

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL

PATRICIA BORGES TENÓRIO NOLETO

**A EDUCAÇÃO E O PROCESSO DA INTERSETORIALIDADE:  
UM ESTUDO DO ATENDIMENTO DESTINADO AOS ADOLESCENTES  
QUE CUMPREM MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE LIBERDADE  
ASSISTIDA EM CAMPO GRANDE/MS**

Corumbá

2011

PATRICIA BORGES TENÓRIO NOLETO

**A EDUCAÇÃO E O PROCESSO DA INTERSETORIALIDADE:  
UM ESTUDO DO ATENDIMENTO DESTINADO AOS ADOLESCENTES  
QUE CUMPREM MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE LIBERDADE  
ASSISTIDA EM CAMPO GRANDE/MS.**

Dissertação apresentada à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação em Educação, Curso de Mestrado da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul no Campus do Pantanal, como exigência final para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof Dr. Hajime Takeuchi Nozaki

Corumbá

2011

N791e

Noleto, Patrícia Borges Tenório.

A Educação e o processo de intersetorialidade: um estudo do atendimento destinado aos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de liberdade assistida em Campo Grande-MS/ Patrícia Borges Tenório Noleto. – Corumbá: MS, 2011.

137 p.: 30 cm.

Trabalho monográfico ( Curso de Mestrado em Educação) –  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Bibliografia: f. 119-126.

1. Educação. 2 . Intersetorialidade. 3. Políticas Públicas. I. Título.

CDD – 379.81

PATRICIA BORGES TENÓRIO NOLETO

**A EDUCAÇÃO E O PROCESSO DA INTERSETORIALIDADE:  
UM ESTUDO DO ATENDIMENTO DESTINADO AOS ADOLESCENTES QUE  
CUMPREM MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DE LIBERDADE ASSISTIDA EM  
CAMPO GRANDE/MS**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Hajime Takeuchi Nozaki – Orientador  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

---

Prof. Dr. Gaudêncio Frigotto  
Universidade Estadual do Rio de Janeiro

---

Profª Drª Edelir Salomão Garcia  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

---

Profª Drª Anamaria Santana  
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

*Dedico este trabalho a minha primeira professora na escola e na vida. Minha mestra e companheira de todas as horas: Mamãe Janete.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por absolutamente tudo! Pela vida, pela proteção de sempre, por me permitir viver esta existência ao lado de pessoas que verdadeiramente amo, e aprendo sempre mais...

Ao meu grande amor Fabrício que em todos os momentos esteve comigo incondicionalmente. Sem sua ajuda nada seria possível!

Aos meus familiares minha mãe, pai, irmãos, tios, primos, avós, sobrinhos, por participarem ativamente de minha vida sempre!

À D. Fátima, Patrícia e Nelsinho pela convivência alegre, tolerância, apoio e incentivo.

Aos Professores do Programa Ester, Hajime, Mônica, Edelir, Ana Lúcia, Maria de Lourdes, Anamaria e Nadir, por contribuírem significativamente para a compreensão da realidade que nos cerca, possibilitando-nos ampliar conhecimento acerca de nosso objeto de estudo. O processo de busca por conhecimento nos faz admirar ainda mais quem já sabia o caminho, mas com maestria nos aguarda, a cada nova descoberta, para nos dizer que existem ainda novos caminhos a serem descobertos. Vocês são imensos!

A Cleide pelo acolhimento, carinho e atenção com os quais nos atendeu sempre.

A Professora Ester pela atenção dedicada ao meu trabalho e significativas contribuições no processo de Qualificação.

Ao Professor Gaudêncio Frigotto pela atenção dedicada ao meu trabalho na qualificação e por aceitar o convite para participar desta banca. Sua grandeza teórica e humana faz-nos sentir pessoa privilegiada.

Às Professoras Edelir e Anamaria por aceitarem prontamente nosso convite, por todas as contribuições já feitas na Qualificação e agora na Defesa.

Aos colegas de turma pela convivência, discussões e contribuições que só compartilhamos porque estávamos em grupo pensando...E como pensamos!

Ao grupo GENTE. Obrigada pelo carinho, acolhimento e todas as discussões teóricas tão ricas para a construção de minha dissertação.

A Professora Ana Lúcia, D. Seiko e Leon, por nos receber em sua casa com tanto carinho e zelo quando participávamos das reuniões do GENTE.

À Wal, Vinicius e Valmir por me acolherem em seu lar durante todo este tempo. Obrigada pelos momentos felizes de convivência!

À Fernanda, por absolutamente tudo. Minha companheira de todas as viagens. Rimos muito, elucubramos demais e o saldo maior foi a amizade para todas as horas.

Aos amigos e amigas queridas sempre comigo: antes, durante e agora depois do mestrado...Minhas desculpas pela ausência.

A todos os entrevistados que não mediram esforços para me atender. Pessoas comprometidas com o desenvolvimento de meninos e meninas desacreditados pela sociedade. Remam contra a maré diariamente, mas não perdem o foco: o respeito à cidadania do adolescente.

À Secretaria Municipal de Assistência Social pelo apoio no processo de levantamento de dados e realização de entrevistas. Em especial, Dôra, Monica, Darcy e Guilherme.

Aos meus companheirinhos Luiz, Claudia e Polyana. Pela convivência e ensinamentos que cada um me proporcionou.

À tia Dalva, Nelsinho, Elenir, Eliene e Priscila que me “socorreram” em hora precisa.

Ao Prof. Hajime. Nem sei ao certo como agradecer. Talvez eu devesse fazê-lo enquanto orientanda, então diria: obrigada Professor por ser este manancial de conhecimento, que te permite ir além de nosso raso saber. Mas ainda assim não seria o suficiente, porque possivelmente tal agradecimento não contemplaria o humano Hajime: obrigada Professor por ter mostrado toda a sua humanidade. Obrigada pelas palavras de incentivo e força em todos os momentos.

Enfim, a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão deste trabalho. Meus sinceros agradecimentos.

## RESUMO

Este estudo teve como objetivo identificar a prática da intersetorialidade entre as políticas públicas que compõem o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. As estratégias intersetoriais são compreendidas como manifestações fenomênicas da precarização e deterioração das políticas públicas. Dessa forma, buscamos compreender o processo de construção das políticas públicas no Brasil, por meio do materialismo histórico-dialético. Para captarmos a prática intersetorial, apreendemos a intersetorialidade na prática das políticas públicas no atendimento desenvolvido pela Unidade de Atendimento em Liberdade Assistida - UNELA. Para o desenvolvimento deste trabalho, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com os técnicos do Poder Executivo e Juiz de Direito, bem como a pesquisa de documentos que possibilitaram o levantamento e complemento de dados referentes à prática intersetorial. Constatamos seu caráter compensatório de funcionamento que mantém a desigualdade e a dominação do Estado, favorecendo os interesses de grupos hegemônicos. Em um segundo momento, trabalhamos os determinantes para a construção de processos intersetoriais no âmbito das políticas públicas, passando pelas diretrizes do Estado mínimo, descentralização político-administrativa e sustentabilidade, expressões imbricadas à condição societal pós-moderna, abarcadas no âmago do projeto neoliberal. Compreendemos que a pós-modernidade é resultante do processo de globalização em andamento, apoiada em sua ideologia neoliberal. Logo, sua base material encontra-se na globalização e seus respectivos efeitos plasmados nas relações sociais. Foi possível captar que, embora os entrevistados, sejam eles do poder Executivo ou Judiciário, almejem o desenvolvimento da prática intersetorial, estes não dispõem de infra-estrutura para tal; a articulação das políticas ocorre de maneira tímida por meio da prática profissional; o plano individual de atendimento (PIA), por se tratar de um documento informativo que compõe o processo judicial, tem ação limitada, o que não nos possibilita afirmar que sua aplicação promove a intersetorialidade no atendimento da liberdade assistida. Concluímos que as ações focalizadas e reduzidas das políticas públicas provenientes do processo que envolve o ajuste estrutural do capital são maximizadas eufemisticamente no campo da intersetorialidade, indicando a possibilidade de um impacto favorável ao desenvolvimento e sustentabilidade. Sua aplicação na realidade esbarra em todos os percalços próprios do processo de construção dessas políticas, dificultando sua concretização no campo prático.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas, Intersetorialidade, Educação.

## RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo identificar la práctica de la intersectorialidad, entre las políticas públicas que componen el *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE* (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo). Las estrategias intersectoriales son comprendidas como manifestaciones fenoménicas de la precarización y deterioración de las políticas públicas. Para eso, buscamos comprender el proceso de construcción de las políticas públicas en Brasil, por medio del materialismo histórico-dialéctico. Para poderemos captar la práctica intersectorial tenemos que aprendemos la intersectorialidad en la práctica de las políticas públicas en el atendimento desarrollado por la *Unidade de Atendimento em Liberdade Assistida – UNELA* (Unidad de Atendimento en Librdad Asistida) Para el desarrollo de este trabajo, fueron realizadas entrevistas semiestructuradas con los técnicos del Poder Ejecutivo y Juez de Derecho así como la pesquisa de documentos que possibilitan el levantamiento y complementos de datos referentes a la práctica intersectorial. Constatamos su carácter compensatorio de funcionamiento que mantiene la desigualdad y la dominación del Estado en favorecimiento a intereses de los grupos hegemónicos. En un segundo momento, trabajamos los determinantes para la construcción de los procesos intersectoriales en el ámbito de las políticas públicas, pasando por las diretrices del Estado mínimo, descentralización político-administrativa y sustentabilidad. Expresiones imbricadas a la condición de sociedad pos-moderna, abarcados en el ámago del proyecto neoliberal. Comprendemos que la pos-modernidad es resultante del proceso de globalización en andamiento apoyada en su ideología neoliberal. Luego, su base material encóntrase en la globalización y sus respectivos efectos plasmados en las relaciones sociales. Fue posible captar que mismo los entrevistados, sean ellos del poder Ejecutivo o Judiciario, ansían el desarrollo de la práctica intersectorial, no disponen de la infraestructura necesaria; la articulación de las políticas ocurre de modo tímido por medio de la práctica profesional; el *Plano Individual de Atendimento – PIA* (Plan Individual de Atendimento) por tratarse de un documento informativo que compone el proceso judicial, tiene acción limitada, lo que no nos posibilita afirmar que su aplicación promuve la intersectorialidad en el atendimento en libertad asistida. Concluimos que las acciones focalizadas y reduzidas provientes del proceso envuelto en el ajuste estructural son maximizadas eufemísticamente en el campo de la intersectorialidad, indicando la posibilidad de un impacto favorable al desarrollo y la sustentabilidad. Su aplicación, en realidad, prendese en todos los percalzos creados a partir del proceso de construcción de las políticas públicas, dificultando su concretud en la esfera práctica.

Palabras-llaves: Políticas Públicas; Intersectorialidad y Educación.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BIRD	Banco Internacional para o Desenvolvimento e a Reconstrução
CAIC	Centros de Atenção Integral à Criança
CIEP	Centros Integrados de Educação Pública
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EMHA	Empresa Municipal de Habitação
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IED	Investimento Externo Direto
IPC	Índice de Pobreza de Capacidade
IPH	Índice de Pobreza Humana
LA	Liberdade Assistida
LAC	Liberdade Assistida Comunitária
LAI	Liberdade Assistida Institucional
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PIA	Plano Individual de Atendimento
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROMOSUL	Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
SAS	Secretaria Municipal de Assistência Social

SASCT	Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Trabalho
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SETAS	Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UCDB	Universidade Católica Dom Bosco
UNELA	Unidade de Atendimento em Liberdade Assistida
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO.....</b>	<b>14</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>OS PADRÕES DE ACUMULAÇÃO CAPITALISTAS E SEUS IMPACTOS NAS AÇÕES ESTATAIS.....</b>	<b>27</b>
1.1 O ESTADO E O ESTADO-NAÇÃO.....	28
1.2 O PADRÃO DE ACUMULAÇÃO TAYLORISTA/FORDISTA E O WELFARE STATE, SEU SISTEMA DE REGULAÇÃO CORRESPONDENTE.....	32
1.2.1 O Estado Brasileiro.....	39
1.3 A REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E O NEOLIBERALISMO.....	41
1.3.1 A Crise da Superprodução e a Reestruturação Produtiva.....	41
1.3.2 As Diretrizes Neoliberais Determinantes na Regulação do Estado.....	47
1.3.3 O Neoliberalismo no Brasil.....	50
1.3.4 O Governo Lula e o Projeto Neoliberal.....	53
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>NOÇÃO DE INTERSETORIALIDADE: DA TRANSDISCIPLINARIDADE À REALIDADE CONCRETA.....</b>	<b>57</b>
2.1 ESTADO MÍNIMO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	57
2.2 EMANCIPAR PARA INCLUIR?.....	60
2.3 A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E A IDEOLOGIA DO ESTADO MÍNIMO.....	64
2.4 O BANCO MUNDIAL E A GOVERNABILIDADE SUSTENTÁVEL.....	68
2.5 A PÓS-MODERNIDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	74
2.6 TRANSDISCIPLINARIDADE E AS PRÁTICAS INTERSETORIAIS.....	79
2.7 AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS PRÁTICAS INTERSETORIAIS.....	87
2.7.1 Política de Saúde e as Cidades Saudáveis.....	87
2.7.2 A Educação e as Iniciativas Intersetoriais.....	89
2.7.3 A Política da Assistência Social e a Intersetorialidade.....	90
2.8 A INTERSETORIALIDADE NO ÂMBITO DO SINASE.....	92

## **CAPÍTULO III**

<b>O MÉTODO E O ROMPIMENTO COM O FENOMÊNICO</b>	94
3.1 O ATENDIMENTO.....	94
3.1.1 o Adolescente que Cumpre Medida Socioeducativa.....	94
3.1.2 Mitos que Permeiam o Espaço das Políticas Públicas.....	98
3.1.3 As Demandas da População e as Respostas das Políticas Públicas.....	100
3.2 INTERLOCUÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	103
3.2.1 Instrumental de Ligação entre as Políticas Públicas.....	107
3.2.2 A Intersetorialidade e a Liberdade Assistida.....	110
<b>CONCLUSÃO</b> .....	115
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	119
<b>ANEXOS</b> .....	127
<b>APÊNDICES</b> .....	132

## APRESENTAÇÃO

A necessidade de compreender os processos intersetoriais surgiu em 1995, quando ainda estagiária do curso de Serviço Social, participei da ação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) que consistia na articulação de diversas ações do poder público estadual no combate ao trabalho infantil, na época latente nas carvoarias da região de Três Lagoas, Mato Grosso do Sul. Tal iniciativa justificava-se pelo fato de o “Vale-cidadania”<sup>1</sup>, já em fase de implementação, não modificar a situação das famílias que continuavam exploradas em rotinas de trabalho análogas ao escravo.

O UNICEF, representado na época pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB, pretendia estabelecer um atendimento integral que fosse capaz de melhorar a qualidade de vida das famílias carvoeiras. Os parceiros<sup>2</sup>, assim chamados os que freqüentavam as reuniões propostas pelo Programa, pouco avançavam em relação à prática articulada, pois queriam resolver questões inerentes aos interesses da política pública ou da instituição que representavam.

Algo que muito me inquietou foram as visitas que tive oportunidade de realizar junto à Comissão Permanente de Investigação das Condições de Trabalho de Carvoarias de MS<sup>3</sup>. Nessas visitas encontrávamos pessoas vivendo em situações de desrespeito e indiferença da sociedade. A situação era mais grave por conta das longas distâncias em que estavam localizadas essas carvoarias. Após a constatação da irregularidade competia a cada órgão representado nessa comissão os encaminhamentos e multas, quando necessário. Indagava: Que diferença aquelas ações fariam na vida daquelas pessoas? Será que elas mudariam de situação? E se mudassem, que nova situação seria essa? Quem somos nós, técnicos, nisso tudo, e a quem servimos nesse instante?

Em 1999 me formei e fui trabalhar na extinta PROMOSUL – Fundação de Promoção Social de Mato Grosso do Sul e lá, mais uma vez, o desafio da articulação tomou corpo e agora é chamado de intersetorialidade. Nessa perspectiva, mais uma vez estava lá o UNICEF

---

<sup>1</sup> Programa estadual que consistia no pagamento de uma bolsa de R\$50,00 para cada criança e adolescente de até 14 anos de idade que estivesse em situação de trabalho. Para o recebimento do valor, deveriam participar de atividades em jornada complementar e ir à escola regularmente.

<sup>2</sup> Representantes de instituições públicas (Secretarias de Estado) de organizações não-governamentais que direta ou indiretamente atuavam junto às famílias carvoeiras.

<sup>3</sup> O atendimento da comissão mais tarde estendeu-se também às Usinas.

para estruturar um programa intersetorial de articulação de políticas sociais voltadas às famílias, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, que mais tarde recebeu o nome de “Criança em Movimento”. As estratégias não mudaram muito, as reuniões eram as mesmas e cada um queria resolver seus objetivos específicos.

Em 2002, a Secretaria de Estado de Cidadania, Assistência Social e Trabalho – SASCT, implantou o Projeto “Crescendo em Família”, um desmembramento do “Criança em Movimento”. Esse projeto tinha seu foco voltado ao desenvolvimento infantil. Mais uma vez estávamos discutindo a intersetorialidade. No entanto, a essa altura queria saber por que criávamos, por meio de projetos e programas, espaços para a intersetorialidade se ela deveria ser um processo intrínseco às políticas públicas.

Com o entendimento de que o poder público deveria dar respaldo para que as famílias pudessem desempenhar sua função, começamos então a desenhar o que seria um processo de intersetorialidade. Percebemos que se tratava de uma metodologia de trabalho que transcende a cultura do personalismo tão comum no serviço público. Ficava claro que o processo de formação seria de fundamental importância para o êxito da ação. Essa formação adentraria qualquer setor, público ou privado, assegurando a unidade e a integralidade do atendimento prestado.

Entendia que tal questão necessitava de estudo mais profundo que apontasse meios que possibilitassem a articulação das diversas ações desenvolvidas para o atendimento de famílias e indivíduos. Imbuída do desejo de aprofundar meus conhecimentos, ingressei no Programa de Mestrado em Educação Social da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, *campus* Pantanal, especificamente na linha de pesquisa Políticas, Práticas Institucionais e Exclusão/Inclusão Social.

Na medida em que fui aprofundando meus conhecimentos por meio das disciplinas oferecidas pelo programa, das leituras e principalmente pelo norte proveniente da orientação, percebi que a pergunta que me fazia já não era mais “Por que a intersetorialidade não se efetiva?”, mas sim “O que é intersetorialidade, qual sua origem e por que tamanho destaque à sua prática no âmbito das políticas públicas nessa realidade?”.

Esforçamo-nos neste trabalho por responder tais questionamentos, nos distanciando do objeto à luz de um referencial teórico-metodológico que nos auxiliou na superação do fenomênico e no entendimento da essência deste objeto de estudo.

## INTRODUÇÃO

A palavra intersectorialidade pode ser encontrada hoje em muitos documentos oficiais dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas, quer seja em âmbitos federal, estadual ou municipal. A Fundação João Pinheiro, no documento “A Gestão Social e os Programas para Crianças e Adolescentes”, publicado em 2002, define o termo como sendo a ação articulada entre os setores da área social os quais são todos aqueles referentes aos direitos sociais estabelecidos pela Constituição. E, ainda, aponta como a articulação de saberes e experiências na identificação participativa de problemas coletivos, nas decisões integradas sobre políticas e investimentos com o objetivo de obter retornos sociais, com efeitos sinérgicos, no desenvolvimento econômico-social e na superação da exclusão social.

Segundo Ruiz (2009, p. 57), no Brasil o princípio do compartilhamento de ações entre Estado e sociedade é trazido pela Constituição Federal de 1988, “[...] onde diferentes agências estatais e não-estatais se interagem no desenvolvimento de políticas públicas”.

Para Leite e Duarte (2005), o conceito de intersectorialidade traz embutida a noção do desenvolvimento de ações integradas entre as diferentes áreas sociais, como educação, saúde, habitação, assistência social e outras. Tem como princípio romper com uma visão fragmentada da política ou ação social, que passa a exigir uma integração de objetivos, metas, procedimentos de diversos órgãos governamentais, que seriam as Secretarias do Estado.

Na perspectiva do atendimento intersectorial, em 2004, a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), em conjunto com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), com o apoio UNICEF sistematizaram e organizaram a proposta do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), dando diretrizes ao atendimento socioeducativo voltado aos adolescentes que cometeram o ato infracional, preconizando o atendimento a esse público de forma articulada entre as políticas públicas de Saúde, Assistência Social, Educação, Segurança Pública e o Poder Judiciário. A ação socioeducativa emanada de tal sistema está pautada nos princípios dos direitos humanos e defende a idéia dos alinhamentos conceitual, estratégico e operacional, estruturada, principalmente, em bases pedagógicas (BRASIL, 2004).

O SINASE organiza-se por um conjunto ordenado de princípios, regras e ações, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve o processo de

apuração de ato infracional e de execução de medida socioeducativa. Sua intervenção se correlaciona com diversos sistemas no âmbito das políticas de Assistência Social, por meio do Sistema Único da Assistência Social (SUAS); da Segurança Pública, por meio do Sistema Nacional de Segurança Pública; da Política de Saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS); do Judiciário, por meio do Sistema Judiciário e a Política de Educação. Além dos sistemas estaduais, distritais e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atenção a esse público.

Trata-se do atendimento intersetorial que prevê a junção de todas as ações advindas de todos os setores para promover a “autonomia” e/ou “cidadania”<sup>4</sup> preconizados pelas políticas públicas responsáveis pelo atendimento ao adolescente autor do ato infracional.

Pretendemos neste estudo compreender as determinações que dão origem a esta estratégia de ação no âmbito das políticas públicas, e quais as reais possibilidades de se concretizar no atendimento ao adolescente que cumpre medida socioeducativa de Liberdade Assistida Institucional (LAI). Por meio da pesquisa de campo, fizemos nossas análises a partir do método materialista histórico-dialético que nos possibilitou ultrapassar a forma pela qual a intersetorialidade se apresenta e compreendê-la como uma particularidade de um todo dialético, que é mutável (KOSIK, 1976).

Nosso estudo se caracteriza como uma pesquisa de campo, que por meio da análise documental e entrevistas semi-estruturadas objetiva analisar o processo de construção das estratégias intersetoriais propostas na atualidade pelas políticas públicas, especificamente a preconizada pelo SINASE, direcionado ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei.

Nossa dissertação está organizada em três capítulos. No primeiro capítulo, pretendemos compreender como e para quem as políticas públicas são pensadas e organizadas, além de comprovar seu caráter compensatório de funcionamento que mantém a desigualdade e a dominação do Estado, favorecendo os interesses de grupos hegemônicos.

No segundo capítulo pretendemos tratar do processo de construção da noção de intersetorialidade: em que contexto foi construído e por que nesta realidade social é compreendida como sendo primordial para a implementação das políticas públicas.

---

<sup>4</sup> O destaque em aspas ocorre por referirmo-nos ao conceito presente nos documentos oficiais, tais como a Política Nacional de Assistência Social (2004), Política Nacional de Saúde (2006) e o próprio SINASE, que consistem basicamente em ter o atendimento dos direitos sociais da população previstos pela Constituição Federal Brasileira de 1988.

No terceiro capítulo objetivamos apreender a intersectorialidade na prática das políticas públicas. Entendemos que tal feito será possível por meio do SINASE, que no atendimento ao adolescente infrator (que comete o ato infracional<sup>5</sup>) preconiza a construção de um Plano Individual de Atendimento (PIA). Nesse plano deve conter todas as demandas (para o adolescente infrator e para as políticas públicas) que lhe possibilitem a mudança de sua situação de vida e, principalmente, sua reinserção na sociedade.

Concluimos nosso estudo com a elaboração de um exame de extensão e limites da pesquisa.

### **O método e o rompimento com o fenomênico**

Pretendemos neste subitem descrever a metodologia aplicada à pesquisa, e demonstrar o curso de nosso pensamento na compreensão da intersectorialidade enquanto manifestação fenomênica.

Dividimo-lo em duas etapas. A primeira é responsável pela apresentação do método que, segundo Gaudêncio Frigotto (2008, p.77), “[...] está vinculado a uma concepção de realidade, de mundo e de vida no seu conjunto”, e também à apresentação do local, sujeitos e dos procedimentos aplicados à pesquisa.

Na segunda etapa discorreremos acerca da intersectorialidade no campo do atendimento socioeducativo, demonstrando o fluxo do SINASE e seu direcionamento para a construção de Planos Individuais de Atendimento (PIA), aplicados a cada adolescente que comete o ato infracional. É válido ressaltar que tais planos têm a intersectorialidade como eixo estruturante, o que nos motivou a utilizá-los como material empírico.

### **O método**

Em uma concepção materialista histórica, o homem é um ser natural, é parte da natureza. Não há como conceber a natureza descolada do homem. No entanto, esse mesmo homem se diferencia da natureza, uma vez que, mediado pelo trabalho, se relaciona com ela,

---

<sup>5</sup> Ato infracional é a ação tipificada como contrária à lei que tenha sido efetuada pela criança ou adolescente. São inimputáveis todos os menores de 18 anos e não poderão ser condenados a penas. Recebem, portanto, um tratamento legal diferente dos réus imputáveis (maiores de 18 anos) a quem cabe a penalização. (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, art. 101, Brasil, 1990)

transformando-a e, por conseguinte, sendo transformado por ela. Há de se notar que a relação entre o homem-natureza é diferente da relação entre animal e natureza, já que os animais interagem com a natureza por meio dos instintos. A distinção reside na capacidade humana de figurar mentalmente sua construção antes de transformá-la em realidade. Tal distinção passa a existir a partir do momento em que estes humanos iniciam a produção dos seus meios de vida (MARX, 1986).

Para Marx (1983), o modo de produção material determina a vida social, ou seja, os humanos são o que produzem. O modo de produção condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência.

Portanto, os pensamentos dominantes de uma classe hegemônica determinam as relações sociais entre as pessoas. Sendo assim, a classe subordinada, ou que não detém os meios de produção, pensa e age de acordo com a ideologia formada pela classe hegemônica (MARX; ENGELS, 2008a).

Nesse sentido, Marx (2001) distingue a dialética hegeliana da dialética materialista. Segundo Rosental e Straks (1960), o que aproximava o materialismo pré-marxista do materialismo dialético é o fato do mundo objetivo existir independentemente de nossa consciência sobre ele. Porém, divergem logo em seguida, pois, para a dialética marxista, a concepção do mundo objetivo é a de um mundo em constante mudança. Como a realidade está em movimento aquelas categorias (hegelianas) não conseguiam explicar esse desenvolvimento, esse movimento, seja da natureza ou da sociedade.

Ao contrário da filosofia alemã, que desce do céu para a terra, aqui é da terra que se sobe ao céu. Em outras palavras, não partimos do que os homens dizem, imaginam e representam, tampouco do que eles são nas palavras, no pensamento, na imaginação e na representação dos outros, para depois se chegar aos homens de carne e osso; mas partimos dos homens em sua atividade real, é a partir de seu processo de vida real que representamos também o desenvolvimento dos reflexos e das repercussões ideológicas desse processo vital (MARX e ENGELS, op. cit., 2001, p. 21).

Marx (2010) pretendia com isso desmistificar a naturalização a que foi submetido o capitalismo como sendo a única alternativa para a vida em sociedade. Suas obras demonstram que o modelo de civilização apresentado por esse sistema consiste no acúmulo de riquezas a um grupo restrito (dominante) e minoritário à custa da exploração do proletariado,

trabalhadores que vendem sua mão-de-obra a custos irrisórios perante o lucro obtido por meio da mais-valia absoluta e relativa.

Neste sentido, Rosental e Straks (1960) cientificam que o conhecimento é um processo complexo que começa a partir da percepção dos sentidos: observação da realidade, tato, gustação, olfato, audição. Tudo isso feito com base na atividade prática. E que percepção sensorial é uma premissa importante do conhecimento científico verdadeiro, mas por si só não é ainda uma abstração profunda da realidade. Para os autores, o conhecimento que vem por intermédio dos sentidos fornece dados importantes sobre os fenômenos e objetos, mas esses dados alcançam apenas os aspectos superficiais e conexões desse fenômeno com a natureza externa mais imediata.

Kosik (1976) afirma que o que chamamos de conceito são produtos das representações sociais e que o mundo que abarca todas essas representações é denominado mundo da pseudoconcreticidade. Trata-se do mundo das representações comuns que projetam os fenômenos externos na consciência dos homens, promovendo a práxis fetichizada, ou seja, alienada e em conformidade com a ideologia dominante. Segundo o autor, o elemento próprio desse mundo é o duplo sentido. O fenômeno indica e esconde a essência ao mesmo tempo. Sua estrutura, ordem e legalidade próprias podem ser reveladas e descritas, mas sua estrutura não capta a relação entre esse mesmo mundo fenomênico e a essência.

Só é possível atingir o concreto pensado, superar a realidade aparente para a concreticidade por meio do pensamento dialético que “[...] parte do pressuposto de que o conhecimento humano se processa num movimento em espiral, do qual cada início é abstrato relativo” (KOSIK 1976, p. 41).

Para tal movimento do pensamento são necessárias categorias que nos servem de ferramentas para avançar o conhecimento sobre determinado objeto de pesquisa. Nesse caso, nos auxiliarão a compreender a intersectorialidade, superando seu aspecto fenomênico.

Rosental e Straks (1960) apontam para a necessidade do uso de instrumentos cognitivos que estão em um grau mais elevado para descobrir aquilo que é essencial e diferenciar o que é externo e casual (aparência) daquilo que é necessário e está sujeito às leis (essência).

Esse nível superior de conhecimento é constituído por abstração e generalização e funciona como uma ferramenta com a teoria. Nesse sentido as categorias são ferramentas

teóricas para pensar o mundo. São ao mesmo tempo, pontos de apoio para o conhecimento e para a prática.

Os referidos autores defendem ainda que por meio da abstração, podemos destruir o que tem sido fundamental para conhecer um objeto (seu aspecto fenomênico) e destacar o que é casual, separando-o do que é essencial. A generalização nos permite mostrar o fundamento interno, a unidade de fenômenos e objeto, suas causas e a lei que os governa.

Para ambos, as categorias são "atividades" condensadas, não apenas a teórica, mas também a atividade prática da humanidade. Em seu processo de formação é claramente revelado um dos mais importantes pilares da teoria marxista do conhecimento: a relação orgânica, a unidade entre a atividade cognitiva e a atividade prática do homem. Não se trata apenas de pontos de apoio para o conhecimento, mas elas nos permitem conhecer os nexos internos e externos das relações do objeto, ou seja, as categorias nos permitem compreender a relação entre cada parte e o todo.

Segundo Kuenzer (2008, p. 62), as categorias selecionam e organizam a relação entre a teoria e os fatos a “[...] serem investigados a partir da finalidade da pesquisa, fornecendo-lhe o princípio de sistematização que vai lhe conferir sentido, cientificidade, rigor, importância”.

Com o intuito de responder aos questionamentos levantados nesta pesquisa, romper com seu aspecto fenomênico, transcendendo para sua essência conduziremos o movimento de nosso pensamento por meio das seguintes categorias metodológicas: totalidade, contradição e mediação.

De acordo com Kosik (1976), o fenômeno deve ser entendido como um todo parcial e histórico, pertencente a uma totalidade complexa. Ao mesmo tempo em que é particular, devido à sua especificidade, só tem sentido se sua essência for buscada a partir da totalidade em que se insere. Utilizaremos a categoria totalidade para compreender a intersetorialidade no contexto das políticas públicas, visto que esta é utilizada como estratégia de superação da fragmentação a quem os órgãos públicos atribuem sua parca efetividade (CURY, 1986).

Quanto à categoria da mediação que expressa às relações concretas e vincula mútua e dialeticamente momentos diferentes de um todo, entendemos ser possível, por meio dela, construir o significado mediato da realidade concreta, buscando elementos para a superação da práxis utilitária tão comum na prática de profissionais que atuam no âmbito das políticas públicas.

Utilizaremos ainda a categoria da contradição para compreender o desenvolvimento de nosso objeto de estudo que não ocorre isoladamente, mas relacionado com outros fenômenos em um todo dialético.

### **A pesquisa e a intersetorialidade no âmbito do SINASE implementado no município de Campo Grande/MS**

Em 2005 a política de Assistência Social foi reorganizada pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Nesse novo parâmetro de ação, essa política foi dividida em dois níveis de proteção: básica e especial. A primeira trata de ações consideradas de prevenção de cunho socioeducativo, voltadas ao público em situação de vulnerabilidade, mas que ainda não sofreu danos de ordem pessoal. Quando tais danos ocorrem, é acionada a segunda proteção, que se divide em dois níveis de complexidade, média e alta. No caso da média complexidade estão contidos serviços que, embora o usuário esteja em situação de risco pessoal (sic), ainda tem fortes os vínculos familiar e comunitário. Quando esses vínculos são rompidos, o atendimento é classificado como de alta complexidade.

Concomitante ao processo de construção do sistema SUAS, houve a elaboração do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Ambos direcionam o atendimento de adolescentes que cumprem medidas socioeducativas. No caso do sistema SUAS, o atendimento compreende apenas as medidas cumpridas em meio aberto: Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) e Liberdade Assistida (LA). Já o SINASE prevê o atendimento a todas as medidas em meio fechado ou aberto.

No âmbito da Assistência Social o atendimento de Liberdade Assistida está localizado na Proteção Social Especial de média complexidade. A execução de tal atendimento obedece aos direcionamentos dados pelo SINASE.

Atendendo às diretrizes da descentralização político-administrativa, o SINASE preconiza que as medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade devem ser desenvolvidas pelo Poder Executivo Municipal. Tais diretrizes fundamentam-se no entendimento de que o município é *locus*, com espaço e equipamentos sociais privilegiados. Implementadas pelo município, acredita-se haver maior efetividade de inserção social, na medida em que possibilitam uma maior participação do adolescente na comunidade e, ao contrário das mais gravosas, não implicam em segregação (BRASIL, 2006).

Não diferente do que estabelece o Estatuto da Criança e do Adolescente, o SINASE direciona a liberdade assistida da seguinte forma: seu objetivo consiste em estabelecer um processo de acompanhamento, auxílio e orientação ao adolescente. Sua intervenção e ação socioeducativa deve estar estruturada com ênfase na vida social do adolescente (família, escola, trabalho, profissionalização e comunidade), possibilitando, assim, o estabelecimento de relações positivas que são a base de sustentação do processo de inclusão social, a qual se objetiva. Dessa forma, o programa deve ser o catalisador da integração e inclusão social desse adolescente.

O atendimento ao adolescente que cumpre medida socioeducativa de liberdade assistida na modalidade institucional LAI, no município de Campo Grande, é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Assistência (SAS) e é desenvolvido por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CREAS). No entanto, o processo de municipalização desta medida ainda é recente, ocorreu em 2008. O Governo Estadual, responsável anterior pela implementação deste serviço, dispunha de uma unidade específica para fazê-lo, a Unidade Estadual de Atendimento em Liberdade Assistida (UNELA). Embora o serviço tenha sido municipalizado a nomenclatura persiste, assim como o atendimento que é prestado no mesmo prédio logo distante das imediações do CREAS.

Os CREAS são unidades estatais em que são desenvolvidas ações de média complexidade para o atendimento individual, familiar e comunitário. Seu foco de atuação são situações de violação de direitos, como abuso e violência sexual, trabalho infantil, violência contra a mulher, idoso, pessoas em situação de rua, trabalho escravo e demais tipos de violações de direitos e violência. O atendimento é de proposta multiprofissional, contando com os seguintes profissionais: assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e advogados (BRASIL, 2005).

As modalidades que dividem a Liberdade Assistida, institucional – LAI e comunitária – LAC, destacam a participação de orientadores voluntários na LAC os quais acompanham o cumprimento da medida.

No caso da LAI, a equipe do CREAS é responsável pela elaboração do Plano Individual de Atendimento e acompanhamento do cumprimento da medida. Optamos por limitar nossa pesquisa nessa modalidade em específico, evitando um circuito ainda maior junto às organizações não-governamentais.

Na execução da medida socioeducativa de liberdade assistida, a equipe mínima deve ser composta por técnicos de diferentes áreas do conhecimento, garantindo-se o atendimento psicossocial e jurídico pelo próprio programa ou pela rede de serviços existente, sendo a relação quantitativa determinada pelo número de adolescentes atendidos: 1) Em se tratando da Liberdade Assistida Comunitária (LAC), cada técnico terá sob seu acompanhamento e monitoramento o máximo de vinte orientadores comunitários, sendo que cada orientador comunitário acompanhará até dois adolescentes simultaneamente; 2) Já na Liberdade Assistida Institucional (LAI), cada técnico acompanhará, simultaneamente, no máximo vinte adolescentes (BRASIL, p. 44).

As ações implementadas incluem discussão em grupos temáticos e acompanhamento psicossocial dos adolescentes e suas famílias. Embora o tempo de cumprimento dessas medidas seja relativamente curto, em média três meses para PSC e seis meses para liberdade assistida, pelo menos 84% dos jovens as cumprem integralmente. Em meio aos atendimentos realizados, são acionados alguns serviços externos ao CREAS e de competência de outras políticas ou setores, ou seja, aqueles ligados ao oferecimento de ensino formal e cursos profissionalizantes, visando futura inserção no mercado de trabalho.

Nossa pesquisa de campo ocorreu na UNELA e no Juizado na Vara da Infância e Adolescência, ambos situados no município de Campo Grande – MS. Entrevistamos onze técnicos, sendo cinco assistentes sociais, cinco psicólogos, um advogado e um juiz de Direito.

Pretendemos trazer a intersetorialidade para o campo concreto. Entendemos que isso será possível por meio do SINASE que, no atendimento ao adolescente que comete o ato infracional, preconiza a construção de um plano individual de atendimento.

Segundo o SINASE, o plano individual de atendimento é utilizado no acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente e na conquista de metas e compromissos pactuados com esse adolescente e sua família durante o cumprimento da medida socioeducativa. Sua elaboração inicia-se na acolhida do adolescente no programa de atendimento. Seu requisito básico é a realização do diagnóstico polidimensional por meio de intervenções técnicas junto ao adolescente e sua família, nas áreas:

- a) *Jurídica*: situação processual e providências necessárias;
- b) *Saúde*: física e mental proposta;
- c) *Psicológica*: (afetivo-sexual) dificuldades, necessidades, potencialidades, avanços e retrocessos;

d) *Social*: relações sociais, familiares e comunitárias, aspectos dificultadores e facilitadores da inclusão social; necessidades, avanços e retrocessos.

e) *Pedagógica*: estabelecimento de metas relativas à: escolarização, profissionalização, cultura, lazer e esporte, oficinas e autocuidado. Enfoca os interesses, potencialidades, dificuldades, necessidades, avanços e retrocessos. Registra as alterações (avanços e retrocessos) que orientarão na pactuação de novas metas. A evolução ou crescimento pessoal e social do adolescente deve ser acompanhado diuturnamente no intuito de fazê-lo compreender onde está e aonde quer chegar. Seu registro deve se dar no PIA (BRASIL, 2006).

Neste plano (PIA), devem conter todas as demandas (para o jovem e as políticas públicas) que lhe possibilitem a mudança de sua situação de vida e, principalmente, sua reinserção na sociedade.

Toda a base de implementação do SINASE e do PIA pauta-se na intersetorialidade: a mudança de situação de vida e até mesmo sua reinserção dependem das ações, serviços, programas e projetos das várias pastas responsáveis pelas políticas públicas, além da participação do(a) menino(a) em todo o processo.

Não nos foi autorizado pela Secretaria Municipal de Assistência Social o manuseio deste documento para sua posterior análise. A construção do PIA consiste na junção das ações da equipe do Serviço Social e do Setor de Psicologia. As ações compõem o processo do adolescente que deve correr em segredo de justiça, razão alegada pela coordenação para não nos fornecer as informações necessárias para a análise. Mas tal situação não prejudicou o andamento da pesquisa visto que a riqueza das informações capturadas nas entrevistas nos deu subsídios para verificar como ocorre a prática intersetorial no âmbito deste serviço.

Com o objetivo de capturar o trabalho intersetorial no atendimento de liberdade assistida, elaboramos um roteiro de entrevista semi-estruturada (Apêndice 1), que permitisse ao entrevistado discorrer sobre as ações implementadas no âmbito da Assistência Social e sua interface junto às demais políticas que constituem o SINASE: Saúde, Educação e Segurança Pública.

Realizamos o procedimento de entrevistas semi-estruturadas que possibilitaram aos técnicos discorrer acerca do atendimento intersetorial por meio de perguntas abertas e fechadas, oportunizando ao informante a possibilidade de pensar a respeito da intersetorialidade sem interrompê-lo quando fugir aos questionamentos previamente

preparados, caso a informação seja de relevância para a pesquisa. Embora seja semelhante a uma conversa informal, tal procedimento se organiza em um roteiro de perguntas que não limita a possibilidade da elaboração de novas perguntas para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha ‘fugido’ ao tema ou tenha dificuldades com ele (BONI; QUARESMA, 2005, p. 75).

Desenvolvemos as entrevistas por meio de questões norteadoras, idênticas a todos os técnicos com exceção do roteiro aplicado à autoridade judiciária (Apêndice 2). A diferenciação destes roteiros justifica-se pela especificidade do trabalho realizado em poderes diferenciados – Judiciário e Executivo. As informações foram capturadas na medida em que emergiam por meio das respostas dialogadas. Depois de adequados os recortes, considerados irrelevantes para as questões propostas nesta pesquisa, foram apresentados os depoimentos dos técnicos e do Juiz de Direito responsáveis pelo desenvolvimento do serviço. Estabelecemos na análise das entrevistas dois blocos que caracterizam seu conteúdo: Atendimento e Interlocução entre as Políticas Públicas.

## CAPÍTULO I

### OS PADRÕES DE ACUMULAÇÃO CAPITALISTAS E SEUS IMPACTOS NAS AÇÕES ESTATAIS

Nosso objetivo neste capítulo é demonstrar como os padrões de acumulação capitalista moldam as políticas públicas, entendendo-as como a expressão do Estado. Neste sentido, é imperiosa a compreensão de seus determinantes na realidade atual, o neoliberalismo e a reestruturação produtiva. Trata-se de alternativas das quais o capital lançou mão na tentativa de gerenciar sua crise estrutural, especificamente nos idos de 1970. Tal crise caracterizou-se pela derrocada do Estado de Bem Estar Social, bem como do padrão de acumulação taylorista/fordista.

A intersetorialidade é uma estratégia de ação muito utilizada pelas políticas públicas na atualidade. Tais políticas não surgiram ao acaso, são produtos de momentos históricos que forneceram condições materiais com características diversas a cada época. Atendem às demandas do Estado, que na era da produção de massa taylorista/fordista se apresentou como o provedor e mediador do conflito capital/trabalho e, na acumulação flexível, buscou se ajustar aos interesses do capital, mediante a precarização do trabalho e das condições de vida.

Consideramos neste capítulo o entendimento de Mészáros (1993) quando distingue capital e capitalismo. Segundo o autor, o capital é um sistema de comando cujo modo de funcionamento é orientado para a acumulação, e esta pode ser assegurada de muitas formas diferentes; é o caso, por exemplo, da variedade de padrões de acumulação experimentados historicamente e até mesmo de outros sistemas restritos não somente ao âmbito do capitalismo. Isso significa que o capital não depende do poder do capitalismo, ele o precede e pode sobreviver a ele. Quando o capitalismo é derrubado em área limitada, o capital sobrevive ainda que hibridamente modificado (MÉSZÁROS, 1993).

Para o autor, é importante reconhecer que o capital é um sistema metabólico socioeconômico de controle. “É possível derrotar o capitalista, mas o sistema fabril permanece, a divisão de trabalho permanece. Nada mudou nas funções metabólicas da sociedade” (MÉSZÁROS, 1993, p. 131).

A necessidade pungente de expansão do capital trouxe consigo, assevera ainda o referido autor, a limitação histórica para a viabilidade do sistema do capital em geral. Para

assegurá-la impôs à sociedade sua lógica expansionista cruel e fundamentalmente irracional, além de adotar algumas restrições racionais que, diretamente, contradiziam suas mais profundas determinações.

O século XX presenciou muitas tentativas mal sucedidas que almejavam a superação das limitações sistêmicas do capital, do keynesianismo ao Estado intervencionista de tipo soviético, juntamente com os conflitos militares e políticos que eles provocaram (MÉSZÁROS, 2000, p. 9).

Nessa perspectiva, o capitalismo é uma expressão do capital, mas não o capital em si. Trata-se de uma força controladora, não passível de controle. Segundo Mézáros (2000), só é possível se livrar do capital por meio da transformação de todo o complexo de relações metabólicas da sociedade - é impossível enganá-lo.

## 1.1 O ESTADO E O ESTADO-NAÇÃO

A ideia do Estado como produto da sociedade, criado a partir da necessidade desta de gerir os antagonismos que se formam entre as classes (capitalistas e proletários), evitando que se devorem e destruam-na, é claramente exposta por Engels (2008). Trata-se do poder da lei dessa mesma sociedade, para a manutenção da ordem. Nessa perspectiva, da qual nos valemos para a compreensão da dinâmica de vida e sobrevivência do homem, o Estado não é algo que sempre existiu; houve sociedades que funcionaram sem ele e que só sentiram sua necessidade quando, em certa fase de desenvolvimento econômico, dividiram-se em classes.

Essa divisão de classes ocorreu na história tão logo os produtores deixaram de ser senhores de seu processo e de seus produtos.

O produtor separa-se de seu produto na troca e já não sabe o que é feito dele. Logo que o dinheiro, e com ele o comerciante, intervém como intermediário entre os produtores, complica-se o sistema de troca e torna-se mais incerto o destino final dos produtos. Os comerciantes são muitos, e nenhum deles sabe o que o outro está fazendo. As mercadorias agora não passam de mãos em mãos, mas também de mercado em mercado; os produtores já deixaram de ser os senhores da produção total das condições de sua própria vida, e tampouco os comerciantes chegaram a sê-lo. Os produtos e a produção estão entregues ao acaso. [...] Quanto mais uma atividade social, uma série de processos sociais escapa do controle consciente do homem, quanto mais parecem abandonados ao puro acaso, tanto mais as leis próprias, imanentes, do dito acaso se manifestam como uma necessidade natural. (ENGELS, 2008, p. 181).

O Estado funciona como ferramenta para fazer valer os interesses de uma classe dominante sobre a dominada, e as instituições desta sociedade são mediadas por ele no âmbito de sua forma política. No sistema de produção capitalista, Marx e Engels (2008b, p. 13) o descrevem como “[...] comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia”. Sua função consiste em conservar e reproduzir a divisão de classes, permitindo que os interesses particulares de uma classe se imponham como o interesse geral da sociedade. A contenção da expressiva massa de dominados ocorre por meio do conjunto de seus aparelhos repressivos (COUTINHO, 1999).

Oliveira (1988) demonstra que a parceria entre capital e Estado ocorre de longa data e o sistema capitalista pressupõe o respaldo de recursos públicos,

[...] que em certos casos funcionaram quase como uma "acumulação primitiva" desde o casamento dos tesouros reais ou imperiais com banqueiros e mercadores na expansão colonial até a despossessão das terras dos índios para cedê-las às grandes ferrovias particulares nos Estados Unidos, a privatização de bens e propriedades da Igreja desde Henrique VIII até a Revolução Francesa; e, do outro lado, as diversas medidas de caráter caritativo para populações pobres, de que as "Poors Houses" são bem o exemplo no caso inglês (OLIVEIRA, 1988, s/p).

O Estado moderno emerge no século XVI, primeiro no continente europeu e depois em outros continentes. Sua chegada é produto da derrocada do feudalismo e da instituição do capitalismo. Trata-se de importante estratégia de dominação e de organização do sistema de produção.

O Estado moderno, ou Estado nacional, constitui-se com as tarefas de definir, ampliar e consolidar sua base territorial, o país; de instituir e fixar no país a nação, sua base humana, conferindo-lhe unidade; de estabelecer, como cimentos dessa unidade a língua, a cultura e a educação, tornando-as orgânicas em relação ao todo nacional; e de fornecer a legitimidade institucional da sociedade, considerada em seus aspectos políticos, econômicos e propriamente sociais, mediante ao ordenamento jurídico (CASTANHO, 2003, p. 22).

Sua criação parte da necessidade de a burguesia, classe dominante, superar sua organização local para a organização nacional, fazendo com que seus interesses particulares sejam o da nação.

Na obra *O Manifesto Comunista*, Marx e Engels (2008b) consideram que a criação do Estado se deve à necessidade da burguesia em aglomerar populações, centralizar meios de produção e concentrar a propriedade em algumas poucas mãos:

A consequência necessária disto foi a centralização política. Províncias independentes, províncias com interesses, leis, governos e sistemas de impostos separados foram aglomerados em um bloco, em uma nação com um governo, um código de leis, um interesse nacional de classe, uma fronteira e uma tarifa alfandegária (MARX; ENGELS, 2008b, p. 17).

O Estado foi importante aliado ao projeto burguês. Para Sanfelice (2003), o tempo e o espaço da modernidade tiveram sua base material no modo de produção capitalista defendido como a alternativa definitiva para o desenvolvimento da sociedade.

Mesmo sendo os Estados nacionais, condições indispensáveis à economia mercantilista e a nação para o Estado nacional, não houve a constituição de uma nação brasileira durante o império, pois sua independência só veio ocorrer em 1822, com a expansão do capitalismo burguês.

Segundo Frigotto (1996), somos herdeiros de uma cultura na qual o colonizado se identifica com o colonizador. Somos submissos, ainda hoje, à integração subordinada ao capital internacional. Retardamos a libertação de escravos e somos considerados pelos analistas como terceiro mundo. Para o autor, o Estado brasileiro:

É estruturado como uma espécie de deus Janus que tem uma dupla face: uma privada e a outra pública, que atua em função desta. Historicamente tem se constituído no grande fiador de uma burguesia oligárquica, protegendo latifúndios improdutivos, terra como mercado de reserva, subsídios sem retorno e especulação financeira. Os incentivos fiscais constituem-se na ampliação de subsídios do fundo público ao enriquecimento fácil e rápido de restritos grupos. Uma burguesia que sabe ser competente quando apoiada no fundo público. Nesta relação, misturam-se jogo de influências, formação de quadrilhas de corrupção no âmago do aparelho do Estado, nepotismo e usura (FRIGOTTO, 1996, p. 37).

Segundo Coutinho (1999), para Gramsci a teoria ampliada do Estado explica o porquê do insucesso da revolução socialista nos países ocidentais. Gramsci (apud COUTINHO, 1999) entende que a fórmula da “revolução permanente”, cunhada por Trotsky, é descabida para as sociedades ocidentais. Nessas sociedades a outra fórmula da “hegemonia civil”, pensada por ele, comportaria a realidade mais complexa da composição do Estado ocidentalizado.

Gramsci elabora um elemento que deve vir antes das condições objetivas para a revolução: a “vontade revolucionária” e esta vontade envolve tudo o que circunda a relação capital/trabalho, transcendendo os interesses de duas classes para setores que compõem o poder hegemônico do Estado. Para Gramsci um grupo social pode e mesmo deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (é essa uma das condições principais para a conquista do poder). Depois, quando exerce o poder, e mesmo que o conserve firmemente nas

mãos, torna-se dominante, mas deve continuar a ser também “dirigente” (GRAMSCI, *apud* COUTINHO, 1999, p.150).

Coutinho (1999) explica que Gramsci entendia a estratégia de “revolução permanente” inerente ao que ele denomina como “Estado-coerção”, na qual as lutas de classe só ocorrem para a conquista ou conservação do Estado. Nesse caso a guerra é frontal, de movimento e de manobra. Tal estratégia, porém, não se concretizou nos países ocidentais, nos quais o Estado fora constituído de maneira diferenciada e teorizado por Gramsci como sendo o “Estado ampliado”, que teria a participação da sociedade civil e política. Nessa concepção, não há somente dois lados antagônicos, mas também interesses opostos para a conquista de espaços, guerra de posições, pela direção político-ideológica, e do consenso dos setores majoritários da população como condição para o acesso ao Estado e sua posterior conservação.

Segundo Coutinho (1999), para se tornar classe dirigente hegemônica a classe operária deve-se tomar os problemas da nação como sendo seus, em detrimento às questões restritas de classe, tornando-se assim uma classe nacional. Para tanto, sua representação deverá ser feita por partidos políticos. Tais partidos são componentes do que Gramsci chama de “trama privada” que, mais tarde, dará a denominação de “sociedade civil”. São componentes da sociedade civil os “[...] organismos de participação política aos quais se adere voluntariamente (e por isso são privados) e que não se caracterizam pelo uso da repressão” (COUTINHO, 1999, p. 155). Já a sociedade política detém o comando direto. Embora sejam distintas, estão imbricadas entre si.

Para Gramsci (*apud* COUTINHO,1999) a superestrutura perpetua e previne o desenvolvimento de consciência de classe. No âmbito da superestrutura, a burguesia prevalece com poder hegemônico e ao mesmo tempo na infra-estrutura, conferindo-lhe a condição de classe dominante e dirigente.

Segundo Gramsci (1987) os conflitos da estrutura ocorre no terreno das ideologias. Estas por sua vez compõem a superestrutura que determina o poder hegemônico de um determinado grupo social.

A realização de um aparato hegemônico, enquanto cria um novo terreno ideológico, determina uma reforma das consciências e dos métodos de conhecimento, um fato filosófico. Em linguagem croceana: quando se consegue introduzir uma nova moral adequada a uma nova concepção de mundo, termina-se por introduzir também esta concepção, isto é, determina-se uma reforma filosófica total (GRAMSCI, 1987, p.52).

Enquanto Marx e Engels interpretam a sociedade civil como o conjunto das relações econômicas abrangendo o conjunto da estrutura econômica e social, Gramsci (1987) a concebe como complexo da superestrutura ideológica. Constituída na trama das relações que os homens estabelecem em instituições como os sindicatos, os partidos, a Igreja, a escola e assim por diante. Consiste em um ponto de partida aos trabalhos da classe que aspira ao poder, pois nela estão contidas as instituições que difundem os ideais, valores éticos, morais e sua ideologia, por meio de um trabalho ininterrupto e organizado, formando assim o consenso geral (COUTINHO, 1999).

Compreendemos ser este o contexto de produção das políticas públicas, em especial as de caráter social, portanto dinâmicas, em constante processo de transformação. São construídas na relação entre as forças ou grupos sociais que se articulam para defender seus interesses.

## 1.2 O PADRÃO DE ACUMULAÇÃO TAYLORISTA/FORDISTA E O *WELFARE STATE*, SEU SISTEMA DE REGULAÇÃO CORRESPONDENTE

O capitalismo não é um sistema estático. Ele se movimenta de acordo com as demandas do mercado. Tais movimentos implicam na criação e/ou adequações de padrões de acumulação que possam comportar suas crises cíclicas. Uma de suas características é que, em momentos de crise, muda-se a forma de produzir sem com isso modificar sua essência.

Esse sistema, baseado na propriedade privada dos meios de produção, determina nossas relações sociais. A razão de sua existência é o lucro, retirado graças à exploração da mão-de-obra de trabalhadores que não participam dos dividendos das vendas e recebem em troca de seu trabalho um salário que lhes assegura a sobrevivência.

Frigotto (1996) assevera que, na condição de mercadoria, o trabalho torna-se uma força abstrata produtora de valores de troca, de mais-valia. As formas pelas quais o trabalho é dividido e organizado, ao lado da tecnologia e instrumentos que lhe permitem a produção de bens materiais, compõem a base econômica de uma sociedade. Essa base econômica determina as formas políticas, jurídicas e o conjunto de ideias de cada sociedade.

Sob a égide da administração científica, o engenheiro americano Frederick W. Taylor desenvolveu, no período pré-fordista, uma nova forma de produzir, maximizando o processo produtivo, de modo a produzir mais com menor gasto de tempo e dinheiro à custa da

exploração da classe trabalhadora, que enfrentava um novo modelo de produção que lhe cobrava menor tempo e maior eficiência no processo produtivo. O trabalhador produzia muito mais e entendia o processo produtivo muito menos. Esse princípio de organização do processo de trabalho tem sua base fundamentada na “[...] estrita separação entre as tarefas de concepção e de execução, acompanhada de uma parcelização das últimas, devendo cada operário, em última análise, executar alguns gestos elementares” (BIHR, 1999, p. 39).

Referimo-nos à gerência taylorista de organização de trabalho. Esse período, gestado para a organização do trabalho científico, caracterizava-se pela produção sistematizada na qual cada trabalhador desenvolvia uma atividade específica no sistema produtivo. Tal estratégia forçava a classe trabalhadora a trabalhar com mais intensidade, no entanto não usufruía dos dividendos dos lucros na proporção do aumento de seus esforços, resultando em protestos e revolta (BHIR, 1999).

Pautado nos princípios tayloristas, o modelo fordista teve início em 1914, quando Henry Ford introduziu uma cadeia de montagem em suas indústrias automobilísticas de Detroit, com base na fragmentação do processo produtivo. Seu maior intento fora o de reduzir o custo de produção e efetuar a produção em massa do modelo de veículo que, até então, era produzido artesanalmente (HARVEY, 2009).

O fordismo fundamenta-se nos preceitos de racionalização extrema das operações desenvolvidas pelos operários, parcelamento das tarefas, linha de produção, padronização de peças e controle de cima para baixo dos processos de produção.

Assim, cada trabalhador realizava uma única tarefa na etapa da produção, sem ter noção da totalidade do processo de produção da mercadoria. Sua principal característica é a especialização. Trata-se da expropriação dos operários em relação ao domínio do processo de trabalho e uma maior dependência em relação à organização capitalista do trabalho.

Antunes (2002) alega que no decorrer no século XX o binômio taylorismo/fordismo propiciou a consolidação da indústria e do processo de trabalho. E isso ocorreu, assevera o referido autor, em consequência de seus elementos constitutivos caracterizados pela produção em massa, existência do trabalho parcelar e fragmentação das funções; pela separação entre elaboração e execução no processo de trabalho; pela existência de unidades fabris concentradas e verticalizadas e pela constituição/consolidação do operário-massa, do trabalhador coletivo fabril, entre outras dimensões.

Um novo tipo de homem era criado, adequado ao novo tipo de trabalho e de processo produtivo: o trabalhador consumidor. Conforme Harvey (2008), Ford não envidou esforços para que esse trabalhador soubesse gastar adequadamente o dinheiro das vendas de suas horas de trabalho.

Era tal a crença de Ford no poder corporativo de regulamentação da economia como um todo que a sua empresa aumentou os salários no começo da grande depressão na expectativa que isso aumentasse a demanda efetiva, recuperasse o mercado e restaurasse a confiança da comunidade de negócios. Mas as leis coercitivas da competição se mostraram demasiado fortes mesmo para o poderoso Ford, forçando-o a demitir trabalhadores e cortar salários. Foi necessário o New Deal de Roosevelt para salvar o capitalismo - fazendo, através da intervenção do Estado, o que Ford tentara fazer sozinho (HARVEY, 2008,p.122).

O período fordista foi uma alternativa de desenvolvimento para os países com o processo de industrialização mais avançado: Estados Unidos, Japão, Alemanha Ocidental, França e Inglaterra. Produzia-se em grande escala uma grande quantidade de mercadorias, o que pressupunha uma massa constante de consumidores.

Para Bihl (1999, p. 35), o conceito propriamente dito de fordismo é cunhado por uma equipe de economistas franceses, na década de 1970, na análise do modelo de desenvolvimento “[...] seguido pelo capitalismo ocidental no período do pós-guerra”. O intento da equipe era a compreensão dos motivos pelos quais o capitalismo ocidental crescera economicamente em trinta anos ininterruptamente e, principalmente, seus mecanismos de regulação.

O fordismo manteve-se, até a década de 1970, graças ao modelo de regulamentação social e política a ele associado, o *Welfare State* (Estado de Bem Estar), idealizado a partir de 1930 e baseado em projetos econômicos e políticos orientados pelas diretrizes da social-democracia. Sua expansão ocorreu antes da Segunda Guerra Mundial, mas suas consolidação e sistematização se efetivaram após 1945 (SENNA, 2003). Sua principal função fora a de aliviar a tensão e o descontentamento entre as classes, em especial a do proletariado que não usufruía dos lucros advindos da produção capitalista.

O *Welfare State* pode ser entendido como um conjunto de serviços sociais, uma espécie de salário indireto, só que pago pelo Estado, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos trabalhadores, para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida, possibilitando o consumo e o enfrentamento aos efeitos da produção capitalista.

Marcado sobremaneira pela intervenção do Estado na área econômica, por meio do auxílio aos diversos setores, mediante o controle exercido pelas empresas estatais, pela exploração da indústria mineral e de energia, visa à construção nacional para a prática da democracia liberal. Bihr (1999, p. 37) caracterizou esse período denominando-o de fetichismo do Estado e dos ideais democráticos, “[...] aos quais o Estado do Bem-Estar deu conteúdo concreto (garantindo mais ou menos, os direitos ao trabalho, à habitação, à saúde, à educação e à formação profissional, ao lazer, etc.)”.

Como nos diz Senna (2003), o *Welfare State* mediou a relação entre Estado e capital. Nesse sentido, o fundo público garante a manutenção da acumulação do capital e a reprodução da força de trabalho. Mandel (1969 *apud* SENNA, 2003, p. 113) afirma que a expansão do *Welfare State* foi possível graças a alguns fatores:

O desenvolvimento industrial estabeleceu novas relações econômicas e sociais, ampliando a necessidade de financiamento da reprodução da força de trabalho; 2. O desdobramento gradativo da relação entre capital e trabalho para a esfera política, em função da crescente organização do mundo do trabalho; 3. A classe trabalhadora ao crescer e se mobilizar passou a reivindicar melhores condições de vida e trabalho, sendo responsável até certo ponto pela criação, por parte do Estado de um salário social; 4. O crescimento de funcionários públicos do Estado ajudou a consolidar o Estado de bem-estar por meios administrativos; 5. Os interesses econômicos do Estado e a necessária constituição de sua estrutura fizeram com que se implementassem algumas políticas de bem-estar que articulassem as necessidades de grupos sociais e forças econômicas (SENNNA, p. 113).

Implementado, sobretudo, nos países europeus ao término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, o *Welfare State* ou o Estado de Bem-Estar teve seus princípios básicos elaborados pelo economista inglês John M. Keynes<sup>6</sup>. Esse autor fora um defensor do sistema capitalista, mas com crítica ácida ao liberalismo e ao chamado “*laissez-faire*”<sup>7</sup>. Segundo ele, tratava-se de uma doutrina econômica a qual estabelecia que a ação do Estado deveria ser reduzida, tímida, deixando a vida econômica livre de regras, de acordo com as conveniências do bom senso de cidadãos individualistas (KEYNES, 1983).

---

<sup>6</sup> Defensor de uma política econômica de Estado intervencionista na qual os governos usariam medidas fiscais e monetárias para mitigar os efeitos adversos dos ciclos econômicos - recessão, depressão e *booms*. Suas ideias serviram de base para a escola de pensamento conhecida como economia keynesiana.

<sup>7</sup> Segundo Keynes, a expressão *laissez-nous faire* é atribuída à frase que o comerciante Legendre dirigiu a Jean Baptiste Colbert, por volta do fim do século XVII. No entanto, o primeiro a empregar essa frase, relacionado-a com a doutrina foi o Marquês d'Argenson, aproximadamente em 1751. Disponível em <http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/fimlaissezfaire.html>.

Para esse economista britânico, os males econômicos eram provenientes do risco, da incerteza e da ignorância, e o surgimento dos grandes negócios poderiam ser fatores causais ao desemprego “[...] dos trabalhadores, ou a decepção das expectativas razoáveis do empresariado e da redução da eficiência e da produção”.

Creio que a cura desses males deve ser procurada no controle deliberado da moeda e do crédito por uma instituição central, e em parte na coleta e disseminação em grande escala dos dados relativos à situação dos negócios, inclusive à ampla e completa publicidade, se necessário por força da lei, de todos os fatos econômicos que seria útil conhecer. Essas medidas envolveriam a sociedade no discernimento e controle, através de algum órgão adequado de ação, de muitas das complexas dificuldades do mundo dos negócios, embora mantendo desimpedidas a iniciativa e a empresa particulares. Ainda que estas medidas se mostrem insuficientes, elas nos fornecerão um melhor conhecimento do que temos, para dar o próximo passo. (KEYNES, 1983).

Diferentemente da doutrina econômica do *laissez-faire*, que defendia que o progresso ocorre em virtude da livre concorrência ou livre competição, Keynes acreditava que o progresso reside no desenvolvimento e reconhecimento de entidades semi-autônomas dentro do Estado.

Harvey (1983) e Bihl (1999) caracterizam o fordismo como um modelo de produção marcado por grandes complexos industriais e, conseqüentemente, pela aglomeração de trabalhadores que, sob a influência da social democracia, reivindicavam direitos trabalhistas que direta ou indiretamente eram financiados pelo Estado.

Na medida em que o fordismo assegurava o crescimento regular do mercado interno, proporcionava o desenvolvimento da acumulação do capital de maneira autocentrada “[...] em que a demanda nacional dirigia-se propriamente à oferta nacional. Aí estava uma das condições da regulação ao regime fordista de acumulação” (BIHR, 1999, p.106).

Mas, atender somente à massa trabalhadora não contemplava todos os anseios da sociedade capitalista daquele período. Afinal, nem todos eram operários das fábricas, pois havia os excluídos do emprego estável que dependiam do subsídio do Estado para suprir suas necessidades de sobrevivência. Dessa forma, o financiamento de gastos públicos “[...] dependia da contínua aceleração da produtividade do trabalho no setor corporativo. Só assim o Estado Keynesiano de bem-estar social poderia ser fiscalmente viável”. (HARVEY, 2009, p. 133).

Aos países assim denominados de subdesenvolvidos, ou de terceiro mundo, esse padrão de acumulação chegou sob a forma de “fordismo periférico”. Tratava-se dos princípios

fordistas sem o seu sistema de regulação correspondente. Esses países periféricos do capitalismo, incluindo o Brasil, ficaram com os cacos da produção fordista e serviram de grandes pólos de produção, uma vez que o capital variável era mais barato.

O fordismo e o Estado de Bem-Estar Social ficaram inviáveis quando não comportavam mais as demandas do capital. Para Harvey (2009), isso se deve principalmente por uma característica: a rigidez.

Havia problema com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistema de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Havia problemas de rigidez nos mercados, na alocação e nos contratos de trabalho (especialmente no chamado setor monopolista). E toda tentativa de tentar superar esses problemas de rigidez encontrava a força aparentemente invencível do poder profundamente entrincheirado da classe trabalhadora – o que explica as ondas de greve e os problemas trabalhistas do período de 1968 a 1972. (HARVEY, 2009, p. 135).

Para Bihl (1999), as mediações feitas pela social democracia entre a burguesia e o movimento operário procederam em perdas para esse último com relação à luta revolucionária, que foi desfocada quando os sindicatos entendem o Estado como o mediador entre os interesses da burguesia e dos trabalhadores. A ideia era a de que o crescimento do Estado garantia o crescimento econômico e vice-versa.

O fundo público, que até então atendia ao capitalismo concorrencial, posteriormente ao seu desenvolvimento, passou a ser o avalista das condições de reprodução de cada capital particular e das condições de vida. “Ele existe ‘em abstrato’ antes de existir de fato: essa ‘revolução copernicana’ foi antecipada por Keynes, ainda que a teorização keynesiana se dirigisse à conjuntura. “A per equação<sup>8</sup> da formação da taxa de lucro passa pelo fundo público, o que o torna um componente estrutural insubstituível” (OLIVEIRA, 1988). Para o autor, o fundo público é um *ersatz*, ou seja, substituto do capital financeiro.

Bihl (1999) explica que havia contradição entre o regime fordista de acumulação do capital e seu modo de regulação. O Estado deveria prover, dar sustentação ao modo de produção e este, por sua vez, necessitava de mercados internos para o escoamento da produção. “Essa contradição potencial entre o regime fordista de acumulação do capital e seu modo de regulação iria a partir do momento em que o primeiro manifestasse sinais de esgotamento, precipitando a explosão do outro” (BIHL, 1999, p. 106).

---

<sup>8</sup> Ato de repartir igualmente uma coisa entre muitas pessoas. Fonte: <http://www.dicio.com.br/perequacao/>.

Em consequência de uma iminente crise de superprodução, as economias dos países centrais tenderam a se internacionalizar na busca de novos nichos de mercado, e a rigidez tão característica no fordismo passou a ser entrave à nova forma de produzir e negociar. A economia voltada para si, ou seja, somente no âmbito do Estado nacional, tinha agora um novo parâmetro: atingir novos espaços ainda não explorados.

Era chegada a hora de se pensar na reestruturação produtiva do capital, em produzir sob a égide da flexibilidade, da chamada empresa flexível e moderna. Para tanto, as ideias propostas por Keynes já não eram mais viáveis e, no cenário político-econômico, ressurgiam as antigas ideias do liberalismo clássico propostas especialmente por Friedrich Hayek.

O capitalismo, a partir desse momento, se funda em uma reengenharia produtiva com alto maquinário informacional, digital e com a utilização de força de trabalho em um ritmo altamente intensificado e polivalente. Tais mudanças no processo produtivo serão mais tarde denominadas como toyotismo.( ANTUNES,2008)

Do século XX em diante há uma impulsão e tendência irreversível, de parte dos capitais, no sentido de precarizar, informalizar, terceirizar, subcontratar, destruir direitos e ampliar o bolsão de desempregados (ibid, 2008).

Nem mesmo o financiamento dos gastos públicos e privados pelo Estado foi capaz de impedir que uma nova crise sacudisse o sistema novamente e que o Estado fosse eleito como o novo vilão da história. “Falido”, o Estado agora é alvo de todos os economistas. Sua “generosidade” pôs-lhe à prova e ele sucumbiu, argumentam os estudiosos de economia, com o “lastro” da classe burguesa que exerce o poder.

Se a resposta para a crise da década de 30, agravada pela Segunda Guerra Mundial, foi a construção do Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) como mediador da relação capital/trabalho, a crise da década de 70 apresenta a doutrina do neoliberalismo como o novo regulador do sistema capitalista

Essa doutrina enfatiza a liberdade para lucrar indistintamente e atropela quaisquer resquícios de dignidade humana. O distanciamento entre as classes é ainda mais aparente e a distinção na excelência de poucas nações [com muita ênfase nos Estados Unidos] em detrimento de todo o restante do mundo acarreta um cenário que se pauta na hipocrisia de um sistema que beneficia quem o retroalimenta.

### 1.2.1 O Estado Brasileiro

Segundo Araújo (1998) o liberalismo hoje presente nas propostas neoliberais não é novidade no projeto político que sempre acompanhou o Estado Brasileiro. Embora em nosso país a escravidão tenha sido abolida oficialmente em 1888, até 1930 vigorou o liberalismo econômico e o privatismo completo das relações sociais. Segundo o autor, a propagada liberdade ao trabalho encobria um processo de exploração e de desrespeito aos direitos humanos básicos.

Os gastos públicos não alcançavam 10% do PIB e se destinavam à garantia de segurança interna. Tal privatismo tinha bases constitucionais. A primeira Constituição Republicana, promulgada em 1891, vetava a União de legislar sobre os direitos do trabalho, previdência social e saúde. A classe dominante brasileira alega que tal atitude do Estado era necessária para assegurar a autonomia dos Estados, representada pela política dos governadores (ARAÚJO, 1998).

De 1888 a 1930 o trabalho era caracterizado pela informalidade: não existiam leis trabalhistas, contratos coletivos de trabalho e os contratos de prestação de serviços previstos pelo código civil não eram respeitados. A relação entre empregado e empregador ocorria na informalidade. As jornadas de trabalho eram de 15 horas diárias e participavam da produção mulheres e crianças. Os trabalhadores não tinham direito à saúde e previdência públicas. Não havia nem mesmo um órgão público que fiscalizasse e assegurasse condições de trabalho aos trabalhadores assalariados. O ministério do trabalho seria fundado somente em 1930 (ARAÚJO, 1998).

Tal conjuntura foi alvo de protestos da classe trabalhadora que se mobilizou, principalmente por meio de greves, demonstrando resistência ao privatismo econômico e social. Com destaque à greve ocorrida em São Paulo, em 1917.

Além das greves que ocorreram em âmbito nacional, houve outros acontecimentos externos que demarcam a construção de políticas sociais no Brasil. Araújo (1998) destaca a Revolução Russa, que tinha uma proposta de transformação radical socialista e a assinatura do Tratado de Versales, em 1919. Com esse tratado, o Brasil assumia compromissos com uma maior regulamentação do trabalho associando à Organização Internacional do Trabalho (OIT) recém-fundada à época.

A partir de então, o Congresso Nacional começou a discussão sobre a questão social, embora poucos parlamentares se envolvessem com as causas da classe trabalhadora. No entanto, esse Congresso, que representava os interesses da burguesia, pressionado pelas manifestações populares e uma conjuntura internacional, introduziu algumas mudanças no liberalismo econômico vigente. Dessa forma, as políticas de trabalho, saúde e previdência social passaram a ser questões pensadas como ações de ordem pública.

As reformas que ocorreram nessa década tiveram um caráter contraditório e isso representa o resultado da pressão dos trabalhadores, bem como a aceitação das elites conservadoras. Essa aceitação ocorreu para manter a ordem capitalista.

Getúlio Vargas, quando sancionou a lei trabalhista, fez com propósitos anticomunistas. Araújo (1998) cita um dos discursos desse Presidente em que afirma:

[...] que o individualismo excessivo que caracterizou o século passado precisa encontrar limite e corretivo na preocupação predominante do interesse social. Não há nesta atitude nenhum indício de hostilidade ao capital, ao contrário preciso ser amparado e garantido pelo poder público, mas o melhor meio de garanti-lo está justamente em transformar o proletariado numa força orgânica de cooperação com o Estado e não o deixar pelo abandono da Lei, entregue à ação dissolvente de elementos perturbadores destituídos de elementos de pátria e de família (MARTINS, 1979 *apud* ARAÚJO, 1998, p. 17 ).

O autor reforça que as legislações trabalhista e previdenciária ocorreram a partir do princípio que norteou a revolução de 1930, qual seja: “ façamos a revolução antes que o povo a faça.”

A política social que passa a existir a partir dessa década dá início a um processo gradativo de implantação dos direitos trabalhistas e sociais, isto é, da dimensão social da cidadania no Brasil. Isto não significa, porém, que a política social populista tenha assegurado uma cidadania social ampla e igualitária. Um exemplo disso é que, embora o Brasil tivesse uma população eminentemente rural, seus direitos sociais não foram contemplados. Já os trabalhadores urbanos tiveram seus direitos vinculados ao emprego regulamentado com corte ao atendimento aos desempregados e aos trabalhadores informais. Dessa forma, os direitos são segmentados e hierarquizados de acordo com o *status* profissional de cada categoria (BOITO, 2006). Para o autor, essa população está no “[...] modelo brasileiro de cidadania baseado no emprego regulamentado e na profissão, excluída dos direitos sociais” (BOITO, 2006, p. 28).

A cidadania social que ele classifica como *restrita e hierarquizada* está ligada, de diferentes maneiras, ao clientelismo do Estado brasileiro. Em um país como o Brasil, de capitalismo periférico e de revolução burguesa inacabada, essa característica parasitária do Estado burguês é muito mais marcante. Com o colapso do socialismo real, na década de 1980, o liberalismo volta à cena política (re)batizado como neoliberalismo.

Durante a ditadura militar, as grandes massas trabalhadoras não participaram e não participam dessa distribuição de benefícios decorrentes do processo de acumulação de capital. Dessa forma, o Estado clientelista tornou-se alvo da insatisfação popular. Esta revolta é compreendida pelo autor em questão como instintiva e difusa contra a cidadania *restrita e hierarquizada* e contra o Estado clientelista, criando terreno para as investidas neoliberais à espreita. O neoliberalismo “[...] ‘confiscou’ essa revolta difusa e a dirigiu para o objetivo de construção de um ‘Estado mínimo’ no Brasil” (BOITO, 2006, p. 29).

Dessa maneira, compreendemos que no Brasil não foi implantado o Estado de Bem Estar Social, no sentido rigoroso do termo. As políticas sociais existentes são fruto das lutas de interesses distintos, ora beneficiando uma ou outra classe. As vitórias da classe trabalhadora nesse campo se reduzem a patamares mínimos de subsistência.

### 1.3 REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA, GLOBALIZAÇÃO E NEOLIBERALISMO

#### 1.3.1 A Crise da Superprodução e a Reestruturação Produtiva

O toyotismo, pensado a partir dos estudos empreendidos por Taiichi Ohno, vice-presidente da Toyota, emergiu no Japão em virtude das demandas produtivas daquela região submetidas às suas condições físicas e culturais que limitavam a capacidade de produção. Pode ser compreendido como a adaptação do fordismo operado nas indústrias norte-americanas e europeias. Sua implementação ocorreu de forma progressiva entre as décadas de 1950 e 1970 (GOUNET, 1999).

Esse novo modelo de acumulação está embasado nos seguintes princípios: produção determinada pela demanda, combate ao desperdício, flexibilização da organização do trabalho

e, conseqüentemente, a precarização dos direitos trabalhistas, metodologia de kanban<sup>9</sup> de supermercados apropriada às indústrias, variedade de modelos e polivalência do operariado pela máxima intensificação do trabalho (GOUNET, 1999).

Com a crise de superprodução, o toyotismo passa a ser considerado como alternativa para a economia, uma vez que não tem a necessidade da expansão do mercado consumidor, como era no caso do fordismo.

Antunes (2008) complementa que o toyotismo se apresenta como uma saída para a atual crise do capitalismo, visualizando em seu interior uma nova forma de organização do trabalho, uma nova forma de regulação e um novo ordenamento social pactuado entre capital, trabalho e Estado. Essa nova concepção se sustenta na convivência e na colaboração entre as classes sociais, relação esta concebida como cooperativa. Isto supõe, evidentemente, a incorporação e aceitação, por parte dos trabalhadores, da política concorrencial e de competitividade formulada pelo capital, que passa a fornecer o ideário dos trabalhadores.

Nesse sentido, Gounet (1999), em uma análise acerca dessa nova expressão do capitalismo, apresenta teses defendidas pelos estudiosos franceses Benjamin Coriat e Alain Lipietz que considera como reacionárias, uma vez que estes autores apontam o capitalismo como única alternativa viável e acreditam que é possível pensar na relação social-democracia e toyotismo.

Esses pensadores se valem, como citamos anteriormente, da social-democracia inerente ao fordismo. Nessa perspectiva, ambos compreendiam que a situação de vida dos trabalhadores melhoraria à medida que a economia se estabilizasse. Era necessário que a economia “crescesse” para então usufruir de seus “benefícios”.

Gounet (1999), no entanto, nos elucida que a busca exagerada pelo lucro máximo, nesse caso com origem nipônica, exclui, por consequência, a democracia, já que os objetivos eram os de vencer a concorrência por meio da exploração da classe operária. Para tanto, os japoneses criaram um método que fosse mais eficiente para tal feito e que lhes permitisse abater o rival antes que o contrário ocorresse. Ou seja, estava criado o poderoso armamento para, o que o autor em questão denomina, a guerra pelo mercado.

---

<sup>9</sup> Placas que são utilizadas para a reposição das peças; é fundamental, à medida que se inverte o processo: é no final, após a venda, que se inicia a reposição de estoques, e o kanban é a senha utilizada que alude à necessidade de reposição das peças/produtos. Daí o fato de, em sua origem, o kanban estar associado ao modelo de funcionamento dos supermercados, que repõem os produtos nas prateleiras, depois da venda (ANTUNES, 2008).

Nessa relação, o trabalhador é percebido como meio, uma peça ou engrenagem que possibilita o processo de produção. Segundo Antunes (2002), tal percepção ocorre porque, embora o capital diminua, intensifique, precarize e mantenha grandes parcelas de desempregados, não pode eliminar o trabalho vivo.

Isso sem mencionar que a eliminação do trabalho e a generalização desta tendência sob o capitalismo contemporâneo - nele incluído o enorme contingente de trabalhadores do Terceiro Mundo - suporia a destruição da própria *economia de mercado*, pela incapacidade de integralização do processo de acumulação de capital, uma vez que os robôs não poderiam participar do mercado como consumidores (ANTUNES, 2002, p. 45).

Sobre esse novo humano que deve surgir a partir dessa nova organização que determina os modos de vida, Sennet (2006) elenca três desafios a serem vencidos: o primeiro, relacionar tempo de relações de curto prazo com a concomitante migração de uma tarefa para outra, implicando no imprevisto do indivíduo de sua própria vida, e “[...] mesmo a se virar sem um sentimento constante de si mesmo (p. 13); o segundo, capacitar-se constantemente, atendendo às exigências da realidade: “[...] no lugar do artesanato, a cultura moderna propõe um conceito de meritocracia que abre espaço para as habilidades potenciais do que para as realizações passadas” (p. 14); este segundo desafio abre margem pra o terceiro, que consiste justamente em esquecer o passado e introjetar a instabilidade no descarte contínuo de experiências.

O autor conclui que uma individualidade voltada ao curto prazo “[...] preocupada com as habilidades potenciais e disposta a abrir mão das experiências passadas só pode ser encontrada em seres humanos nada comuns” (SENNET, 2006, p. 14). Isso porque, assevera o autor, a maioria das pessoas tem necessidade de uma narrativa contínua de suas vidas, orgulha-se das capacitações que realizou e das experiências vividas no passado.

Tal processo de acumulação emergente tem necessidade de um sistema de regulação que facilite o modo de vender e comprar em era flexível. Nesse sentido, tornam-se imprescindíveis a privatização do Estado, a desregulamentação trabalhista e a precarização do setor público estatal, que passa a operar por meio dos chamados mínimos sociais.

Posterior a isso, ocorre um intenso processo de reestruturação da produção e do trabalho, que dá origem ao modelo flexível de produção. Tudo isso no intuito de recuperar o ciclo reprodutivo do capital (ANTUNES, 1999).

O processo de reestruturação produtiva como resposta à crise estrutural do capitalismo culmina em transformações profundas no mundo do trabalho. Sua efetivação ocorre graças ao reordenamento do capital, incluindo seu sistema ideológico e político, que o torna hegemônico, “[...] cujos contornos mais evidentes foram o advento do neoliberalismo, com a privatização do Estado, a desregulamentação dos direitos do trabalho e a desmontagem do setor produtivo estatal” (ANTUNES, 1999, p. 31).

A nova etapa do desenvolvimento do capitalismo, que surge a partir da década de 1980, é caracterizada como sendo da mundialização do capital. Trata-se de um novo patamar do processo de acumulação do capital. Tem características próprias e particulares se for comparada às etapas anteriores ao desenvolvimento do capitalismo. Desenvolve-se não por acaso no bojo de uma crise de superprodução, sendo marcada pela implantação da produção toyotista (ALVES, 1998).

Segundo Chesnais (apud ALVES, 1998), os traços marcantes da macroeconomia do capitalismo mundial, na década de 1990, que caracterizam o novo regime de acumulação predominantemente financeira são: 1. Taxas de crescimento do PIB muito baixas, inclusive em países como o Japão, que desempenharam tradicionalmente o papel de "locomotiva" junto ao resto da economia mundial; 2. Deflação rastejante; 3. Conjuntura mundial extremamente instável, marcada por constantes sobressaltos monetários e financeiros; 4. Alto nível de desemprego estrutural; 5. Marginalização de regiões inteiras em relação ao sistema de trocas; 6. Concorrência internacional cada vez mais intensa, geradora de sérios conflitos comerciais entre as grandes potências da "Tríade" Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão.

A característica predominante do novo regime mundial de acumulação capitalista é ser rentista e parasitário, isto é, está, de modo crescente, subordinado às necessidades próprias das novas formas de centralização do capital-dinheiro, em particular os fundos mútuos de investimento (*mutual investments funds*) e os fundos de pensão (as características rentistas dizem respeito também ao capital produtivo). O poder, se não a própria existência, deste capital-dinheiro é sustentado pelas instituições financeiras internacionais, tais como FMI e Banco Mundial, e pelos Estados mais poderosos do planeta a qualquer que seja o custo (ALVES, 1998, p. 62).

A origem dessa mundialização é política e modifica as formas de organização da produção capitalista. Sua acumulação predominantemente rentista reflete nas mudanças das relações de força política entre capital e trabalho, bem como capital e estado e seu modelo de regulação.

Com a recessão de 1974 – 1975, o capital buscou romper com a rigidez imposta pela forma de regulação anterior. O período fordista, graças à longa fase de acumulação, proporcionou força ao capital, dando a ilusão de que fosse possível domá-lo capital no âmbito dos modos de regulação nacionais. Sua nova ofensiva na produção e na política, a partir da crise de 1970, contribuiu para tal ilusão social-democrática (ALVES, 1998).

Concomitante a isso, o período fordista, decorrência dos 30 anos de acumulação, contribuiu para que o capital industrial e financeiro ficasse mais robusto. Nesse contexto, o desenvolvimento de novas tecnologias é plasmado ao que se denomina como a nova “revolução tecnológica”.

É só através da "revolução conservadora", das políticas neoliberais, de liberalização, desregulamentação e de privatização, com o triunfo do “mercado”, que o êxito do capital seria completo. Foi a vitória de Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos EUA, que deram uma dimensão histórico-concreta à derrocada da ilusão social-democrata e a posição plena de robustez do capital industrial e financeiro, adquirida na "idade de ouro" do capitalismo mundial (ALVES, 1998, p. 58).

A partir desse cenário, há um novo direcionamento com relação ao processo de internacionalização capitalista. O capital volta a ter liberdade para se desenvolver e principalmente para se movimentar em âmbito internacional, nacional ou de um continente para o outro.

Um dos principais argumentos para a derrocada da forma de regulação do Estado no período fordista certamente foi a rigidez em torno da produção. A partir daí a ideologia da globalização é posta como a nova orientação capitalista, considerada com uma saída para crise de 1974-1975.

Concomitante a isso há a ideologia de progresso técnico relacionado ao toyotismo a qual será utilizada por corporações transnacionais, mediante o novo complexo de reestruturação produtiva que vai mudar as relações com trabalhadores e as organizações sindicais.

A reestruturação produtiva e as políticas neoliberais que vão se desenvolver a partir da década de 1980 tinham como objetivo destruir as organizações sindicais, assim como todas as instituições e relações sociais que colocavam obstáculos à lógica da valorização do capital. Nessa mesma década, com a reestruturação produtiva efetivada e o neoliberalismo em voga é que se dá o ponto de partida para a mundialização do capital.

O que é denominado mundialização do capital é caracterizado pela mundialização das operações do capital na sua forma industrial ou financeira, tendo essa última um crescimento nas décadas de 1980 e 1990. As operações mundializadas do capital, industrial e financeiro, constituem o conteúdo da denominada mundialização do capital. Suas principais características são:

1. É constituída pelo poder crescente do capital-dinheiro altamente concentrado, ocorrida, principalmente entre o período de 1985 e 1995. Ao dizer capital-dinheiro, Chesnais salienta o capital industrial, mas principalmente o capital financeiro, ou seja, aquele capital que se valoriza conservando a forma-dinheiro;
2. Observa-se mais o predomínio do investimento e da produção em relação a troca;
3. Acirra-se o processo de centralização financeira e de concentração industrial do capital, tanto no plano nacional quanto no plano internacional (por exemplo, os bancos e os grupos que mantêm fundos mútuos e fundos de pensão);
4. Ocorre uma maior interpenetração entre os capitais de vários países, assim como cria-se, mediante o investimento internacional cruzado e as fusões-aquisições interfronteiras, de estruturas oligopolísticas transnacionais num número crescente de ramos da indústria ou de serviços (ALVES, 1998, p. 62).

Os IEDs – investimentos externos diretos – na década de 1990 moldaram as formas de produzir no intercâmbio de bens e serviços e disseminaram o padrão mundial de inovação produtiva, especificamente o toyotismo. Isso faz com que haja uma padronização da produção em escala mundial.

Além disso, a disseminação do IED tende a ser acompanhado pela globalização das instituições bancárias e financeiras, cujo efeito é facilitar as fusões e aquisições transnacionais. O capital bancário e financeiro transnacionais acompanham – e impulsionam – as operações do capital industrial transnacional. Além do crescimento dos IED, a interdependência entre as economias nacionais ocorre nos anos 90 [1990] a partir do (1) crescimento contínuo dos fluxos de trocas intrafirmas, (2) da disseminação de novas modalidades para acordos inter-empresas quanto à transferência internacional de tecnologias (indo além da concessão de franquias e do comércio de patentes), o que implica a possibilidade das empresas e de alguns países capitalistas terem novos acessos a novos conhecimentos e às tecnologias-chave e (3) o surgimento de novos tipos de empresas multinacionais com formas organizacionais tipo "rede" (ALVES, 1998, p.62).

Com isso Alves (1998) distingue a mundialização do capital e a etapa de internacionalização capitalista iniciada no século XV, demonstrando que não são análogas. A internacionalização do capital surgiu com globalização das trocas e consistia no intercâmbio de mercadorias impostas pelo ocidente ao oriente. Já a mundialização veio para caracterizar a nova etapa da internacionalização capitalista, que se apresenta como a globalização de investimentos e da produção, não somente mercadorias. Além do capital aplicado na indústria e nos serviços, há o capital concentrado que valoriza a forma-dinheiro. Nesse sentido o autor

afirma que estamos diante de uma massa de dinheiro que se valoriza por meio da produção de mercadorias e na conservação da forma-dinheiro nos mercados financeiros.

Além das determinações estruturais decorrentes da crise de superprodução e da queda da lucratividade da indústria, a partir da década de 1960, Alves (1998) salienta o processo da política que contribuiu para o avanço do capital financeiro.

O montante que já havia sido emprestado aos países do terceiro mundo, que compôs a dívida externa, foi fator preponderante para que as instituições financeiras internacionais, Fundo Monetário Internacional FMI e Banco Mundial, pudessem pressionar a aprovação de uma política monetária favorável aos interesses dos credores. Essa política estava voltada à liberalização e desregulamentação financeira cada vez maior.

### **1.3.2 As Diretrizes Neoliberais Determinantes na Regulação do Estado**

A cartilha neoliberal foi implementada já em 1979 na Inglaterra, com o governo Thatcher. Seguiram em onda neoliberal: Reagan (EUA – 1980), Kohl (Alemanha – 1982), Schluter (Dinamarca – 1983), e quase todos os países do norte da Europa ocidental (ANDERSON, 1995).

O modelo neoliberal deriva do liberalismo econômico, político e social. Trata-se de um arcabouço ideológico que estrutura sua doutrina. Os princípios defendidos pelo liberalismo são: o individualismo, a liberdade e a propriedade.

Fundamentalmente, a tese neoliberal (que não é unívoca) postula a retirada do Estado da economia – idéia do Estado Mínimo - a restrição dos ganhos de produtividade e garantias de emprego; a volta das leis de mercado sem restrições; o aumento das taxas de juros para aumentar a poupança e arrefecer o consumo; a diminuição dos impostos sobre o capital e diminuição de gastos e receitas públicas e, conseqüentemente, dos investimentos em políticas sociais (FRIGOTTO, 1995, p. 80).

Keynes (1983) explica o liberalismo clássico a partir do princípio do *laissez-faire*. Segundo o autor, a junção da doutrina filosófica, proclamada por Rousseau, Paley, Bentham e Godwin, a princípio como socialismo utilitário e mais tarde como socialismo e igualitarismo democrático, une-se ao individualismo conservador de Locke, Hume, Johnson e Burke, dando origem à

[...] doutrina filosófica de que o governo não tem o direito de intervir, e à doutrina divina de que ele não tem necessidade de interferir, acrescenta-se uma prova científica de que sua interferência é inconveniente. Esta corrente será encontrada em Adam Smith, e que, fundamentalmente, estava pronta a permitir que o bem comum repousasse no "natural esforço de cada indivíduo para melhorar sua condição", idéia que só se desenvolveria completa e conscientemente no início do século XIX (KEYNES,1983).

Saviani (2002), em exame acerca do capitalismo, trabalho e educação, faz uma comparação entre os economistas John Keynes e Friedrich Hayek, que em comum tinham apenas a defesa do sistema capitalista. No entanto ambos influenciam sobremaneira o decurso desse sistema tendo como eixo central de suas análises o Estado.

Para Keynes (*apud* SAVIANI, 2002), o Estado é fundamental nas atividades econômicas. Saviani (2002) ressalta que Keynes busca combinar a regulação da economia pelo Estado com o funcionamento da economia de mercado baseado na propriedade privada. Sua pretensão era “[...] reformar o capitalismo antes que ele mesmo se destruía totalmente” (SCHARTZ, *apud* SAVIANI, 2002, p. 19). Sua principal preocupação consistia em encontrar meios para manter as crises do capitalismo sob controle.

Segundo Saviani (2002) Keynes entendia que políticas governamentais adequadas seriam capazes de conter as crises, garantindo o pleno emprego e o crescimento da economia “[...] se não para sempre, pelo menos por longos períodos” (SAVIANI, 2002, p. 20).

Hayek (*apud* SAVIANI, 2002), crédulo das ideias de que o sistema capitalista é a única via para o desenvolvimento e “progresso” da sociedade, ao contrário de Keynes, entendia a intervenção estatal como o caminho da servidão moderna. Conforme Anderson (1995), sua obra “O caminho da servidão” foi o marco para as ideias neoliberais em um primeiro momento, sem muita repercussão por estar o capitalismo a viver sua época de ouro. Mas tão logo este sistema vivenciou mais uma de suas crises cíclicas, suas ideias ressoaram e tomaram força diante do apogeu vivenciado pelo fordismo e, conseqüentemente, do Estado de Bem Estar Social. Tal crise, segundo os intelectuais neoliberais, justificou-se por pelo menos dois motivos: poder excessivo e nefasto dos sindicatos e o movimento operário que corroía a base da acumulação de capital com pressão por maiores salários e pelo aumento dos gastos sociais por parte do Estado (ANDERSON, 1995).

Frigotto (2009, p. 3) compreende o neoliberalismo como sendo o resultado da incapacidade do capitalismo em sanar conflitos pertinentes aos princípios que professa: “[...]”

indivíduo, suposta e formalmente livre e em igualdade de condições, e a assimetria de poder entre as classes e frações de classes sociais”.

A solução seria um Estado forte para combater os sindicatos e controlar o dinheiro e fraco nas intervenções e nos gastos sociais:

A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa "natural" de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas. Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos (ANDERSON, 1995).

As diretrizes para a política econômica direcionadas aos países da América Latina foram elaboradas a partir do denominado Consenso de Washington, em 1990. Não se trata de uma instituição em específico, mas da junção entre intelectuais que se dedicaram a estudar o mercado (Internacional Institute for Economy) e os, como diria Frigotto (1996), *senhores de negócio*.

Trata-se de um programa que previa reformas atendendo aos anseios do projeto hegemônico de sociedade que pertencia aos países centrais, que já haviam experimentado o neoliberalismo na década de 1980, agora traduzido para a América Latina.

Após a Segunda Guerra Mundial, o Banco Mundial (1944) e o Fundo Monetário (1944) assumem a liderança política e afirmam ter capacidade para prover o desenvolvimento econômico nos países devedores. Por meio de empréstimos aprofundaram ainda mais a dependência dos governos e exigiram vantagens para o capital. Resultado: a execução de políticas sociais insuficientes, compensatórias, fragmentadas e focalizadas que aprofundam as desigualdades (SILVA, 2003, p. 291).

Como nos explica Fiori (1996), embora o Consenso de Washington fosse direcionado a todos os países periféricos do mundo, a América Latina era seu alvo principal, já que os países desse continente eram os mais endividados.

Em 1990, o Fundo Monetário Internacional (FMI) “recomenda” oficialmente a adoção de um conjunto formado por dez medidas econômicas que Frigotto (1996) denomina decálogo

neoliberal, que consiste em medidas voltadas para promover o ajustamento econômico de países subdesenvolvidos: abertura comercial; privatização de estatais; redução dos gastos públicos; disciplina fiscal; reforma tributária; desregulamentação; investimentos estrangeiros diretos; juros de mercado; câmbio de mercado; direito à propriedade intelectual.

Para Frigotto (1996), tal decálogo de princípios doutrinários tem a função de orientar a reestruturação do sistema, mediante a supressão de direitos, a privatização do patrimônio público, o retorno às teses da soberania do mercado livre de qualquer controle e a afirmação do individualismo.

### **1.3.3 O Neoliberalismo no Brasil**

No Brasil as ideias neoliberais se concretizam politicamente no início da década de 1990, com o então presidente Fernando Collor de Melo, responsável pelas primeiras medidas da reforma do Estado. Antunes (2005a) classifica esse período como aventureiro, aproximando Collor ao sobrinho de Napoleão Bonaparte, Luís Bonaparte, responsabilizado pelo golpe de Estado na França. Para o autor, os governos Collor e Bonaparte, levando-se em conta as distinções de época e países, assemelham-se em pelo menos quatro características: a) Projetos que atendem aos interesses gerais da ordem, mesmo em algumas circunstâncias, atingindo a classe dominante: exemplo disso foi o “Plano Collor” que, para atender aos interesses do capital, atingiu, em alguns aspectos, parte da classe dominante brasileira; b) a existência de uma “massa de manobra” que lhe permita transitar para atender aos interesses dominantes. Bonaparte contava com o campesinato e o lumpemproletariado; Collor, por sua vez, contou com os “descamisados”, pés descalços, brasileiros que depositavam nele a confiança de que ele seria capaz de construir um plano capaz de melhorar a situação econômica e social do país; c) regressão do poder parlamentar que Antunes (2005a) aponta como a tendência ditatorial e autocrática do governo Collor representada por suas medidas provisórias e vetos nos acordos ocorridos em âmbito legislativo e d) por fim, sua dimensão aventureira: “Collor foi a expressão (bem sucedida) de um improviso necessário da ordem ante os riscos presentes no quadro eleitoral” (ANTUNES, 2005a, p. 9).

Collor e Fernando Henrique consagraram as ideias neoliberais no país:

I – adotou uma ampla abertura comercial, que teve efeitos desastrosos, sobretudo em função da sobrevalorização do real e da alta taxa de juros; II – desregulamentou os fluxos financeiros, tornando-se presa fácil dos capitais especulativos; III – privatizou uma grande parte do patrimônio público; IV – realizou uma ampla reforma administrativa, acabando com a estabilidade dos servidores e abrindo ainda mais os serviços públicos para a iniciativa privada; V – iniciou a retirada dos direitos trabalhistas e previdenciários (ARAÚJO, 1998, p. 26).

Araújo (1998) aponta particularidades que permitem a compreensão do neoliberalismo no Brasil. O alto índice inflacionário atingido no país entre as décadas de 1970 a 1990 deixou um saldo dramático de miséria e concentração de renda. A implantação do “Plano Real” proporcionou a redução da inflação.

Com a redução do chamado imposto inflacionário que era apropriado pelos bancos, pelas empresas e pelo setor público, foi possível, num primeiro momento, um ganho para as camadas mais pobres da população, que não contavam com contas remuneradas e com mecanismos de indexação de seus parcos rendimentos (ARAÚJO, 1998, p. 19).

Tal feito ganhou o apreço popular, facilitando a implementação de propostas de contra-reformas no Estado. A reeleição de Fernando Henrique Cardoso representa a aprovação popular ao projeto neoliberal iniciado com Fernando Collor e mantido no governo FHC.

Uma onda crescente de privatização dos serviços públicos é implantada, dentre elas a privatização da saúde e previdência, sem que haja uma maior resistência da sociedade. Araújo (1998) assevera que, com a globalização e a entrada do Brasil no MERCOSUL, fortalece esse caminho privatista da seguridade social. Essa ação do Estado é justificada em um documento produzido pelo Ministério da Previdência Social em que se ressalta a importância da entrada dos países nos blocos econômicos como meio de tornarem sua economia competitiva, gerar riquezas e, paulatinamente, tornar-se desenvolvido.

A integração dos países em blocos comerciais tem importantes implicações nas legislações trabalhista e previdenciária. Para que as empresas continuem competitivas, as legislações dos países que compõem o Mercosul precisam ser neutras, ou seja, precisam ser equivalentes em termos de custos de produção. Além disso, uma característica básica dos Mercados Comuns tem sido a mobilidade de mão-de-obra – uma realidade que já é visível na União Européia. Quanto mais o Mercosul se fortalecer, menor deverá ser a diferença entre os países membros no que se refere à legislação trabalhista e previdenciária. A lógica inerente aos blocos comerciais leva inevitavelmente a uma harmonização nessa área (MPS, 1997 *apud* ARAÚJO, 1998, p.20 ).

A harmonização pronunciada no documento diz respeito à adoção de políticas neoliberais já sendo aplicadas nos países desenvolvidos, em especial nos Estados Unidos e implica “[...] no corte generalizado dos direitos trabalhistas, privatização da previdência e da saúde e enfraquecimento ainda maior da negociação e contratação coletivas do trabalho” (ARAÚJO,1998, p. 21.). O autor apresenta outra particularidade do neoliberalismo no Brasil: sindicatos que apóiam as ações governamentais, mesmo que isto signifique a precarização dos direitos trabalhistas.

A estrutura socioeconômica do Brasil é campo fértil para o projeto neoliberal, uma vez que mais da metade dos brasileiros já vivenciavam a informalidade no campo do trabalho, além do mais, os serviços públicos no Brasil sempre ocorreram de forma residuais e nunca atingiram a universalidade. A concentração de renda, característica de governos neoliberais, já é uma constante realidade no Brasil.

Para Castanho (2003) Fernando Henrique Cardoso há tempos se preparava para o cargo de líder do ajuste neoliberal na economia brasileira. Seus textos produzidos durante a ditadura militar criticavam o Estado como o grande vilão da economia brasileira. Para Castanho (2008), seu governo coadunava com sua produção teórica. Dentre as marcas registradas de seu governo estão:

a) a Reforma do Estado, promovida pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare); que teve a iniciativa da Proposta de Emenda Constitucional 173, já aprovada, em fase de regulamentação, visando a diminuição geral das atribuições diretas do Poder Público e sua gradativa transferência para o setor privado, [...] b) o ajuste monetário, consistente no Plano Real, que está em pleno andamento, chegando-se, na fase atual, a resultados deflacionários;c) a flexibilização das relações de trabalho, que também segue em frente;d) a Reforma da Previdência, que está em fase final; e) a Reforma Educacional, que está sendo feita através de um conjunto de medidas, tendo como núcleo a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a lei nº 9.394/96. [...] f) o ajuste fiscal, que está sendo promovido gradativamente; e g) o controle do déficit público, que já estava previsto no receituário do ajuste neoliberal, mas que agora, na seqüência da crise deflagrada pela moratória russa e do ataque especulativo ao real, tornou-se exigência do FMI para a liberação de empréstimos da ordem de 30 bilhões de dólares ao país (CASTANHO 2003, p. 30).

O governo FHC representou a implementação de políticas neoliberais destrutivas pautadas na subalternidade aos mercados financeiros globais do Fundo Mundial Internacional do Consenso de Washington, do Banco Mundial (ANTUNES, 2005a).

### 1.3.4 O Governo Lula e o Projeto Neoliberal

Frigotto (2005), em uma análise a respeito do governo Luis Inácio Lula da Silva, faz uma menção ao texto de José Luis Fiori (2002) em que o autor destaca que no Brasil houve três projetos societários “[...] que conviveram e lutaram entre si durante todo século XX”. (FIORI, 2002 *apud* FRIGOTTO 2005, p.1):

O primeiro projeto nasceu das idéias do liberalismo econômico centrado na política monetarista ortodoxa e na defesa intransigente do equilíbrio fiscal e do padrão-ouro. Ao longo do século XX é a concepção dominante incorporada pelos ministros da fazenda, C. Castro, Eugênio Gudin, Otávio Bulhões e Roberto Campos. E este projeto, destaca Fiori, “foi o berço da estratégia econômica do governo Cardoso” cujo ministro, ao longo de dois mandatos, foi Pedro Malan. Projeto que sempre se contrapôs ao que Fiori denomina de “nacional desenvolvimentismo” ou “desenvolvimentismo conservador” presente na Constituinte de 1891 e nos anos 30 e que a literatura política e econômica tem denominado de “era Vargas”. Passado justo meio século da morte de Getúlio Vargas um dos debates polêmicos que ocupa o cenário político é justamente a reforma da legislação trabalhista herdada deste período (FRIGOTTO, 2005, p. 2).

Esse dois projetos sempre estiveram em lados opostos ao terceiro:

[...] “desenvolvimento econômico nacional e popular”. Esta terceira alternativa “*nunca ocupou o poder estatal, nem comandou a política econômica de nenhum governo republicano, mas teve enorme presença no campo da luta ideológico-cultural e das mobilizações democráticas* (FIORI, 2002 *apud* FRIGOTTO, 2005, p. 2).

O autor complementa que a dinâmica desses projetos societários, que têm respaldo nas teses do liberalismo econômico, resulta na configuração de uma sociedade desigual “[...] onde se legaliza o privilégio e a própria desigualdade” (FRIGOTTO, 2008, p. 2). Essa sociedade legalista, injusta e ilegítima é terreno seguro para a implementação do projeto neoliberal iniciada no governo de Fernando Collor de Melo, conduzido por Fernando Henrique Cardoso e mantida em muitos aspectos pelo governo Luis Inácio Lula da Silva no que diz respeito às reformas estruturais determinadas pelo projeto hegemônico neoliberal, implementado em escala mundial.

Mantido em alguns aspectos, Frigotto (2010) analisa que as ações do governo Lula consideram as questões estruturais e conjunturais. Para o autor, a diferença entre os dois governos é marcada pelo projeto societário de cada governo e a conjuntura arquitetada a partir deles. O autor compreende que uma análise antinômica acerca de continuidade ou

descontinuidade em relação aos dois governos não é capaz de captar “[...] as diferenças de contexto e o alcance das mesmas em relação ao passado, especialmente à década de 1990” (FRIGOTTO, 2010, p. 11).

Nosso objetivo neste subitem, no entanto, é demonstrar que o núcleo duro do projeto neoliberal foi mantido nesse governo e isto é impactante na formulação de políticas públicas, conduzindo-as a um patamar residual e fragmentado. No entanto, compreendemos, como nos propõe Frigotto (2010) que são projetos societários diferenciados.

Para Boito (2006) o governo Lula se revelou uma espécie de “terceira via” da periferia para a decepção e a revolta dos trabalhadores e os intelectuais. O autor explica que esse novo governo não só manteve os pilares do modelo capitalista dependente como aprofundou alguns aspectos neoliberais.

O autor indica ainda a omissão do referido governo com relação à desindexação do salário mínimo que foi imposta pelo projeto neoliberal. Não houve qualquer política salarial de reposição automática nesse governo que pudesse devolver aos trabalhadores as perdas provocadas pela inflação.

Esse governo teve uma capacidade de movimentação, no entanto para atender aos anseios neoliberais. Nesse sentido, seguiu adiante o projeto de criação da ALCA, manteve-se a política de juros elevados, a meta do superávit primário foi aumentada consideravelmente dando margem às reformas da previdência e tributária, mantendo “intocado o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro”(BOITO, 2006, p.11).

Para o autor, outro aspecto que deixa transparecer que foi assegurada a continuidade é o de privatização, agora nas áreas de energia e transporte, além da concessão de uma autonomia maior ao Banco Central e a possibilidade de cobrança do ensino superior.

A cidadania dualista, gerada no bojo do projeto neoliberal brasileiro, cindiu a classe trabalhadora em classe média e a classe subalterna. A primeira usufrui de condições materiais para financiar serviços sociais e apóia as políticas de governo, porque tem a compreensão de que há uma espécie de reservas dos melhores postos de trabalho aos seus membros. A segunda, que representa uma parcela importante da sociedade brasileira que sobrevive graças ao auxílio de políticas residuais. Dessa forma, o governo Lula teve o apoio da classe média e da classe subalterna (BOITO, 2006).

Com relação ao apoio dos trabalhadores assalariados, o governo contou com os trabalhadores que tinham condições de trabalho e remunerações superiores aos da grande

massa. Essa camada é representada pelos operários das montadoras de veículos, grandes empresas multinacionais, petroleiros, bancários, de grandes empresas privadas, estatais e alguns outros setores. Boito (2006) argumenta que as grandes lideranças dos sindicatos firmaram alianças com o referido governo em nome das melhorias das condições de vida no país. Assim sendo foram retirados os direitos destes trabalhadores sem com isso haver uma resistência formal. Esse núcleo duro do sindicalismo não esperava que o governo rompesse com o projeto neoliberal, pois o considerava irreversível, mas reivindicava o crescimento econômico e a expansão de emprego.

Antunes (2005b), acerca da reforma trabalhista, ressalta três pontos que considera “nefastos”:

Primeiro: é extremamente cupulista, transferindo para as centrais sindicais o poder de negociação de direitos dos trabalhadores, restringindo a participação dos sindicatos e das assembleias de base para a realização dos acordos de classe. Segundo: as centrais passam a ser definidas a partir da sua representação, o que fere qualquer possibilidade de exercício de autonomia e liberdade sindicais, ao estabelecer limites mínimos para a representação dos sindicatos. Terceiro: o imposto sindical e as contribuições assistenciais são substituídas pela chamada Contribuição de Negociação Coletiva, ferindo-se o desejo fundamental do sindicalismo autônomo que é a cotização livre e voluntária dos trabalhadores para a manutenção dos sindicatos. Trata-se de trocar gato por lebre, para manter a velha (e também a nova) burocracia sindical que sustenta há anos o chamado *peleguismo sindical*.

Trata-se, portanto, de uma “reforma” que preserva e intensifica o verticalismo, o cupulismo, o burocratismo das centrais sindicais, tolhendo o nascimento de novos organismos de base e restringindo ainda mais a ação autônoma dos trabalhadores.

Boito (2006) salienta ainda que as promessas de campanha relacionadas à priorização da produção e o fim da especulação financeira não aconteceram no decorrer do governo Lula, que manteve a “[...] política de juros elevados, desestimulou o investimento e o consumo, aumentou o superávit primário, contraindo os investimentos e gastos públicos, e conduziu a economia brasileira à recessão nos dois primeiros trimestres de 2003.” (BOITO, 2006, p.13).

Os setores priorizados pela política econômica do governo foram o bancário e o financeiro do capital imperialista. A fração burguesa que representa esses dois setores buscava sua base de apoio nos setores pauperizados e desorganizados que representam o setor mais atingido pelos “ajustes” neoliberais. Boito (2006) explica que essa classe-apoio da burguesia não é uma classe aliada, visto que os interesses das duas classes são bem distintos. Esse paradoxo entre as duas classe é explicado pelo autor da seguinte forma: nem todos os trabalhadores representam a classe apoio do governo neoliberal, exemplo disso são os

movimentos organizados tal como MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra e Movimento de Luta pela Moradia que permanecem contra a implantação do projeto neoliberal.

A classe-apoio, a que o autor se refere, embora não seja organizada politicamente, expressa sua revolta contra as péssimas condições de vida e sobrevivência. O fato de não ser organizada politicamente torna-se alvo de “confisco” da burguesia financeira, sendo utilizada para objetivo político reacionário. “A revolta desse setor contra a desigualdade social foi convertida em apoio difuso da proposta neoliberal de implantação do Estado mínimo” (BOITO, 2006, p. 25).

Antunes (2005b) afirma que essa cisão criada entre a classe trabalhadora propiciou uma situação em que de um lado ficaram os trabalhadores privados e do outro os trabalhadores públicos, desenvolvendo uma espécie de luta intraclasse.

Para o autor, o Partido dos Trabalhadores converteu-se em um partido da ordem quando esvaziou-se como partido de esquerda. Tornou-se um partido que sonha em humanizar o capitalismo. “De *partido contra a ordem* foi se metamorfoseando em *partido dentro da ordem*” (ANTUNES, 2005b).

Frigotto (2010) faz um contraponto, que consideramos de suma importância, relacionado aos aspectos do projeto neoliberal mantidos pelo governo Lula. Embora sejam perceptíveis aspectos do projeto neoliberal nesse governo, é diferente da apresentada na década de 1990.

O autor compreende que no Brasil a atual conjuntura retrata de um lado a classe dominante contrária às políticas compensatórias aplicadas pelo atual governo (ou governo Lula) porque retiram parte do que o autor denomina ‘migalha’ da riqueza por ela acumulada; e do outro lado uma multidão de miseráveis que sente a melhora das suas condições de vida “[...] grande parte passando da indigência à sobrevivência e outra parcela subindo um degrau na escala do consumo” (FRIGOTTO, 2010, p. 7).

## **CAPÍTULO II**

### **NOÇÃO DE INTERSETORIALIDADE: DA TRANSDISCIPLINARIDADE À REALIDADE CONCRETA**

O objetivo deste capítulo é compreender o processo de construção da intersectorialidade enquanto estratégia de intervenção das políticas públicas. Para tanto, torna-se necessário compreender o movimento dos organismos internacionais que moldam tais políticas de acordo com as demandas do mercado.

A intersectorialidade torna-se uma constante a partir da década de 1990, em que o discurso neoliberal preconizava eficiência, eficácia e racionalização de recursos dos gastos públicos. Sua prática preconiza a atuação conjunta da sociedade e Estado para combater as mazelas sociais advindas do processo de ajuste estrutural.

Neste capítulo trabalhamos os determinantes para a construção de processos intersectoriais no âmbito das políticas públicas, passando pelas diretrizes do Estado mínimo, descentralização político-administrativa e sustentabilidade. Expressões imbricadas à condição societal pós-moderna, abarcados no âmbito do projeto neoliberal.

#### **2.1 ESTADO MÍNIMO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**

No âmbito da doutrina neoliberal, a reforma do Estado pressupõe a supremacia do mercado como o financiador da nova composição societária e o desenvolvimento social como o grande responsável pela promoção da justiça social. Neste ínterim são ventiladas ideias apocalípticas, afiançadas por intelectuais, que compreendem que somente propostas associadas ao ideário neoliberal são capazes de entrever as saídas, no âmbito do próprio capitalismo, para a superação da desigualdade social. As demais teorias são classificadas como velhos paradigmas ou doutrinas que precisam ser superados em consonância com a nova sociedade que se forma. As mudanças constantes de estratégias para evitar suas crises cíclicas incidem principalmente em cortes de recursos para fins de atendimento à população marginalizada e sem condições materiais para a sobrevivência. Nesse sentido, a política

pública se organiza de acordo com as marcas já fincadas na superestrutura pelo sistema capitalista, atendendo aos objetivos da classe dominante e dirigente.

Para cada ajuste, há um tipo de política que avaliza a sociedade política. Após a crise da década de 1970, surge uma nova ordem mundial para a produção capitalista: corte de custos. A produção tinha que custar menos e os custos sociais também. O neoliberalismo chega triunfante, caracterizando a face ainda mais medonha do capitalismo.

Nessa perspectiva, as políticas sociais são reduzidas a um pacote denominado mínimos sociais, que significa exatamente o que se diz: o essencial para a sobrevivência.

Essa nova bandeira do capitalismo é tecida com fios largos e espessos. Para justificar a necessidade de uma nova maneira de governar, uma legião de intelectuais se debruça na tarefa de encontrar uma alternativa dentro do próprio capitalismo, já que, em suas formulações, outra formação societária seria impossível, já que o capitalismo agora é tão natural quanto o sol que nasce a cada manhã e, como viver sem o sol? Como viver sem a lógica capitalista?

Sendo assim, alguns estudiosos entenderam que era chegado o fim da história, já que o destino das classes era o de se extinguirem, uma vez que o trabalho havia passado por um longo processo de transformação – leia-se precarização – em que os interesses de classe já não eram mais comuns. E já que o motor da história é a luta de classes, pressupõe-se então o fim da História. Frigotto (1995, p.196) nos elucida essa questão quando denuncia um erro grave no âmbito de tais análises: a retirada do entendimento ontológico da categoria trabalho, “[...] enquanto atividade vital, valor de uso, forma de o homem produzir-se historicamente, transcende a determinação da forma alienada de trabalho sob capitalismo e é vida da espécie. É vida criando vida.”

A então propalada sociedade pós-industrial, pós-moderna, a sociedade do conhecimento se apresenta de forma ainda mais fenomênica, pois sua organização deve superar todas as desigualdades sociais por meio do conhecimento. Portanto, todos têm o direito ao conhecimento, mas não a liberdade de não precisar dele.

Esse modelo de regulação, associado ao que Harvey (2008) chamou de padrão de acumulação flexível, e o processo de mundialização do capital denominado por Chesnais (1996) estabelecem novos paradigmas nas relações sociais.

As políticas econômicas e sociais passam a ter uma relação ainda mais próxima com os países centrais por meio dos organismos internacionais e o Estado se limita ao papel de proporcionar a expansão do capital e diminuir gastos públicos.

A solidariedade e a ajuda social são pautas frequentes em discursos políticos no chamamento do terceiro setor, representado principalmente pelas organizações não governamentais em parceria com o Estado para a instauração desse novo projeto societário, projeto este que denunciava o Estado como o grande culpado da crise existente. Boron (1994) questiona até que ponto a existência de um Estado grande, inchado, deficitário e ineficiente não foi a condição necessária para a prosperidade dos grandes oligopólios privados.

Hinkelammert, citado por Wanderley (1996 p. 138), observa que essa repulsa pelo Estado gera o que denomina “antiestatismo metafísico” que é a outra face de uma fixação contrária, de uma afirmação total do mercado que se naturaliza mundialmente. “Essa retórica antiestatal tem uma direção antidemocrática, pois, quando se prega o Estado Mínimo”.

As propostas advindas dessa nova formatação de Estado são reducionistas e se apóiam na ideia da complementaridade por meio do próprio mercado, família ou comunidade, como já salientamos anteriormente, com forte apelo à solidariedade social.

No enfrentamento à fome e à miséria e na cultura da paz, são emanadas políticas focais e seletivas caracterizadas por ações inócuas incapazes de oferecerem condições de dignidade à grande massa de famintos miseráveis vítimas das consequências dos programas de ajustes estruturais.

Evangelista e Shiroma (2004) compreendem a implementação do ideário neoliberal em duas fases com especificidades distintas. A primeira, logo no início da década de 1990, com viés economicista explícito. Terminologias como qualidade, produtividade, competitividade, eficiência e eficácia eram utilizadas nos documentos oficiais dos organismos internacionais que davam diretrizes para a prática de políticas públicas. No final dessa década, o discurso empreende novas nomenclaturas, o foco é o atendimento aos problemas humanos mais ardentes na luta pela sobrevivência: equidade, justiça, coesão social, inclusão, *empowerment*, oportunidade e segurança.

Esse viés humanitário, recomendado pelos organismos internacionais, pressupõe a solidariedade e um elo de parceria entre Estado, sociedade civil unidos contra a exclusão social.

A pobreza adquiriu nova centralidade no discurso quando o Banco Mundial difundiu seu informe de 1990, no qual alertava para a necessidade de promover o uso produtivo do recurso mais abundante dos pobres: o trabalho. Para tanto, era necessário prover-lhes serviços básicos (EVANGELISTA; SHIROMA, 2004, p. 9).

Segundo os autores, o aumento crescente de pobreza decorrente dos ajustes estruturais demanda uma estratégia para a criação de termos carregados de eufemismos, que têm a função de amenizar as consequências reais sentidas principalmente pelos desprovidos de meios materiais de sobrevivência. Estratégias adotadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), como em 1996, com a criação do Ano Internacional para a Erradicação da Pobreza e de índices que medem a intensidade de pobreza vão se modificando com novas nomenclaturas, como é o caso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Pobreza Capacidade (IPC) e, em 1997, o Índice de Pobreza Humana (IPH) (EVANGELISTA; SHIROMA, 2004).

Em 2000, a preocupação com os infortunados segue de forma ainda mais explícita e direciona a Declaração do Milênio das Nações Unidas, com a participação de 191 países que elegeram oito metas como bandeiras para a atuação de governos e sociedades no enfrentamento às denominadas mazelas sociais: a fome, a pobreza e as doenças.

Nozaki (2009) considera esta a nova face do neoliberalismo, que tem nas políticas de alívio à pobreza, seu aspecto central de revigoramento. O autor acrescenta que o Brasil vive essa segunda fase no neoliberalismo no Governo Luiz Inácio Lula da Silva que, concomitante aos programas de cunho assistencialistas, protege os bancos e a política financeira.

## 2.2 EMANCIPAR PARA INCLUIR?

A terminologia *excluídos* tem sido muito utilizada para caracterizar a população que sofre frontalmente os resultados das medidas operadas no campo da reestruturação produtiva. O capital, em mais uma de suas manobras de tentativa de superação de crises, se utiliza de novas formas de exploração da mão-de-obra de forma ainda mais ofensiva.

Para Wanderley (1996, p. 59) “[...] uma realidade só se torna uma questão social quando um determinado setor da sociedade a percebe e a torna pública, com o objetivo de equacioná-la, isto implica em lutas e tensões”.

Nesse sentido concordamos com José Paulo Netto (2001) que afirma que não há meios de se equacionar uma questão social sem remeter a uma mudança de ordem estrutural. Já Wanderley (1996) entende que o termo exclusão é ambíguo, se considerarmos o fato de que

os povos estão sempre incluídos e excluídos concomitantemente na sociedade a que pertencem.

Ainda segundo Wanderley (1996), a questão social na América Latina está fundada nas extremas desigualdades e injustiças provenientes dos movimentos e arestas do modelo de produção que vislumbra o que os economistas denominam de desenvolvimento econômico dos estados. A pobreza, assim explicitada pelo autor, se intensificou ainda mais com a globalização e a questão social adquire novas modalidades em virtude das mudanças na relação capital e trabalho, também nos processos produtivos e gestão do Estado, conseqüentemente, pelas políticas públicas emanadas por ele.

Conceituar a exclusão significa ao mesmo tempo compreendê-la no âmbito da vida social. Ou seja, ao excluirmos, incluímos em outra dimensão pessoas e até mesmo países inteiros onde se vive a miséria real bem distante da vida política ou de cidadania. No entanto, a vivência da cidadania entra em contradição com as condições de vida reais. Vivemos um espaço bidimensional onde o homem é um vir-a-ser pautado em preceitos capitalistas e o que ele de fato está, mas esse campo é comprometido com a alienação historicamente construída.

Tal como nos afirma Bensaïd (2010), no âmbito da perspectiva marxista o proletariado<sup>10</sup> se forma a partir do surgimento do movimento industrial, responsável pela produção da pobreza artificial, que é diferente da pobreza resultante das condições naturais. Essa pobreza artificialmente produzida determina o proletariado, portanto, uma nova pobreza. Não a pobreza da penúria ou de catástrofes naturais, mas a pobreza socialmente produzida que acarreta uma crítica da propriedade privada, da qual o proletariado exige negação.

Yazbek (2001, p. 34) complementa o pensamento marxista quando entende as relações que norteiam nossa sociedade como sendo produtoras e reprodutoras das “[... ] desigualdades no plano social, político, econômico e cultural, definindo para os pobres um lugar na sociedade.” Para a autora, esse lugar é marcado pela distinção de seu peculiar modo de vida e sobrevivência.

Marx e Engels (2008) apontam como condição de toda a história humana a existência de seres humanos vivos. A existência humana, no entanto, asseveram os autores, “[...] está condicionada às determinações da atividade produtiva que constitui um modo de manifestar a sua vida, ou seja, um modo de vida determinado” (MARX; ENGELS, 2008, p. 44).

---

<sup>10</sup>Classe “cuja missão histórica é a derrubada do modo de produção capitalista e a abolição final das classes.” (MARX, 1996, p. 137).

Para definir as classes sociais, Marx (1972) considera o movimento histórico dos indivíduos. “Os homens fazem sua própria história, [entretanto] não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, ligadas e transmitidas pelo passado” (MARX, 1972, p. 203).

Em consulta aos seus estudos, é possível captar sua preocupação constante em demonstrar o processo de alienação instaurado em nossa sociedade com o objetivo de beneficiar uma classe hegemônica à custa da subjugação, humilhação e exploração de outra classe dominada, que representa a maioria dos humanos. Como uma classe que representa a minoria consegue submeter a outra, que é a maioria, a processos humilhantes de exploração e ainda continuar ditando as regras?

Marx viu na discussão sobre a questão judaica a oportunidade para tecer elucidações acerca da questão da emancipação política e emancipação humana. Suas análises estão relacionadas às ideias de Bruno Bauer que, à época, em 1843, havia escrito uma obra que tratava da questão judaica de forma fenomênica, na qual conclui que a religião é o grande entrave para a emancipação dos judeus e do próprio Estado declaradamente cristão. Sua ideia se assentava no pensamento de que a religião, em especial a judaica, é que historicamente foi a grande responsável pela exclusão dos judeus, que naquela realidade exigiam sair da marginalidade.

A inquietude, característica em Marx, não lhe permitiria compreender a análise de Bauer sem questionamentos. Afinal, Marx se formou em família judia e sabia das convicções que circundavam a cultura judaica. Para ele, “[...] enquanto o Estado fosse cristão e o judeu judaico, ambos [seriam] igualmente incapazes tanto de conceder quanto de receber a emancipação” (MARX, 2010, p.34).

Marx assevera que embora os judeus pudessem ser politicamente emancipados, ainda estavam longe da emancipação humana. E nesse campo estavam não somente os judeus, mas todos os demais humanos. Diferentemente de Bauer, Marx não se preocupava com a perfeição no Estado. Para ele a grande questão passava bem distante, ou melhor, bem mais profunda que a aparência: seus olhos e mente estavam voltados para a cisão existente entre as classes e quais as condições concretas que possibilitaram tal ruptura.

Para o autor em questão, emancipar o homem seria devolver-lhe o mundo humano e com ele as relações sociais. Bem longe de proporcionar ao homem o mundo do qual se perdera, a emancipação política ao mesmo tempo em que o reduz a membro da sociedade

civil – burguesa –, torna-o “[...] indivíduo independente e egoísta”, transforma-o em “cidadão, a pessoa moral” (MARX, 2010, p. 54).

Já a emancipação humana seria possível somente “[...] quando o homem real e individual tivesse em si o cidadão abstrato” (MARX, 2010, p. 54). Quando tivesse se tornado um ser genérico; quando tivesse reconhecido e organizado as suas próprias forças como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si essa força social como força política.

O autor em questão questiona como emancipar os judeus se a sociedade burguesa já vivenciava a sua lógica. Para ele, os judeus emanciparam-se à moda judaica, já que dinheiro tornara-se símbolo de poder no mundo e a maneira judaica de tratar esse mesmo dinheiro converteu-se em prática inclusive de nações cristãs. Dessa forma, a emancipação judaica ocorria na medida em que os cristãos se tornavam judeus, ou seja, seguiam uma lógica judaica de vida.

Essa lógica compilava os princípios da sociedade burguesa que produziu o Estado político. O deus que regia essa ordem de relações era o dinheiro. Então, por que os judeus queriam emancipação política junto a um Estado que seguia à risca sua cartilha?

Sendo o dinheiro a essência alienada do trabalho e o trabalho responsável pela existência humana, quando essa essência domina o humano, este, por sua vez, a transforma em fundamento único de sua existência. A sociedade burguesa se projeta na vida de todos os humanos e naturaliza as relações nacionais, naturais, morais e teóricas.

A burguesia, pelo aperfeiçoamento rápido de todos os instrumentos de produção, pelos meios de comunicação imensamente facilitados, arrasta todas as nações, até a mais bárbara para a civilização. Os preços baratos de suas mercadorias são artilharia pesada com a qual derrubam até mesmo as muralhas da China, com que forçam o ódio intenso e obstinado dos bárbaros contra os estrangeiros a capitular. Compele todas as nações, sob pena de extinção, a adotar o modo de produção burguês. Compele-as a introduzirem o que chama de civilização no seu meio, ou seja, a se tornarem burguesas. Resumindo, cria um mundo à sua imagem (MARX; ENGELS, 2008, p. 16).

Esse sistema que apregoa que a liberdade é própria do ser humano, fetichiza esta liberdade quando a retifica como ferramenta para progredir gradativamente em seu circuito idealizado. Nesse sentido, os direitos que emancipam politicamente os homens e os tornam iguais perante a lei não os libertam da propriedade privada, mas lhes dão a liberdade para obtê-la, não os libertam do trabalho, nesse caso alienado, mas os fazem livres para trabalhar.

Aqui nos questionamos: e a cidadania? Então somos livres para sermos cidadãos, mas não estamos livres da cidadania, ou seja, a cidadania professada nos parâmetros da emancipação política. Só somos considerados cidadãos de direitos quando a vivenciamos plenamente, caso contrário preenchemos as fileiras dos denominados excluídos. Mas quem são os excluídos? E por que não conseguem a emancipação política?

Citamos Bihl (1999) anteriormente quando nos alerta sobre a mudança de foco da luta do movimento operário com o advento da social democracia. A luta por uma sociedade diferente tornou-se a luta por direitos trabalhistas. O caso da cidadania, da luta por direitos segue nessa direção.

O Estado de direitos cria um ambiente virtual, no qual toda a justiça e dignidade se encontram, mas o acesso é limitado. Somente os que lutam, os que se instruem, conseguem vislumbrar o significado de ser cidadão.

É válido ressaltar que a luta e a instrução aqui colocadas não modificam, mas reproduzem o sistema. A luta pelos direitos criados pelo Estado, a partir das expressões múltiplas da questão social<sup>11</sup>, e a instrução se refere ao entendimento da sociedade tal como é, com seus mecanismos burocráticos de acesso interligado à tecnologia predominante.

### 2.3 A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA E A IDEOLOGIA DO ESTADO MÍNIMO

Para Arretche (1999), embora o processo de descentralização tenha ocorrido de forma desproporcional em relação às políticas sociais, é inegável que estas (saúde, assistência social e educação) passaram por um processo de redefinição de atribuições e competências que modifica a centralização, característica do modo de governar nas décadas de 1960 e 1970.

Sob o apostolado da Constituição Federal, estados e municípios passaram a ser politicamente autônomos. Arretche (1998) assevera que, embora as desigualdades estruturais no campo cultural, econômico, social, político e de capacidade administrativa sejam fatores de peso, não são determinantes para a descentralização. Afirma a autora a respeito:

---

<sup>11</sup> De fato, no âmbito do pensamento conservador – a “questão social”, numa operação simultânea à sua naturalização, é convertida em objeto de ação moralizadora. E, em ambos os casos, o enfrentamento das suas manifestações deve ser em função de um programa de reformas que preserve, antes de tudo mais, a propriedade privada dos meios de produção”. [...] trata-se de combater as manifestações da “questão social” sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa (NETTO, op.cit., 2001,p.44)

Seu peso e importância variam de acordo com requisitos institucionais postos pelas políticas a serem assumidas pelos governos locais, tais como o legado das políticas prévias, as regras constitucionais e a própria engenharia operacional de cada política social. No entanto, a ação política deliberada, vale dizer, estratégias de indução eficientemente desenhadas para delegar a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas, pode compensar obstáculos à descentralização derivados daqueles fatores de natureza estrutural ou institucional. Tais estratégias de indução, por sua vez, podem ser analiticamente apreendidas por meio do exame da regulamentação dos programas e seu modo efetivo de implementação (ARRETCHE, 1999, p. 112).

Segundo a autora, a descentralização, considerando-se as condições brasileiras, ocorreu em estados e municípios em que a ação política resoluta operou com eficiência. A descentralização, a princípio, consistiu em uma maior autonomia gerencial e fiscal aos estados e municípios. O Estado, agora federativo, não mais comportava as ações do estado unitário em que uma relação hierárquica dividia os três poderes. Com a descentralização delineada pela Constituição Federal de 1988, cada ente federativo, torna-se autônomo “o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição” (ARRETCHE, 1996, p. 2).

Para Alves (2003), o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil devem ser analisadas em seus aspectos político, ideológico e econômico. Além de se considerar a ingerência internacional dos organismos internacionais.

Sobre o aspecto econômico, o autor apresenta a situação em que o Estado brasileiro estava, principalmente a partir da década de 1970, em que houve um desequilíbrio orçamentário que desencadeou a crise do petróleo, a recessão internacional e também nacional no início da década de 1980. Também a alta das taxas de juros ocasionou uma crise financeira no Estado brasileiro sem precedentes, a qual desembocou no fim do modelo de desenvolvimento baseado no modelo de industrialização, via substituição de importações.

Como o Estado era o sustentáculo do planejamento e da articulação e também o financiador desse modelo, a crise das contas públicas da década de 1980 fez o produto interno bruto estagnar e, conseqüentemente, a arrecadação tributária caiu e o desempenho da economia brasileira ficou comprometido. Nesse contexto de crise, a descentralização que vai se acelerando, já na década de 1980, buscava bem mais reordenar as políticas públicas entre os entes federados e visava principalmente desafogar o orçamento do governo federal. (ALVES, 2003).

O aspecto político levantado pelo autor envolve o período em que a descentralização foi implantada. A década de 1980 vinha de um processo de construção da retomada da

democracia no Brasil. A descentralização, nessa época, é também compreendida como instrumento de avanço democrático. Significava um maior controle social do gasto público e a transferência para a sociedade do poder de decisão para maior e mais justa alocação do recurso público.

A descentralização na década de 1990 toma um contorno ideológico, e aqui entra o terceiro aspecto, com pressupostos neoliberais de funcionamento da economia e atuação do estado. No governo Collor, iniciou-se um processo amplo de abertura financeira e mercantil da economia. Alves (2003) reforça que tal abertura insere o Brasil no que o autor denomina de expansão do capital multinacional, ou seja, no contexto da globalização.

A subordinação dos países da América Latina com relação à globalização ainda era maior em virtude das vultosas dívidas adquiridas junto aos países centrais, tornando seu processo de “[...] desenvolvimento aberto aos investimentos de capitais estrangeiros, ou seja, às flutuações das conjunturas externas” (ROSAR, 2003, p. 63).

Para tender às exigências do mercado globalizado, foram implementadas medidas que se consolidaram na década de 1990: a retirada do Estado de diversas atividades econômicas e na condução das políticas públicas. Como nos coloca Alves (2003, p. 3) esse fato significou uma “[...] espécie de subtração de soberania do Estado levada a efeito pela globalização econômica e financeira.”

O processo de descentralização é submetido às condições impostas pelos organismos internacionais de financiamento que preconizam a descentralização como uma forma de desonerar o governo central. Assim sendo, as ações desse Estado têm sua ação diminuída por meio de sua nova via de expressão: a municipalidade.

Neste contexto, o Estado, independentemente de sua natureza político-partidária, vem assumindo um projeto unificador para América Central, o caribe e o Cone Sul, afastando-se das responsabilidades sociais consideradas não rentáveis e assumindo papel mais tecnocrático capaz de contribuir decisivamente na modernização da economia e da sociedade (ROSAR, 2003, p. 62).

Hirst e Thompson (1998) apud Alves (2003) identificam na globalização determinantes preconizados pelos grupos hegemônicos de ordem mundial, no sentido de diminuir a soberania dos estados-nações a ponto de torná-los componentes de um sistema de governo internacional.

Os Estados vêm reduzir seus controles de território, o que lhes é de mais típico, pelo fortalecimento da livre mercancia internacional e dos novos meios de comunicação, mas continuam tendo que desempenhar o controle social e político sobre as pessoas, prover os serviços essenciais, continuar garantindo a paz e harmonia sociais. Para eles, na nova ordem internacional, o papel do Estado é bancar uma espécie de municipalidade, cumprindo as tarefas mais triviais de sua sociedade, o que não lhe retira a legitimidade nacional e internacional de adotar ações econômicas e políticas que venham ao encontro de seus objetivos de política econômica, qualidade de vida e bem estar de sua população (ALVES, 2003, p. 10).

Nesse sentido a Lei de Responsabilidade Fiscal de nº 10.028 de 19/10/2000 seguindo a retórica da moralização do serviço público, galopante com processo de descentralização instaurado “[...] mostra-se como verdadeira ‘profecia de fé’ dos dogmas do liberalismo econômico. Ela institucionaliza de forma legal, no Estado Brasileiro, o princípio do equilíbrio orçamentário” (ALVES, 2003, p. 10).

Ao exigir dos governos municipais, estaduais e federal, a obtenção de resultados primários superavitários, ao impor implacável proibição de “renúncia fiscal” sem a necessária contrapartida de aumento das receitas, estabelecer severa limitação de várias espécies de gastos públicos, como os com pessoal, por exemplo, impedir a elevação dos níveis de endividamento do Estado e proibir a geração de déficits orçamentários, a LRF sepulta, de forma legal, qualquer possibilidade de adoção de instrumentos de política fiscal por parte da política econômica, com o intuito de ampliar o produto, a renda e o emprego da economia. Sob o pretexto ou objetivo de combate à corrupção e a malversação do dinheiro público, a LRF bane definitivamente do cenário nacional, os instrumentos keynesianos de um Estado interventor, ressaltando a idéia prevalecente de Estado mínimo e busca do desenvolvimento econômico via sistemas de preços sem “amarras”, “ruídos” e “distorções”, que a intervenção estatal provoca no sistema, segundo a percepção liberal (ALVES, 2003, p. 10).

Compreendemos o processo de descentralização político-administrativa como peça fundamental para a consolidação do estado mínimo. As políticas sociais, nessa nova perspectiva, são de responsabilidade, em grande parte, dos municípios, ficando a cargo da união e estados o custeio, ou substancial parte dele, das políticas com custos mais elevados e/ou universais (ARRETCHE, 1996).

Um dos elementos que destacamos nesse novo parâmetro para governar é o chamamento da sociedade civil para assumir, juntamente com o Estado, o ônus da garantia dos direitos sociais. Nesse sentido, todos são responsáveis diretos pela qualidade dos serviços prestados pelo Estado, sejam eles em âmbito nacional, estadual ou municipal. O mecanismo utilizado para assegurar a participação da sociedade civil são os conselhos gestores.

Nesse contexto, a ação intersetorial articulada à descentralização “[...] referidos ao processo de desenvolvimento social, constituem um novo paradigma orientador da modelagem de gestão pública” (JUNQUEIRA, INOJOSA e KOMATSU, 1997, p. 24).

Essa nova lógica deve viabilizar a identificação dos problemas e potencialidades dos grupos populacionais em relação a padrões de qualidade de vida, considerados a partir dos direitos de cidadania, e promover a interferência, transdisciplinar, holística, intencional e monitorada, nas questões que estão no espaço de governabilidade do poder público municipal e, particularmente, das Prefeituras (IBID, p. 24).

Para os autores, sua implantação depende de decisão política e está relacionada com desenvolvimento sustentado e governabilidade, que discutiremos na sequência.

#### 2.4 O BANCO MUNDIAL E A GOVERNABILIDADE SUSTENTÁVEL

Na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, conhecida como Conferência Bretton Woods, realizada no Estado de New Hampshire, Estados Unidos, em 1944, foi articulada a criação do Banco Internacional para o Desenvolvimento e a Reconstrução (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) ambos criados no ano posterior (LEHER, 1998).

Representantes dos quarenta e quatro países participantes, sob a hegemonia norte-americana, estabeleceram a direção da política externa dos estados Unidos em relação aos países da América Latina e traçaram o projeto desenvolvimento econômico para a região (NOGUEIRA, 1998 *apud* SILVA, 2002, p. 10).

A conferência foi um marco para a tomada hegemônica mundial dos Estados Unidos que se afirmam como a inteligência mundial, impulsionando a criação de organismos internacionais que “[...] passaram a comandar, hierarquizar o poder e redefinir as forças políticas e econômicas condutoras dos projetos de desenvolvimento para os Estados capitalistas periféricos” (SILVA, 2002, p. 10).

A importância do Banco para a hegemonia dos Estados Unidos está relacionada às condições de exercício do poder. A dominação militar estava assegurada pela evidente supremacia na fase final da Segunda Guerra, mas a outra condição de hegemonia, a liderança do conjunto dos Estados “aliados” demandaria a criação de instituições que contribuíssem com a construção do processo de identificação dos interesses particularistas dos EUA como equivalente ao interesse geral. O Banco Mundial, ao longo de sua história, cada vez mais, vem assumindo um lugar de ponta neste sentido (LEHER, 1998, p. 104, grifo do autor).

Segundo Leher (1998), a criação de um banco com o objetivo de auxiliar na reconstrução dos “países de primeiro mundo”, que haviam sido devastados pela Segunda Guerra, coadunava com os objetivos dos Estados Unidos de manterem o posto de potência mundial.

As instituições financeiras internacionais criadas em Bretton Woods tinham funções específicas: ao Fundo Monetário Internacional – FMI compete o papel de coordenar as políticas de desenvolvimento e de promover a estabilidade da balança de pagamentos dos países membros. Ao Banco Mundial cabe o papel de intermediar as relações entre os países membros e doadores e funciona como um fundo que capitaliza “[...] financiamentos externos para o desenvolvimento de projetos prioritários, combinando recursos próprios com outros captados no mercado financeiro internacional” (SILVA, 2002, p. 11).

Segundo Leher (1998), as premissas para a criação do Banco Mundial foram definidas pelo governo norte-americano e centradas no seguinte tripé: “I – livre mercado sem discriminação aos Estados Unidos; II) – clima favorável para investimentos dos Estados Unidos no exterior; e III) – livre acesso às matérias-primas” (LEHER, 1998, p. 103).

O Banco desloca seu foco da *reestruturação* para o *desenvolvimento* quando, em função do avanço do comunismo e o tensionamento da Guerra Fria, os Estados Unidos foram obrigados a criarem um Programa que correspondeu a 2% de seu produto nacional durante anos para a reconstrução da Europa – o Plano Marshall. A elaboração desse plano fez com que o papel do Banco Mundial fosse repensado e, dessa forma, passou a “[...] orientar empréstimos e assistência técnica para a promoção do crescimento econômico das regiões subdesenvolvidas” (LEHER, 1998, p. 108).

Durante os primeiros vinte anos de atuação do Banco Mundial, sua preocupação esteve voltada a transformar as economias tradicionais em economias industriais por meio de capital estrangeiro privado e investimento em obras de infra-estrutura básica, viabilizada pelos estados nacionais com financiamento público.

Segundo a visão mais tradicional, herdada do ideário positivista do final do século passado, o progresso seria decorrente do crescimento linear dos países, especialmente pela expansão dos mercados modernos, caracterizados pelo pleno emprego e acúmulo de capital. O desenvolvimento dos países mais pobres viria como efeito natural de sua própria vontade e do apoio técnico-financeiro dos países centrais. O acesso dos mais pobres aos produtos do progresso seria alcançado pela distribuição de renda e de outros benefícios sociais, sob controle do Estado. Acreditava-se que essas condições garantiriam automaticamente a igualdade entre as nações, assim como entre os indivíduos, em termos da sua participação sempre crescente nos benefícios do progresso (FONSECA, s/p, 1998).

Esta ideia de desenvolvimento é atribuída a W.W. Rostow, o qual acreditava que “[...] o impulso modernizador das regiões atrasadas tem que ser exógeno” (LEHER, 1998, p. 110). Esta ideia prevalece durante as décadas de 1950 até 1970.

Em 1971 essa compreensão de desenvolvimento foi revista pelo estudo da “Comissão de Desenvolvimento Internacional”, denominado Relatório Pearson, que avaliou os vinte anos de “ajuda” internacional. O documento, produzido pelos organismos internacionais, levanta críticas ao modelo de desenvolvimento e aponta que o desenvolvimento econômico não foi concomitante ao social (CONTERNO, 2008).

Segundo Fonseca (1998), o aumento das taxas demográficas e de pobreza passaram a ser interpretadas como empecilhos ao desenvolvimento. É propagada a ideia de que somente o crescimento econômico não é condição única ao desenvolvimento de uma nação.

Nos anos 60 [1960], outras questões de fundo foram tomando lugar no debate internacional sobre o desenvolvimento, constituindo os componentes da segunda crise do progresso que marcou a gestão McNamara na presidência do BIRD. Entre elas, constatava-se que a maioria dos países pobres não só não logravam desenvolver-se, como também apresentavam preocupante aumento das taxas demográficas e conseqüente incremento da pobreza. Alguns países, como o Brasil, ainda que tivessem alcançado alto nível de crescimento até os anos 70, não conseguiram encontrar uma solução para o problema dos pobres. Chegou-se à conclusão de que o crescimento era condição necessária, mas não suficiente para reduzir a pobreza, o que levou o então presidente McNamara a recomendar que algumas dimensões sociais fossem consideradas na assistência financeira. No final da década de 60 [1960], o Banco já havia incluído o setor social nos seus créditos, mais como estratégia política do que por justiça social (FONSECA, 1998, s/p).

Em 1968, Robert S. McNamara assume a presidência do Banco. Diferente daqueles que o antecederam, McNamara tinha uma visão estrategista de que conseguiria, por meio da persuasão, “[...] manejar as reivindicações dos países subdesenvolvidos para controlá-los, em um período de crise mundial do capitalismo e de hegemonia dos Estados Unidos” (LEHER, 1998, p. 116).

Tal estratégia justifica-se pelo receio e excessiva preocupação com a segurança. Segundo McNamara “[...] o já perigoso *gap* que separa as nações ricas e pobres permanece crescente e a pobreza produz tensões sociais e políticas que frequentemente se desdobram em conflitos entre países” (MCNAMARA *apud* LEHER, 1998, p. 117, grifo do autor).

Além do agravamento da situação de pobreza, afirmava-se que a demanda crescente por benefícios da industrialização induziria à interferência contínua sobre a natureza, cujos efeitos seriam irreversíveis para a biosfera. Se, na visão tradicional, a interferência significava a chave para o progresso, passou a ser vista como uma ameaça à qualidade de vida das nações desenvolvidas, devido ao risco de esgotamento ambiental. A partir daí, a noção linear de progresso deu lugar à de sustentabilidade, que pressupunha maior parcimônia na utilização dos recursos naturais e a necessidade de delimitar o crescimento das diferentes nações. A crise energética da década de 70 reforçou a questão dos limites ambientais e contribuiu para fomentar a idéia do planejamento mais racional para o processo de desenvolvimento (FONSECA, 1998, s/p.)

Assim, a tríade crescimento, demografia e sustentabilidade tornou-se condição *sine qua non* para o progresso, além de fundamentar politicamente a interação entre organismos internacionais e países em desenvolvimento, permitindo ao primeiro mundo impor novas condições aos países menos avançados,

[...] inclusive no que se refere à delimitação dos padrões de desenvolvimento, sob o argumento de que os problemas que afetam um país – na área econômica, demográfica ou ambiental – afetam o sistema como um todo. Segundo a colocação do presidente Clausen em reunião de Governadores, o desequilíbrio nessas áreas provocaria, entre outros, uma pressão inflacionária nos países industrializados (CLAUSEN, 1981, *apud* FONSECA, 1998, s/p).

Concomitante à preocupação com a sustentabilidade, a gestão de McNamara também direciona a gestão, que para ele era uma das principais causas do subdesenvolvimento. “Para ele a lógica e a racionalidade deveriam ser aplicadas em altas doses nesses países. A gestão é a porta pela qual a mudança social, política, econômica técnica pode se efetivar” (LEHER, 1998, p. 122). Nesse sentido, o autor aponta para o fato de que, assim como W. W. Rostow McNamara, também acredita que a “racionalidade” geradora de mudanças deve ser exógena.

O receio com as possíveis rebeliões em regiões devastadas pelos efeitos do capitalismo colocou as áreas de educação e saúde em foco, compreendendo-as com meio de combater a pobreza, assegurando o controle de natalidade e guarnição de componentes mínimos para a sobrevivência das populações, em última instância, com o “combate à pobreza” (CONTERNO, 2008).

Entretanto, no final da década de 1970, as crises econômicas que atingiram os países capitalistas mais avançados também produziram resultados negativos para economias periféricas, como a crise do endividamento. Neste contexto, o ideário neoliberal ganha força, com a intensificação de reformas estruturais articuladas pelas instituições financeiras internacionais e emerge como a explicação teórica mais adequada para as decisões políticas, financeiras e ideológicas do processo de reestruturação do capitalismo (CONTERNO, 2008, p. 241).

A crise da dívida externa gerou terreno para uma guinada ideológica acerca do projeto neoliberal. O projeto desenvolvimentista é substituído pelo discurso da necessidade de mercados globalizados e autorregulados. Tal como nos afirma Fiori (1995, s/p):

Esta virada teórica, como é sabido, teve versões de desdobramentos diferentes nos países centrais e periféricos. Nos primeiros pode-se dizer que foi o seu diagnóstico da crise democrática, atribuída a uma presumível *sobrecarga de demandas* que racionalizou a virada conservadora dos anos 80 [1980], responsável, por sua vez, pela sistemática *desmobilização* legal e organizacional das demandas *excessivas* que ameaçavam, segundo Huntington, a governabilidade dos países industrializados. Nos países periféricos, por outro lado, a preocupação de Huntington com a sua *debilidade institucional* e conseqüente *ingovernabilidade* foram, no mínimo, contemporâneas da instalação dos regimes autoritários que se generalizaram nos continentes africano e latino-americano nos anos 60 [1960] e 70 [1970] como forma de preservação da *ordem* (FIORI, 1995, s/p.).

Os ajustes recomendados pelo Banco Mundial aos países periféricos são para assegurar a estabilidade política e preservar a ordem nacional. A implantação de ajustes estruturais obriga os países em desenvolvimento a realizarem uma série de mudanças políticas e sociais. O campo político precariza instituições e direitos sociais, gerando a insatisfação de determinados setores da sociedade, em especial, a classe trabalhadora. Tal oposição pode atrapalhar o andamento das reformas no congresso, além disso, não é compatível com o projeto neoliberal. Portanto governabilidade torna-se uma pauta importante para o Banco Mundial, que desenvolveu estudo acerca do tema para demonstrar como os países em desenvolvimento devem contornar as dificuldades para a implantação das reformas de Estado desenvolvendo estudo acerca do tema demonstrando como países em desenvolvimento devem contornar as dificuldades para a implantação das reformas de Estado (LEHER, 1998).

#### Governabilidade, segundo o Banco

“[...] é a maneira pela qual o poder é exercido na gestão econômica do país, bem como na gestão de seus recursos sociais para o desenvolvimento” (GOVERNANCE, ano, p. 5) o Banco identifica três níveis de governabilidade: 1) a forma do regime político; 2) o processo pelo qual a autoridade é exercida na gestão econômica e social do país e 3) a capacidade dos governos para desempenhar funções. Ainda

segundo o Banco, o foco tem que incidir sobre os itens (2) e (3), em função de restrições estatutárias. Como o Banco está impedido de intervir nos assuntos políticos internos do país-membro, desagrega governabilidade (um tema especificamente político) em três dimensões pretensamente distintas (LEHER, 1998, p. 169, grifo do autor).

Leher (1998) prossegue sua reflexão sobre a lógica do Banco em associar governabilidade e ajuste estrutural, relacionando crise de governabilidade e reforma estrutural, deixando implícita a necessidade de se realizar a reforma estrutural sob pena de o país vivenciar uma crise de governabilidade. Tal crise “[...] gera a instabilidade política e traz incertezas para investimentos privados. Particularmente importante é a previsibilidade e a transparência de condições em que os negócios privados podem existir em um dado país e região” (LEHER, 1998, p. 170). Aos investidores privados importa saber se as decisões do governo são claras, estáveis e previsíveis.

Em função da previsibilidade, os governos são classificados como: i) “bom governo”: caracterizado pela alta previsibilidade, pela abertura aos políticos, por uma burocracia imbuída de ethos profissional, movida pela transparência e pela responsabilidade, pelo respeito às leis, pelos processos transparentes e por forte participação da sociedade civil nas atividades públicas e ii) de “pobre governabilidade”, marcada pela arbitrariedade política, pelo sistema legal injusto, pelo abuso do poder, pelas burocracias irresponsáveis, pelo sistema legal injusto, pelo abuso do poder executivo, pelo desengajamento da sociedade civil das atividades públicas e pela difusão da corrupção. O “bom governo fomenta um Estado forte, mas claramente delimitado, capaz de sustentar o desenvolvimento econômico-social e o crescimento institucional. Uma “pobre governabilidade” indetermina todos os esforços no sentido da promoção política e das instituições duráveis. Daí porque, a partir da década de 1990, os empréstimos dependem da avaliação da governabilidade (LEHER, 1998, p. 170, grifo do autor).

Fiori (1995), acerca da governabilidade, afirma que o “[...] significado analítico e normativo da idéia de governabilidade variou de acordo com o tempo e o espaço”. As definições por meio do tempo ora apontaram para “[...] condições sistêmicas de exercício eficiente do poder”, tão gerais quanto infinitas, ora desceram à discussão da “[...] boa maneira de gerir os recursos públicos” tão detalhada que fica praticamente impossível assegurar sua validade universal (FIORI, 1995, s/p). Consequentemente, conclui o autor, tal conceito ficou indeterminado teoricamente, tratando-se, na verdade, de uma *categoria estratégica*.

Assim, num primeiro momento, nos anos 60 [1960], apontou normativamente para a necessidade de restringir as “demandas democráticas excessivas”, num segundo momento, nos anos 80 [1980] recomendou que se reduzisse o papel do Estado e se desregulasse os mercados; enquanto, finalmente, nos anos 90 [1990] está associado

a um programa destinado a assegurar a homogeneização internacional das políticas econômicas de corte liberal-conservador (FIORI, 1995, s/p).

A descentralização, preconizada pela Constituição Federal e a reforma do Estado são apontados, neste contexto, como sendo a mola propulsora para o planejamento de ações intersetoriais. Nesse sentido, propostas de descentralização, participação, privatização, terceirização, parcerias, entram na agenda por uma reforma do Estado, com o objetivo de tornar a gestão do setor público “mais eficiente e aberta à sociedade” (CKAGNAZAROFF, 1997, *apud* CKAGNAZAROFF, 1995).

## 2.5 A PÓS-MODERNIDADE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Jameson (1981), a pós-modernidade é uma reação à modernidade, em oposição à sua predominância em museus, universidades, galerias de arte e fundações. As formas de pós-modernismo equivalem à quantidade das formas modernas, pois as primeiras “[...] são reações específicas e locais contra os seus modelos” (JAMESON, 1981, p. 16).

O autor explica que tal peculiaridade da pós-modernidade dificulta uma discussão sobre sua coerência, já que seu conteúdo “[...] não se funda em si mesma, mas em relação ao próprio modernismo contra o qual ela investe” (JAMESON, 1981, p. 16).

Outro traço do pós-modernismo citado pelo autor é a dissolução de fronteiras entre a cultura erudita e a popular (cultura de massa), que é assombrosa, principalmente pelo ponto de vista universitário. Os autores pós-modernos mesclam as duas culturas, tornando a linha que as demarca cada vez mais tênue. A denominada “teoria contemporânea” não mais permite a distinção das disciplinas universitárias. Segundo o autor, é praticada uma escrita simplesmente denominada “teoria”, “que ao mesmo tempo são todas e nenhuma” das velhas categorias de gênero e linguagem (JAMESON, 1981).

Para Jameson (1981), o emprego do termo pós-modernidade não indica somente um determinado estilo, mas também uma periodização.

[...] cuja principal função é correlacionar a emergência de novos traços formais na vida cultural e com a emergência de um novo tipo de vida social e de uma nova ordem econômica - chamada freqüentemente e eufemisticamente, modernização, sociedade de consumo, sociedades da mídia ou do espetáculo, ou capitalismo multinacional (JAMESON, 1981, p. 17).

O autor data a nova fase do capitalismo a partir do crescimento dos Estados Unidos no pós-guerra, no final dos anos 1940 e início de 1950; ou na França, por volta de 1958. Para o autor, a década de 1950 constitui o grande marco, pois é o período em que a nova ordem internacional se funda e “[...] simultaneamente se conturba e é abalada por suas próprias contradições internas e pela oposição externa” (JAMESON, 1981, p. 17).

Para Anderson (1999) a ideia do termo “pós-modernismo” surgiu, contrariamente ao que se pensa, no mundo hispânico, na década de 1930, antes mesmo de um certo aparecimento na Inglaterra ou nos Estados Unidos, descrito como um refluxo conservador dentro da corrente modernista. Esse primeiro uso da expressão é, na verdade, passível de dúvidas quanto à sua aplicação a esse período. Era dever dos historiadores encontrar um novo horizonte apropriado para a época posterior à Grande Guerra. Certamente, após o modernismo, derivado de um processo industrial, a pós-modernidade pode ser marcada de modo amplo, com a ascensão de uma classe operária industrial no ocidente; pós-modernidade como “presente vivo em andamento” (ANDERSON, 1999, p. 13). Nesse termo, torna-se difícil uma exatidão cronológica, uma vez que a nomenclatura de uma era é emprestada por uma corrente artística e cultural que está a se desenvolver. A literatura considerada como pós-moderna renuncia os rígidos padrões intelectuais do modernismo. O prefixo como recurso que denota o que vem depois era necessário para se demarcar não somente uma diferença temporal, mas também uma diferença estilística. O desenvolvimento teórico, partindo do termo, diferencia-se de seu uso primário, pois a verdadeira noção de pós-moderno ganha difusão ampla a partir dos anos de 1970 (ANDERSON, 1999).

Jameson (1981) denomina como traços aquilo que nos permite sentir a especificidade da experiência pós-moderna do espaço e do tempo: pastiche e esquizofrenia. Sendo o primeiro um de seus traços mais importantes, trata-se da mistura de estilos. No entanto, o autor o diferencia da paródia, embora ambos envolvam a imitação e o “mimetismo de outros estilos” em seus traços marcantes e imperfeitos. O pastiche aparece a partir da heterogeneidade de estilos criados a partir da fragmentação gerada da emergência dos grandes estilos modernos. O pastiche surge quando a paródia se torna impossível.

O autor destaca o fenômeno denominado “morte do sujeito” como o marco que delimita o espaço do passado para a modernidade e o presente para a pós-modernidade. Trata-se do fim do individualismo. Enquanto os modernismos estavam relacionados a um estilo pessoal e privado, na atualidade os teóricos sociais, psicanalistas e mesmo linguistas apontam que tal estilo, que denota uma identidade única pertence ao passado, “[...] de que o antigo

indivíduo ou sujeito individualista está morto, de que podemos considerar o conceito de indivíduo singular e a própria base teórica do individualismo como ideológica” (JAMESON, 1981, p. 18). Segundo o autor, há neste caso um dilema estético, qual seja: esgotada a experiência e a ideologia do eu singular que sustentavam a “prática estilística da modernidade clássica, já fica claro que os artistas e escritores do período atual estariam fazendo.

Há mais uma razão pela qual os artistas e os escritores do presente não conseguirão mais inventar novos estilos e mundos – é que todos estes já foram inventados; o número de combinações possíveis é restrito; os estilos mais singulares já foram concebidos. Assim, a influência da tradição estética de modernidade – agora morta – “pesa como um pesadelo sobre o cérebro dos vivos”, como dizia Marx em contexto diferente. (JAMESON, 1981, p. 19).

De tal situação sustenta-se o pastiche: de que a renovação estilística não é mais possível, sendo necessário imitar os estilos mortos “[...] falar através das máscaras e com vozes dos estilos do museu imaginário” (JAMESON, 1981, p.19). Indicando que a arte pós-moderna será arte sobre arte, (re)leituras. Trata-se, como nos indica o autor, da “falência estética e da arte, a falência do novo, do encarceramento no passado” (JAMESON, 1981, p. 19).

Como se, por alguma razão, fôssemos hoje incapazes de focalizar nosso próprio presente, como se tivéssemos nos tornando inaptos para elaborar representações estéticas de nossa própria experiência corrente. Se for este o caso, trata-se de uma terrível incriminação à própria sociedade capitalista de consumo – ou, quando menos, de um sintoma alarmante e patológico de uma sociedade que se tornou incapaz de se relacionar com o tempo e a história (JAMESON, 1981, p. 20).

Em alusão ao “Mito das Cavernas”, de Platão, o autor afirma que a produção cultural fora obrigada a construir nas paredes de seu confinamento e da “consciência viva” buscada no passado histórico

O segundo traço marcante da pós-modernidade refere-se à sua relação com o tempo, o que o autor discute em termos das teorias correntes da esquizofrenia sob a ótica descritiva e não diagnóstica. A teoria da esquizofrenia desenvolvida pelo autor é de origem lacaniana. Para Lacan, a noção de temporalidade e a persistência de nossa identidade no decorrer do tempo são atributos da linguagem. Possuindo a linguagem um passado e um futuro, “[...] porque a frase se instala no tempo” (LACAN *apud* JAMESON, 1981, p. 21), adquirimos a impressão de uma “experiência vivida e concreta do tempo”. O esquizofrênico não conhece a articulação da linguagem, assim como não tem a experiência vivida e concreta de tempo, não

tem continuidade temporal, vive o presente perpétuo, seu passado tem pouca articulação como não vislumbra o futuro. Trata-se da materialidade isolada, desconecta e descontínua.

O esquizofrênico não consegue, desse modo, reconhecer sua identidade pessoal no referido sentido, visto que o sentimento de identidade depende de nossa sensação da persistência do “eu” e de “mim” através do tempo (JAMESON, 1981, p. 21).

Os traços apontados pelo autor permitem a reflexão sobre a pós-modernidade e a emergência dessa nova fase do capitalismo. Nessa nova fase é marcante a dissolução do sentido da história, a vivência de um presente perpétuo com mudanças que apagam “[...] aquelas tradições que as formações sociais anteriores, de uma maneira ou de outra, tiverem de preservar”. Jameson (1981) a exemplifica com o que ele chama de saturação informacional gerada pelos meios de comunicação. Para o autor, os meios de comunicação têm o papel de relegar ao passado as experiências históricas recentes o mais rapidamente possível. “A função informativa dos meios seria, desse modo, a de ajudar a esquecer, a de servir de verdadeiro instrumento e agente de nossa amnésia histórica” (JAMESON, 1981).

Anderson (1999) ainda indaga se o pós-modernismo deve ser então considerado como apenas uma tendência artística ou também como um fenômeno social. As transformações no meio cultural, como arte conceitual, em que se pensa que não há arte porque não há objetos, pode ser comparada às operações financeiras de mercado de dinheiro e de crédito ligadas à desmaterialização do dinheiro.

Segundo Harvey (2008) a condição pós-moderna e a acumulação flexível se articulam no eixo da experiência do tempo e do espaço. O autor compreende que a transição entre o fordismo e a acumulação flexível cria uma nova experiência do tempo e do espaço. No modo de acumulação flexível, a experiência de tempo e de espaço é comprimida, sendo que a segunda se sobrepõe à primeira.

Ainda segundo o autor, vivemos uma fase de intensa compressão do tempo-espaço nas décadas de 1960 e 1970. Na década de 1970 a transição para a acumulação flexível trouxe novas formas organizacionais e novas tecnologias produtivas. Sua aplicação implicou na superação da rigidez do fordismo e na aceleração do tempo de giro. As mudanças organizacionais possibilitaram a aceleração na produção. Esse processo de aceleração do tempo de giro e de produção ocasionou um processo concomitante relacionado à troca e ao consumo.

Sistemas aperfeiçoados de comunicação e de fluxo de informações, associados com racionalizações nas técnicas de distribuição (empacotamento, controle de estoques, containerização, retorno do mercado, etc.) possibilitaram a circulação de mercadorias no mercado a uma velocidade maior. Os bancos eletrônicos e o dinheiro de plástico foram algumas das inovações que aumentaram a rapidez do fluxo de dinheiro inverso. Serviços e mercados financeiros, auxiliados pelo comércio computadorizado também foram acelerados, de modo a fazer como diz o ditado “vinte e quatro horas ser um tempo bem longo” nos mercados globais de ações (HARVEY, 2009, p. 257).

Os estimulantes principais de consumo apontados por Harvey (2008) são: a) moda em mercados de massa, relacionada não somente a vestuário, ornamentos de decoração, mas também a tudo que se refere a estilo de vida e atividades de recreação; b) transferência de consumo de bens para o consumo de serviços, que envolve desde serviços básicos de sobrevivência, a espetáculos, eventos e distrações. A acumulação flexível produz serviços com tempo de vida curtos, efêmeros em termos de consumo.

A acentuada volatilidade e efemeridade a que estamos condicionados guarda sua essência nas virtudes da instantaneidade e descartabilidade, produzindo o que o autor, parafraseando Alvin Toffer (1970) denomina “sociedade do descarte”. O autor indica algo implícito ao descarte e a instantaneidade, a descartabilidade dos “[...] valores, estilos de vida, relacionamentos estáveis, apego às coisas, edifícios, lugares, pessoas e modos adquiridos de agir e ser” (HARVEY, 2008, p. 258). Essa efemeridade também sugere a quebra do consenso e a heterogeneidade de valores em uma sociedade fragmentada. A volatilidade dificulta o planejamento de longo prazo, sugerindo um comportamento com alta capacidade de adaptação e de movimento de acordo com as demandas de mercado.

Harvey (2009) defende que, nessa nova fase de acumulação, a imagem tornou-se mercadoria, alimentada por um mercado das construções e aquisição de imagens que passa ser um aspecto principal da concorrência e da construção de identidades (símbolos de riqueza, de posição, de fama e de poder).

O novo modo de produzir e acumular riqueza impõe medidas que caracterizam o mercado global.

A explosão tecnológica da eletrônica moderna e seu papel como principal fonte de lucro e inovação; o predomínio empresarial das corporações multinacionais, deslocando as operações industriais para países distantes com salários baixos; o imenso crescimento da especulação internacional; a ascensão dos conglomerados de comunicação com um poder sem precedentes sobre toda a mídia e ultrapassando fronteiras (SANFELICE, 2001, p. 5).

As consequências de tais mudanças no mundo objetivo para o mundo subjetivo incidem na nova subjetividade desprovida de senso ativo de história “[...] seja como esperança, seja como memória. É um perpétuo presente que na era do satélite e da fibra ótica impõe o espacial dominando o imaginário” (SANFELICE, 2001, p. 6).

A terra está unificada eletronicamente e institui-se a simultaneidade de eventos mundo afora como espetáculo diário, instalando-se uma geografia substituta nas consciências, enquanto as redes circundantes de capital multinacional, as quais efetivamente dirigem o sistema, ultrapassam a capacidade de qualquer percepção. Mas o sujeito é uma superficialidade, inseguro, debilitantemente acidentado, marcado por depressões e mudança de humor, impedido de historicidade. As polaridades típicas do sujeito vão da exaltação da “corrida às mercadorias”, do eufórico entusiasmo do espectador ou consumidor, para a depressão no vazio niilista mais profundo do nosso ser, como prisioneiros de uma ordem que resiste a qualquer outro controle ou significado (SANFELICE, 2001, p. 7).

Compreendemos que a pós-modernidade é resultante do processo de globalização em andamento apoiada em sua ideologia neoliberal. Logo, sua base material encontra-se na globalização e seus respectivos efeitos são plasmados nas relações sociais.

Tal como nos afirma Sanfelice (2001), assim como a educação não está imune “[...] às transformações da base material da sociedade, hoje em processo de globalização e, ao mesmo tempo, não está imune à pós-modernidade cultural que as sinalizam” (SANFELICE, 2001, p. 11), assim também não estão imunes as demais políticas sociais. Pós-modernidade, globalização e políticas sociais relacionam-se pela lógica do mercado.

## 2.6 A TRANSDISCIPLINARIDADE E AS PRÁTICAS INTERSETORIAIS

Na condição de referenciais teórico-metodológicos, as teorias da complexidade e da transdisciplinaridade sugerem o pensamento articulado em crítica ao pensamento cartesiano, que tem como princípio a separação das dificuldades uma das outras a fim de resolvê-las sucessivamente, eliminando posteriormente o problema (MORIN,1999). Para Descartes, quando um fenômeno é complexo, deve-se “dividir cada uma das dificuldades [...] em tantas parcelas quantas possíveis e quantas necessárias fossem para melhor resolvê-la” (DESCARTES, 1973, *apud* SANTOS, 2008, p. 73).

Os princípios fragmentados baseados na teoria cartesiana fundamentam as organizações sociais, culturais e educacionais, organizando a prática profissional a partir da disjunção dos pares binários, cristalizando a subdivisão do conhecimento em áreas, institutos

e departamentos. Os princípios da fragmentação, da divisão, da simplificação, da redução desembocam na descontextualização a qual “[...] difundida pela ciência moderna, tornou-se hegemônica ao longo dos últimos 400 anos e manteve latente a questão da complementaridade dos pares binários” (SANTOS, 2008).

Morin (2010), ao sistematizar o pensamento complexo, propõe uma “reforma de pensamento”. Esse novo pensamento, que deve emergir frente à complexidade inerente à vida, rechaça o pensamento cartesiano que, por meio da separação e redução, regem a consciência científica há séculos. Em contraposição ao conhecimento dividido em partes, várias frentes de conhecimento gestam uma concepção sistêmica onde o todo não é redutível à parte. Já o princípio da redutibilidade, embora seja utilizado na tecnociência, é questionado na atualidade uma vez que a própria tecnociência é questionada.

O referido autor propõe um pensamento que compreenda que o conhecimento das partes depende do conhecimento do todo e vice-versa, que reconheça e examine os fenômenos multidimensionais sem isolar suas dimensões; que reconheça e trata as realidades que são ao mesmo tempo solidárias e conflituosas e que respeite a diferença ao mesmo tempo em que reconhece a unicidade. “É preciso substituir um pensamento que isola e separa por um pensamento que distingue e une” (MORIN, 2010, p. 89).

Para o autor a “reforma do pensamento” foi preparada a partir das duas revoluções na ciência, a saber: a física quântica e a constituição de grandes ligações científicas. A primeira sugere a quebra de paradigmas e a segunda os conjuntos organizados ou sistemas. Sendo assim a racionalidade e a científicas começaram a ser redefinidas e complexificadas (MORIN, 2010).

A racionalidade unida à científicas por meio de pensadores suscita “[...] uma nova cultura geral, mais rica que a antiga e capaz de analisar os problemas fundamentais da humanidade contemporânea (MORIN, 2010, p. 90). A reforma do pensamento proposta no âmbito da complexidade tem como objetivo gerar um pensamento do contexto e do complexo, que liga e enfrenta a “incerteza”:

O pensamento que une substituirá a causalidade linear e unidirecional por uma causalidade em círculos multirreferencial; corrigirá a rigidez da lógica clássica pelo diálogo capaz de conceber noções ao mesmo tempo complementares e antagonistas, e completará o conhecimento da integração das partes com o todo pelo reconhecimento da integração do todo no interior das partes (MORIN, 2010, p. 93).

Tal pensamento será responsável pela ligação da explicação com a compreensão. Embora a primeira esteja intrinsecamente ligada à segunda, ainda não é suficiente à compreensão humana fundada na comunicação e empatia. Para Morin (2010), o “pensamento que une” possui sete princípios complementares e interdependentes: I – Princípio sistêmico e organizacional – liga o conhecimento das partes ao conhecimento do todo; II – Princípio Holográfico – que traz à tona o paradoxo das organizações complexas. “Cada célula é parte de um todo – o organismo global -, mas também o todo está na parte: a totalidade do patrimônio genético está presente em cada célula individual” (MORIN, 2010, p. 94); III – Princípio do circuito retroativo – que rompe com o princípio da causalidade linear “[...] a causa age sobre o efeito e o efeito age sobre a causa”(MORIN, 2010, p. 94); IV – Princípio do circuito recursivo – trata-se do circuito que gera produtos e efeitos que, por sua vez, são produtores e causadores do que os produz; V – Princípio da autonomia/dependência - a auto-produção gerada pelos humanos torna-os dependentes de energia que assegura sua autonomia. Essa autonomia é inseparável dessa dependência, necessita de informação e da organização de seu meio ambiente e assim são concebidos como seres ecoorganizadores. Ou seja, sua autonomia é desenvolvida na dependência de sua cultura da mesma forma as sociedades “[...] que se desenvolvem na dependência de seu meio geológico” (MORIN, 2010, p. 95); VI – Princípio dialógico que une princípios ou noções antagônicos, mas indissociáveis em uma mesma realidade, para conceber um fenômeno complexo: ordem/desordem/organização. O indivíduo é dissolvido pela sociedade, mas a sociedade dissolve-se no indivíduo; VII – Princípio da reintrodução do conhecimento em todo conhecimento: opera “a restauração” do sujeito. Está relacionado com uma nova forma de organização do pensamento que permitirá a adequação à finalidade da cabeça bem feita, isto é, o pleno uso da inteligência. Para Morin (2010), isto implica que nossa lucidez depende da complexidade do modo de organização de nossas idéias.

A produção fragmentada de conhecimento tem sido fonte de inquietações no campo das Ciências Sociais. No intuito de superar tal fragmentação a teoria da complexidade sistematizada por Morin (1991) e a transdisciplinaridade desenvolvida por Nicolescu (1999), buscam no campo teórico articular-se para este fim. No entanto, compreendemos não se tratar apenas de uma questão restrita ao método de investigação ou a técnica científica adotada, mas, sobretudo, uma problemática que se impõe, simultaneamente como necessidade e como problema, enraizado na realidade historicamente construída, assim como no campo da produção de conhecimento. (FRIGOTTO, 2008a).

A necessidade do surgimento de um humano com pensamentos globalizantes concatenado aos “problemas globais” coaduna com a emergência para a compreensão da recente formação societária. A necessidade de articular, tão presente no pensamento complexo, assim como o apontamento do trabalho sistêmico em rede diretriz aos trabalhos institucionais.

Implementadas de maneira precária, em virtude principalmente da redução drástica de recursos e também pela focalização, as políticas públicas têm dois desafios: identificar os ditos “destinatários” de suas ações para então desenvolver os serviços de “atendimento básico” preconizados pelos organismos internacionais.

Nesse ínterim, a noção de intersetorialidade é pensada como alternativa, ferramenta que possibilita a racionalização, assim como a potencialização das práticas das políticas públicas, promovendo sua articulação e envolvendo vários setores para a resolução, ou alívio, dos problemas sociais mais urgentes. Resta saber a quem pertence efetivamente tal urgência e a qual projeto societário corresponde.

Em 1994, em Portugal, foi realizado o “I Congresso Mundial de Transdisciplinaridade”, evento no qual fora elaborado o documento “Carta da Transdisciplinaridade”. O comitê de redação deste documento foi composto por Lima de Freitas, Edgar Morin e Basarab Nicolescu.

Para Badia e Fernandez (2004), a Carta traz como preâmbulo uma série de considerandos que apresentam a polarização paradigmática que pretendemos comentar em benefício da ampliação do diálogo e que, evidentemente, posicionam seus signatários nessa discussão. Segue-se a isso a redação de 15 artigos que são, segundo nos parece, afirmações de princípios importantes para os que pretendem se ocupar da prática intersetorial.

Acreditamos que a compreensão um pouco mais detalhada deste documento – entendido por seus signatários como “um conjunto de princípios fundamentais da comunidade de espíritos transdisciplinares” – nos dê mais elementos para entendermos a proposta de intersetorialidade no âmbito das políticas públicas (FREITAS, MORIN, NICOLESCU, 1994, p.2).

Segundo a “Carta da Transdisciplinaridade”, a justificativa para a prática transdisciplinar é pensada com base na crítica ao pensamento cartesiano e ao seu determinismo linear e causal que, conseqüentemente, busca a produtividade e superespecialização, separando indivíduo e objeto e burocratizando a vida social. Trata-se de

um saber fragmentado e parcelar, cujos procedimentos são meras transposições para o campo dos sistemas cognitivos, da divisão do trabalho e da organização especializada das funções (BADIA e FERNANDES, 2004, s.p.).

Na sequência, sugere que a razão aberta dá lugar à ambivalência da experiência humana, à subjetividade, à contradição, ao imaginário e ao inacabamento, que mobiliza um permanente refazimento. Pouco importa onde busquemos a eclosão dessa revisão de método. Seja no desenvolvimento científico, sobretudo da biologia e da micro-física. Portanto, diferentemente do “separar para explicar” do paradigma clássico, trata-se aqui de “juntar para compreender.”

Compreende que o paradigma clássico, gerido pelo capitalismo, acarreta o entendimento unidimensional do homem produtivo, movido por uma racionalidade prática. “Por oposição a isso, o paradigma da complexidade observa um homem multidimensional. Põe lado a lado o racional, o sensível, o afetivo, o vincular e o lúdico” (BADIA e FERNANDES, 2004, s.p.). No documento, seus signatários apontam o crescimento do saber como o responsável pela desigualdade entre os povos e entre as nações.

A partir dessas considerações, segue-se uma sequência de artigos que tratam especificamente da transdisciplinaridade que é entendida como: a) não redução da realidade a um único nível regido por uma única lógica; b) a transdisciplinaridade não procura o domínio sobre as várias outras disciplinas, mas a abertura de todas elas àquilo que as atravessa e as ultrapassa; c) a sua sustentação reside na unificação semântica e operativa das acepções através e além das disciplinas (FREITAS, MORIN, NICOLESCU, 1994).

Os mesmo artigos afirmam que a educação autêntica deve ensinar a contextualizar, concretizar e globalizar; que a economia transdisciplinar deve estar a serviço do ser humano, e não o inverso. Por fim, elenca suas características fundamentais, representadas pelo: 1) rigor na argumentação, que leva em conta todos os dados, é a barreira às possíveis distorções; 2) a abertura, que comporta a aceitação do desconhecido, do inesperado e do imprevisível e; 3) a tolerância, que consiste “no reconhecimento do direito às idéias e verdades contrárias às nossas” (FREITAS, MORIN, NICOLESCU, 1994, p. 3).

Esse documento vem pautando a construção de conceitos sobre a intersectorialidade, como poderemos constatar a seguir, a partir de conceitos elaborados por meio dessa prática ou estratégia de ação como preferem alguns autores.

Segundo Inojosa (2001), Akerman (1997), Badia e Fernandez (2004), entender a lógica de uma ação intersetorial implica compreender a transdisciplinaridade. Para Almeida Filho (2005), indica a integração de disciplinas de um campo particular sobre “a base de uma axiomática compartilhada e [esta] implica a criação de um campo novo que idealmente seria capaz de desenvolver uma autonomia teórica e metodológica perante as disciplinas que o originaram” (ALMEIDA FILHO, 2005, p. 45).

Para Ckagnazaroff e Mota (2003, p. 13), a intersetorialidade consiste em uma “prática social que vem sendo construída a partir da existência de profundas insatisfações, principalmente no que se refere à capacidade das organizações sociais em dar resposta às demandas sociais e aos problemas complexos de nosso mundo”. Inojosa (2001) alega que o prefixo *inter* da palavra limita seu sentido como prática, promovendo somente a aproximação de saberes diferenciados, sem gerar novas articulações. Segundo a autora, a aproximação de corporações fechadas referendam o que ela denomina de “clausuras setoriais”; já o prefixo *trans* expressa a ideia da transdisciplinaridade já exposta anteriormente. Para a autora, os termos intersetorialidade e transitoriedade têm o mesmo sentido:

[...] a articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. Trata-se, portanto, de buscar alcançar resultados integrados visando a um efeito sinérgico. Transpondo a idéia de transdisciplinaridade para o campo das organizações, o que se quer muito mais do que juntar setores, é criar uma nova dinâmica para o aparato governamental, com base territorial e populacional (INOJOSA, 2001, p. 105).

Bourguignon (2001) entende a intersetorialidade como a articulação entre as políticas públicas através do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção, inclusão e promoção da família vítima do processo de exclusão social. Para a autora, trata-se de um princípio que orienta as práticas de construção de redes municipais.

Para Westphal e Mendes (2000, p. 57), tal lógica vai além do arranjo institucional interno das administrações, “[...] é referida à população e o objetivo a ser alcançado é o desenvolvimento social, compreendido como a distribuição mais equânime das riquezas existentes na sociedade num determinado momento histórico”.

A Fundação João Pinheiro na cartilha “A Gestão Social e os Programas para Crianças e Adolescentes” – Caderno do Agente (BRASIL, 2002) define intersetorialidade como sendo a ação articulada entre os setores da área social, que são todos aqueles referentes aos direitos sociais estabelecidos pela Constituição.

Ruiz (2009, p. 57), com base na análise das concepções de diversos autores sobre o termo, sintetizou o entendimento de políticas intersetoriais “[...] como uma estratégia de modernização e democratização, ao envolver a articulação entre os diversos setores das políticas sociais, de modo a voltar ações, que seriam mais completas para atender as necessidades sociais”.

A justificativa da incorporação dessa prática no âmbito das políticas públicas trazida pelos autores citados frisa a fragmentação das ações como a responsável pela ineficácia ou pouca eficiência das políticas públicas frente aos problemas sociais. Segundo Junqueira (2004), a intersetorialidade incorpora a ideia de integração, de território, de equidade, enfim, de direitos sociais, ligados à população e aos seus problemas, circunscritos a um território ou região da cidade ou município. Para esse autor, essa abordagem supõe a consideração dos problemas sociais onde eles se manifestam, assim a cidade constitui um espaço privilegiado para realizar a ação intersetorial, pois é o lugar em que se concretiza a integração das políticas sociais.

Inojosa (2001) se utiliza da questão da juventude para ilustrar as dificuldades de articulação entre as políticas públicas,

[...] e essas questões continuam "presas" de setores. A Saúde se ocupa da questão da Aids, da prevenção de doenças sexualmente transmissíveis (DST). A Educação cuida do ensino fundamental, do ensino médio. A Assistência fica dando bolsa, cesta básica, e coisas desse tipo. E esses itens acabam atingindo as pessoas e as famílias de uma forma meio desconjuntada. Não é necessariamente a mesma família que recebe essas coisas de maneira integrada e/ou continuada. Portanto, essa atuação não permite superar a exclusão social nem promove efetivamente desenvolvimento social. Então, a oportunidade do tema deve-se a uma queixa generalizada em relação aos resultados das políticas e ações governamentais. E particularmente sobre essa manifesta dificuldade dos governos em diminuir as desigualdades sociais e reverter os quadros de exclusão social (INOJOSA, 2001, p. 105).

Embora seja discutida amplamente a concretude da prática intersetorial, esta é questionada. Nesse sentido, os autores apontam alguns possíveis motivos. Para Akerman (1997), as ações intersetoriais não ocorrem em sua amplitude porque, embora a fragmentação seja criticada e tenhamos os indicativos para a integração e articulação, há certo conforto em continuar atuando dentro dos nossos limites já conhecidos.

Para Andrade (2005, p. 103), embora a cidade seja o lócus para a prática intersetorial

[...] as tentativas isoladas de implementação de um modelo intersetorial terão dificuldade de se impor por causa do duplo condicionamento que a organização exerce sobre o propósito e sobre o método, especialmente em um ambiente onde as políticas públicas percorrem três esferas de governo, que são hegemonicamente setorializadas.

O autor em questão argumenta ainda que a questão do poder viabiliza ou não a intersetorialidade e complementa que esta prática deve ser pensada nas três esferas de governo, com condições de diálogo entre as partes.

Mendes (2000), ao analisar a implementação do movimento Cidades Saudáveis, fomentado pela Organização Mundial da Saúde, desde 1986, nos municípios de Maceió e Jundiá, afirma que:

Na formulação de políticas públicas, interagem diferentes interesses, representados por diferentes setores. Há um discurso que evidencia o desejo de participar, mas a prática mostra que a consolidação de espaços de participação e de negociação de conflitos dificulta o desenvolvimento de projetos na perspectiva da Promoção da Saúde. A efetividade das políticas locais é, ainda, dependente de interesses solidamente organizados, em que a população tem um papel secundário. Esta realidade impede a expansão do novo papel atribuído às cidades e bloqueia a construção de uma estratégia mais geral de enfrentamento das questões sociais que atendam a melhoria das condições de saúde e de qualidade de vida das populações. (MENDES, 2000, p. 205).

Para a autora, as práticas intersetoriais serão de fato implementadas quando houver um avanço no campo da democracia e participação.

Compreendemos que a intersetorialidade no campo metodológico escamoteia a fragmentação, a disputa e os interesses antagônicos presentes na sociedade assim como nas Ciências. Tal como nos afirma Frigotto(2008<sup>a</sup>,p.53), a adoção de novas palavras formadas pelos prefixos *inter* ou *trans* “[...] são uma espécie de fetiches de conceitos que consiste em atribuir-lhe um significado neles mesmos”. A intersetorialidade pensada no âmbito da teoria enquanto solução para a problemática da realidade complexa, implica no descarte do aspecto ontológico, resultado da realidade historicamente construída.

A intersetorialidade possui um pólo inverso que guarda a insuficiência das ações no âmbito das políticas públicas. As ações focalizadas e reduzidas provenientes do processo que envolve o ajuste estrutural são maximizadas eufemisticamente no campo da intersetorialidade, indicando a possibilidade de um impacto favorável ao desenvolvimento e sustentabilidade. Assim sendo sua aplicação na realidade esbarra em todos os percalços criados a partir do

processo de construção das políticas públicas, dificultando sua concretude na vida das pessoas que dependem da ação de tais políticas para lhes assegurar a sobrevivência.

A seguir citaremos algumas experiências intersetoriais desenvolvidas no Brasil e na sequência demonstraremos de que maneira essa prática tem sido utilizada como modelo para a implementação de políticas públicas com o intuito de promover a autonomia dos indivíduos.

Atemo-nos especificamente às políticas de saúde, educação e assistência social por serem estas o eixo para a implementação do SINASE.

## 2.7 AS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS PRÁTICAS INTERSETORIAIS

### 2.7.1 A Política de Saúde e as Cidades Saudáveis

A década de 80 foi marcada pelo fim do regime militar, pela abertura democrática e a aprovação da Constituição em 1988. Para Santos (2006,p.55), tal momento caracteriza-se pela “[...] grande efervescência de ideias em diversos campos sociais, em especial, na Saúde”. Nesse sentido, o movimento de Reforma Sanitária<sup>12</sup> é enfatizado como peça fundamental aos novos ditames para esta política social no Brasil. Souza (2005) aponta também a “VIII Conferência Nacional de Saúde”, realizada em 1986, como o espaço que oportunizou a construção de novas diretrizes para essa política pública.

Conseqüentemente, uma nova política de saúde entra em vigor: o Sistema Único de Saúde (SUS), que busca superar a dicotomia entre saúde coletiva e medicina individual, visando uma atenção à saúde integral de indivíduos e comunidades. Inicia-se, então, o debate e as tentativas de práticas de saúde seguindo uma nova lógica, a da vigilância à saúde. O paradigma de saúde presente neste modelo difere radicalmente daquele difundido nos modelos anteriores. O conceito de saúde que orienta o SUS ultrapassa a noção de simples condição fisiológica de ausência de doença, configurando uma concepção mais profunda, de direito social às condições de bem-estar físico, mental e social (SANTOS, 2006, p. 55).

Segundo Santos (2006), o Sistema Único de Saúde (SUS), preconizado pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado em 1990, foi elaborado sob fortes influências

---

<sup>12</sup> Momento de debates entre os diversos representantes sociais, entre eles, professores, líderes comunitários, profissionais de saúde etc. (SOUZA, 2005, p.55).

de documentos internacionais: a Conferência de Ottawa (1986), Adelaide (1988, na Austrália), Sundsvall (1991), Bogotá (1992) e Jacarta (1997).

A autora dá um destaque à Conferência Sundsvall que “[...] sugeriu como estratégia para promoção da saúde a capacitação dos indivíduos para controlar a sua própria saúde e condições do ambiente, por meio da educação e maior participação na tomada de decisão (SILVEIRA, 2000, *apud* SANTOS, p.57).

O conceito de saúde, plasmado pelo Movimento de Reforma Sanitária Brasileira e legitimado na Constituição de 1988, gerou tensão relacionado ao paradigma organizacional do aparato do Estado brasileiro. Ao mesmo tempo em que reconhece ter a saúde como fatores condicionantes e determinantes a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e ao acesso aos bens e serviços essenciais, atribui à política setorial o papel de divulgar esses determinantes e condicionantes e de formular políticas de saúde destinadas a promover nos campos econômico e social a observância de ser a saúde um dever do estado (ANDRADE, 2004, p.59).

Para o autor, o SUS constituiu-se como um sistema transdisciplinar, e aponta, em sua constituição conceitual, a exigência de ações transeitoriais. Afirma que a descentralização, apontada pela Constituição Federal como estratégia de implementação da política de saúde, “[...] sugere que na esfera municipal seria possível realizar o conceito preconizado” (ANDRADE, 2004, p. 59).

A descentralização recomendada pela Constituição Federal e a reforma do Estado são apontados, neste contexto, como sendo a mola propulsora para o planejamento de ações intersetoriais. Nesse sentido, propostas de descentralização, participação, privatização, terceirização, parcerias, entram na agenda por uma reforma do Estado, com o objetivo de tornar a gestão do setor público mais eficiente e aberta à sociedade (CKAGNAZAROFF, 1997, *apud* CKAGNAZAROFF, 1995).

Na década de 1990 é incorporado no Brasil o Movimento Cidades Saudáveis, que pauta a política pública de saúde no âmbito das ações intersetoriais. Esse movimento, de iniciativa da Organização Mundial de Saúde – OMS surgiu em Toronto, no Canadá, em 1978, e tinha como objetivo transformar Toronto na cidade mais saudável da América do Norte (ANDRADE, 2004). Na América Latina esse projeto se expandiu por meio da Organização Panamericana de Saúde – OPAS.

Segundo Hancock (1993) citado por Andrade (2004), é considerada cidade saudável aquela que colocar em prática, de modo contínuo, a melhoria de seu ambiente físico-social,

utilizando os recursos de sua comunidade, com o intuito de oferecer aos seus cidadãos uma aptidão mútua em todas as atividades humanas que levem à sua plena realização. No entanto, Mendes (2000), ao analisar as cidades de Maceió e Jundiá, participantes do movimento, observa que os avanços nas cidades são restritos e que as propostas são frágeis. Tal fragilidade se dá em virtude das dificuldades de implementar novas formas de gestão, participativas e não setorializadas. Essa fragilidade faz com que os projetos não se sustentem nas mudanças administrativas.

### **2.7.2 A Educação e as Iniciativas Intersetoriais**

A ideia de educação integral difundida pelo Ministério da Educação propõe que a Educação dialogue com outros setores da sociedade e, dessa forma, constitua sua rede de atenção à criança e aos adolescentes, como propõe o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. É nessa perspectiva que segue a ideia de educação integral e, com certeza, daqui que se justificam as ideias de ações transetoriais ou intersetoriais no campo da educação.

A integralidade da proteção prevista no ECA supõe que seja assegurado um conjunto de direitos: o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. É necessário, pois, que as diferentes políticas sociais estejam conectadas em torno de propósitos comuns, uma vez que, na ótica da garantia de direitos, não há hierarquia entre elas. Assim, do ponto de vista jurídico, a proteção integral é o solo que reveste de pertinência a gestão intersetorial nos tempos atuais (GOUVEIA, 2009, p. 12).

Nilson, Golveia e Ferreira (2009) apontam a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) como marcos legais com diretrizes para atendimento e proteção integral à criança e ao adolescente.

Nessa perspectiva, as crianças e adolescentes são considerados como sujeitos de direitos e estes, por sua vez, têm como característica a indivisibilidade, ou seja, não há nenhum direito que se sobreponha a outro. Esse princípio expressa a integralidade tanto das necessidades de desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, quanto da integralidade das respostas, pelas políticas públicas, a essas necessidades. É isso que faz com que a intersetorialidade seja o meio mais efetivo para se alcançar o desenvolvimento integral, pois o caminho para garantir as aprendizagens necessárias à vida, ao trabalho, à participação e à cidadania plena demanda uma combinação de diferentes tempos e espaços, definidos pelos

objetos de conhecimento, os sujeitos e o contexto em que vivem (NILSON; GOUVEIA; FERREIRA, 2009).

Para os autores, a educação integral, antes entendida como “política estritamente de responsabilidade dos sistemas de ensino”, com propostas que se concentravam “[...] num único equipamento, como as escolas-parque, os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) e os Centros de Atenção Integral à Criança (CAICs)” tem um novo desafio: “[...] um modo de gestão no qual as diferentes políticas setoriais, tradicionalmente com funcionamentos autônomos e específicos, passam a ser convocadas a atuar conjuntamente para promover o desenvolvimento integral das crianças e dos adolescentes” (NILSON; GOUVEIA; FERREIRA, 2009, p. 6).

Nessa perspectiva, a educação integral é entendida como sendo aquela que promove o “desenvolvimento integral de crianças e adolescentes” e isso é possível por meio de situações de aprendizagem que “[...] oportunizam, simultaneamente, a ampliação de capacidade para a convivência e participação na vida pública; a ampliação de repertórios de competências e habilidades e o acesso e o usufruto aos serviços sociais básicos” (NILSON; GOUVEIA; FERREIRA, 2009, p. 7).

Em outubro de 2009, o Ministério da Educação lançou pela TV Escola a série “Educação Integral e Intersetorialidade”, sendo um de seus objetivos discutir a intersectorialidade como condição para a educação integral e para a garantia do direito de aprender das crianças e dos adolescentes (NILSON; GOUVEIA; FERREIRA, 2009, p. 6).

Os autores responsáveis pelos artigos contidos na publicação entendem a intersectorialidade como a ferramenta capaz de promover ações integrais que têm como foco o respeito à cidadania de crianças e adolescentes. Para tanto, elegem como estratégia de ação a formação de redes ao tempo que compreendem serem graduais os avanços no âmbito da intersectorialidade. A quebra de paradigmas e a resistência ao novo são fatores apontados como desafios a serem superados. Portanto, não fica claro como metodologicamente tal perspectiva deve ocorrer na prática.

### **2.7.3 A Política da Assistência Social e a Intersetorialidade**

A Assistência Social implantada pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 203, e regulamentada pela Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), é entendida como política pública, dever do Estado e direito do cidadão. Seu centro de intervenção é a

família, entendida como o fator de articulação entre os diversos programas, projetos, ações e serviços (BRASIL, 1993).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), implantada em 2005, traz um elemento inovador à sua implementação: trata-se do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tal sistema tem como objetivo promover a autonomia de seus usuários por meio das convivências familiar e comunitária.

A ideia é de padronizar serviços e inculcar princípios de referência e contra-referência, com atendimentos específicos para cada tipo de demanda além da padronização de serviços e a prática de ações intersetoriais. Nessa nova versão, sua organização divide-se em dois níveis de proteção: a proteção social básica, que consiste no atendimento de “famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social” e proteção social especial: que é acionada em casos em que haja danos físicos ou psicológicos ao indivíduo (PNAS, 2005).

Entendendo a família como *locus* de sua intervenção o Programa Bolsa Família (PBF), carro-chefe do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), ocupa atualmente tarefa de integrar não somente as ações no âmbito da assistência social e das demais políticas setoriais; em especial, as Políticas de Saúde de Educação com o objetivo de reduzir as “desigualdades de renda por meio da movimentação da economia local”.

Em artigo publicado no jornal Valor Econômico, de 27 de outubro de 2009, o ministro Patrus Ananias afirma que o Bolsa Família “além de resgatar milhões de pessoas da situação de pobreza” transforma-as em consumidoras, estimulando as economias locais e regionais. Ressalta ainda que a condução das políticas públicas vivencia uma mudança de paradigma, e “para que possam desempenhar plenamente seu papel em um plano de desenvolvimento integral e integrado, é necessário que elas funcionem como eixos que articulam várias áreas de atuação do Estado”.

Como é possível perceber, as práticas intersetoriais vêm sendo fomentadas e experimentadas em âmbito municipal e, embora obtenham parcos ou abstratos resultados, há um forte apelo para tal prática. No item seguinte abordaremos o SINASE e sua proposta intersetorial.

## 2.8 A INTERSETORIALIDADE NO ÂMBITO DO SINASE

O SINASE é uma política pública destinada ao atendimento do adolescente que comete o ato infracional. Trata-se de conjunto ordenado de princípios, regras e ações, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo que envolve o processo de apuração de ato infracional e de execução de medida socioeducativa.

Sua intervenção se correlaciona com diversos sistemas no âmbito das políticas de Assistência Social, por meio do SUAS; da Segurança Pública, por meio do Sistema Nacional de Segurança Pública; da política de Saúde, por meio do Sistema Único de Saúde; do Judiciário, por meio do Sistema Judiciário e a política de Educação, por meio do Sistema Nacional de Educação, além dos sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atenção a esse público.

O documento, que preconiza as diretrizes do SINASE, incumbe os órgãos que denomina como gestores, citados anteriormente, à articulação da atuação das diferentes áreas da política social. Nesse papel de articulador, a incompletude institucional é um princípio fundamental norteador de todo o direito da adolescência que deve permear a prática dos programas socioeducativos e da rede de serviços.

Demanda a efetiva participação dos sistemas e políticas de educação, saúde, trabalho, previdência social, assistência social, cultura, esporte, lazer, segurança pública, entre outras, para a efetivação da proteção integral de que são destinatários todos os adolescentes (BRASIL, 2005).

Segundo o documento, é atribuição das políticas públicas concretizar os direitos sociais referentes à sua área de atuação. No entanto, para garantir um resultado mais efetivo, assevera o documento (BRASIL, 2005), é necessária a articulação com as demais áreas com participação da sociedade civil. Na sequência são elencadas seis ações que devem favorecer o desenvolvimento da articulação, a primeira delas é o “[...] estímulo a prática da intersetorialidade” (BRASIL, 2005, p. 23).

Nogueira Neto (2008), um dos responsáveis pela elaboração do SINASE, compreende que a lógica intersetorial favorece não somente a participação do adolescente em conflito com a lei, mas igualmente a participação das vítimas, das famílias e da comunidade próxima. Segundo ele, a prática intersetorial proporciona a “[...] visão completa dos fluxos e procedimentos que ocorrem no atendimento público” a este adolescente (NOGUEIRA NETO, 2008, p. 83).

Para o autor o adolescente em conflito com a lei tem a necessidade de ter seus problemas tratados em sua totalidade e não de forma fragmentada.

O tratamento das demandas e dos problemas vivenciados pelos adolescentes em conflito com a lei demanda uma visão integrada dos vários aspectos /processos que constituem a vida deles (saúde, emprego, educação, habitação, etc.). Por exemplo, ter saúde deve ser complementado com uma educação de qualidade, possibilidade de inserção no mercado de trabalho (NOGUEIRA NETO, 2008, p. 83).

O autor continua suas assertivas acerca da intersetorialidade apontando o saber especializado e o poder profissional como grandes entraves à sua prática, isto porque, para se vivenciar uma experiência intersetorial, é necessária uma “ambiência sistêmica” que pressupõe a relação estabelecida entre vários profissionais de um mesmo setor. Portanto, é necessário que todos os atores envolvidos na intervenção junto ao adolescente em conflito com a lei criem um ambiente sinérgico e sistêmico e, assim, possam assegurar a prevalência dos direitos humanos.

Trataremos da prática intersetorial no âmbito do atendimento ao adolescente que cumpre medida de liberdade assistida no próximo capítulo.

## CAPÍTULO III

### OS LIMITES DA AÇÃO INTERSETORIAL NO ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DA LIBERDADE ASSISTIDA

Neste capítulo realizamos a análise das entrevistas obtidas no decorrer de nossa pesquisa. Através de um roteiro com questões abertas (Apêndices 1 e 2), buscamos investigar o atendimento destinado ao adolescente que cumpre medida socioeducativa de liberdade assistida, observando aspectos que remetessem às ações intersetoriais. Concomitante às entrevistas, procuramos analisar documentos que nos foram disponibilizados: roteiros de Plano Individual de Atendimento - PIA (Anexo 2) e Relatórios de Atendimento relacionados ao ano de 2010.

Os dados constantes nos documentos foram utilizados para caracterizar o adolescente que cumpre a liberdade assistida bem como confrontar a *realidade* com a *possibilidade* de uma ação intersetorial.

O capítulo foi dividido em dois subitens: *Atendimento*, que ao caracterizar o adolescente em conflito com a lei e o ato infracional analisa a receptividade das políticas públicas em torno de seu atendimento. O segundo tópico, *Interlocução entre as Políticas Públicas*, demonstra o esforço e as limitações no desenvolvimento de um trabalho que a princípio deveria ocorrer de forma intersetorial, bem como a articulação que ocorre mediante a prática profissional.

#### 3.1 ATENDIMENTO

##### 3.1.1 O Adolescente que Cumpre Medida Socioeducativa

Vieira (2008) traz uma reflexão acerca do que denomina exclusão social e econômica como a causadora da “demonização<sup>13</sup>” daqueles que desafiam o sistema, e da “imunidade”<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>Demonização é o processo pelo qual a sociedade desconstrói a imagem humana de seus inimigos, que a partir desse momento não merecem ser incluídos sobre o domínio do Direito (ibid.).

dos privilegiados dentro deste mesmo sistema, colocando em xeque a imparcialidade da lei, prevista pela Constituição Federal. O autor assevera que a desigualdade social gera a erosão do Estado de Direito uma vez que o cumprimento de suas leis não atinge a população de forma homogênea.

Emprestamos a reflexão do autor para pensarmos nas condições materiais de vida dos adolescentes demonizados por cometerem o ato infracional. O autor nos chama a atenção quando demonstra que o processo de demonização do adolescente ocorre no momento em que rompe com a condição de invisibilidade que lhe é imposta pela sociedade.

Ele precisa pra hoje, para agora. Ele está em uma situação, geralmente quando a gente encaminha, que ele não tem o que comer na casa dele. Se eu não tentar resolver esta situação, ele vai sair ali e tentar assaltar o primeiro que passar na frente dele. Porque ele vai levar comida para a casa dele. É isso que ele pensa. “Ah eu não tenho casa”. Veio um pra mim esses dias e falou: “Eu vou invadir uma casa”, eu falo, “Você não pode!”, “Mas eu vou, porque eu não tenho casa eu já me inscrevi e até agora nada, eu vou invadir”, eu falei, “Não vai invadir, porque se você invadir você vai ser preso, quantas medidas você quer cumprir aqui comigo? Ou você quer ir para a Máxima [Presídio de Segurança Máxima]?” Eu já falei assim. “É verdade?”, “É verdade”, “Então vou ver o que eu faço”, “Invadir você não vai. Vamos ver o que aconteceu com o cadastro, se a renda foi maior, o que é que você pode fazer para a sua casa sair, mas, você não vai invadir” (Técnico 3).

Podemos considerar que os indivíduos demonizados, ao romperem a barreira moral e/ou legal, ampliam o seu campo de reflexo, tornando a reação recíproca, entre eles e os conviventes do mundo dos direitos, fundamentada no mal-estar, na discriminação e na violência.

Volpi (2001, p. 58) considera que “enxergar o adolescente infrator sem perceber seu entorno social, as relações e estruturas políticas, econômicas e culturais implica em negligenciar a condição fundamental da natureza humana”.

Em que pesem os avanços no campo social, no Brasil as desigualdades são marcas agudas e visíveis. É o que mostra a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2009). Segundo o documento, o número de famílias com rendimento familiar *per capita* de até ½ salário mínimo caiu de 32,4% para 22,6%, em dez anos. No entanto, em 2008, metade das famílias brasileiras ainda vivia com menos de R\$ 415 *per capita*. Mais da metade das mulheres sem cônjuge e com todos os filhos menores de 16 anos viviam com menos de R\$ 249 *per capita*. Embora tenha melhorado nos últimos dez anos, o nível de pobreza da infância e adolescência

---

<sup>14</sup> A idéia de imunidade pode ser entendida focando-se na impunidade dos violadores de direitos humanos ou daqueles envolvidos em corrupção, poderosos ou economicamente favorecidos (ibid.)

no país ainda é elevado. A maioria das crianças e adolescentes de até 17 anos vivia, em 2008, em situação de pobreza (44,7%) (ibid.).

Os dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SAS) são restritos ao número de atendimentos realizados no ano de 2010, ao todo 315 adolescentes. No entanto, demonstra sua condição social, condizendo com a situação de vida de uma parcela significativa de brasileiros. A maioria é do sexo masculino (89,84%), tem em média 16 anos (41,90%); não completou o ensino fundamental, EJA – Ensino Fundamental, 37,14%, cursando entre o 5º e o 9º ano do Ensino Fundamental, 33,65%. A maioria dos atos infracionais que cometeram está relacionada a furto (47,30%) e tráfico de entorpecentes (22,86%). Cerca de 73,65% são usuários de substâncias psicoativas e fazem uso de bebida etílica e tabaco (86,67%). Moram com seus pais e irmãos (36,83%), ou mães e irmãos (22,54%). A renda familiar é de até dois salários mínimos (52,38%) seguido do percentual de 25,40% com renda de até três salários mínimos.

Em síntese, esses meninos têm poucas condições materiais para existir e cometem crime contra o patrimônio.

Eu nem vou falar reinserção, porque no meu entendimento esse adolescente ele nunca foi inserido, se ele tivesse inserido socialmente ele estaria protegido. (...) Porque nos casos que nós observamos aqui, o adolescente, você não pode... como ele ainda está em processo de desenvolvimento... você não pode fechar, por exemplo, que ele tenha uma psicopatia. Mas a maioria dos casos que eu vejo aqui, eles cometem ato infracional pela própria vulnerabilidade social que eles se encontram. Se você for fazer um levantamento a maioria é tráfico. Por que eles vão para o tráfico? Porque com certeza as políticas públicas não estão abraçando todas as dimensões. E aí por uma necessidade mesmo financeira, muitas vezes por uma necessidade social, aonde você precisa estar bem vestido, aonde você precisa ter bens para você ser aceito, ser inserido. Por isso que eu falo, inserção (Técnico 2).

Em setembro de 2010, a Fundação Getulio Vargas publicou um estudo intitulado “A Nova Classe Média: O Lado Brilhante dos Pobres” (NERI, 2010). Este estudo sugere que a classe média aumentou no Brasil, diminuindo a quantidade de pessoas em situação de miséria. Esta notícia é prelúdio de desenvolvimento, conforme o autor Thomas Friedman, citado na pesquisa. Segundo seu mais recente best-seller “O Mundo é Plano” (FRIEDMAN, apud ibid.), Friedman define a classe média como aquela que tem um plano bem definido de ascensão social para o futuro. “Esta fábrica de realização de sonhos individuais é o motor fundamental para a conquista da riqueza das nações. O combustível é o anseio de subir na vida; já o lubrificante seria o ambiente de trabalho e negócios” (FGV, op. cit.). Tal reflexão repercute a meritocracia presente na ideologia neoliberal, pois nos induz a pensar que a falta de condições

materiais, que proporcionam condições de vida com dignidade, é problema de cada um. A pesquisa também mostra que o Brasil ainda está entre os dez países mais desiguais do mundo e que ainda arrastamos a marca de aproximadamente 28 milhões miseráveis.

Frigotto (2009, p. 25) afirma que a diversidade que resulta de uma realidade social com igualdade de condições “constitui-se numa rica possibilidade de escolhas e de criação. Mas o diverso que resulta da desigualdade de condições não só é um pobre diverso, como não é diverso, mas sim desigual”

Para retratarmos os adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de liberdade assistida, valemo-nos deste mesmo autor quando caracteriza os jovens que cursam o ensino médio público. Filhos de trabalhadores assalariados que produzem suas vidas de forma precária, no campo ou na cidade. O autor (ibid, p. 25) especifica uma parcela desses jovens que fotografa o adolescente em conflito com a lei:

Há, também, um número significativo de jovens das grandes capitais, violentados em seu meio e em suas condições de vida, que se enquadram numa situação de risco permanente e que são alvos das mais diversas formas de violência, sendo a mais cínica a do Estado, sob o pretexto do “choque de ordem”. Trata-se de grupos de jovens que foram tão desumanizados e socialmente violentados que se tornaram presas fáceis do “mercado da prostituição infanto-juvenil” ou de gangues, que nada têm a perder ou constituem um “exército de soldados do tráfico”.

Eis os humanos demonizados pela sociedade: adolescentes filhos de trabalhadores, com condições precárias de sobrevivência que cometeram crimes contra o patrimônio, contra a propriedade.

O mundo dos direitos invisibiliza, ignora, mantém relação de temor em relação aos adolescentes demonizados. Por sua vez, estes se mostram por sua própria transitoriedade pela paisagem urbana, como um ruído; se expõem na tentativa de adentrar este mundo dos direitos. Dá-se o comportamento adaptado: (1) ignorar os jovens demônios ou tratá-los simplesmente como objeto de estudo e (2) expor-se ao mundo como estrutura social paralela. Os comportamentos podem ser oriundos das tentativas da sociedade de direito e do Estado através de suas políticas de assistência social, saúde, educação e outros programas não oferecerem resultados esperados destes meninos não obterem investidura nesta sociedade orientada pelo progresso e pelo consumo.

### 3.1.2 Mitos que Permeiam o Espaço das Políticas Públicas

Relacionado ao processo de demonização está o que Volpi (1997) classifica como mitos acerca do adolescente que comete o ato infracional: hiperdimensionamento do problema, periculosidade e irresponsabilidade penal. O primeiro mito sugere que boa parte dos crimes ocorridos no país é de autoria de adolescentes, o que não ocorre de fato. O próprio autor apresenta dados do Censo Penitenciário Brasileiro, do Ministério da Justiça, publicado em 1997 que demonstra que a média de presos por habitante no Brasil é de 88 por 100 mil habitantes, a média de adolescentes que cometem ato infracional é de 2,7 por 100 mil habitantes.

Nós tivemos uma experiência, é, eu achei positiva no ano de 2009, e eu acho, na minha opinião, que deveria ser dessa forma. Por exemplo, vai fazer mecânica e manutenção de moto com o SENAI [Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial], faz dentro do SENAI, para ele conviver não só com os adolescentes que cometeram o ato, mas com os adolescentes que também estão lá no SENAI. Houve uma tentativa no curso de informática e colocamos eles lá e não deu problema, mas houve uma discriminação do SENAI. Então, no ano de 2010 nós não conseguimos fazer isso, tá? Nós fizemos em 2009, 2010, não conseguimos. Tivemos que fazer apartado mesmo. (...) Agora me diga, você acha que lá no SENAI, aqueles meninos de lá não usam entorpecentes, é do mesmo bairro, é da mesma situação, às vezes tem rixas lá dentro. Então, às vezes o menino que está lá também é um contraventor, só que não foi pego. Diferente dos nossos que foram pegos (Técnico 1).

O depoimento do Técnico demonstra a resistência de uma instituição pública em conduzir cursos profissionalizantes misturando públicos: adolescentes em conflito com a lei e adolescentes sem antecedentes. Segundo ele, o grande receio da instituição é de que um grupo influencie o restante. Neste caso, o grupo considerado poderoso o suficiente para tal feito é o dos meninos perigosos. A reflexão deste técnico dá margem ao que Volpi (op. cit.) conceitua como o mito da periculosidade plasmada ao adolescente que comete o ato infracional. No entanto, basta que observemos os dados mencionados anteriormente que mostram que a maioria dos atos infracionais cometidos por adolescentes são contra o patrimônio seguido pelo uso de drogas para que tal mito seja desmistificado.

O pessoal da escola tem me dado muita dor de cabeça. Porque, o que diz o ECA? Que é direito do adolescente estudar. Então, não interessa se ele é um adolescente em conflito com a lei ou não, ele tem direito de estudar. Muitos diretores, professores, não vêem dessa forma: “Ah este menino dá..”. Ontem mesmo recebi uma ligação no final da tarde: “este menino dá problema ele não sei o que lá”, “ele vem, falou, falou, fez e aconteceu”... Quer dizer: “ele fez e aconteceu” a gente tem que acabar orientando, eles acham que nós temos que resolver o problema. E não é. Eu não vou dar jeito num guri desse jeito. Ele me respeita aqui muito, e eu vou orientar ele. Eu não vou pegar um guri e falar: “você vai sentar e você vai estudar”. Entendeu? Aí acham ruim, aí reclamam, muitos não querem fazer matrícula, você tem que dizer que vai acionar o Ministério Público. Às vezes você tem que orientar aos pais para irem ao Ministério Público, entendeu? Às vezes você liga lá e resolve. O que é que nós temos feito: ligamos lá na central. Ligo na escola: “Não tem matrícula?” “Não”. Aí vou lá e ligo na Central do município: “Tem vaga para tal escola?” “Tem” “E por que é que a escola não quer matricular?”. Aí o município vai lá e resolve. Entendeu? Às vezes é má vontade do profissional porque às vezes não entende. Tudo bem que é um adolescente que dá trabalho, eu entendo. Entendo exatamente o problema, que dá trabalho. Mas é uma busca pelo direito né? (Técnico 3).

Segundo pesquisa realizada pelo Instituto Latino Americano das Nações Unidas para prevenção do delito e tratamento do delinqüente (ILANUD, 2007), os crimes graves atribuídos aos adolescentes no Brasil não ultrapassam 10% do total de infrações. A maioria, 68,2 % dos atos infracionais, é contra o patrimônio. Os casos considerados como crimes hediondos são extremamente raros, podendo ser considerados exceção. Conforme tabela que este instituto utiliza em sua pesquisa para ilustrar o dado:

<b>Atos infracionais (2)</b>	<b>TOTAL (%)</b>	<b>Interior (%)</b>	<b>Capitais (%)</b>
<b>Crimes contra o patrimônio</b>	<b>62,8</b>	<b>56,6</b>	<b>68,2</b>
Roubo	34,7	19,1	48,3
Furto	22,0	30,0	15,0
Outros crimes contra o patrimônio	3,8	4,6	3,1
Roubo e outros	1,2	1,2	1,3
Furto e outros	1,1	1,7	0,5
<b>Crimes contra a pessoa ou costumes</b>	<b>13,6</b>	<b>16,2</b>	<b>11,4</b>
Lesão corporal	4,3	5,9	2,9
Homicídio	4,1	3,3	4,8
Ameaça e outros	1,9	2,2	1,6
Crime contra os costumes	1,7	2,3	1,1
Outros crimes contra a pessoa	0,8	1,4	0,3
Lesão corporal e outros	0,5	0,7	0,2
Homicídio e outros	0,4	0,3	0,5
<b>Crimes/delitos relacionados ao tráfico e uso de drogas</b>	<b>5,2</b>	<b>3,6</b>	<b>6,6</b>
Tráfico de drogas	9,6	9,4	9,7
Uso de drogas	2,8	4,1	1,6
Tráfico de drogas e outros	0,4	0,3	0,5
Outros delitos da Lei de drogas	0,3	0,6	0,1
Uso de drogas e outros	0,2	0,2	0,1
<b>Outros crimes, delitos e contravenções</b>	<b>10,3</b>	<b>12,8</b>	<b>8,3</b>
Porte ilegal de armas e outros	5,2	3,6	6,6
Delitos de trânsito	1,7	2,7	0,7
Contravenções penais	1,5	2,9	0,3
Crime contra a paz e administração pública	1,0	1,7	0,5
Outros crimes	1,0	1,9	0,2

Fonte: Ilanud, Pesquisa Mapeamento Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – Listagem dos processos de execução de medidas socioeducativas nas varas competentes – 2007.

Nota 1: Exclui casos sem informação sobre o ato infracional cometido pelo adolescente (15,3% do total da amostra).

Nota 2: Para a relação completa dos atos infracionais elencados nas listagens e da forma de agrupamento realizado para possibilitar as análises, ver anexo B.

O terceiro mito diz respeito à irresponsabilidade do adolescente, que é gerada pela compreensão da população de que a inimizabilidade dos adolescentes ocasiona a impunidade. Como se o adolescente por ser inimputável não fosse responsabilizado perante a lei, como prevê o Estatuto da Criança e do Adolescente. Volpi (op. cit.) assevera que este conjunto de fatores provoca a intolerância e o preconceito.

### **3.1.3 As Demandas da População e as Respostas das Políticas Públicas**

Segundo Volpi (op.cit.) existe certa tensão entre as expectativas da sociedade e as expectativas de cada indivíduo em relação aos papéis que lhe são impostos. O comportamento desviante da conduta muitas vezes é utilizado para se alcançar os objetivos a ele confiados. Entre camadas menos favorecidas, as metas de ascensão social são buscadas de diferentes formas, que não sempre se inserem nas normas sociais vigentes, sendo daí a origem de normas de conduta paralelas para uma convivência não fundamentada na conduta social vigorante.

(...) já aconteceu uma situação da seguinte forma, no curso profissionalizante, o adolescente veio fazer, da comunidade. Falou “Ah então”, o curso não é oferecido gratuitamente, se ele quiser o curso de manutenção tem que pagar no SENAI, “Então eu vou ter que cometer um ato infracional pra ter gratuidade no curso?” Sabe, então, a gente tem que tomar cuidado com essas coisas e não dar prioridade pra isso, não é? (Técnico 1).

Nem sempre critérios de acesso ou desligamento adotados pelas políticas públicas são compreendidos pela população. O adolescente citado pelo técnico o questiona quanto ao critério de acesso ao serviço, que no caso era somente oferecido ao adolescente em conflito com a lei. A recíproca é verdadeira quando a população cria o que Yaszbeck (1999) denomina estratégias de sobrevivência para atender aos critérios impostos pelas políticas sociais.

A sociedade paralela à sociedade de direitos possui normas de convívio próprias. Estas normas permeiam o aceitável convívio dos indivíduos dela constituintes. O julgamento dos atos destes indivíduos pela sociedade de direitos assim como o amparo (às vezes) oferecido só lhes são ordenados mediante a aparência desta segunda sociedade. Dentro desta sociedade a liberdade advém da necessidade. O furto pode ter sua origem na ausência do alimento e do vestuário. Somente há percepção desta segunda sociedade quando esta por seus atos aparece (ou incomoda) a primeira. Os direitos e deveres que assistem a primeira

sociedade orientam-na segundo sua conduta, sendo que esta segunda sociedade não possui contato direto com as leis, está sujeita ao seu próprio senso de conduta uma vez que o certo e o errado, assim como a justiça e a bondade, existem por sua própria natureza em seu próprio ser (ARENDDT, 2008).

Uma observação muito presente nas entrevistas diz respeito à discrepância da demanda para as políticas públicas e os escassos serviços oferecidos pelas mesmas. Destaca-se a Assistência Social, principalmente por ser a responsável pelos programas de transferência de renda:

A última vez que eu encaminhei para o Bolsa Família eu fiquei sabendo que tinha cinco mil famílias na frente, isso foi no ano passado, no meio do ano. Eu não sei como é que tá hoje... Não sei como é feito, mas parece-me questão de prioridade, quem precisa mais, quem precisa menos... Vale renda a mesma coisa. Só que esse adolescente que eu atendo precisa para hoje. Este é que é problema.. Então os problemas que surgem aqui são sempre para agora, nunca aparece coisas que dão para resolver depois, é tudo para ontem. E a gente tem que dar um jeito, liga aqui, corre ali, corre lá, liga para um parente. Entendeu? (Técnico 3).

A Saúde também se destaca pelo volume de atendimentos. Se considerarmos que mais de 70% dos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas de liberdade assistida, são usuários de substâncias psicoativas o serviço de saúde mental, implementado nos Centros de Atendimento Psicossocial (CAPS) são de fundamental importância no atendimento do adolescente.

Outra questão da Saúde, a maioria destes adolescentes é dependente químico, até o caso de assalto à mão armada, tráfico, furto, é dependência química. Isso a gente já pode identificar nos primeiros atendimentos, o que é que aquele adolescente necessita? De intervenção médica, não só um psicólogo aqui atendendo ele uma vez por semana, ele vai precisar de múltiplo apoio, muitas vezes ele precisa ser medicado. Que o local que a gente tem hoje? CAPS/AD [Centro de Atenção Psicossocial/Álcool e Droga] e CAPS/I [Centro de Atenção Psicossocial/Infantil], absorve toda a demanda? Não absorve. E aí quando esse adolescente precisa ser internado, dentro da SAS [Secretaria Municipal de Assistência Social] a gente só pode contar hoje com o “Esquadrão da Vida” [Organização não governamental que atende usuários de substâncias psicoativas], e muitos adolescentes não tem o perfil para fazer o “Esquadrão da Vida”. Por quê? Porque no “Esquadrão da Vida” não tem médico para medicar, muitos deles têm um alto grau de ansiedade, não dá para tirar o cigarro de uma vez, e o “Esquadrão da Vida” tem vários critérios e é muito ligado com o religioso e atividade laboral. Para os nossos adolescentes isso não resolve. Essa é uma carência que nós temos também. Eu acho que poderia ampliar essas parcerias com outras clínicas, que não tivessem só o cunho religioso, como é o “Esquadrão da Vida” (Técnico 2).

A política social de Habitação é citada diversas vezes como de difícil acesso a esta população.

Só que aí o que eu percebo também que não é má vontade, é que tem muita gente na fila. Tem muita gente na espera. Por mais que se construam casas e casas e casas, ainda tem muita gente que acaba ficando sem ter a sua moradia. Entendeu? Eu fiz vários e vários e vários encaminhamentos para EMHA [Empresa Municipal de Habitação]. Eu não consegui. Eu não sei se é a questão da renda, eu não sei o que é, mas não consegue... Fica esperando, esperando... (Técnico 3).

Ah, por exemplo, Habitação é... Olha... É complicado! Porque os meninos, a maioria, estão em extrema situação de vulnerabilidade social, entendeu? Então eu vou, faço a visita domiciliar, assim... A situação da moradia precária então é feita toda essa ponte com a Habitação. Muitas vezes, assim, existe toda uma burocracia por trás disso, né, então é... São assim, casos... Eu... eu tô na unidade há um ano e pouquinho. Casos assim... complicados, referente à habitação que não foram... não foram atendidos. Entendeu? Aí vai e fica numa lista de espera. Eu como assistente social vou lá, forço pra ficar conversando tal, tal, tal, tal. É... Não é atendido, entendeu? Aí o que eu... Foi orientado pra nós... Fazer assim a ponte entre... Secretaria com Secretaria. Vamos supor: encaminhar o relatório pra minha... pra minha coordenação e a coordenação encaminhar e ver se o relatório é plausível. De, digamos assim... Encaminha pra secretaria pra secretaria fazer essa ligação com a Habitação. Então isso às vezes demora. E aquele adolescente “tá” lá... A casa tá enchendo d’água (Técnico 6).

As situações mencionadas pelos Técnicos são consequências da ação de um Estado reduzido ao mínimo no que tange à implementação das políticas sociais. O corte nos gastos sociais é prerrogativa para a construção de um Estado que atenda as demanda do capital. Como já tratamos anteriormente, temos um Estado que intervém na economia, no mercado, a serviço dos interesses do capital, e se esquivava da garantia dos bens e serviços aos indivíduos, transferindo-os para a sociedade civil.

Assim o modelo é um Estado que reduz suas intervenções no campo social é que apela a solidariedade social, optando por programas focalistas e seletivos caracterizados por ações tímidas, erráticas e incapazes de alterar a imensa fratura entre necessidades e possibilidades efetivas de acesso a bens, serviços e recursos sociais. Cresce o terceiro setor (YAZBEK, op. cit., p.37).

Na versão neoliberal, o Estado ao invés de oferecer proteção integral ao indivíduo, mostra-se por meio de ações compensatórias que asseguram o mínimo de subsistência. Ações para aliviar a pobreza. Na área social os programas residuais aplicados à população remontam à prática filantrópica utilizada pelos liberais para minimamente amortecer as consequências do capitalismo em época de imensa crise (ibid., 2001).

### 3.2 INTERLOCUÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Um dos principais desafios aos técnicos que trabalham com a liberdade assistida é o de obter um retorno dos encaminhamentos enviados às políticas de Educação, Saúde, Segurança Pública e até mesmo serviços no âmbito da Assistência Social.

Nós temos sempre esta busca do feedback, então é o adolescente que responde e muitas vezes nós que vamos de encontro a estas políticas. “Eu encaminhei um adolescente aqui, ele precisa desse atendimento, eu quero saber o que aconteceu”. Agora esperar que eles dêem este retorno, este fluxo, não existe. Não é uma via de mão dupla (Técnico 2).

Não tem um feedback institucional já formalizado. A mesma coisa quando você encaminha para o tratamento de usuário né, Esquadrão da Vida; a gente tem que ir atrás, não existe uma porta de comunicação institucional formalizada, e aí é um perigo porque se eu não me interessar, se eu falo “não encaminhei por pós-trauma, problema é do menino né”, se eu não faço este acompanhamento ele se perde na jogada (Técnico 1).

Os Técnicos atribuem esta falha no serviço de contra-referência à demanda de trabalho excessiva e a iniciativa dos profissionais que atendem nas demais políticas.

Mas assim... No momento que eu acionei de certa forma, eu tive um respaldo. Lógico que foi um encaminhamento pontual e que ele aconteceu. E ele ainda não se desdobrou porque o ano escolar tá iniciando agora, então não é assim, você encaminhar e a rede receber. É você encaminhar, a rede receber e acompanhar junto com você. Então ela assim... É todo um processo na realidade né... O encaminhamento não acaba no momento que você encaminha, ele tem todo um desdobramento de acompanhamento, de como é que foi a inserção desse indivíduo no, no... na... dentro da política né... De como... Como está sendo a relação dele com aquele órgão e os respaldos que esse órgão vai lhe dar também em relação ao acompanhamento. Então é todo um processo né... Esse processo ainda não vivenciei (Técnico 5).

Porque vai dar mais trabalho para esse pessoal, por exemplo, eles já têm o trabalho deles, aí a gente vai lá e pergunta do menino. Já vai atrapalhar o trabalho deles. Eles já têm muitos relatórios para fazer, quantitativamente, qualitativamente, daí vem: “vai passar mais relatório para gente”. É complicado (Técnico 4).

É possível perceber, por meio dos relatos dos técnicos, que a interação entre as políticas sociais, carros-chefe do SINASE, responsáveis pelo atendimento do adolescente que cumpre medida socioeducativa é muito tímida. A aproximação ocorre por meio do documento denominado “Encaminhamento” (Anexo 1) que não assegura o atendimento na política contra-referenciada.

A maioria. Principalmente no que diz à Saúde e Educação. Encaminhamento nosso, daqueles encaminhamentos, não tem validade nenhuma, você colocar lá: “encaminhamos o adolescente”. Quando é dentro da SAS [Secretaria de Assistência Social], é mais fácil, quando você encaminha para um CRAS [Centro de Referência da Assistência Social]. O que eu faço: eu encaminho, mas eu ligo para conversar com a técnica de lá “*olha eu tô encaminhando o menino tal tal tal*”, apesar dele ter, a gente nunca toca no ato infracional, mesmo porque essa é uma informação sigilosa. Até para não expor este adolescente para não chegar lá e receber toda uma resistência do serviço. Então nós entramos em contato telefônico e às vezes é necessário ir pessoalmente, dentro da SAS isso é mais tranquilo. Agora, quando se trata de Educação e Saúde, é uma dificuldade muito grande, principalmente porque no nosso encaminhamento vai escrito lá: UNELA [Unidade de Atendimento em Liberdade Assistida] - Liberdade Assistida: “ah mais um guri-problema que vocês estão encaminhando aqui, não quero” (Técnico 2).

Outros espaços no quais estes técnicos se encontram são as capacitações promovidas pela Escola de Conselhos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS e eventos promovidos pela SAS e Ministério Público.

É como se todos os setores não estivessem acostumados com a clientela. A municipalização mesmo foi realizada no final de 2009. Então é ainda é muito nova, nós ainda estamos fazendo curso de capacitação de orientação, junto a esses outros setores. Tem uma equipe daqui, que faz o curso de capacitação de capacitadores da Universidade Federal, e a partir daí a gente repassa essas informações para rede. Seria Saúde, educação, habitação, que no caso estaria muito na justiça para ter acesso. Então a gente chama todas essas pessoas para que a gente possa discutir a realidade do adolescente em conflito com a lei. E aí existem palestras, discussões de como eles podem estar nos auxiliando na inserção do adolescente. (Técnico 7).

Enquanto a entrevistada acima aponta para um início de articulação entre as políticas, o Técnico 3, quando questionado se as políticas de Educação e Saúde participam da elaboração do Plano Individual de Atendimento, demonstra sua indignação falando da ausência dos técnicos das demais políticas públicas nas capacitações que são oferecidas.

Eles não vão nem nas capacitações que nós fazemos... Alguns casos da saúde foram, mas, a educação eu vejo muito pouco. E na maioria das vezes é o que mais nós temos, problema, dificuldade, entendeu? (Técnico3).

Sempre é feito convite, nas outras capacitações que nós estamos, raríssimas vezes eu vejo a educação. Sempre tem a área da saúde, a assistência está em peso... Mas, por aí você vê porque às vezes não está dando tão certo... (Técnico 3).

O técnico prossegue explicando que nas capacitações são tratados assuntos acerca do atendimento em medidas socioeducativas e do papel de cada política pública, mas os

representantes raríssimas vezes participam para tomarem tal compromisso para a implementação de seus projetos, ações, serviços ou programas.

Esses encaminhamentos são sobre o adolescente, então o que daria para fazer para ele, o que poderia ser uma proposta da saúde, poderia fazer proposta do que se pode fazer na educação, mas eles nunca estão lá para responder... Mas, a gente sempre acaba batendo de frente e acaba ficando muito vago (Técnico 4).

Embora o SINASE preconize o atendimento intersetorial ao adolescente em conflito com a lei, envolvendo todas as políticas sociais, com ênfase nas políticas de Assistência Social, Saúde, Educação e Segurança Pública, a Assistência Social é considerada a responsável maior pelo atendimento ao adolescente que cumpre medidas em meio aberto, no caso Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade. Tal situação ocorre porque nesta política, como já explicamos anteriormente, o atendimento a este público específico está previsto para ocorrer nos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS).

Nas demais políticas, Educação e Saúde, portanto, não há o recorte para o atendimento ao menino que comete o ato infracional. Eles são atendidos porque apresentam demandas específicas e comuns aos demais adolescentes. Ou seja, não há nenhum tipo de ação diferenciada destas políticas por se tratar de um adolescente em conflito com a lei. Há, segundo os técnicos, um “tratamento diferenciado” no geral preconceituoso.

A Saúde, como que eu posso dizer, o fluxo deles é o mesmo de qualquer outra pessoa, entende? Se ele precisa de um neurologista, se eu percebo aqui que o adolescente, se ele me diz, é um dos casos que eu tenho, fortes dores de cabeça, ele tem tremores na mão, então, assim, é um caso que me alarma, me alerta, mas na Saúde não, ele vai entrar na fila, ele tem que ir na UBS [Unidade Básica de Saúde] do bairro para ter um registro lá no, não sei como é que chama o sistema que eles utilizam lá, para que ele possa entrar na fila de espera do CEM [Centro de Especialidade Médica] e daqui três, quatro cinco seis meses ele ser atendido por um neurologista (Técnico 2).

Tem umas dificuldades, não é muito fácil. Acho mesmo até dentro da saúde até que não, até que atende tal, a escola é... Discrimina quando sabe que o adolescente é infrator, muitas negam a matrícula, tem que ter uma interferência direta. Você encaminha e espera que a mãe resolva, você não vai tomar o papel do pai, aí eles chegam: “ai, não quis fazer não”, “a não quis fazer, não quis matricular, não quis fazer”, aí tem que ter uma interferência da instituição, da Secretaria da Assistência, através da gente na Secretaria de Educação que teria que ser, é um direito deles se matricular, né? (Técnico 1).

Os técnicos foram unânimes ao afirmarem que quando há um atendimento diferenciado nas demais políticas ocorre graças à interlocução de outros técnicos que na maioria das vezes são pessoas que conhecem.

O que eu questiono muito é que muitas vezes em situações exitosas, parte do profissional, muitas vezes, e não com uma política como via de regra. E se você questiona, não, mas a política tá aí, é só ser executada. Então passa a ser uma coisa só é, “ah não, tem facilidade de interlocução com a promotoria, tem facilidade de interlocução com o juizado, tem a facilidade de interlocução com a Saúde com a Educação”. Não, você tem facilidade de interlocução com o Juiz, não com o Judiciário, você tem a facilidade de interlocução com a [fulana] para as vagas da Educação, não com o sistema educacional, você tem a facilidade de interlocução lá com a [ciclana] da Funtrab, então passa a ser algo pessoal e não da política pública. “Ah você tem facilidade com o fulano da Saúde” (Técnico 1).

Segundo Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) a lógica intersetorial de organização e atuação deve referir-se basicamente à população. As prioridades para o atendimento devem romper a setorialidade e serem definidas a partir de problemas da população, cujo equacionamento envolve ações integradas de vários setores.

Se aplicarmos tal conceito ao atendimento ao adolescente que cumpre medida socioeducativa de liberdade assistida, um fator que seria preponderante seria o tempo. Como já citado anteriormente nas entrevistas, os meninos têm pressa principalmente porque sua chegada até o ato infracional é marcada por uma série de negligências do poder público. Ele tem necessidades urgentes. Os técnicos têm muita dificuldade de trabalhar tal urgência com as políticas de Saúde e Educação. Quando muito conseguem estabelecer contatos pessoais com outros técnicos que tentam prestar um atendimento mais ágil apesar de toda a demanda de trabalho já existente.

Em sua nova formatação, no atendimento da Proteção Social Especial em média e alta complexidade estão contidos grupos da população que têm sua situação de miséria potencializada por danos pessoais. Essas pessoas precisam de atendimento de todas as políticas sociais, o que ocorre, no entanto são atendimentos parcos de cada política que aliviam os efeitos da fome e da miséria.

Atender a população de forma integrada significa atender às suas necessidades de maneira integral, mas o atendimento nas políticas sociais é fracionado. Atender ao adolescente que comete o ato infracional seguindo aos preceitos da intersetorialidade ditados por seus teóricos implicaria no mínimo em recursos, financeiros e de recursos humanos que assegurassem a dignidade no atendimento.

### 3.2.1 Instrumental de Ligação entre as Políticas Públicas

O SINASE aponta o Plano Individual de Atendimento – PIA como ferramenta para o acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente e na conquista de metas e compromissos pactuados com esse adolescente e sua família durante o cumprimento da medida socioeducativa. Sua elaboração tem início na acolhida do adolescente no programa de atendimento e o requisito básico para sua elaboração é a realização do diagnóstico polidimensional por meio de intervenções técnicas junto ao adolescente e sua família, nas áreas: a) *Jurídica*; b) *Saúde*; c) *Psicológica*; d) *Social*; e) *Pedagógica*.

Este documento deve focar os interesses, potencialidades, dificuldades, necessidades, avanços e retrocessos. “A evolução ou crescimento pessoal e social do adolescente deve ser acompanhado diuturnamente, no intuito de fazê-lo compreender onde está e aonde quer chegar e seu registro deve se dar no PIA” (BRASIL, 2006, p.52).

O PIA elaborado pela equipe técnica da UNELA - Unidade de Atendimento em Liberdade Assistida, segue o roteiro sugerido pelo governo do Estado (Anexo 2). A equipe compreende que o roteiro não atende a todas as demandas do serviço, então realiza algumas alterações de acordo com cada atendimento. Os técnicos desenvolvem seu trabalho de forma personalizada. No geral o PIA consta com os atendimentos feitos pelo Serviço Social e pelo Setor de Psicologia.

O Serviço Social se incumbem da acolhida, primeiro atendimento realizado com o adolescente. Consiste na informação sobre as regras para o cumprimento da medida, o levantamento e encaminhamento das necessidades mais urgentes, que serão supridas, em boa parte, nas demais políticas públicas. Na sequência este adolescente é encaminhado ao setor de psicologia que vai realizar o acompanhamento psicológico.

Embora ocorra em ambientes diferentes, os técnicos realizam o acompanhamento em dupla. Para cada adolescente é designado um assistente social e um psicólogo que vão acompanhar o cumprimento da medida até a extinção do processo no Judiciário.

A reunião das ações desenvolvidas pelo serviço social e setor de psicologia, forma o PIA que compõe o processo judicial.

Ele é elaborado junto com o adolescente. Entendeu? Acontece que nós temos o PIA aqui separado. Nós temos a parte judicial, a parte psicológica e o PIA. Temos 3 documentos. Como eu faço? Eu vou combinar com ele. E o que é? Você vai planejar como que vai ser este atendimento com o adolescente. Você vai sentar e conversar com ele sobre as medidas e vamos estabelecer regras e limites a partir de agora. Eu faço isso com o adolescente, a psicóloga também faz a parte dela, que é a anamnese. E aí o PIA... Normalmente quem tem preenchido é o psicólogo. Mas, nós sempre sentamos juntos e fazemos todo o andamento de como vai ser, porque no PIA que a agente viu tem a questão odontológica, tem a questão da saúde, tem tudo certinho. Sempre isso é colocado e é feito junto e é colocado no relatório (Técnico 3).

A única coisa que eu vou te dizer é o seguinte, o nosso PIA é muito limitado, é muito sintético, então na verdade, a gente anota a evolução psicológica e evolução social. As coisas vão acontecendo a gente vai anotando ali. Se há necessidade de encaminhamento, aconteceu tal coisa no dia tal, aí nós fazemos um estudo de caso com os colegas assistentes sociais e aí são realizados encaminhamentos. E aí talvez você tenha dificuldade de entender como se dão esses encaminhamentos (Técnico 7).

Uma situação constatada na fala dos Técnicos é a possibilidade do adolescente ter mais de um PIA. Acontece quando esse adolescente é oriundo de uma medida de Privação de Liberdade, a unidade em que ele esteve internado também formula um PIA, seguindo uma metodologia própria. Mesmo na Assistência Social podem ser elaborados dois PIAs para o mesmo adolescente. Isto ocorre quando o adolescente comete outro ato infracional enquanto está em cumprimento de medida e o juiz designa-lhe outra medida em meio aberto, mas que é cumprida em outra unidade da Assistência Social. Neste caso é elaborado outro plano.

Atualmente não. Na elaboração do PIA, ele é feito pela Segurança Pública se ele passa pela UNEI, como ele está ligado à Secretaria de Segurança Pública e Justiça aí é feito um PIA lá. Só que esse programa não vem para nós, fica lá na instituição. Se pedirmos, temos acesso a este PIA, mas deveria ser uma comunicação normal, né? Então ele faz outro PIA aqui e já deveria ter saído com um prontuário de lá. E ele faz outro PIA aqui. Aí, se daqui, por exemplo, ele vai concomitantemente, ele vai fazer prestação de serviço à comunidade e liberdade assistida, tudo é dentro do CREAS, a gente faz um PIA na PSC e um PIA na LA. Então tá fracionando o indivíduo desse jeito. Tem vários PIAs. “Ah, ele passou pela UNEI, daí ele veio pra cá e ao mesmo tempo ele foi pego em uma contravenção simples como pilotar moto sem CNH” porque ele é adolescente, né, e aí vai fazer prestação de serviço à comunidade. Ele faz um PIA na PSC, um PIA na LA e tem um PIA no regime fechado. Aí tem três PIAs. Então é uma falha grave, então isso precisa ser corrigido ou precisa ser melhor elaborado. Talvez com o sistema informatizado isso né, acabe mudando. Agora a Saúde não faz PIA, a Educação não faz PIA. Eles não vêem o adolescente como responsabilidade deles (Técnico 1).

O Plano Individual de Atendimento orienta o trabalho do Serviço Social e do Setor de Psicologia, mas não é ferramenta de trabalho para as demais políticas públicas. Questionados sobre a participação das demais políticas públicas na elaboração deste documento, os

Técnicos informaram que em momento algum os técnicos das demais políticas participam. O PIA tem uma trajetória de dois pontos representados pela Assistência Social e o Judiciário.

O PIA, está nas nossas mãos, apenas; não existe essa interlocução. Não existe, por exemplo, grupo de estudos. Você fazer um grupo de estudos aqui chamando a Saúde, chamando a Educação, hoje não existe. Imagina o ganho que seria se nós pudéssemos fazer essa troca, mas não tem. Nos que juntos com a família e o adolescente elaboramos este PIA, as suas necessidades e realizamos encaminhamentos. Agora se aquilo vai se efetivar ou não, aí nós dependemos também da Rede, da Rede funcionar ou não. O que funciona é nossa rede pessoal (Técnico 2).

O roteiro do PIA ao qual tivemos acesso apresenta questões que são desenvolvidas pela equipe técnica juntamente com o menino atendido. As questões tratam do ato infracional e expectativas com relação ao cumprimento da medida, relação familiar, questionamento acerca do temperamento e comportamento, situação profissional e aptidões para o processo de profissionalização; um item destacado de Esporte e Lazer, outro que trata da situação de Saúde e finaliza com um levantamento das relações comunitárias e institucionais estabelecidas pelo menino no âmbito da religião, escola, dentre outros.

A única coisa que eu vou te dizer é o seguinte, o nosso PIA é muito limitado, é muito sintético, então, na verdade, a gente anota a evolução psicológica e evolução social. As coisas vão acontecendo a gente vai anotando ali. Se há necessidade de encaminhamento, aconteceu tal coisa no dia tal, aí nós fazemos um estudo de caso com os colegas assistentes sociais e aí são realizados encaminhamentos (Técnico 7).

Sendo assim, professores e técnicos das demais políticas que atendem ao adolescente que cumpre medidas, não tomam conhecimento e conseqüentemente ficam alheios ao processo de cumprimento da medida. A comunicação acerca do atendimento se dá por meio dos encaminhamentos, como já mostramos anteriormente.

O sistema de informação é apontado pelos Técnicos como uma ferramenta futura capaz de interar todas as políticas acerca do atendimento socioeducativo. Este sistema seria implantado em todas as secretarias e possibilitaria verificar a ação executada por meio de cada política pública com relação a cada adolescente em atendimento.

Existe a proposta o SIPIA/SINASE [Sistema de Informações para a Infância e Adolescência/Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo] que aí sim, através do SIPIA/SINASE que é um sistema informatizado, vai estar na rede todo o histórico do adolescente. (...) Com o SIPIA/SINASE vai estar todo o histórico dos encaminhamentos dele, todo o Programa de, o tal do PIA né, o Programa de atendimento dele (Técnico 1).

O atendimento que deveria ocorrer de maneira a assegurar seus direitos (educação, saúde, assistência social, cultura, segurança pública, trabalho, habitação etc.) e na atuação do Sistema de Justiça, ao contrário do que apregoa Nogueira Neto (2008), não respeita os problemas apresentados pelo adolescente e ocorre de maneira fragmentada e dispersa.

### **3.2.2 A Intersetorialidade e a Liberdade Assistida**

Segundo Nogueira Neto (2001) a intersetorialidade é compreendida como uma alternativa às insatisfações das instituições em dar repostas às demandas sociais e aos problemas complexos vivenciados pela população. Para o autor, a lógica intersetorial proporciona uma visão completa dos fluxos e procedimentos que ocorrem no atendimento público ao adolescente em conflito com a lei e das suas conexões entre os vários e diferentes níveis do contexto.

Na prática, portanto, a realidade nos mostra as dificuldades enfrentadas rotineiramente para a implementação da ação socioeducativa voltada ao adolescente autor do ato infracional. Uma ação simples como dar retorno de atendimento só ocorre quando os técnicos da Assistência Social vão buscar nas outras pastas setoriais. As demais políticas por sua vez, ao retornarem o atendimento prestado, quando o fazem, finalizam sua parte e seguem ao próximo atendimento.

Os técnicos compreendem que a ação intersetorial consiste principalmente na efetivação do atendimento do adolescente nas demais políticas públicas.

Eu penso assim que no primeiro momento nós precisamos conhecer a rede e os serviços que a rede oferece. Como que eu vou encaminhar se eu não sei o que eles têm. E do mesmo modo eles precisam conhecer o nosso trabalho. Se conhecer. Este é o primeiro ponto pra mim. Depois haver este momento de grupo de estudo, estudo de caso. Entende? Eu vejo como fundamental para o trabalho. Você ter, por exemplo, toda sexta-feira à tarde, receber aqui pessoas da Saúde, da Educação, onde no meu ver técnicos juntos buscar solução. Então eu acho que este é um início para que seja possível este trabalho (Técnico 2).

Onde tudo funcionasse. O que eu precisasse funcionasse. Não digo assim, funcionasse 100%. Porque eu acho que 100% não existe. Mas que funcionasse 90% estava perfeito. Se eu conseguisse encaminhar, conseguisse uma resposta, uma devolutiva. “Eu não tenho a vaga, mas vem semana que vem.”... “Eu não posso marcar o médico hoje, exame para hoje, mas eu vou te dar este retorno” e já mandava, pelo adolescente mesmo, igual eles fazem. Não tem problema. Porque ele traz para mim, quando ele vai ele traz pra mim. Daí eu falo: “Ó, vai lá de novo. Não tem problema. Mas que tivesse essa resposta, tivesse como fazer o encaixe. Que na escola ele fosse respeitado. Que de cara ele já tivesse uma vaga. Outro problema grande que a gente tem é o EJA. Que só atende a partir de 18 anos. Que tivesse como fazer isso antes, porque ele não vai. Eu não posso colocar um menino de 16, 17, 18 anos para fazer o primeiro ano do ensino fundamental, porque ele não vai... Se eu tivesse esta possibilidade... Eu não sei se você lembra, há um tempo atrás existia uma... para pessoas idosas, pessoas assim, já adultas... de ensino que eles faziam. Eu nunca mais ouvi falar disso, para mim que isto acabou (Técnico 3).

Para Andrade (2005, p. 303) embora a cidade seja o *locus* para a prática intersetorial, as tentativas isoladas de implementação de um modelo intersetorial terão dificuldade de se impor por causa do duplo condicionamento que a organização exerce sobre o propósito e sobre o método, especialmente em um ambiente onde as políticas públicas percorrem três esferas de governo, que são hegemonicamente setorializadas. Para o autor esta prática deve ser pensada nas três esferas com condições de diálogo entre as partes.

Não existe interligação entre os poderes. Não existe. E brigam comigo porque eu tento. Eu tento ver se eu junto alguma coisa, não consigo. Então o menino está preso, está lá, vai ficar um tempo Eles fazem questão de separar o trabalho. O trabalho é bem separado. Interno, no momento que eu tiro da internação e mando vir para a Liberdade Assistida, quer dizer, aqui ele está no estado e aqui ele veio para a prefeitura. Perdeu tudo. Não existe uma continuidade. E eu não consegui até agora fazer esta interligação, não consigo. É menina, você aqui encontrou um “ninho de não fazer”. É terrível (Juiz de Direito).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)<sup>15</sup> aponta o sistema de garantia de direitos como sendo o resultado da articulação entre pessoas e instituições, que atua para efetivar o conjunto dos direitos infanto-juvenis. Fazem parte desse sistema: a família, as organizações da sociedade (instituições sociais, associações comunitárias, sindicatos, escolas, empresas), os Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares e as diferentes instâncias do poder público (Ministério Público, Juizado da Infância e da Juventude, Defensoria Pública, Secretaria de Segurança Pública). Seus eixos norteadores são: PROMOÇÃO – formulação de políticas públicas; DEFESA – responsabilização do Estado, da sociedade e da família; CONTROLE SOCIAL – espaço da sociedade civil articulada em conselhos, fóruns, frentes e pactos. A criança e o adolescente é responsabilidade do Estado, da Família e da Sociedade.

---

<sup>15</sup> Lei federal 8169/90

O grande problema é o seguinte: Você faz todo um trabalho com este adolescente aqui, ai você devolve para a sociedade. Para onde que ele vai? Mesmo local que ele estava. O que ele encontra? A mesma coisa que tinha antes. Então tudo que ele aprendeu aqui vai tudo para debaixo do tapete novamente (Juiz de Direito).

Embora o trabalho articulado entre os poderes tenha sido preconizado pela Constituição Federal de 1988 e no âmbito ao atendimento à infância e adolescência o Estatuto da Criança e do Adolescente conjecture tal articulação, na prática são implementadas ações fragmentadas e descontínuas.

Para Nogueira Neto (op. cit., 83), o trabalho intersetorial envolve muito mais que “justapor ou compor projetos e ações que continuem sendo formulados e realizados setorialmente”. Tal conceito implica a ação do Estado, através do Sistema Justiça e dos Sistemas das Políticas Públicas. Afirma o autor:

O tratamento das demandas e dos problemas vivenciados pelos adolescentes em conflito com a lei demanda uma visão integrada dos vários aspectos/processos que constituem a vida deles (saúde, emprego, educação, habitação, etc.). Por exemplo, ter saúde deve ser complementado com uma educação de qualidade, possibilidade de inserção no mercado de trabalho, etc.

Refletindo sobre a prática intersetorial os Técnicos apontam a importância dos técnicos que atuam nas políticas públicas como fundamental para sua concretização. Segundo eles, o comprometimento e a compreensão técnica podem promover uma ação intersetorial.

Atualmente... Pensar... Porque é muito complexo, né, você ter... você ter primeiro que... você... pra você poder fazer uma intersetorialidade, você precisa planejar essa intersetorialidade, porque não adianta você tirar o técnico lá da saúde, que ele vai [estar] na reunião preocupado com o horário que ele tem que voltar, e serviço que ele tem que fazer e prestar lá. Então assim é... é algo que exige uma sensibilização, uma construção de plano coletivo. Não adianta eu chegar na assistência e dizer o que a saúde tem que fazer. Não adianta a educação chegar com a saúde e cobrar. Então assim... é algo que exige planejamento, que exige as equipes terem a sensibilidade “pra” sentar, pra conhecer, né?! “Pra” saber de que forma que um pode potencializar o trabalho do outro, né?! Então assim... Hoje sem sistema, sem isso, simplesmente dizer “pronto, hoje todo mundo vai fazer intersetorialidade” eu acho que não é possível. Eu acho que é uma construção mesmo, né?! Um processo que exige... que exige mesmo... Tempo! (Técnico 5).

Esta compreensão é compartilhada com Nogueira Neto (op. cit.) que relaciona o conceito de intersetorialidade com as noções de conhecimento e poder profissional. Segundo o autor, o conhecimento, neste caso específico sobre disciplinaridade e interdisciplinaridade, “forma um conjunto de interpretações do mundo e das atividades humanas, com alguns

elementos prescritivos em relação ao modo de abordar a solução do problema” (NOGUEIRA NETO, op. cit., p. 84).

Contraditoriamente os mesmos Técnicos afirmam que mesmo com a participação dos técnicos ainda seria difícil a prática da intersetorialidade dadas às condições estruturais de funcionamento das políticas públicas. A demanda de trabalho acima da capacidade de atendimento é uma constante nas políticas sociais.

É se a política funcionar né? Se todo mundo fizer sua parte né, se você conseguir atendimento médico, para ser internado, se eu conseguir atendimento médico para ele, é? Se eu conseguir que ele vá para escola.... Seria o ideal, se perguntar para qualquer um daqui, todo mundo quer. Eu mandar o encaminhamento e este encaminhamento ser atendido (Técnico 3).

Na teoria, às vezes na cabeça do cara tá acontecendo, mas na prática não tá (Técnico 1).

É possível sim. Aí eu vejo que falta vontade política, falta investimento, e aí o investimento não seria apenas nas capacitações, mas em você realmente proporcionar um ambiente favorável para que isso aconteça (Técnico 2).

Fazer a parte que lhe compete, oferecer atendimento, fazer acontecer na prática ou proporcionar ambiente favorável para implementação das políticas públicas exige infraestrutura apropriada, recursos financeiros e humanos capazes de atender toda a população que necessita dos serviços públicos. Em contrapartida, como já afirmamos anteriormente, a realidade das políticas sociais obedece à lógica neoliberal de corte de gastos e focalização de atendimento. As políticas sociais obedecem aos percalços da política econômica.

Tal como nos afirma Saviani (2007), o Estado tem um importante papel na sociedade capitalista que consiste em impulsionar a política econômica, como meio de reproduzir e expandir o capital, em vista a consolidação e a expansão do capital, favorecendo, assim, interesses privados, em detrimento dos interesses da coletividade, o que caracteriza a política econômica pelo seu caráter anti-social.

Os efeitos gerados por esta política econômica concentradora de riqueza, contraditoriamente, ameaçam a continuidade do sistema econômico capitalista. Para contrabalancear estes efeitos, o Estado precisa promover políticas públicas ou políticas sociais, nas áreas de saúde, habitação, assistência e previdência social, cultura e educação.

Embora, nas sociedades capitalistas, o Estado esteja submetido aos interesses gerais do capital na organização e na administração do público, as políticas públicas, especialmente, as

de cunho social, são produto das lutas, pressões e conflitos entre os grupos e classes que constituem a sociedade. Em síntese, as políticas públicas são o resultado de barganhas e conflitos, consensos e embates entre os diferentes grupos ou classes que compõem determinada sociedade.

As políticas públicas implicam em escolhas e decisões, que envolvem indivíduos, grupos e instituições e, portanto, não são frutos de iniciativas abstratas, mas constroem-se na correlação entre as forças sociais, que se articulam para defender seus interesses. Deste modo, para entender como se elaboram as políticas públicas, em uma determinada sociedade, é preciso analisar seus significados históricos.

Tal como nos afirma o autor, as ações e orientações do Estado interferem no cotidiano de cada instituição educativa e dos sujeitos que a constroem. Compreender estas determinações e como elas se construíram é fundamental para que o profissional possa se posicionar criticamente diante delas e participar efetivamente na construção de políticas públicas que sirvam para contribuir na superação das injustiças e a exclusão social a que está submetida grande parte da população brasileira.

## CONCLUSÃO

Em 2009 foi publicada no New York Times e reproduzida pela Folha de São Paulo uma matéria que frisava a ousadia de dois empresários paquistaneses que faturavam cerca US\$ 1 milhão ao ano vendendo produtos eróticos. As chibatas utilizadas para castigar aos que desrespeitavam os severos códigos do islamismo fora descoberta em sua utilidade liberal e lucrativa. Os irmãos Qadeer -Adnan, 34 anos, e Rizwan, 32 anos, oriundos da periferia de Karachi, construíram uma loja de roupas com produção de dois mil modelos diferentes de produtos de disciplina e fetiche, entre os quais a chibata Mistress Flogger, para exportação aos Estados Unidos e Europa. O grande feito dos irmãos ocorre por residirem em um país no qual bares são ilegais e os pobres estão muitas vezes condenados à miséria perpétua.

Mas o que nos chama a atenção fora a estratégia encontrada pelos irmãos para manterem em segredo seus negócios. Tomaram medidas extremas para manter oculto um negócio que, em um país profundamente muçulmano como o deles, é não só ousado como arriscado. As mulheres, consideradas operárias de baixo nível educacional trabalham veladas, na montagem dos produtos que eles vendem, sem a menor ideia da finalidade a que os objetos servem. A reportagem segue até o diálogo de uma funcionária com um dos empresários que questionou qual era o propósito de uma espécie de saco de dormir usado em certas formas de bondage. Foi informada que servia para transportar corpos de soldados norte-americanos mortos no Iraque. Qual não será, se é que já não foi, a surpresa da trabalhadora quando descobrir o real sentido do saco de dormir?

Quando iniciamos a pesquisa tínhamos em mente responder a seguinte inquietação: como concretizar as práticas intersetoriais? Tal questionamento partia do pressuposto que esta seria a melhor alternativa para a implementação das políticas públicas. No entanto o mote de nossa investigação plainou sobre o como a intersetorialidade fora produzida, buscando não somente descrever, mas compreender a realidade (FRIGOTTO, 2008).

Kosik (1976) afirma que a dialética trata da coisa em si. A coisa em si não se manifesta imediatamente ao homem. Para compreendê-la há de se fazer o esforço e um certo *détour*. O pensamento dialético distingue entre a representação e o conceito da coisa. Kosik assevera que o que chamamos de conceitos são produtos das representações sociais. A praxis fragmentária do indivíduo é baseada na divisão do trabalho. Nesta praxis se forma o ambiente

material do indivíduo histórico e a atmosfera espiritual em que a aparência superficial é fixada com o mundo da pertensa intimidade natural.

Ao retirar a intersetorialidade do mundo aparente, buscando sua essência, foi possível compreender que a intersetorialidade no Brasil surgiu no campo das políticas públicas quando era implementada a reforma do Estado da década de 1990. Porém, é válido ressaltar, que o trabalho articulado entre os níveis de governo e a sociedade civil fora previsto na Constituição Federal de 1988. Paradoxalmente, ao Estado que restringe suas ações no campo das políticas sociais, a intersetorialidade é compreendida como meio para a transformação das ações desenvolvidas por elas. A necessidade da intersetorialidade demonstra antes de tudo a precarização das ações das políticas públicas. Neste sentido, é preciso refletir sobre as formas pelas quais são produzidas.

A crise profunda vivida pelo capitalismo trouxe em seu bojo mudança do sistema produtivo do modelo taylorista/fordista para a chamada empresa flexível e moderna. Neste período de intensas mudanças um novo comportamento deve ser moldado aos humanos, o pós-moderno. Estes humanos devem ter alta capacidade de adaptabilidade e mobilidade para atender às demandas do mercado.

Com as políticas sociais não ocorre de maneira diferente. Suas diretrizes são traçadas por organismos internacionais que têm a preocupação de aliviar a pobreza para evitar a revolta de uma legião de esfomeados e desta forma “ameaçar” o poderio do mercado. São políticas focalizadas baseadas na diretriz dos mínimos sociais que chegam ao município, o *locus* da intervenção, de forma fragmentada.

A fragmentação é a via de acesso das políticas públicas à teoria da complexidade e sua co-relata teoria da transdisciplinaridade. Apregoam a transcendência do pensamento fragmentado, que torna invisível as interações entre o todo e suas partes. A visão de complexidade remete à ideia de sustentabilidade para reverter o quadro de vulnerabilidade a que todos estamos submetidos, inclusive o planeta, na sua totalidade complexa. Tal perspectiva coaduna com o discurso do Banco Mundial, que já em 1968, na gestão de McNamara, além das preocupações imediatas em relação à pobreza, “afirmava-se que a demanda crescente por benefícios da industrialização induziria à interferência contínua sobre a natureza, cujos efeitos seriam irreversíveis para a biosfera” (FONSECA, 1998, p.6).

A teoria da complexidade engloba várias teorias recentes das ciências exatas aproximadas às teorias das ciências naturais e das ciências humanas. “Tais teorias estão sendo

usadas para entender as estruturas e os processos organizacionais complexos que transcendem às teorias clássicas sobre as organizações” (TORRES, 2005, p. 6).

Segundo Junqueira (2004, p. 3) “a intersectorialidade é uma lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas públicas e considerar o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas”.

No entanto, quando avançamos ao campo prático não percebemos a intersectorialidade e a fragmentação em campos opostos. Percebemos que a intersectorialidade constitui-se no ápice ao atendimento em medida socioeducativa de liberdade assistida.

Nas entrevistas que realizamos todos os entrevistados, sejam eles do Poder Executivo ou Judiciário, almejam pelo desenvolvimento da prática intersectorial. No entanto, não dispõem de infraestrutura para tal. Quando pensamos que a lógica do Estado mínimo é reduzir ainda mais os gastos sociais, é pouco provável que a infraestrutura seja adequada tão logo à prática intersectorial. O que há de sólido é a rede constituída por pessoas que por interesses diversos, dentre eles o de contribuir para o desenvolvimento do adolescente, exercem sua profissão com compromisso.

Verificamos que o Plano Individual de Atendimento (PIA) consiste em um documento informativo que compõe o processo judicial, assim sendo não podemos afirmar que sua aplicação promove a intersectorialidade no atendimento da liberdade assistida. Uma possível alternativa para promover a sincronização de informações, acerca dos atendimentos prestados pelas políticas ao público demandatário, possivelmente será o sistema de informação. Estabelecendo-se esta sincronização será possível agilizar o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, no entanto, não é possível afirmar que tal feito representaria uma ação intersectorial.

A articulação entre os três níveis de governo não foram suficientemente explorados em nossa pesquisa. Embora a medida socioeducativa de liberdade assistida seja implementada pelo poder público municipal, o processo de formação continuada dos técnicos é responsabilidade do governo estadual e seu respectivo financiamento provém dos três governos. Soma-se a isto a duplicidade de diretrizes provenientes das políticas de assistência social e direitos humanos, representadas pelos dois sistemas SUAS e SINASE. Uma análise mais aprofundada a este respeito permitiria verificar o processo de transformação da política pública da ideia à prática.

Outro aspecto a ser investigado é a influência das teorias da complexidade e transdisciplinaridade na formulação das políticas sociais e seus respectivos impactos na validação dos direitos sociais.

A intersetorialidade, ainda que não conhecida pelo coletivo da população que ela mesma assiste por meio das políticas públicas, se apresenta como um novo processo capaz de abrandar as diferenças desta desigualdade social. Porém, este novo processo também se apresenta com uma possível relação a progresso, relação esta enguirlandada pela mídia do poder público. O veículo desta idéia gera uma imagem de melhoras, sendo a condição tornando-se mesma. Neste sentido Benjamin (2006) afirma que o coletivo que sonha ignora a história. Para ele, os acontecimentos se desenrolam segundo um curso sempre idêntico e sempre novo. Com efeito, a sensação do mais novo, do mais moderno, é tanto uma forma onírica dos acontecimentos quanto o eterno retorno do sempre igual.

A fragmentação, bem como outros fatores que prejudicam a implementação das políticas públicas tem efeitos concretos na vida das pessoas que delas necessitam. A miséria e outros problemas advindos de uma situação estrutural, remediados por políticas públicas compensatórias emanadas de um Estado Mínimo que tem por missão aliviar a pobreza para a manutenção da harmonia da sociedade, ainda que trabalhadas de forma articulada, mantém a situação de desigualdade social. Entender a intersetorialidade como o meio para romper com esta prática histórica, significa a leitura parcial da realidade.

Comparemos ao saco de dormir da trabalhadora paquistanesa. O que será que estamos (re)produzindo? Cabem aqui as elucidações de Saviani (2007): compreender as determinações e o processo de constituição das políticas públicas é fundamental para que o profissional *possa se posicionar criticamente* diante delas e participar efetivamente na construção de políticas públicas que sirvam para contribuir na superação das injustiças e a desigualdade social a que está submetida grande parte da população brasileira.

## REFERÊNCIAS

AKERMAN, Marco. **Território, Governança e Articulação**. [s.l./s.d.]. Disponível em: <[http://www.cidadessaudaveis.org.br/art\\_marco\\_akerman.pdf](http://www.cidadessaudaveis.org.br/art_marco_akerman.pdf)>. Acesso em: 27 dez. 2009.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Mundialização do Capital**. A nova Degradação do Trabalho na Era da Globalização. Londrina: Praxis, 1999.

ALVES, Eduardo. Descentralização de Políticas Públicas no Brasil: Da Crise do Estado ao Neoliberalismo dos Anos 90. **V Encontro de Economistas da Língua Portuguesa. 5 -- 7 de novembro de 2003**. Fortaleza. Disponível em: <<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229538/Alves.pdf>>. Acesso em: 16/Mar/2011.

ALMEIDA FILHO, Naomar. Transdisciplinaridade e o paradigma pós-disciplinar na saúde. **Revista Saúde e Sociedade**, v.14, n. 3. São Paulo: 2005, p. 30-50. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v14n3/04.pdf>>. Acesso em: 31 dez. 2009.

ARAÚJO, José Prata. **Manual dos Direitos Sociais da População; as reformas constitucionais e o impacto nas políticas sociais**. Belo Horizonte: O Lutador, 1998.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 1999, p.111-141.

\_\_\_\_\_. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, 1996. Disponível em: [http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm) . Acesso em: 20 jun.2011.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 09-23. Disponível em: <http://firgoa.usc.es/drupal/node/3040>. Acesso em :04 jun. 2009.

\_\_\_\_\_. **As Origens da Pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor,1999.

ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro. **A Saúde e o Dilema da Intersectorialidade**. 30.08.2004. 364 p. Tese de Doutorado - Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Ciências Médica. Disponível em: <<http://libdigi.unicamp.br/document/?code=vtls000376076>>. Acesso em: 05 jan.2009.

ANTUNES, Ricardo. Trabalho e precarização numa ordem neoliberal. In: GENTILI, Pablo; FRIGOTTO, Gaudêncio (org.). **A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho**. 3 ed. São Paulo: Cortez Moraes, 2002, p. 35-48.

\_\_\_\_\_. **A desertificação neoliberal no Brasil** (Collor, FHC e Lula). São Paulo: Autores Associados, 2005a.

\_\_\_\_\_. O governo Lula e a desertificação neoliberal no Brasil. 2005b. Disponível em: <[http://resistir.info/brasil/r\\_antunes\\_jan05.html](http://resistir.info/brasil/r_antunes_jan05.html)>. Acesso em: 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mudo do trabalho. 13 ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

\_\_\_\_\_. **O caracol e sua concha:** Ensaio sobre a Nova Morfologia do Trabalho. [s.l./s.d.].Disponível em: <<http://www.ajlas.org/AJLASArticles/2005vol18no4/137-155-antunes.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2010.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana.** 10. ed. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

BADIA, D. D.; FERNANDEZ, J. C. A. Intersetorialidade e polarização paradigmática. **Revista Gestão Local e Territórios da Cidade.** 2004, p.124 -132. Disponível em: <[http://www.cidadessaudaveis.org.br/artigo\\_juan\\_denis.pdf](http://www.cidadessaudaveis.org.br/artigo_juan_denis.pdf)>. Acesso em: 27 dez. 2009.

BENSAÏD, Daniel. Zur Judenfrage, uma crítica a emancipação política. In: MARX, Karl. **Sobre a questão judaica.** São Paulo: Boitempo, 2010. p. 9-25.

\_\_\_\_\_. Na e pela história. Reflexões acerca de Sobre a questão judaica. In: MARX, Karl. **Sobre a questão judaica.** São Paulo: Boitempo, 2010. p.75-116

BENJAMIN, Walter. **Passagens.** Trad. Irene Aron e Cleonice Paes Barreto Mourão. Belo Horizonte: UFMG; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.

BIHR, Alain. **Da Noite à Alternativa:** O movimento operário europeu em crise. São Paulo: Boitempo, 1999.

BOITO Jr., Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Crítica Marxista,** Rio de Janeiro, n. 17, p.10-36, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Estatuto da Criança e Adolescente.** Lei 8069/90. Senado Federal. .Brasília: Editora do Senado, 1998<sup>a</sup>.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social.** Lei 8142/93. Senado Federal. Brasília, 1998b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Ministério da Previdência e Assistência Social. **A Gestão Social e os Programas para Crianças e Adolescentes** - Caderno do Agente: 37. Brasília: MPAS, 2002a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República.Comitê da Primeira Infância. **Políticas Intersetoriais em Favor da Infância.** Brasília, 2002b.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente **Sistema Nacional De Atendimento**

**Socioeducativo – SINASE.** Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: CONANDA, 2006.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. **Educação Integral e Intersetorialidade.** Secretaria de Educação a Distância. Educação Integral e Intersetorialidade. Ano XIX, n. 13, out. 2009.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **Concepção de Rede Intersetorial.** São Paulo. 2001. Disponível em: <<http://www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>>. Acesso em: 09 ago. 2009.

CASTANHO, Sérgio. Globalização, Redefinição do Estado Nacional e Seus Impactos. In: LOMBARDI, José Claudinei (org.). **Globalização, Pós-modernidade e Educação.** Campinas: Autores Associados, 2003, p. 13-35.

CONTERNO, Solange de Fátima Reis. O Banco Mundial e a Atualização da Retórica da Satisfação das Necessidades Básicas Expressas nas Áreas de Educação e Saúde nos Anos de 1990. In: FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. (et al.) **Educação, Políticas Sociais e Estado no Brasil.** Curitiba : Fundação Araucária, 2008. p. 237-272.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um Estudo Sobre seu Pensamento Político.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; MOTA, Nomaston Rodrigues. **Relação entre Descentralização e Intersetorialidade.** Disponível em: <<http://pedagogia.incubadora.fapesp.br/portal/posmudancaeducacional/POSdisciplinaSetores/CkagnazaroffEmota.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e Contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo.** São Paulo: Cortez, 1986.

ENGELS, Friedrich. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado.** 3 ed. São Paulo: Centauro Editora, 2008.

EVANGELISTA, Olina; SHIROMA, E. O. **Educação para o Alívio a Pobreza: Novo Tópico na Agenda Global.** Santa Catarina, s/d. Disponível em: <<http://www.gepeto.ced.ufsc.br/arquivos/eventoquitoeducacaoparaaliviodapobreza.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2010.

FIORI, José Luis. Governabilidade por que e qual? **Revista Teoria e Debate**, nº 29, jun./jul./ago. 1995. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/ensaio-governabilidade-por-que-e-qual>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. **O Consenso de Washington.** Palestra proferida no Centro Cultural Banco do Brasil. Rio de Janeiro, 04 set. 1996.

\_\_\_\_\_. Acumulação Mundial e Ingovernabilidade. In **Brasil no Espaço.** Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial como referência para a justiça social no terceiro mundo: evidências do caso brasileiro. **Rev. Fac. Educ.** vol. 24, n. 1, São Paulo, jan./jun. 1998. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-25551998000100004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-25551998000100004&script=sci_arttext)>. Acesso em: 13 mar. 2011.

FREITAS, L.; MORIN, E.; NICOLESCU, B. (Red.). **Carta da Transdisciplinaridade**. In: CONGRESSO MUNDIAL DE TRANSDISCIPLINARIDADE, 1., 1994, Setubal. *Carta...*Setubal: Convento de Arrábida, Portugal, 1994. p. 4.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a Crise do Capitalismo Real**. Cortez Editora: São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivani (org). **Metodologia da pesquisa educacional**. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2008, p. 69-90.

\_\_\_\_\_. Brasil e a Política Econômico-Social: Entre o Medo e a Esperança. **Trabalho Necessário**, Rio de Janeiro, 2005, p. 1-11. Disponível em: <<http://www.uff.br/trabalhonecessario/TN03%20FRIGOTTO,%20G..pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2011.

\_\_\_\_\_. Os circuitos da História e o Balanço da Educação no Brasil na Primeira Década do século XXI. Conferência de Abertura da **XXXIII Reunião Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED)**. Caxambu, MG, 17 out. 2010.

\_\_\_\_\_. Ensino médio no Brasil: “Juventudes” com futuro interdito. In: BRASIL, Presidência da República. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. **Juventude e Escolarização: Os sentidos do Ensino Médio**. Ano XIX, Boletim n. 13, Nov. 2009.

GOUNET, Thomas. **Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel**. São Paulo: Boitempo, 1999.

GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL - **As Medidas Socioeducativas em Meio Aberto**. Campo Grande: SETAS, 2008.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. 8 ed. São Paulo: Loyola, 2009.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n. 22, 2001, p. 102-110. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/Inojosa.pdf>>. Acesso em: 16 dez. 2009.

JUNQUEIRA, L.A.P.; INOJOSA, R.M.; KOMATSU, S. Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: A Experiência de Fortaleza. In: **XI Concurso de Ensayos Dei CLAD: “EI Transito de Ia Cultura Burocrática ai Modelo de Ia Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades Y limitaciones”**. 1997, Caracas. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>>. Acesso em: 02 nov.2009.

KEYNES. John M. O fim do laissez-faire. In: SZMRECSÁNYI, Tamás (Org.). **Keynes**. São Paulo: Ática, 1983, p. 106-126 Disponível em: <<http://www.cefetsp.br/edu/eso/globalizacao/fimlaissezfaire.html>>. Acessado em: 16 mai. 2010.

KOSIK, Karel. **A Dialética do Concreto**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KUENZER, Acácia. Desafios teórico-metodológicos da relação trabalho-educação e o papel social da escola In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Educação e Crise do Trabalho**. 9 ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008, p. 55-75.

JAMESON, Fredric. Pós Modernidade e Sociedade de Consumo. Ensaio “Postmodernism or the Cultural Logic of Late Capitalism” [Tradução de Vinicius Dantas]. **Revista New Left Review**, n. 146, jul./ago. 1981, p. 16-25.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para alívio da pobreza**.1998. Tese (Doutorado em Educação) Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1998.

LEITE, M. R. S. D. T.; DUARTE, V. C. Desafio da articulação entre políticas setoriais e intersetoriais: o caso da educação. In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago: CLAD. Disponível em: <<http://www.iiij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/leitemar.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2010.

MARX, Karl. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

\_\_\_\_\_. **O Capital** – Crítica da Economia Política, Vol. I – Livro Primeiro. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

\_\_\_\_\_. **Sobre a questão judaica**. São Paulo: Boitempo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Miséria da Filosofia**: resposta à Filosofia da Miséria do Senhor Proudhon. São Paulo: Centauro Editora, 2001.

\_\_\_\_\_. ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. 3 ed. São Paulo: Martin Claret, 2008a.

\_\_\_\_\_. **O Manifesto Comunista**. 18 ed. São Paulo : Paz e Terra, 2008b.

MÉSZAROS, I. O marxismo hoje. **Monthly Review**. vol. 44, n 11.p129-137. abr., 1993. Disponível em: <[http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/cm\\_2.7.pdf](http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/cm_2.7.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2010.

MENDES, Rosilda. **Cidades Saudáveis no Brasil e os Processos Participativos: os Casos de Jundiá e Maceió**. 2000. 239 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) Faculdade de Saúde

Pública da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-06112004-211843/>>. Acesso em: 05 jan. 2009.

MIRAGLIA, Paula. (Coord.) **Mapeamento Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – Relatório Resumido**. Brasil: ILANUD. Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente, 2007.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

NERI, Marcelo Cortês (Coord.). **A nova classe média: O lado brilhante dos Pobres**. Rio de Janeiro: FGV, CPS, 2010.

NILSON, Lucia Helena; GOUVEIA, M.J.A.; e FERREIRA, S.S. Apresentação da série Educação integral e intersectorialidade. In: BRASIL. Presidência da República. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. **Educação Integral e Intersectorialidade**, ano XIX, n. 13, Brasília, out. 2009, p. 9-12.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **O Sistema de Justiça e seus desafios político-institucionais: a garantia do pleno desenvolvimento dos adolescentes em conflito com a lei**. São Paulo : Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e Juventude, 2008.

NOZAKI, T. Hajime. Neoliberalismo e o seu revigoramento na crise. **Correio do Estado**, Campo Grande, 06 jun. 2009. Disponível em: <<http://conlutas.org.br/site1/exibedocs.asp?id=3180&pagina=3>>. Acesso em: 03 out. 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor – Capital, força de trabalho e fundo público. **Revista Novos Estudos CEBRAP**, n. 22, out. 1988. Disponível em: <<http://estadoedemocracia.blogspot.com/2008/11/o-surgimento-do-antivalor-capital-fora.html>>. Acesso em: 13 jul. 2009.

PAULI, Liane Teresinha Schuh. **A integralidade das ações em saúde e a intersectorialidade municipal**. 2007, 211 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-02122008-195835>>. Acesso em: 06 jan. 2010.

PAULO NETO, José. Cinco Notas a Propósito da Questão Social. **Revista Temporalis**, n. 3, ano II, Rio de Janeiro, 2001, p.41-47.

RUIZ, Jucilene de Souza. **Políticas Sociais Integradas e a Educação Infantil na Creche: Limites e Possibilidades da Gestão Local**. 122f. Dissertação (Mestrado em Educação) Centro de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2009.

ROSENTAL, M. M., STRAKS, G. M. **Categorías del materialismo dialéctico**. México : Editorial Grijalbo, 1960.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. Articulações entre a Globalização e a Descentralização. In: LOMBARDI, Claudinei José (Org.). **Globalização, Pós-Modernidade e Educação**. 2 ed. São Paulo: Autores Associados, 2003. p.61-75.

SANFELICE, José Luis. Pós-modernidade, globalização e Educação. In: LOMBARDI, José Claudinei (Org.). **Globalização, Pós-modernidade e Educação**. Campinas: Autores Associados, 2003, p. 3-12.

SANTOS, Débora de Souza. **Ações intersetoriais de educação e saúde: entre teoria e prática**. 2006. 148 f. Dissertação (Mestrado em Enfermagem) Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas.. Disponível em: <<http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=BDENF&lang=p&nxtAction=lnk&exprSearch=16705&indexSearch=ID>>. Acesso em: 06 jan. 2009.

SANTOS, Akiko. Complexidade e transdisciplinaridade em educação: cinco princípios para resgatar o elo perdido. **Revista Brasileira de Educação**, v. 13, n. 37, jan./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n37/07.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional, 2ª ed. Campinas: Autores Associados, 2007.

\_\_\_\_\_. Transformações do Capitalismo, do Mundo do Trabalho e da Educação. In: LOMBARDI, J. C, SAVIANI, D, SANFELICE, J. L.(org.). **Capitalismo, Trabalho e Educação**. São Paulo: Autores Associados, 2002, p. 13-25.

SENNA, Ester. **“Welfare State” e Capitalismo**: Os problemas da política econômica e da política social. Campo Grande, 2003. Mimeo.

SENNET, Richard. **A cultura do novo capitalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SILVA, Maria Abádia. **Intervenção e Consentimento**: a política educacional do Banco Mundial. São Paulo: Autores Associados, 2002.

TORRES, José Júlio Martins. **Teoria da Complexidade uma nova visão de mundo para estratégia**. I EBEC – PUC/PR – Curitiba, PR, Brasil, 11,12 e 13 de julho de 2005.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Org). **Igualdade, diferença e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 191-216.

VOLPI, Mário (Org.). **O adolescente e o ato infracional**. São Paulo: Cortez, 1997.

\_\_\_\_\_. **Sem liberdade, Sem direitos**. São Paulo: Cortez, 2001.

WANDERLEY, Luiz Eduardo A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: CASTEL, R.; WANDERLEY, L. E.; WANDERLEY, M .B. **Desigualdade e Questão Social**. 2º ed. São Paulo: EDUC, 1996, p.50-161.

WESTPHAL; Márcia Faria, MENDES, Rosilda. Cidade Saudável: uma Experiência de Interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Revista de Administração Pública – RAP**,

Rio de Janeiro, FGV, 34 (6): 47-61, nov./dez. 2000. Disponível em: <[www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/.../9\\_texto\\_cidade\\_saudavel.pdf](http://www.natal.rn.gov.br/sempla/paginas/.../9_texto_cidade_saudavel.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2009.

YASBEK, Maria Carmelita. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis**: Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília, v. 2, n. 3, jan/jun. 2001, p. 33-40.

\_\_\_\_\_. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

**ANEXOS**

**ANEXO 1**  
**DOCUMENTO DENOMINADO ENCAMINHAMENTO**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE  
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
SAS - SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS E AÇÕES SOCIAIS E CIDADANIA

Campo Grande/MS, \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_.

ENCAMINHAMENTO

Para; \_\_\_\_\_

Encaminhamentos:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Motivo:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Recebido por: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

UNE-LA CAMALOTES

**ANEXO 2**

**ROTEIRO DE PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO – PIA**



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE  
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**SAS - SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS E AÇÕES SOCIAIS E CIDADANIA**

**PLANO DE ATENDIMENTO INDIVIDUAL**

1- O que espera da medida, metas, objetivos e desejos para o futuro?

---

---

---

---

2-Fale sobre sua relação familiar antes e depois do delito.

---

---

---

---

3-Fale da sua vida / sua história.

---

---

---

---

4- Como é o seu temperamento, como você se define?

---

---

---

---

5- Situação profissional (no que trabalha, quanto ganha, como gasta)?

---

---

---

---

6- Aptidões e habilidades.

---

---

---

---



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE  
ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL  
**SAS - SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS E AÇÕES SOCIAIS E CIDADANIA**

7- Estudo e interesse em profissionalização.

---

---

---

8- Ato infracional (circunstâncias e dificuldades).

---

---

---

9- Cultura, esporte e lazer.

---

---

---

10- Saúde.

---

---

---

11- Relações comunitárias e institucionais (igreja, escola, clube, etc).

---

---

---

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE 1**  
**ROTEIRO UTILIZADO NAS ENTREVISTAS COM TÉCNICOS**  
**DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

1. Descreva o fluxo de atendimento da LA até chegar ao CREAS, na atividade que você exerce.
2. No que consiste o atendimento que você presta ao adolescente.
3. Nos atendimentos que você já realizou houve a necessidade de acionar outros serviços localizados em outras políticas públicas? Dê um exemplo.
4. Como foi a receptividade desta política?
5. Quando são realizados encaminhamentos para outras políticas públicas quem dá o retorno do atendimento. Existe algum instrumental (relatório) específico comum a todas as políticas que permita o acompanhamento do cumprimento da medida?
6. Como se dá o contato junto ao judiciário?
7. Existe nas demais políticas um tratamento diferenciado por ser um atendimento de MSE. Por exemplo a prioridade no atendimento, ou o não atendimento.
8. O SINASE destaca o PIA como o principal instrumento para o acompanhamento das MSE. Como é feita a elaboração deste plano?
9. Os técnicos do judiciário e das políticas de Educação e Saúde participam da elaboração do PIA?
10. É possível desenvolver este atendimento em parceria com as demais políticas públicas? Se sim ,Como seria? Se não, por quê?
11. Você poderia descrever uma atendimento que tenha envolvido as políticas de educação e saúde e quais os resultados obtidos pela equipe.
12. Como você descreveria uma ação intersetorial no âmbito da LA?
13. Você acha possível tal implementação nesta realidade? Por quê?

## **APÊNDICE 2**

### **ROTEIRO UTILIZADO NA ENTREVISTA COM JUIZ DE DIREITO**

1. O SINASE elenca os sistemas de Assistência Social, Educação, Saúde, Segurança Pública como os responsáveis pelo atendimento ao adolescente em conflito com a lei. Como o SR percebe atuação de tais políticas públicas?
2. É possível desenvolver o atendimento ao adolescente de maneira intersetorial? Se sim, Como seria? Se não, por quê?
3. O Sr. pensa ser possível um trabalho intersetorial com as condições oferecidas pelas políticas públicas? Por quê?