

O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DE JUVENTUDE NA DÉCADA DE 1990

Ana Cleide Chiarotti Cesário e Marcos Rogério Gomes

Canalizam-se hoje no Brasil esforços para a compreensão de adequadas práticas políticas capazes de proporcionar às crianças e adolescentes, em situação de risco ou em vulnerabilidade social, condições plenas para a aquisição dos direitos universais dispostos na Constituição de 1988 e regulamentados através do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente e da LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social. Os abrigos governamentais e não-governamentais, de caráter provisório e/ou permanente, existentes em todo o território nacional, tornaram-se a principal referência de política pública no âmbito da Assistência Social, responsáveis por criar, devolver ou estimular sociabilidade específica, para que esses jovens possam participar de maneira integrada da vida comunitária por meio da utilização de serviços como, por exemplo, os de saúde, educação e lazer, além da preparação para o mercado de trabalho, sem que haja a necessidade de permanecerem nas ruas expostos à criminalidade, ao uso de drogas, à mendicância, à violência e também aos estigmas e preconceitos da sociedade.

A lei existe; os agentes – assistentes sociais – diretamente envolvidos na operacionalização dessas políticas estão munidos de conhecimento sobre essa realidade, tendo em vista a progressiva transformação, no último século, da filantropia ou do assistencialismo como ações residuais e paliativas para sua total legitimidade enquanto política de seguridade social inscrita na Carta Magna; A descentralização gestora e o reordenamento fiscal – este ainda que sem definição de alíquotas – vigoram em todo Brasil desde 1996, mas o que se vê são baixíssimos índices de reintegração social desses meninos e meninas, quando,

no pior dos casos – e não pouco comum – a impotência dessas políticas diante do aumento de mortes de crianças consideradas “clientes” destas instituições.

Em Londrina – PR, a iniciativa em regulamentar os dispositivos de proteção a esse público está disposta a partir de 1993, com o início da gestão petista de Luis Eduardo Cheida, quando a atual secretária nacional de Assistência Social, Márcia Helena Carvalho Lopes, assumiu a pasta da então recém criada Secretaria Municipal de Ação Social, desvinculando-a, enquanto Departamento de Serviço Social, da Secretaria da Saúde e Proteção Social, e dando autonomia decisória à implementação de variados programas/projetos responsáveis por marcar a administração local, como a própria autora enfatiza em sua dissertação de mestrado, referindo-se à sua própria gestão como “(...) referência no Paraná e em muitos estados e municípios em relação ao orçamento participativo, ao programa médico família, à formação dos conselhos, à política da mulher, do idoso, da habitação, dos segmentos com necessidades especiais, [e] da população de rua (...)”¹ De fato, se se comparar o ritmo das implantações dessas políticas no município em questão, com a média do restante do país, admitir-se-á, sem exageros, um certo ineditismo no que diz respeito ao caráter descentralizador das responsabilidades promotoras e gestoras de políticas públicas de assistência social.

Sônia Miriam Draibe convencionou o recorte histórico recente das reformas do Estado em dois ciclos: o primeiro deles estaria delineado entre os anos de 1985 e 1988, com o esgotamento do Estado Desenvolvimentista que, segundo a autora, era “(...) potente para estimular o crescimento econômico (...), mas socialmente *pouco inclusivo* (dada a ineficiência dos restritos programas universais) e *não-seletivo* (já que pouco ou mal focalizado nas camadas mais necessitadas).”² Ao esgarçamento social em prol da manutenção dos vícios macroeconômicos juntou-se a grande insatisfação dos atores envolvidos com a defesa dos direitos infantis frente ao anacrônico Código de Menores, que vigorava desde 1979 e que impingia a condição de “irregular”

“(...) àquele que estava “privado de condições essenciais a sua subsistência, saúde, instrução obrigatória; em perigo moral; privado de representação ou assistência legal pela falta eventual dos pais ou responsável; com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; respondendo por prática infracional”³

Esses atores representavam o MNMMR – Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua; a Pastoral do Menor; a CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, cuja campanha da fraternidade, promovida em 1987, teve como tema a criança; além de outros protagonistas sociais e comunitários, técnicos, especialistas e pesquisadores envolvidos com a inclusão social e o bem estar infanto-juvenil. Verifica-se, portanto, a simultaneidade, em um período conjuntural, da redefinição das políticas sociais a partir da defesa do Estado Federativo⁴, estabelecendo-se uma reforma completa na política de saúde e de assistência social, uma reforma parcial da Previdência Social e uma reforma introdutória do Seguro-desemprego e, no tocante à infância e juventude, a busca por abolir o caráter “irregular” presente na legislação vigente ao adotar como proposta constitucional os princípios universais e permanentes de direitos assistenciais àqueles excluídos do pretense Estado de Bem Estar brasileiro.

O segundo ciclo de reformas deu-se no primeiro mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, com a implementação da Política de Saúde, de Assistência Social, introdução da reforma do Ensino Médio e reforma parcial do Ensino Fundamental e previdenciário, bem como a introdução dos Programas de Combate à Pobreza. A tentativa maior por parte do governo federal, nesse segundo momento conjuntural, foi estabelecer uma estrutura tributária, política e administrativa que pudesse equacionar as responsabilidades e os gastos públicos de tal forma a delegar para as instâncias subnacionais – estados e municípios – a iniciativa de implementação e manutenção das políticas sociais, restringindo-se a União a arcar com o pagamento dos juros da dívida e com a tarefa de diminuir o déficit previdenciário. O arcabouço gerencial capaz de adaptar tais necessidades girou em torno do processo de descentralização, já previsto em 1988 e, apesar de amplamente divulgado e defendido pela maioria absoluta dos governos, até o ano de 1997 era pouco utilizado ou assumido pelos

governos locais, principalmente os municípios. Isto porque, para Martha Arretche, além da existência de

“(…) uma esmagadora maioria de municípios de pequeno porte e historicamente dependentes da capacidade institucional dos governos estaduais e federal para a prestação de serviços sociais (...) a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos derivados da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa.”⁵

Enquanto em 1997, apenas 33%⁶ dos municípios brasileiros haviam aderido ao Programa (federal) de descentralização da gestão de políticas de assistência social, o município de Londrina já se impunha como gestor de tais políticas desde 1993, antes mesmo da aprovação da LOAS pelo Congresso Nacional. Significa dizer que nessa esfera local de poder público as atribuições profissionais dos responsáveis pelo exercício da Assistência Social já estavam em um alto grau de maturação técnica, e que os agentes envolvidos com as práticas reguladoras desses saberes estabeleceram, desde muito cedo, amplas e sólidas relações com potenciais lideranças à esquerda de uma tradição política acostumada a solicitude personalista transformadora de direitos em privilégios, ou com a transferência da responsabilidade e dos custos do atendimento às parcelas socialmente excluídas à iniciativa privada e às instituições de caráter religioso. Paradoxalmente, o aprimoramento das práticas dos assistentes sociais não seria possível caso as instituições de assistencialismo não tivessem preenchido o histórico espaço vazio deixado pelo Estado brasileiro até início da década de 1990.⁷

Data de 1979 a assembléia realizada entre os assistentes sociais do município para a escolha da primeira diretoria da Associação dos Assistentes Sociais de Londrina. Dois anos depois, se discutia o estabelecimento do salário mínimo profissional, a revisão de legislação específica e a participação da Comissão Inter-Sindical. Questões como a inserção e ampliação do mercado de trabalho eram constantes entre os profissionais da área⁸ – até 1983, não havia se estabelecido consenso sobre a formação de um sindicato que representasse a categoria, apesar da preocupação da vice-presidente do órgão, Fátima Pimentel, com os problemas relacionados à representação numérica de assistentes sociais em atuação e de

Londrina a nível estadual; a indagação sobre a autonomia do município caso um sindicato fosse criado em Curitiba e não em Londrina; além da história das entidades locais e as da capital do estado. Para Fátima, era

“(…) urgente a criação de um sindicato, uma vez que a classe vem crescendo significativamente na região e necessita cada vez mais de maior poder de representação na defesa de seus interesses. Inclusive, enquanto uma atuação mais completa, impedir o exercício da profissão por pessoas não pertencentes à categoria, denunciando e providenciando medidas que evitem a existência de fatos desta ordem.”⁹

Ainda que se tenha por conta a realização de uma atividade cujo paradigma profissional é a preocupação com o bem-estar biológico e social, bem como com a capacidade política e cidadã do outro, não é o caso, aqui, permanecer na interpretação subjetiva das subjetividades dos atores componentes do campo da assistência social, haja vista a relação inversamente proporcional entre o aperfeiçoamento profissional e os resultados sociais da assistência social nos últimos anos. Em outras palavras, o sentido da investigação tem a ver com a circunscrição pontilhada de uma determinada área do conhecimento – a assistência social – que, entre o final dos anos 70 e meados dos 80, passou por um processo de transformação, não apenas em Londrina, como também em outras cidades de porte médio e em algumas capitais, na medida em que deixou de ser uma política sem rigor legislativo quanto ao seu perfil e objetivos, para compor a Política de Seguridade Social, de caráter universal e permanente. Entre o público alvo dessa política, definiu-se a infância e juventude pelo corte histórico sofrido no início dos anos 90 decorrente dos direitos adquiridos com a Constituição de 1988, com a regulamentação do ECA, lei federal nº 8.069 de 13 de junho de 1990, e da LOAS, lei federal nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, além de se ter estabelecido como prioridade da campanha de governo de Luis Eduardo Cheida, que assumiu a prefeitura no início de 1993 e instituiu as primeiras Casas Abrigo já dentro do novo formato exigido pela legislação.

“(…) naquele novembro de 1992, Londrina havia sido notícia nacional pela ocorrência de um arrastão no calçadão da cidade, realizado por um grupo de meninos de rua que “aterrorizavam a todos”. Por isso mesmo, o então candidato a prefeito, Luís Eduardo Cheida, apontava no palanque a relevância e a responsabilidade da Prefeitura nessa área, comprometendo-se que em três meses do seu governo, não haveria mais meninos de rua em Londrina.”¹⁰

Essas transformações históricas das áreas de saber, segundo Foucault¹¹, mobiliza uma série de dispositivos discursivos capazes de engendrar práticas que se referem à

unidade à qual os sujeitos se dispersam, se enfrentam ou estabelecem sua recomposição. O amplo conhecimento adquirido sobre o objeto representativo da ação dos assistentes sociais fora apreendido nos longos anos assistencialistas e não assistenciais, como atendimento emergencial e não universal, exercido pelas entidades filantrópicas e não pelo poder governamental e, muito freqüentemente, por “tias”, “mãe-adoptivas” e “primeiras-damas” e não pelos assistentes sociais, o que demandou a fabricação e institucionalização de uma série de instrumentos – discursivos ou não-discursivos – que fossem capazes de legitimar a atividade assistencial enquanto política pública universal e continuada, e não mais como um braço da saúde ou da segurança pública – no caso das políticas para a infância e juventude. Como os saberes, os discursos, os objetos e os sujeitos componentes da trama institucional estão dispersos em um mesmo plano de poder político, a identificação e aquisição dos saberes pelos sujeitos requer a delimitação, a qualificação e o trato específico dos objetos em questão, bem como a detenção dos procedimentos discursivos em uma atmosfera de concatenação com outras materialidades. Assim, o assistente social deve conhecer as gírias, as interjeições, os silêncios, os trejeitos e tudo o mais que, relacionados à cartografia social local, que envolve a rua, a escola, a família e as instituições de assistência social, compõem o *habitus*¹² do público atendido, mais conhecido como “clientela”. Essas disposições em se portar e dizer coisas de uma maneira e não de outra, levando em conta o espaço que se ocupa e a prévia – mas não objetiva – dimensão que se tem das prováveis ou improváveis oportunidades de êxito na ação, são chamadas, por Maria Filomena Gregório, de *viração*

(...) termo empregado coloquialmente para designar o ato de conquistar recursos para a sobrevivência. (...) referido às atividades informais de trabalhar, dar um jeito, driblar o desemprego etc. Os meninos de rua se viram. O que significa, em muitos casos, se tornarem pedintes, ou ladrões, ou prostitutas, ou “biscateiros” ou, ainda, se comportarem como menores carentes nos escritórios de assistência social. Para eles, a viração contém em si algo mais do que a mera sobrevivência, embora seja seu instrumento. Há uma tentativa de manipular instrumentos simbólicos e “identificatórios” para dialogar, comunicar e se posicionar, o que implica a adoção de várias posições de forma não excludente: comportar-se como “trombadinha”, como “avião” (passador de drogas), como “menor carente”, como “sobrevivente”, como adulto e como criança.”¹³

Nesse espaço institucional da assistência social se constitui o que para Bourdieu

é definido como *campo político*: “(...) lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes

que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de “consumidores”, devem escolher (...).”¹⁴ Tal “mercado” de bens materiais e simbólicos, perpassado por nítidas relações de poder entre os vários agentes componentes do *campo*, como as crianças e adolescentes e seus familiares, educadores, assistentes sociais, psicólogos e pedagogos, conselheiros tutelares, promotores e juízes, além dos gestores das políticas locais, é o ambiente em que se comercializa os bens de capital que cada parte tem a oferecer: as crianças, necessitam de abrigo, alimentação, atendimento hospitalar e regulamentação escolar. Têm para oferecer, nessa relação com os profissionais especializados, suas próprias condições de exclusão; os agentes executores das políticas necessitam que o repasse fiscal federal – que em 2004 não cobria 10% das despesas dos abrigos – seja justificado pela confirmação de um número mínimo de “clientes” componentes das demandas sociais.

Assim, os aspectos contraditórios da implementação das políticas descentralizadas no decorrer dos anos 1990 no Brasil, primordialmente as de assistência social, pois ainda são vistas como gastos e não como investimentos, para além de não criarem compasso com os parcos e intermitentes repasses fiscais do governo federal, prejudicando principalmente os pequenos municípios de fragilidades política e orçamentária mais acentuadas, tampouco refletem positivamente entre os municípios de porte médio, como a cidade de Londrina que, embora seu rápido e peculiar ajustamento frente ao “chamamento” do governo central, pudesse e pôde contribuir para o entendimento e inserção relacional entre suas demandas, mesmo assim não deixou de barganhar com seus “clientes”, entre eles, crianças e adolescentes, vítimas, ontem, pela omissão do Estado; hoje, pela reprodução de suas políticas no campo a partir do qual suas práticas e seus saberes se legitimam.

NOTAS

¹ LOPES, Márcia Helena Carvalho. *A construção da política de assistência social pública: uma gestão democrática em Londrina-PR*. PUC – São Paulo, 1999. (Dissertação de mestrado), p. 167.

² DRAIBE, Sônia Miriam. *A política social no período FHC e o sistema de proteção social*. Tempo Social, v. 15, nº 2, novembro de 2003. São Paulo, p. 68.

³ MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO/Ipea. *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*.

⁴ Estados federativos são uma forma particular de governo dividido verticalmente, de tal modo que diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território (Lijphart, 1999). Nesses Estados, o governo central e os governos locais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições (Riker, 1987), pois cada governo local – cuja jurisdição pode variar, conforme assim o definir a Constituição – está resguardado pelo princípio da soberania, o que significa que estes são atores políticos autônomos com capacidade para implementar (peço menos, algumas de) suas próprias políticas (Pierson & Leibfried, 1995, p. 20). A soberania dos governos locais deriva do voto popular direto, da autonomia de suas bases fiscais e, em muitos casos, de uma força militar própria. Além disso, as unidades componentes da federação têm uma câmara de representação territorial no plano federal – a Câmara Alta ou Senado –, cuja autoridade legislativa varia entre as federações (Lijphart, 1999) ARRETCHE, Marta. *Relações federativas nas políticas sociais*. *Educ. Soc.* [online]. set. 2002, vol.23, no.80 [citado 26 Maio 2005], p.25-48. Disponível na World Wide Web: <<http://www.scielo.br>

⁵ ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev. bras. Cie. Soc.* [online]. jun. 1999, vol.14, no.40 [citado 26 Maio 2005], p.111-141. Disponível na World Wide Web: <<http://www.scielo.br>

⁶ ARRETCHE, Idem., p. 116.

⁷ Segundo Márcia Helena, “Quando, em 21/03/95, em audiência com o então ministro da Previdência e Assistência Social, Reinhold Stephanes, apresentamos o plano da Política de Assistência Social de Londrina e solicitamos contrapartida do Governo Federal, ouvimos como resposta, entre outros argumentos que: “o governo não tem como cuidar dos pobres. Isso é assunto para a comunidade resolver. O Estado é impotente para isso”. LOPES, op. cit., p. 121.

⁸ FOLHA DE LONDRINA, 12/06/81, P. 4.

⁹ FOLHA DE LONDRINA, 06/04/1983.

¹⁰ LOPES, op. cit., p. 129.

¹¹ FOUCAULT, Michel. *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, 7. ed.

¹² “(...) sistemas de disposições duráveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionarem como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações que podem ser objetivamente “reguladas” e “regulares” sem ser o produto da obediência a regras, objetivamente adaptadas a seu fim sem supor a intenção consciente dos fins e o domínio expresso das operações necessárias para atingi-los e, coletivamente orquestradas, sem ser o produto da ação organizada de um regente.” BOURDIEU, Pierre. “Esboço de uma teoria da prática”. In: ORTIZ, Renato (org.). *Pierre Bourdieu: Sociologia*. São Paulo: Editora Ática, 1983, pp. 60-61.

¹³ GREGORI, Maria Filomena. *Viração: experiências de meninos de rua*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 31.

¹⁴ BOURDIEU, Pierre. “A representação política”. In: *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, 6. ed.