ainda estava fortemente ligada ao seu passado de extrema exploração e dominação. Porém, a Constituição de 1988 foi um profundo avanço social, resultado de décadas de lutas e pressão das organizações populares. Essa configura um pacto social preciso, onde a burguesia ainda não perde seu “direito” a exploração da força de trabalho da classe trabalhadora, mas é forçada a tomar medidas de moderação e reduzir a nível tolerável sua exploração. A Constituição Federal de 1988, aponta então os caminhos em medidas dessa relação integradora e tolerável, aproximando-se daquilo que ficou conhecido como “Estado de Bem-Estar Social”; sendo escrito na Carta Magna, além dos direitos civis e políticos, agora os direitos sociais, entrando em consonância com a noção moderna (e liberal) de cidadania. “Com isso,

colocava-se o arcabouço jurídico-político para implantar, na sociedade brasileira, uma política compatível com as exigências da justiça social, equidade e universalidade” (NETTO, 1999, p.77)

Essa possibilidade de se criar um arcabouço jurídico-político para uma formatação que se aproximasse no Estado de Bem-Estar Social não se encaixa com as regras do jogo vigentes. Como já salientamos, o marco do neoliberalismo em 1989 em Washington e a participação de Pereira Bresser, em outra reunião em 1993, que retorna ao Brasil com tarefas para dar viabilidade à indicação do Consenso de Washington é preciso dar inviabilidade à Constituição de 1988, começa um processo de liturgia para a letargia nas políticas sociais brasileiras. Reconfigurando o papel do Estado, que pode se tornar mínimo, mas não inativo ou inerte, e sim, peça importante para impor a nova letargia social e econômica para a classe subalterna que a liturgia de Washington apregoava. Assim a burguesia e suas frações orquestram o giro para a reestruturação produtiva do capitalismo, orientando politicamente sem ferir visivelmente os aspectos formais da democracia construída a partir dos movimentos sociais que culminam em 1988. Uma integração ao capital mundializado de forma subalterna e dependente (FERREIRA, 2015; NETTO, 1999).

Para dar andamento às tarefas de viabilidade das diretrizes do grande capital no Brasil foi necessário para FHC ganhar as cruzadas pela reeleição, uma questão crucial, garantindo a consecução do projeto. Garantindo isso, favorece a condução macroeconômica, favorecendo grandes bancos, fazendo crescer exponencialmente a dívida pública interna, leiloando as estatais e conseqüentemente sucateando os serviços públicos estatais. Os resultados são conhecidos e registrados nas várias formas de imprensa no Brasil, a alta taxa de desemprego, o aumento da fome e da miserabilidade em todo o Brasil, em especial as regiões mais pobres, aviltando as expressões da questão social. O alvo de ataques principal entre 1995 e 1998, foram os direitos sociais. Primeiro colocados como “privilégios”, depois como “injustiças” e depois “financeiramente insustentáveis”, era o discurso liberal sobre os direitos sociais (NETTO, 1999).

Coutinho (2011) lembra a importância do uso semântico, carregado de um *ethos*, que designa a visão de mundo daqueles que estão usando do discurso, pois oculta e revela ações projetos políticos. A expressão traz a marca da polissemia, fazendo com que possa ser usada de várias formas por vários autores em diversos contextos. Sendo assim, o Governo FHC reitera a receita liberal (e agora neoliberal, uma vez que também tem no horizonte o impacto com os movimentos de classe trabalhadora) e para garantir sua

governabilidade deveria “flexibilizar” os direitos sociais, deixando estes serem instrumentalizados pelos interesses privados e suas dinâmicas. Oliveira (1999, *apud* PAOLI, 2009), chama esse processo de “privatização do público e publicização do privado”, o que abre espaço para disputas abertas por nichos de mercado dentro das ofertas de serviços de direitos sociais. A busca por novas alianças entre mercado e Estado deixa espaços para uma relação inescrupulosa entre o governo e elites nacionais, que buscam hegemonia no mercado e influência no poder governamental (COUTINHO, 2011; PAOLI, 2009; NETTO, 1999).

Hayek afirma que as políticas sociais devem ser direcionadas para aqueles com extrema necessidade, que não possui condições averiguadas de prover seu próprio sustento. Porém, essas devem ser conduzidas de forma que não interfira na liberdade de mercado e devem ser direcionadas para o mercado de trabalho. Sendo assim o liberalismo e o neoliberalismo não excluem as políticas sociais. O que acontece no Brasil em meados da década de 1990 é a reorientação das políticas sociais, subordinando-as aos ditames macroeconômicos, que é estabelecido de acordo com as exigências do grande capital. O que acontece no Governo FHC, é a restrição das políticas sociais capazes de restringir a voracidade do capital (BUENO, 2012; NETTO, 1999)

A plena subordinação da política social estatal à estratégia macroeconômica do grande capital situa, naturalmente, nos parâmetros mercantis: ela se torna função de participação contributiva de seus usuários cancelando qualquer pretensão de universalidade com a remissão a critérios de base meritocrática. Daí que sua marca evidente seja a segmentação dos usuários, determinando igualmente a qualidade das prestações: para que os que mais contribuem, prestações qualificadas; para os que menos contribuem, prestações desqualificadas - ou, como já se observou, “para pobre, uma política social pobre”. (NETTO, 1999, p. 87)

A privatização da política de assistência social como uma transferência por “parceria” com a sociedade civil com a função de organizar as redes de proteção social através das instituições de cunho filantrópico, visa diminuir o caráter político da assistência social, não de direito social, como reconhecido em 1988, mas “refilantropizando”, estabelecendo relações de clientelismo e eleitoreiro<sup>40</sup> (NETTO, 1999; YASBEK, 1995).

Um marco importante para refilantropização da assistência social foi a medida provisória nº 813 de 01/01/1995, inaugurada junto com o governo, vindo a se tornar

---

40 Para Yasbek (1995), as relações de clientelismo, não são reconhecidos direitos, mas a relação de mutante e beneficiário, e espera-se a contrapartida deste, inferiorizando-os, uma relação de favor e troca, que desorganiza os sulbaternos. “Além disso, as práticas clientelistas personalizam as relações com os dominados, o que acarreta sua adesão e cumplicidade, mesmo quando sua necessidade não é atendida.” (YASBEK, 1995, p. 8)

depois Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, que vai na contramão da LOAS e reconfigurando todo o cenário para a sociedade civil. Fragilizando a assistência social como direito social e dever do Estado. Em seu 12º artigo é criado o Programa Comunidade Solidária:

[...] onde estão previstas ações para o atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome e à pobreza. Não há qualquer menção à assistência social (YASBEK,1995, p. 14).

Sobre o Programa Comunidade Solidária nos atentemos ao 3º parágrafo, que apresentam pontos interessantes para a discussão neste trabalho:

Art. 3º Compete ao Conselho do Programa Comunidade Solidária:

I - propor e opinar sobre ações prioritárias na área social;

II - incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações que realizem, em parceria com o governo, o combate à pobreza e à fome;

III - incentivar a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando à complementariedade das ações desenvolvidas;

IV - promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome, visando à integração de esforços do governo e da sociedade;

V - estimular e apoiar a criação de conselhos estaduais e municipais de combate à fome e à pobreza;

VI - elaborar seu regimento interno. (BRASIL, 1995)

O Programa, presidido pela Senhora Ruth Cardoso, cria mecanismo paralelos ao arcabouço jurídico-político criado na Constituição Federal de 1988 para implantar políticas públicas sociais. Abre a seara para organizações (§ II), desresponsabilizando o Estado da oferta destes serviços, “mercadorizando” então os direitos sociais. Processo batizado por Bresser Pereira como “publicização”, que é a transferência das questões públicas para o assim denominado “terceiro setor”, um processo de terceirização dos serviços sociais e parte do fundo público, para operacionalizar essa tática. Foram necessárias três táticas, práticas e discursivas:

- 1) descentralização: transferir a capacidade de decisão para outros níveis de poder, obedecendo o critério de subsidiariedade, de serviços por instâncias, que não chegariam ao poder central, se pudesse ser feito na localidade ou não região.
- 2) organizações sociais: aquelas que se comprometem para desempenhar atividades científicas e sociais, definidas como “entidades públicas não-estatais”.
- 3) parcerias: acordos entre o Estado e as “organizações sociais” para prestação de serviço público, por entidade privada., instituída pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, um incentivo para a organizações sociais (MONTAÑO, 2010, p. 46-7).

Essa estratégia ligada às ideias da Comunidade Solidária coloca em torno dos direitos sociais, especialmente aqueles ligados à infância. Uma vez que essas são as

mais recorrentes em financiamentos internacionais, além do próprio prestígio da ONU/UNICEF, as tradicionais entidades filantrópicas e as novas ligadas a filantropia empresarial (MONTAÑO, 2010; YASBEK, 1995).

Para Bresser Pereira, o avanço para uma reforma desenvolvimentista no Brasil foi barrado pelo que ele mesmo chama de “retrocesso burocrático”. Aumentando e não superando a administração burocrática, deixando então de modernizar e reformar a administração pública, a Constituição Federal para o então ministro do MARE, era irrealista, paralisava o aparelho estatal deixando-o ingovernável; somente uma “Reforma Gerencial” poderia romper com o novo patrimonialismo instituído pela Carta Magna. Sendo assim, para dotar de maior eficiência e eficácia é preciso traçar as rotas da “publicização”, ou seja, a transformação dos serviços que não são exclusivos do Estado em “propriedade pública não-estatal”. Unido ao Programa Comunidade Solidária, as táticas do Ministro são acompanhadas pela privatização de áreas sociais, transferindo a responsabilidade do Estado para o mercado ou, ainda, para as organizações da “sociedade civil organizada”, o “terceiro setor”. (MONTAÑO, 2010)

A privatização do público e publicização do privado, abre cenário para um segundo movimento que coaduna com o desmonte das garantias sociais como direitos social, o voluntarismo, como atividade social do setor privado e para as ONGs, que surgem com intuito de atender as pessoas mais vulneráveis e oportunizar acessos. O Estado mantém as disposições legais inscritas na Constituição, porém, garante a prestação dos serviços por meio dessas entidades sociais. Abre campo para a ação social privada e as empresas avancem ao seu modo, através da “participação civil” voluntária, operando de forma seletiva e focalizada em situações e públicos que as interessam e exercendo poder e controle às outras parcelas da população através do status de solidariedade e altruísmo, ganhando o apreço da opinião pública e agregando valor a sua marca (PAOLI, 2009).

Reconhecemos que as relações que envolvem as ONGs, a filantropia e terceiro setor é repleto de contradições latentes, porém partimos da perspectiva negativa das mesmas. Também por acreditar que nenhuma delas sequer encosta nos tópicos basilares do capitalismo, que em seu atual estágio se mostra neoliberal e tem na mira os direitos sociais e trabalhistas, a propriedade privada dos meios de produção e exploração da força de trabalho humana para extração da mais-valia. Ao colocarem em seu discurso a cidadania, a promoção da democracia e a defesa dos direitos, para a melhor qualidade da prestação de serviços e assim “diminuir” o Estado, reformando e modernizando o aparelho estatal, esses dispositivos agora chamados de “Terceiro Setor”. Embasado ainda

pela teoria da terceira via de Giddens (JOHNSON, 2013) esvazia o cenário da sociedade civil como foco da luta de classes, camuflando, maquiando e, na medida do possível, engolindo as contradições que ameaçam a forma econômica vigente. Além de dispersar os focos críticos de forças que se levantam contra o capital e o seu sistema.

Sendo assim, não é possível acreditar em retrocesso de direitos, mas avanço neoliberal que entende que se primeiro foi necessário vencer a Monarquia ou o absolutismo por meio da Constituição, a atual burguesia mundial, que já ataca sem eufemismo as contradições latentes (povos originários, fluxos migratórios, conflitos camponeses) que a ameaçam, nesse novo levante e aprofundamento neoliberal é preciso acabar com todas as forças de resistência na classe explorada, sumindo com o socialismo ou as formas que se aproximam dele, expandindo a barbárie. Isso se caracteriza ao notarmos como alguns fenômenos se repetem a cada crise, momento de transição, e de ressignificar seus conceitos e estratégias de acordo, o mito de Oroboros, que morde o próprio rabo, para continuar se perpetuando.

### **3.3 Palmatória erguida: Prioridade absoluta, depois do superávit, talvez...**

O Eca segue estrutura das formações de políticas liberais que se mantêm fortes características, desta concepção de sociedade, trabalho e mercado.

O direito à propriedade, já apontado neste trabalho, considerado pelos liberais como direito fundamental, sagrado e inviolável, indispensável para o exercício da liberdade, principalmente para colocar limites ao “soberano”, ou chefe de Estado, para isso a Constituição é imprescindível, como de limitar a intervenção do Estado sobre a vida do indivíduo. Dessa forma o Estado se responsabiliza pela segurança e proteção da propriedade privada. Em caso de violação são acionados e moldados os dispositivos penais e judiciários.

Neste sentido temos toda a organização do ECA, fora da análise do modo de produção capitalista, uma forma homogeneizadora das infâncias e juventudes em território nacional, salvo no caso àquelas de entrarem em “conflito com a lei”. Por estar em uma proposta reformista e integradora, com crença na paz social por conciliação de interesses opostos, fora da perspectiva de classe, sendo assim, não as reconhece, sua atuação sobre demanda e requisição de órgãos governamentais e não governamentais, distanciando-se da mediação incisiva na Questão Social.

Em seguida outros dois direitos consequentes e funcionais ao direito de propriedade, que são os direitos de família e os direitos individuais. Sendo o primeiro a

garantia do indivíduo a participação e a identificação à algum grupo social, estabelecendo a relação e a função dos indivíduos, tais como filiação, herança, cuidados para a sobrevivência, amparo, tempo de tutela e/ou guarda das infâncias e juventudes. Como se nota do artigo 4º e por todo o capítulo 3 de forma contundente, traça as características legais de inserção das infâncias e juventudes em grupos sociais, formando assim as características e formas padronizantes para atuação, tanto da fiscalização, quanto do ideal que se deve ser almejado.

E por fim, os direitos individuais, relativos a igualdade e liberdade, de caráter universalista, fundamentada a partir da Declaração dos Direitos do Homem em 1789. Garantindo a livre iniciativa e a autonomia dos indivíduos, atendendo suas necessidades, para a realização dos seus interesses particulares, não há perspectiva de coletividade, pois cada indivíduo só pode representar o seu próprio interesse, ou associar-se a outros de interesse próximo, para enquanto povo/cidadão se posicionar diante do Estado. Os artigos 3º e 6º e o capítulo II do título 3 (dos direitos individuais), traçam a tratativa de direitos individuais para o ECA, que se encontra ao longo de toda a lei, de forma pulverizada. É interessante lembrar que esses direitos só podem se efetivar na “liberdade” das relações de mercado, uma vez que os direitos sociais, aqueles que são pela “ingerência” do Estado, são limitadores a este setor, a partir de concepções liberais. Sendo assim não há contradição (dentro desta perspectiva) que as organizações da sociedade civil possam oferecer esses serviços, tendo o Estado como “parceiro”, “complementar”, “solidário” e/ou “suplementar” assegurados em forma de lei ou financiamento.

Art. 100. III – responsabilidade primária e solidária do poder público: a plena efetivação dos direitos assegurados a crianças e a adolescentes por esta lei e pela Constituição Federal, salvo nos casos por esta expressamente ressalvados, é de responsabilidade primária e solidária das três esferas de governo, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução de programas por entidades não governamentais (BRASIL, 2014, pg. 47).

O artigo 86 do ECA, estabelece a política de atendimento à criança e adolescência, articulando ações governamentais e não governamentais.

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. (BRASIL, 2014. p.39)

A “articulação governamental e não governamental” para a oferta dos atendimentos indica o novo modelo da assistência social, que funcionará como como aliança, ou rede, de entidades religiosas, fundações, associações, cooperativas, além das ONGs e dos

órgãos governamentais. Sob a égide do “Estado Mínimo” que formula suas relações sociais e econômicas pela hegemonia do capital financeiro, as preocupações sociais se tornam pontuais, seletivas e parciais, deixando a Questão Social a cargo da “responsabilidade social” (LEMOS, 2008).

O artigo 87 atualiza a concepção de proteção sob “risco social”, que direcionava necessariamente para as crianças pobres e todo o ranço da “menoridade”, para o paradigma de proteção integral e universal e “situação de vulnerabilidade”. As políticas de atendimento devem seguir os seguintes planos de ação:

Art. 87. São linhas de ação da política de atendimento:

I – políticas sociais básicas;

II – políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem;

III – serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão;

IV – serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos;

V – proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente;

VI – políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes;

VII – campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e à adoção, especificamente interracial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. (ECA, 2014, p.40)

As políticas de proteção integral e universais, ainda são focalizadas em crianças em situações de violações de direitos, salientando o caráter de atuação para os mais pobres e sem medidas preventivas que incidiria na construção de condições para o enfrentamento das situações de risco e vulnerabilidade. A atualização da categoria “risco social” para a “situação de vulnerabilidade”, ainda trazem consigo os mesmos ranços da antigo Código de 1979, pois a partir destas as medidas que se tomam através do corpo técnico de agentes sociais, que vão tipificar a situação de vulnerabilidade, acabam pois judicializando as violações de direito das infâncias e suas famílias, continuando o binômio pobreza-marginalidade, no sentido mais sensorial e topográfico do termo, que acabam por serem situações de ajustamento, moralizando, individualizando o problema para o próprio indivíduo, revitimizando-os e tutelando-os.

A tutela das infâncias, através dos aparelhos públicos, que acabam por fazer com que essas acostumem-se a obediência para evitar a punição, ou a espera da violência pela subjugação, acreditando que o efeito moral da “lição dada” resulta em um “cidadão de bem”. Nessa relação, geralmente a lei é a vontade imposta pelo agente executor, reconhecido pelo poder vigente. Essa é uma aproximação entre o ECA e o Código de

1927 e o de 1979, o primeiro, no artigo 5º atribui ao juiz plenos poderes para a decisão da vida do “menor”, que era a volta à sua família ou o recurso da institucionalização. Enquanto esse código era tomado pelo princípio da “ Doutrina do Direito do Menor”, o segundo, sob o prisma da “Doutrina de Segurança Nacional”, com preceitos militares, com ênfase na segurança, na disciplina e na obediência, com destaque para atuação penal e judiciária sobre os “menores”, já debatido neste trabalho.

Os artigos 86 é reformulado a partir do paradigma de proteção integral, entendendo a criança e ao adolescente como sujeito de direitos em condição peculiar de desenvolvimento, tornando-a prioridade absoluta respeitando o artigo 4º do ECA.

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (ECA, 2014, p. 14).

Lembremos de Coutinho (2011) e Dagnino (2004), ao alertar sobre o uso das palavras carregada de interesse e intenção, além da estratégia de capilaridade de espaços em campos de disputa, em confluência perversa, essa sequência de responsabilidades descrita nas primeiras linhas do artigo 4º (família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público), salienta a forma de tratativa e organização do Estado para atuação com essas demandas, seguindo assim o princípio de descentralização. O caráter complementar do Estado diante do cuidado das crianças e adolescentes a partir do ECA, são colocados primeiro para a família, e então para a comunidade, ao passo que ainda não é claro o que seria a “comunidade”, em seguida a sociedade em geral, trilhando assim um caminho de desresponsabilização do Estado, para que quando seja necessária sua intervenção essa se faz por meio do judiciário. No caso das crianças em situação de institucionalização os casos são mais delicados. Pois não se trata de processo educativo e sim, um processo penal. Exercendo controle sobre a vida e as famílias das infâncias das classes subalternas. Uma vez que a Lei apresenta uma supervalorização do judiciário, sobre as demais áreas e secundarizando as outras esferas de convívio de crianças e adolescentes. “Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar. ” (BRASIL, 2014, p.21).

Ou seja, mesmo que o Estado responsabiliza a família e finalmente a sociedade civil, esse é um elemento revelador da concepção neoliberal e atrativa para com a Questão Social. A intermediação toda se dá pelo Estado, para entregar a responsabilidade a sociedade civil.

O artigo 4º define a prioridade absoluta, de forma descentralizada em todas as esferas de poder e na formulação de políticas públicas, implica, portanto, na implementação de uma nova forma de gestão, tanto entre os entes federados, quanto às entidades do “terceiro setor” e destas com o poder público, a partir disso o atendimento é regulamentada no artigo 88, seguindo o princípio de descentralização são as seguintes diretrizes:

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

I – municipalização do atendimento;

II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;

III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;

IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;

V – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, defensoria, segurança pública e assistência social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;

VI – integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, defensoria, conselho tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta lei;

VII – mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (ECA, 2014, p. 40)

No inciso II do artigo 88 é criada a abertura e as condições onde ONGs ganham espaço e status de gestão tais como aos órgãos governamentais, disparando práticas de governo junto às crianças e as famílias que serão atendidas, fortalecido mais tarde com o Decreto nº 5.089 de 20 de maio de 2004, que dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamentos do CONANDA.

A interpretação dos governos que foram assumindo o Estado foram realizadas várias intervenções, planos, programas e projetos a partir desta ideia de parceria, complementaridade, junto a oferta de serviços às infâncias e juventudes. Em 1990 com o decreto nº 99683 de 8 de novembro, o Presidente da República Fernando Collor, cria o “Projeto Ministério da Criança”, dizendo que partir do artigo 86 do ECA, pensando as

formas de articulação e operacionalização de atendimento à criança e adolescente, porém, este Ministério não teve suas definições, claras, além de reconhecer a ação e regular práticas. As formas de organizar em nível nacional, as diretrizes para atendimento presentes no artigo 87. No discurso de abertura do Presidente Collor, de forma muito breve, finalizando convidando os representantes dos ministérios e secretarias do governo para que: “digam aquilo que vocês estão querendo que se faça, para que possamos, a partir dessa informação e dessa solicitação de cada um de vocês, orienta ainda melhor, e de uma forma mais produtiva, o nosso trabalho” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1990, p. 92). Na prática não foi elaborado um projeto de transição para o arcabouço pretendido pelo ECA, o compromisso absoluto do governo Collor foi realmente a atenção pro do ajuste fiscal, estabilização da moeda, assim. Como já conversamos, a política social para este público segue a cultura focalistas, para as infâncias mais pobres, caráter punitivo e curativo, não propositivo ou preventivo, como o “Programa Minha Gente”, apesar do forte movimento social para a superação deste *modus operandi*.

O “Projeto Ministério da Criança” (é curioso que o nome do Ministério, seja antecedido com o termo Projeto) foi revogado por Itamar Franco, pelo decreto nº 1.056 de 11 de fevereiro de 1994, é substituído pelo Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e Adolescente (PRONAICA), que já traz em seu primeiro artigo uma novidade, regulamenta a “cooperação de organismos internacionais”, para desenvolver ações integradas, descentralizadas, essa novidade é abertura da interferência do Banco Mundial, muito recorrente nos anos 1990, além da subalternização do Brasil ao capital estrangeiro, reafirmando seu caráter de subdesenvolvido e dependente, com relação ao capitalismo central (PADILHA, 2016).

Este Programa, mais operativo e descritivo quanto às funções de cada um dos ministérios da “Comissão Interministerial”, fixando objetivos para projetos plurianuais e anuais (artigo 9º), colocando o poder público como apoiador técnico e financeiro, não como implementador de políticas sociais. Em 1995 o PRONAICA é extinto em rede nacional, muitos dos projetos foram interrompidos, com exceção de alguns na área da educação, como os CAIC’s (BAUCH, SILVA, 2017).

Com o governo FHC temos o Programa Comunidade Solidária, já desenvolvido neste trabalho, onde a palmatória neoliberal golpeou mais uma vez.

Em 2000 o CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos de Criança e Adolescente) propõe para os anos de 2001-2005 as diretrizes para a Política Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente onde as ações são direcionadas principalmente para crianças

que já tiveram direitos violados ou em vias de acontecer. Essas diretrizes foram desenhadas por eixos, sendo: Educação, saúde, assistência social, cultura, esporte e lazer, ações especiais (proteção especial, violência sexual, trabalho e medidas de direitos); conselhos tutelares, conselhos de direitos e fundos; e mecanismos de exigibilidade de direitos, (eixos esses usados para o órgão de pesquisa como IPEA; IBGE; GIFE, dificultando o acesso a dados específicos de crianças e adolescentes em cada serviço, principalmente no que tange a assistência, uma vez que são incluídos nos eixos os idosos pobres também (CARVALHO, 2008).

No Governo do Presidente Lula (2003-2006), desfaz ação para criança e adolescente a partir de um único programa e pulveriza nos diversos programas sociais de várias áreas governamentais, aumentando a incidência sobre a questão da infância e adolescência, porém não mudou o caráter focalista de antes, atuando sobre os grupos identificados como “extrema pobreza”, marcado pelo Programa Fome Zero e Bolsa Família, que não fugiram do caráter de políticas sociais no neoliberalismo (FREITAS, 2004), segundo Draibe (1993), o caráter focalista, assistencial e não atuação sobre as causas reais e produção da fome e da miséria, cremos não ser interessante seguir com as análises desses programas de “carro-chefe” do governo Lula, uma vez que não foge ao escopo das demais políticas públicas dentro do neoliberalismo, porém, é importante salientar o caráter de uso das políticas públicas e sociais para desenvolver o mercado e criar nichos de escoamento de produção, circulação de mercadoria e consumo de bens e serviços, que atinge as necessidades básicas para a sobrevivência humana, no entanto não subverte a lógica do capitalismo, pelo contrário, fortalece suas frações de classe dominante que atuam sobre as diversas áreas de produção e mercado. O Governo de Lula, pode apresentar aproximação com os governos social-democrata, uma vez atua através de políticas públicas direcionadas às classes mais vulneráveis da população, aumentando o seu padrão e seu acesso ao consumo, partindo deste princípio é a gestão do capitalismo, para engolir suas contradições e amenizar a luta de classes.

É importante salientar que desde 1990, principalmente no que tange as políticas públicas para criança e adolescente, vem sofrendo com o receituário neoliberal de desresponsabilização do Estado, privatização, descentralização e focalização, com os direitos sociais, entregando ao mercado pelo “terceiro setor”, atendendo a primazia dos acordos internacionais para macroeconomia, estabelecido pelo Plano Real, o compromisso com o superávit primeiro e a com a dívida externa que segue nos governos Lula (FREITAS, 2004).

Sendo assim, a continuidade do receituário neoliberal diante das políticas públicas e sociais, perpassa a configuração da sociedade brasileira a partir do processo denominado como democratização. Sob o prisma de diminuição do Estado, evitando sua ingerência no mercado, na verdade o aparelho estatal, é situado dentro das relações para que favoreça e crie condições para o avanço deste ideário. cremos que as políticas voltadas à área infanto-juvenil são marcadas historicamente na América Latina, aos cuidados de terceiros, instituições e etc, como já discorreremos neste texto. Com a sistematização e a modernização da proteção social, para que esta, seja mais barata, eficiente e eficaz e corresponda as demandas do capitalismo, a assistência social, se torna a mediadora entre o Estado e as classes subalternas que precisam deste serviço. Ao passo que no ideário liberal de Hayek e Friedman, pontua-se a focalização dos serviços sociais para aqueles mais pobres, que por ventura, não teriam condições de prover o seu sustento. Essa concepção se redimensiona com a hegemonia do capital financeiro, onde até as migalhas podem ser nicho de mercado. E o Estado é acionado nos momentos de crise que defenda o capital com o aparato jurídico e repressor.

Percebemos então que toda a história das políticas direcionadas a tratativa de crianças e adolescentes na sociedade sob a égide de capital periférico, é verossimilhante tratativa neoliberal quanto a todos os direitos conquistados sobre a insurreição da classe subalterna, tentativa de camuflar cada vez as contradições latentes. A partir disso, é importante notar que nem o ECA foge da palmatória neoliberal que faz, onde abre espaço para atuação do mercado em suas formas de ação e prática. Não esquecemos o movimento social que culminou na elaboração do ECA, assim como não esquecemos que todo espaço de luta é contradição e conflito, que a entrada das agências internacionais em muitas das militâncias a favor da infância no Brasil, dá um outro tom para a forma de operacionalizar as conquistas. As propostas mais radicais de rompimento com o imperialismo que toma sua face mais real nos países de economia periférica, foram marginalizadas na construção, tendo relevância as propostas mais conciliativas e consonantes ao ideários sociais-democratas e com as grandes agências internacionais, entre elas a ONU, UNICEF, muitas ligadas ao grande capital como a fundação ABRINQ, além daquelas ligadas a instituições religiosas e filantrópicas. Isso não cancela em nenhum momento os ganhos e as formas de tratativa as crianças e adolescente que se dão no Brasil, apesar da insistência da violência para com este público. A partir deste trecho, queremos iniciar um debate delicado, mas necessário, o ECA é importante, mas não é o fim último, tal como todos os outros códigos deve ser superado e não somente

por leis complementares. Mas por mudanças sociais profundas. Neste momento queremos salientar as dimensões da desresponsabilização do Estado, quanto aos cuidados do público infanto-juvenil, sua terceirização através da assistência social ao “terceiro setor”. Para fins de recorte de pesquisa, apontaremos dados de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional. Três trabalhos são importante para este cenário o “Relatório da Resolução nº 71/2011”, intitulado “Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. ” Elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público. O “ Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em serviço de acolhimento” que elaboraram este trabalho a partir do termo de Cooperação entre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), projeto coordenado e executado pelo corpo de pesquisadoras e pesquisadores do Centro Latino-americano de Estudos de violência e saúde Jorge Careli (Claves), da Escola Nacional de Saúde Pública (Claves/ ENSP/ Fiocruz) em conjunto com a equipe técnica de Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/MDS). Ambos realizados em 2010/2011, por fim, alguns dados do IBGE para contribuir na apreensão da tendência de direção disso que estamos chamando de “desresponsabilização”<sup>41</sup>

O Levantamento Nacional de SAI, realizado em 2009 e 2010, aponta o avanço e o domínio do “terceiro setor” no oferecimento deste serviço no Brasil. Até então 36.929 crianças e adolescentes acolhidos em 2.624 unidades no Brasil. A distribuição de SAI se dá forma irregular e não proporcional em todo o território nacional. Como aponta, há uma grande concentração na região Sudeste (54%), nas regiões Centro-Oeste (6,9%) e Norte (3,7%), na outra ponta da lista, apresentam os menores números de unidades de atendimento. Ao mesmo que a região Norte tem sozinha, 10,6% das crianças e adolescentes no Brasil e somente 3,7% dos serviços em seu território. Na mesma situação, guardadas as devidas proporções, o Nordeste detém 30,7% das crianças e adolescentes e somente 10% das unidades. Na região Sul, onde número de crianças representa 13,2% há 25,3% de unidades.

Montaño (2010), denomina como “focalização geográfica invertida”, ou seja, nas regiões mais pobres não serviços públicos de assistência, não chegam ou são extremamente precários.

O resultado, a exemplo da focalização, tem sido a clara precarização ou eliminação das respostas estatais às necessidades/demandas sociais, fundamentais para os municípios mais pobres, sem recursos, portanto, sem

---

41 Termo de Montaño (2010, p.41).

capacidade de financiamento de uma rede hospitalar ou até de policlínicas estatais, de escolas públicas de qualidade, de infra-estrutura urbana, de políticas sociais e assistência adequada. Assim, novamente a dualização de respostas de qualidades diferentes, segundo se trate de municípios “ricos” e “pobres”. (MONTAÑO, 2010, p. 192-3).

Segundo o IBGE (2010), o cenário de pobreza era muito diferente entre Norte, Nordeste e Sudeste, no período do levantamento acima, afirmando a análise de Montaña: “Enquanto nas Regiões Sudeste e Sul as proporções das que viviam com até ¼ salário mínimo são inferiores a 10%, nas Regiões Norte e Nordeste, alcançam, respectivamente, 25,0% e 35,2%”.

Conforme figura 1.

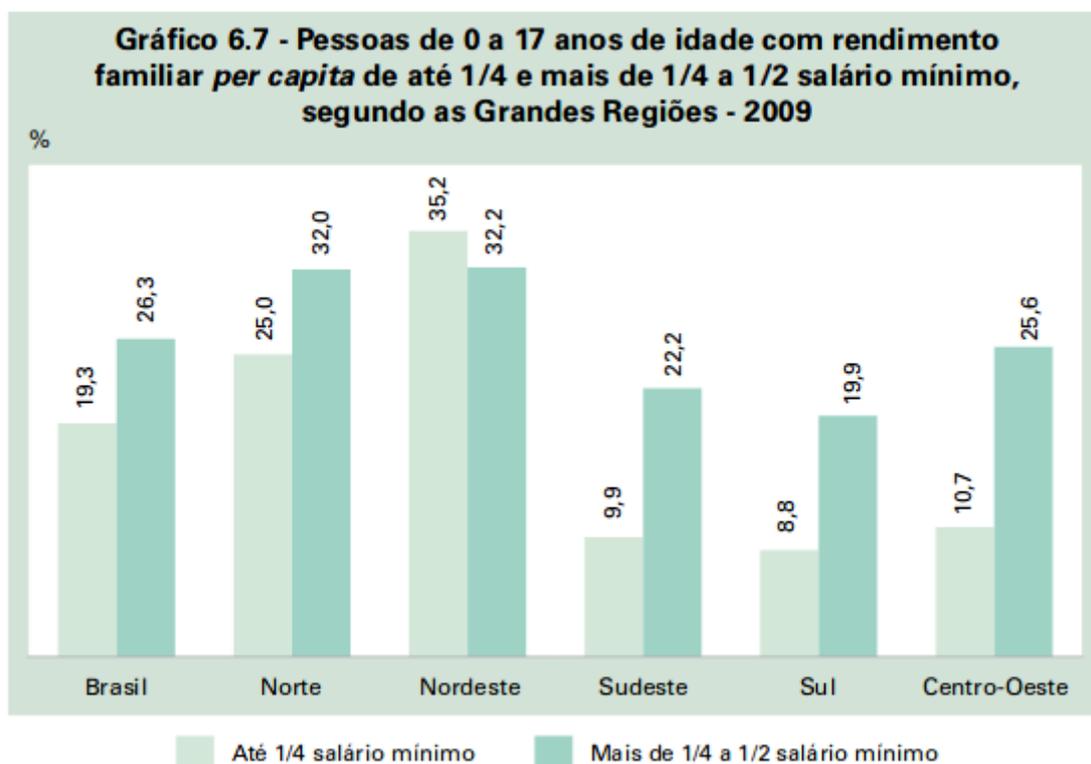
Tabela 1. Distribuição dos SAI. Brasil e regiões (N=2.624)

Região	% de Serviços de Acolhimento Institucional*	% de crianças/adolescentes acolhidos*	% da população brasileira de 0 a 17 anos	Número de SAI por cada 100.000 crianças/adolescentes	Relação entre n.º de crianças/adolescentes acolhidos e n.º total de crianças/adolescentes <sup>1</sup>
Centro-Oeste	6,9	5,7	7,5	4,28	0,05
Nordeste	10,1	10,0	30,7	1,53	0,02
Norte	3,7	2,8	10,6	1,63	0,02
Sudeste	54,0	58,8	38,1	6,62	0,10
Sul	25,3	22,5	13,2	8,96	0,11
Brasil	100,0	100,0	100,0	4,66	0,07

1. Percentual das crianças e adolescentes da região/Brasil que se encontram acolhidos em SAI.

\* Nota: a tabela abrange os dados de Minas Gerais cedidos pela Sedese/MG-FJP.

Enquanto na Figura 2 (abaixo), podemos conferir a renda *per capita* de todas, com o recorte de faixa etária para crianças e adolescentes. É importante lembrar que para as tabelas de mensuração do IBGE, foram contados os critérios do Programa Bolsa Família, para pobreza e extrema-pobreza, sendo que para pobreza são R\$ 140,00 *per capita*, quanto para extrema-pobreza, R\$ 70,00 *per capita*.



Quanto a natureza institucional dos serviços 41,9% dos SAI são governamentais (9% são estatais e 90,1% são municipalizados) e 58,1% são não-governamentais (total de 1.325 unidades em todo o território nacional). Na região Norte estão as maiores incidências de unidades governamentais (72,2%), respondem pela totalidade de ofertas destes serviços em Roraima, enquanto no estado do Amazonas corresponde a 80% e 62,5 no Acre. No Maranhão Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Mato Grosso predominam as unidades governamentais mais de 60%. Na região Sudeste 69,6% são unidades não-governamentais. Na região Centro-Oeste e Sul alcançam a metade dos serviços em cada natureza. Salienta o caráter de a “refilantropização” dos serviços socioassistenciais, como afirma Yasbek (1995), uma vez que Estado deixa a cargo das ONGs a prestação destes serviços, mas nota-se ainda que o fato das regiões Norte e Nordeste corresponderem a maior predominância de entidades governamentais, onde as entidades filantrópicas não alcançam atender, dando caráter de apoio complementar às entidades não-governamentais, atendendo somente onde essas não dão cobertura, ou ainda não conseguem suprir suas necessidades de forma individual e privada.

Conforme ilustra figura 3:

Tabela 4. Distribuição dos SAI quanto à natureza, governamental e não governamental. Brasil e regiões (N=2.279)

Região	Governamental		Não governamental	
	N	%	N	%
Centro-Oeste	90	50,0	90	50,0
Nordeste	128	48,5	136	51,5
Norte	70	72,2	27	27,8
Sudeste	327	30,4	747	69,6
Sul	339	51,1	325	48,9
Brasil	954	41,9	1.325	58,1

Nota: exceto Minas Gerais.

Com relação à orientação religiosa destas unidades, 51% possuem alguma forma de viés religioso, em sua maioria católica (41,9%), evangélicos (28,1%), ecumênicos (21,3%) e espíritas (8,7%). As regiões Nordeste e Sudeste, se destacam as instituições católicas, na região Norte há predominância de religiões evangélicas e ecumênicas, enquanto no Sul predominam as orientações católicas e evangélicas. Na região Norte 67,0% das unidades tem orientação religiosa, no Nordeste 65,2%, Centro-Oeste 58,9. As regiões com menos influência religiosa em suas unidades são a região Sul com 43,2 e no Sudeste com 50,3% mesmo com a menor média nacional ainda são números significativos.

A forte atuação das entidades com viés religioso, além de serem historicamente as que atendem crianças e adolescentes, como já relatamos neste trabalho e ainda hoje possuem um caráter paternalista, caritativo e moralizante sobre os cuidados das crianças e adolescentes pobres em toda a América Latina. Essas unidades possuem ainda hoje dificuldades de adaptação de seus serviços. Na região Sudeste, entre as mais antigas, são as que apresentam maior resistência. Outra dificuldade para estas unidades é a rotatividade de trabalhos voluntários, que não garantem continuidade aos trabalhos e atendimentos. Quando em 2006, foi criada a PNFC, muitas readequaram suas formas de atendimento, porém, até a realização da pesquisa, as mais antigas e históricas na região Norte e Nordeste, ainda apresentavam resistência a esse movimento. Para mais detalhes é importante consultar os documentos supracitados, pois o prolongamento deste assunto foge de nosso escopo deste trabalho.

A criação de espaço e condições para atuação de entidades filantrópicas, ainda são resquícios da forma assistencialista de atendimento para as crianças e adolescentes principalmente àquelas pertencentes às classes exploradas. Sabemos que o assistencialismo não dispensa o ajustamento social, a punição e a repressão. Entidades

não governamentais, que pouco atendem ao progresso e a “vontade popular” alijada pela sua condição subalterna do “estado de direitos”. Muito mais alinhado aos projetos políticos de classe dominante em consonância com a ordem burguesa e sua prática neoliberal. Uma sociedade com histórico de violência e autoritarismo, em suas várias formas, física ou velada, na forma jurídica, o ECA, não rompe com as entidades filantrópicas, nem com a lógica destas com atendimentos seletivos e parciais, assim como não rompe com a tradição de judicialização da Questão Social historicamente presente no âmbito jurídico brasileiro, apresentando as características do tanto do Código Penal, quanto do Código de Menores de 1979, que procura regular os direitos individuais, direitos de propriedade e direito de família,

O ECA, ainda que se inscreva e vise regulamentar o que está na Constituição de 1988, ela se configura como um corpo de lei dentro da concepção neoliberal, justamente pelo caráter de desresponsabilização do Estado com relação aos direitos de criança e adolescente de uma forma geral. As características de descentralização, ações focalistas são evidenciadas quando se percebe a forma de divisão de controle, tanto no que tange a gestão dessas políticas sociais quanto a financeirização destas, fazendo com que essas unidades atuem sobre demanda e requisição, seja da população usuária, seja das metas e objetivos dos órgãos financiadores, um movimento de privatização pela filantropização.

Ao criticar e problematizar o ECA, não temos como intuito reconhecer a vitória da burguesia, e muito menos diminuir ou menosprezar as forças de resistência, ou ainda concluir que essas sempre são captadas pelo controle da classe dominante, mas a desvelar essas conjunções, intercruzamentos e relações de força, dar forma às estratégias e táticas de luta, para a real superação do capitalismo. Nem tomados pelo fatalismo, nem pelo messianismo. Entendemos que qualquer consenso e seus efeitos sociais possuem tempo de validade, ditado pela própria dinâmica dialética da luta de classes.

## CONCLUSÃO

- Se entrega, Corisco!  
- Eu não me entrego, não!  
Não me entrego ao tenente  
Não me entrego ao capitão  
Eu me entrego só na morte  
De parabelo na mão  
- Se entrega, Corisco!  
- Eu não me entrego, não!  
(Mais forte são os poderes do povo!)<sup>42</sup>

O século XX é marcado pela discussão em torno dos direitos de proteção as infâncias, nas entradas do século XXI esses debates voltam ao centro agora tanto para defendê-los quanto para freá-los. São inúmeras as elaborações e o arcabouço teórico acerca da organização, implementação de políticas públicas e sociais que garantam o que se denomina “proteção integral”.

No bojo dessas elaborações, buscamos analisar de maneira crítica esses direitos e sua inserção dentro das relações capitalistas de caráter neoliberal em contexto de capitalismo periférico, como uma onda neocolonizadora (HARVEY, 2004) as formas que se materializa essa subalternidade nas políticas públicas e sociais, principalmente aquelas dirigidas a classe trabalhadora e suas infâncias. Entendendo as imbricações entre as relações econômicas e políticas que se vinculam e se distribuem de forma hierarquizada sobre as regiões do Brasil e da América Latina, submetendo as deliberações coercitivas dos órgão econômicos internacionais sob o discurso de “ajuste estrutural”.

Lembrando Fernandes (1981) a reestruturação econômica, nos moldes dos “ajustes estruturais” do Consenso de Washington não permite de forma sistemática que os países periféricos tenham a possibilidade de superar esta situação. Sendo assim podemos entender a forma da tratativa dos direitos sociais para crianças e adolescentes, através das estratégias de responsabilização do Estado e mercadorização por meio do “terceiro setor”, tornando assim espaços econômicos sob os auspícios do mercado financeiro e comercial e perpetuação da subalternidade nas classes exploradas, não oferecendo possibilidades de desenvolvimento.

No transcorrer desta pesquisa tentamos traçar uma interface com as teorias e práticas de transformação das relações sociais, o rebatimento na configuração da luta de

---

42 Música: Perseguição; Compositores: Sérgio Ricardo/ Glauber Rocha (1964); Álbum: Trilha Sonora de Deus e o Diabo na Terra do Sol (1964); Intérprete: Sérgio Ricardo.

classes e as formas do Estado responder a essas pressões, que na atual fase do capitalismo é autocrático, obturando as perspectivas das políticas sociais, principalmente àquelas ligadas à assistência social, que atende a classe trabalhadora e majoritariamente mulheres, crianças e idosos, deslocando então para fora da responsabilidade estatal.

A crítica que fazemos está ao redor da concepção de perspectiva atual de Estado de Direito, profundamente liberal, que objetivamente não pode elaborar outros tipos de políticas protetivas para as infâncias. Essa afirmação se baseia em que tanto a democracia confrontada na Constituição de 1988, quanto o ECA de 1991, não incidem sobre a agenda neoliberal, suas diretrizes econômicas que entram em erupção na implementação de políticas sociais, focalistas, demandatárias e privatizantes, continuando a estigmatização, a perpetuação da pobreza e subalternização das pessoas que necessitam destes serviços. Esses elementos nem ao menos aparecem nos debates dos órgãos formais de planejamento destas políticas, quando aparecem é por pressão de movimentos de resistência em escala nacional.

É importante salientar que com essas afirmações não desvalorizamos todas as lutas e conquistas sociais, que por muitas vezes custaram a vida e os sonhos de muitas pessoas, mas “queremos asseverar que o Estado autocrático na Periferia opta pelo regime político que não ameaça seu direito à propriedade e garantia de liberdade dos mercados” (JOHNSON, 2013. p. 223), buscando assim uma práxis que irrompe com a lógica do sistema vigente, levando em conta sua capacidade criativa de reinvenção para defender seus pilares de propriedade privada do meios de produção e a extração de mais-valia pela exploração da força de trabalho humano.

As políticas de proteção as infâncias existentes, são aquelas possíveis dentro do âmbito do capitalismo hegemonicamente financeiro, da subalternização e recolonização (JOHNSON,2013), entendemos que o desvelamento dessas relações, inserem um debate de ruptura com a dinâmica do sistema vigente, assim como as forças conciliativas que buscam a ampliação dos direitos sociais através da institucionalidade, que ao se deparar com as restrições orçamentárias, cortes de recursos, barreiras burocráticas e eleitoreiras e buscam irromper com esses entraves para possibilidade de outra institucionalidade “mais aberta e popular” encontram o “braço forte, mão amiga” do Estado nas forças de repressão. Os sucessivos problemas na Argentina com Macri, os problemas enfrentados nas disputas institucionais tanto Paraguai quanto no Brasil, as crises na Venezuela, Nicarágua, as revoltas e manifestações populares, nas ruas e nas redes sociais evidenciam a violência estatal para restabelecer a “ordem e a moral na institucionalidade”

cerceando ainda mais os espaços de participação popular através também da criminalização destes, com o discurso de segurança nacional, patriotismo e valores familiares e religiosos.

A desresponsabilização do Estado com as políticas sociais, especialmente aquelas dirigidas às infâncias, manifesta a mais pura face do capitalismo, sem eufemismos ou ressignificações de como é a tratativa com elementos de humanização de relações socioeconômicas, desloca e molda para os objetivos de mercado, tendemos a acreditar que a superação desta estrutura se dá pela insurreição das classes subalternizadas, pois o sujeito histórico ainda não mudou e quiçá um dia alcancemos uma sociedade, onde não será necessário pensar em políticas protetivas, pois estas seriam substancialmente universais. Sendo assim, ao entender a conjuntura da luta de classes e os movimentos da burguesia internacional, podemos entender maneiras de fazer o enfrentamento da Questão Social, estranhando-se no desvelamento de sua construção hierárquica e subalternizada, resgatando a história da classe trabalhadora, as elaborações teóricas insurgentes e revolucionárias para decliná-la.

*E assim, seja lá como for  
Vai ter fim a infinita aflição  
E o mundo vai ver uma flor  
Brotar do impossível chão<sup>43</sup>*

---

43 Música: Sonho Impossível (The Impossible Dream); Compositores: Joe Darion/Mitch Leigh/Vrs. Chico Buarque/Vrs. Ruy Guerra (1973); Álbum: Histórias e Canções; Intérprete: Bibi Ferreira.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, M.C.A. O movimento pelos direitos de Criança e do Adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: Repertórios socioestatais. **Política & Sociedade** - Florianópolis - Vol. 14 - No 29 - Jan./Abr. De 2015.

AS FUNDAÇÕES PRIVADAS E ASSOCIAÇÕES SEM FINS LUCRATIVOS NO BRASIL 2010. RIO DE JANEIRO: IBGE, 2010. (Estudos e pesquisas. Informação econômica, n. 8). Estudo realizado pelo IBGE em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais - ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE.

Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45700.pdf>>. Acesso em: abril 2019.

ASSIS, S. G; FARIAS, L.O.P; (org). **Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviço de Acolhimento**. São Paulo: Hucitec, 2013. Disponível: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip\\_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO\\_Levantamento%20Nacional\\_Final.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/LIVRO_Levantamento%20Nacional_Final.pdf)>. Acesso em 05/2019.

BAUCH, L.B.; SILVA, M. L. Revisitando os programas federais em educação em tempo integral: PRONAICA, CIEPS e Programa “Mais Educação”. In: IV CONEDU, v.1. 2017, João Pessoa – PB. **Anais eletrônicos**. CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2017. s/p.

BEHRING, E. R. **Política Social: fundamentos e histórias**. 9ª ed. (Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social, vol. 2. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. 7ª impressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Disponível:<[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod\\_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf)>. Acesso em 04/2019

BRASIL. Decreto nº 1366, de 12 de janeiro de 1995. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e dá outras providências.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1366.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1366.htm)>. Acesso em 04/2019.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 99.683, de 8 de novembro de 1990. Dispõe sobre o Projeto “Ministério da Criança”, define procedimentos organizacionais para sua execução e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D99683impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99683impressao.htm)>. Acesso em 004/2019.

\_\_\_\_\_. Decreto no 539, de 26 de maio de 1992. Dispõe sobre o projeto minha gente, criado pelo decreto de 14 de maio de 1991, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0539.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0539.htm)>. Acesso em 04/2019.

\_\_\_\_\_. Decreto Nº 1.056, de 11 de fevereiro de 1994. Regulamenta a Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993, e estabelece a forma de atuação dos órgãos do Poder Executivo para execução do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D1056.htm#art11](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1056.htm#art11)>. Acesso em 04/2019.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 12ª ed. Série Legislação. Brasília, 2014. Atualizada em 23/07/2014.

\_\_\_\_\_. Biblioteca da Presidência da República. Discurso pronunciado por Sua Excelência o Senhor Fernando Collor, Presidente da República Federativa do Brasil, na reunião de instalação do Ministério da Criança. 15 de julho de 1990. <Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-collor/discursos/1990/59.pdf/view>>. Acesso em 04/2019.

BUENO, R. A centralidade do argumento neoliberal em Von Mises, Hayek e Friedman: uma via para a crítica da política contemporânea. **Ciências Sociais Aplicadas em Revistas**. Vol. 12, nº 23. UNIOESTE/MCR. 2º semestre 2012, p. 9-34.

CARVALHO, L. C. M. **As organizações não-governamentais (ONGs) de atenção à Criança e Adolescente em Natal/ RN: Contribuição na garantia de Direitos?**. Natal / RN. 2008. Disponível em: < <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/17875>>. Acesso em 11/2018,

CASTEL. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 9ª ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.

Disponível: <[http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Res\\_71\\_VOLUME\\_1\\_WEB\\_.PDF](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Res_71_VOLUME_1_WEB_.PDF)>. Acesso em 05/2019.

COSSETIN, M; LARA, A.M.B. O percurso histórico das políticas públicas das crianças e adolescentes: O período de 1929 a 1979. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, nº 67, p.115-128, Março/2016. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8646092/13289>>.

Acesso em 02/2019.

COUTINHO, J. A. **ONGs e políticas neoliberais no Brasil**. Florianópolis: Ed. UFSC, 2011.

DAGNINO, E. Confluência perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON, A. **La cultura en las crisis latinoamericanas**. 1ª ed. Buenos Aires: CLACSO, 2004

DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**. nº 17. São Paulo. 1993. pp, 86-101. Disponível: <<https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i17p86-101>>. Acesso em 03/2019

DUPAS, G. A lógica econômica e a revisão do Welfare State: a urgência de um novo pacto. **Estudos Avançados**. Vol. 12, nº 33. São Paulo. Maio/Agosto 1998, pp. 171-183.

DUSSEL, E. Europa, modernidade e Eurocentrismo. In: LANDER, E. (org). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais, Perspectivas latino-americanas**. Colección Sur Sur, CLASCO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2005. pp 24-34. Disponível: <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1200.dir/5\\_Dussel.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1200.dir/5_Dussel.pdf). 2005>. Acesso em: 08/2018.

ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2010.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, 1991, nº 24. São Paulo. pp. 85-116.

FERREIRA, M.S.N. A exploração do trabalho da Criança e do Adolescente no Brasil. **Revista Jurídica Orbis**, Campina Grande, nº2, 2010. Disponível em <<http://www.cesrei.com.br/ojs/index.php/orbis/article/view/11>> Acesso em 02/2019.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 3ªed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FREITAS, J. Orçamento Criança: é preciso mudar. In.: FALEIROS, VP; NUNES, S.P; FLEURY,S. **A era FHC e o governo Lula: transição?**. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), 2004.

GOMES, F.G. Conflito Social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **RAP (Revista Administração Pública)**. Março/Abril 2006, vol.40, nº2, Rio de Janeiro. pp. 201-234.

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HOBBSBAUM, E. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914 – 1991**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, M. V. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 13ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. A questão social no Capitalismo. **Temporalis**, n. 3, Abepss, 2001.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível: <https://mapaossc.ipea.gov.br/base-dados.html>. Acesso em 11/2018 .

JOHNSON, G. A. **A quimera democrática na América Latina: o Brasil sob o império**. Dourados: UFGD, 2013.

\_\_\_\_\_; SILVA, M. A. Estado e diretrizes das políticas públicas na contemporaneidade latino-americana. In: JOHNSON, G. A; SILVA, M. A. (orgs). **A América Latina Contemporânea: espectros, diversidade e seletividades**. Dourados: UFGD, 2016. pp. 11-30.

LAURELL A. C. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In: LAURELL, A. C. (org). **Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1997. pp. 151-178.

LEMOS, F. C. S. O Estatuto da Criança e do Adolescente no Brasil atual. **Revista Psicologia e Política**. São Paulo. Vol.8. nº15. Junho/2008.

Disponível em: <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1519-549X2008000100007](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-549X2008000100007)>. Acesso em 04/2019. pp. 93-106.

MARCILIO, L. M. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, M. C. (org). **História Social da Infância do Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Cortez/Universidade São Francisco, 2001. pp. 53-79.

\_\_\_\_\_. **História Social da Criança Abandonada**. 2ª ed. São Paulo: HUCITEC, 2006

MARINI, R. M. La política económica de la “via chilena”. In: \_\_\_\_\_. **El reformismo y la contrarrevolución: Estudios sobre Chile**. Ediciones Era, México, 1976, pp.119-151.

Disponível: \_\_\_\_\_ : \_\_\_\_\_ <[http://www.marini-escritos.unam.mx/046\\_politica\\_economica\\_via\\_chilena.html](http://www.marini-escritos.unam.mx/046_politica_economica_via_chilena.html)>. Acesso em 02/2019.

MARQUES. R. M. O lugar das políticas sociais no capitalismo. **Argumentum**, vol.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social: Identidade e Alienação** 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MARX, K. **Manifesto do Partido Comunista**. 1ª ed. São Paulo: Penguin Classics/Companhia das Letras, 2012.

\_\_\_\_\_. **O Capital**: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção. [tradução: Rubens Enderle]. São Paulo: Boitempo, 2013 (recurso digital)

MORAES, C. Reformas Neoliberais e políticas públicas: Hegemonia ideológica e redefinição das relações estado-sociedade. **Educ. Soc.**, Campinas, v.23, n. 80, setembro/2002, p. 13-24.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e Questão Social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social, 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. 8ª ed. São Paulo: Cortez. 2011  
\_\_\_\_\_. A questão social no Capitalismo. **Temporalis**, n. 3, Abepss, 2001.

\_\_\_\_\_. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (org). **O desmonte da nação**: Balanço do governo FHC. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1999. pp. 75-89.

PAIVA, B.; ROCHA, M.; CARRARO, D. Política Social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 147-175, jan./jun. 2010.

PADILHA. C.A.T. A política educacional no governo Itamar Franco (1992-1995) e a questão de inclusão. **Revista Espaço Acadêmico**. UEM/Maringá, v. 16, nº 180, pg. 87-97. Maio/2016. Disponível :

<<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/29541>>.

Acesso em 04/2019.

PAOLI, M. C. Empresas e responsabilidade social: os enredamentos da Cidadania no Brasil. In: SANTOS, B. S. (org). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social: temas & questões**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PERFIL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL. Org. Felix Garcia Lopez. – Brasília: Ipea, 2018. Disponível:<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33432](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33432)>.

Acesso em 05/2019.

PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. 46ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (org). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais, Perspectivas latino-

americanas. Colección Sur Sur, CLASCO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2005. pp 227-278. Disponível : <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12\\_Quijano.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_Quijano.pdf)>. Acesso em: 08/2018.

OIT. C138 – Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138). Disponível em : <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/fp=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C138](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/fp=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C138)> Acesso em 02/2019.

\_\_\_\_. C182 - Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182). Disponível: <[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C182](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182)>. Acesso 02/2019.

RIZZINI, I. **O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

SANTOS, J. S. "**Questão Social**": particularidades no Brasil. 1ª ed. (Coleção Biblioteca Básica do Serviço Social; vol.6). São Paulo: Cortez, 2012.

SELIGMAM, M; MELLO, F. (org). **Lobby desvendado: Democracia, Políticas Públicas e corrupção no Brasil Contemporâneo**. 1ª ed. Rio de Janeiro: RECORD, 2018.

SILVA, Roberto da. A construção do Estatuto da Criança e do Adolescente. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, II, n. 6, ago 2001. Disponível : <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=5554&revista\\_caderno=12](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5554&revista_caderno=12)>. Acesso em 03/2019 às 21h30.

SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS: Uma análise das condições de vida da população brasileira, Brasil, Rio de Janeiro. IBGE, v.27, 2010. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45700.pdf>>. Acesso em 05/2019.

SOUZA, Sérgio Augusto G. Pereira de. A declaração dos direitos da criança e a convenção sobre os direitos da criança. Direitos humanos a proteger em um mundo em guerra. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 7, n. 53, 1 jan. 2002. Disponível: <<https://jus.com.br/artigos/2568>>. Acesso em: 02/2019.

SOUZA-LOBO, E. **A classe trabalhadora tem dois sexos**. 1ªed. São Paulo: Editora brasiliense, 1991.

TOLEDO, E. G. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, A. C. (org). **Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1997. pp. 71-89.

WOOD, E. M. As origens agrárias do capitalismo. **Monthly Review**, vol.50, nº 3, julho/agosto de 1998. Tradução de Lígia Osório Silva.

YASBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. "A política social brasileira dos anos 90: a refilantropização da questão social". **Cadernos Abong**, nº 3. São Paulo: Abong, 1995