

1

A trajetória brasileira no campo dos direitos e da assistência social até a década de 80.

1.1

Direitos e assistência até 1930

A conformação dos direitos no Brasil reflete características de sua formação histórico-social, tendo em vista um país marcado desde sua descoberta pelas relações de dependência com economia agroexportadora baseada na mão-de-obra escrava. Essa herança colonial afetou principalmente a área dos direitos civis, pois a escravidão era a negação da condição humana do escravo que ficava à mercê do “senhor” que tinha sua posse. No Brasil, os escravos começaram a ser importados na segunda metade do século XVI e continuou até 1850, 28 anos após a independência. Os escravos, em sua grande maioria, trabalhavam na agricultura exportadora e de mineração, mas também desempenhavam várias outras atividades na área urbana, como empregados domésticos, vendedores, carregadores, artesãos, barbeiros, prostitutas. Segundo Carvalho (2002) toda pessoa com algum recurso possuía um ou mais escravos. O Estado, os funcionários públicos, as ordens religiosas, os padres, todos eram proprietários de escravos. Era tão grande a força da escravidão que os próprios libertos, uma vez livres, adquiriam escravos. A escravidão penetrava em todas as classes, em todos os lugares, em todos os desvãos da sociedade: a sociedade colonial era escravista de alto a baixo.

A escravidão foi abolida em 1888, mas não propiciou mudanças significativas nas relações de dependência e, “continuaram persistindo, nas relações sociais, os traços nos quais se assentou a relação de trabalho do período escravocrata, o que dificultou sobremaneira a garantia dos direitos civis e políticos”. (Couto,2004)

Esse tipo de relação foi absorvido pelos grandes coronéis que, detentores da propriedade mantinham relações de dominação, com sistema de justiça próprios onde suas decisões se tornavam leis a que os trabalhadores teriam de se submeter.

Conforme Couto (2004)

Nas grandes propriedades, a lei que vigorava era a dos coronéis, que se portavam como donos não só dos escravos, mas também dos trabalhadores que dependiam deles para viver. Cria-se aí condições objetivas da ideologia do favor, da relação de dependência pessoal, a ponto de Schwarz (1981) apontar que o favor, no Brasil, é uma mediação quase universal. Assim sendo, pode-se indicar que quando a relação de trabalho está baseada na submissão e no compadrio, elimina-se a possibilidade de uma relação livre e de cidadania.

Portanto, podemos indicar que a questão da grande propriedade privada é um dos elementos importantes para a compreensão do processo e do formato da constituição dos direitos no Brasil. Os traços paternalistas, clientelistas, patrimonialistas, relações de tutela e favor foram se enraizando e são persistentes na história da cultura política brasileira. Vale lembrar que a grande propriedade ainda é realidade em várias regiões do país. No Nordeste e em áreas do Norte e Centro-Oeste, principalmente, permanece a figura do grande proprietário e coronel político que age como se estivessem acima da lei e detém um forte controle sobre seus trabalhadores.

Segundo Carvalho (2004), escravidão e grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos. Os escravos não eram cidadãos, não tinham os direitos civis básicos à integridade física (podiam ser espancados), à liberdade e, em casos extremos, à própria vida, já que a lei os considerava propriedade do senhor, equiparando-os a animais. Entre os escravos existia uma população legalmente livre, mas a que faltavam quase todas as condições para o exercício dos direitos civis, sobretudo a educação. Ela dependia dos grandes proprietários para morar, trabalhar e defender-se contra o arbítrio do governo e de outros proprietários. Os que fugiam para o interior do país viviam isolados de toda convivência social, transformando-se, eventualmente, eles próprios em grandes proprietários.

Os movimentos de revolta neste período colonial, embora sempre reprimidos e sem muitos êxitos, não deixaram de existir. As revoltas escravas se davam

basicamente por fugas e formação de comunidades independentes, com destaque para o quilombo de Palmares. Isto não significava grande ganho, pois os quilombos eram combatidos e exterminados por tropas do governo ou de particulares contratados pelo mesmo.

A Revolta mais popular se deu em 1798, na Bahia, conhecida como Revolta dos Alfaiates e envolvia militares de baixa patente, artesãos e escravos. Inspirados pelas idéias da Revolução Francesa, sua natureza foi mais racial e social que política. O alvo principal dos rebeldes, quase todos negros e mulatos, era a escravidão e o domínio dos brancos. Destacou-se das outras revoltas de escravos, pois aconteceu em cidade importante e não buscou fuga para quilombo. No entanto teve o mesmo destino: a repressão.

Após a independência do Brasil, foi promulgada a Constituição de 1824 que buscava ir ao encontro da Declaração dos Direitos do homem e do Cidadão de 1789. Apontava questões como a liberdade individual, o direito de propriedade, o preceito da educação primária e afirmava a liberdade de pensamento e expressão. No entanto, as contradições eram enormes, pois ainda existia no país a escravidão, voto indireto e havia a dificuldade de aplicabilidade dos avanços contidos na lei.

A abolição final só começou a ser discutida no Parlamento em 1884 com o surgimento de um movimento popular abolicionista. O Brasil foi o último país de tradição cristã e ocidental a libertar os escravos - somente em 1888 - quando estes já não representavam grande número³. A vida dos ex escravos não era muito diferente, pois aos libertos não foram disponibilizados nem escolas, nem terras, nem empregos, fazendo com que muitos permanecessem nas fazendas trabalhando por baixos salários.

Carvalho (2002) alerta para as conseqüências desse processo:

As conseqüências disso foram duradouras para a população negra. Até hoje essa população ocupa posição inferior em todos os indicadores de qualidade de vida. É a parcela menos educada da população, com os empregos menos qualificados, os

³ Na época da independência, os escravos representavam 30% da população. Em 1873, havia 1,5 milhão de escravos, 15% dos brasileiros. Às vésperas da abolição, em 1887, os escravos não passavam de 723 mil, apenas 5% da população do país. (Carvalho, 2002)

menores salários, os piores índices de ascensão social. A libertação dos escravos não trouxe consigo a igualdade efetiva. Essa igualdade era afirmada nas leis, mas negada na prática. Ainda hoje, apesar das leis, aos privilégios e arrogância de poucos, correspondem o desfavorecimento e a humilhação de muitos.

Ao analisar a construção dos direitos no Brasil, este mesmo autor afirma que, houve uma inversão de caminho, pois os direitos sociais são os primeiros a serem efetivados, para depois se consolidarem os direitos civis e políticos. E que é no Brasil de 1930 que aparecem as primeiras características dessa inversão.

Tal inversão tem por referência a clássica tipologia dos direitos de cidadania formulada por Marshall em 1949, centrada na realidade britânica da época, em especial no conflito entre capitalismo e igualdade. Para Marshall (1967) os direitos civis foram os primeiros a serem conquistados no século XVIII e os direitos políticos alcançados no século XIX, ambos considerados direitos de primeira geração. Já os direitos sociais que seriam de segunda geração foram conquistados no século XX.

Até 1930, as intervenções em resposta às necessidades sociais da população se restringiam à caridade, filantropia praticada por instituições religiosas e algumas ações de grandes empresas.

As condições de vida e de trabalho do crescente proletariado industrial eram péssimas e passaram a desencadear em movimentos reivindicatórios⁴. As medidas mais cobradas pelos operários se centravam em regulamentações referentes à redução da jornada de trabalho, condições de higiene e repouso semanal, férias, trabalho de menores e de mulheres, acidentes de trabalho e salários melhores.

Segundo Iamamoto e Carvalho (1998), aos movimentos desencadeados pelo proletariado a resposta principal e mais evidente do Estado na Primeira República, diante da sua incapacidade de propor e implementar políticas sociais eficazes será a repressão policial. A violência do Estado se fará constantemente presente à trajetória das lutas do movimento operário como o mais eficiente instrumento de manutenção da paz social necessária à acumulação capitalista.

⁴ Cabe ressaltar que a classe operária não possuía condições favoráveis à conquista de uma cidadania social, pois se tratava de uma minoria em formação recente e bastante heterogênea composta, em sua maioria, por imigrantes.

Tais ações eram freqüentes e intensas que “ficou famosa a afirmação de um candidato à presidência da República de que a questão social – nome genérico com que se designava o problema operário – era questão de polícia”. (Carvalho, 2004)

As intervenções estatais em resposta a tais demandas para além da repressão, ainda eram poucas e tímidas. Em 1919, ano em que o Brasil participou do Tratado de Versalhes e ingressou na OIT (Organização Internacional do Trabalho), foi implantada a primeira medida ampla de legislação social, responsabilizando as empresas industriais pelos acidentes de trabalho.

Em 1923 houve a criação de uma Caixa de Aposentadoria e pensão para os ferroviários. Segundo Carvalho (2004), esta foi a primeira lei eficaz de assistência social. Suas características principais eram: contribuição dividida entre o governo, os operários e os patrões; administração atribuída a representantes de patrões e operários, sem interferência do governo; organização por empresa. Três anos depois, em 1926, foi criado um instituto de previdência para os funcionários da União. O sistema das Caixas expandiu-se para outras empresas. Embora modestas e limitadas a poucas pessoas, essas medidas foram o germe da legislação social da década seguinte.

1.2

As primeiras intervenções estatais em resposta à questão social. De 1930 ao golpe de Estado de 1964.

É a partir de 1930, no governo de Getúlio Vargas, que a questão social é assumida pelo Estado que passa a regular a relação capital trabalho. “A crise do comércio internacional em 1929 e o movimento de outubro de 1930 representam um marco importante na trajetória da sociedade brasileira. Aparecem como momentos centrais de um processo que leva a uma reorganização das esferas estadual e econômica, apressando o deslocamento do centro motor da acumulação capitalista das atividades de agro-exportação para outras de realização interna. Todos os seguimentos da sociedade são profundamente afetados por essas transformações,

induzidos a alterar em profundidade seus posicionamentos e práticas anteriores”. (Iamamoto,1998)

Neste período, o país vivia o processo de expansão industrial com o crescimento da classe operária e acirramento de suas reivindicações por melhores condições de vida e de trabalho. Vargas centrou-se na regulamentação da relação capital/trabalho, tendo como primeira medida, a criação do Ministério do Trabalho. Alguns direitos importantes foram garantidos em seu período de governo, tais como, regulamentação do salário mínimo, jornada de oito horas, férias, descanso remunerado e aposentadoria. É também deste período, a primeira referência explícita na legislação federal com respeito a Serviços Sociais. A Constituição de 1934 obriga o Estado a assegurar o amparo dos desvalidos e fixa a destinação de verbas à maternidade e infância.

Segundo Iamamoto e Carvalho (1998), o Estado assume paulatinamente uma organização corporativa, canalizando para sua órbita os interesses divergentes que emergem das contradições entre as diferentes frações dominantes e as reivindicações dos setores populares, para em nome da harmonia social e desenvolvimento, da colaboração entre as classes, repolitizá-las e discipliná-las, no sentido de se transformar num poderoso instrumento de expansão e acumulação capitalista. A política social formulada pelo novo regime – que tomará forma através da legislação sindical e trabalhista – será sem dúvida um elemento central do processo.

Tais medidas de proteção social do governo Vargas se deram de forma autoritária, tutelar, com concepções liberais sobre a questão social, onde a intervenção estatal buscava harmonia entre empregadores e empregados.

Vargas respondeu a algumas demandas dos trabalhadores, mas, ao mesmo tempo, os cooptou e abafou suas possibilidades de manifestação configurando assim o período do populismo, forma de legitimação da ordem burguesa que perdurou em nosso País até o golpe de 1964.

A concepção de cidadania estava atrelada ao mercado formal de trabalho. É o que Santos (1979) denomina de Cidadania Regulada, pela condição de exercício de uma ocupação oficialmente reconhecida, garantida pela assinatura da carteira

profissional. Esse critério de inclusão nas políticas sociais da época moldou um sistema desigual, onde a grande maioria da população estava desprotegida.

O governo Vargas atuou fortemente na área previdenciária, estimulando a expansão das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs)⁵ e criando em 1933 os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) por segmento profissional. Esse sistema perpetuou as desigualdades existentes, onde os benefícios eram diferenciados e também favoreceu a fragmentação e o controle da classe trabalhadora. Vale lembrar que a presidência dos IAPs era constituída por indicações do governo.

Neste período, se evidencia a dicotomização entre direito vinculado ao trabalho e assistência.

Conforme Telles (1999)

Direitos que recriam desigualdades, pela sua vinculação profissional são também direitos que não se universalizam e sobrepõem às diferenças sociais uma outra clivagem que transforma em não-cidadãos os que escapam às regras do contrato. Esses são os não-iguais, os que não estão credenciados à existência cívica justamente porque privados de qualificação para o trabalho. Para eles, é reservado o espaço da assistência social, cujo objetivo não é elevar condições de vida, mas minorar a desgraça e ajudar a sobreviver na miséria. Esse é o lugar dos não-direitos e da não-cidadania. É o lugar no qual a pobreza vira carência, a justiça se transforma em caridade e os direitos em ajuda, a que o indivíduo tem acesso não por sua condição de cidadania, mas pela prova de que dela está excluído.

A pobreza era compreendida como disfunção pessoal do indivíduo. Para a área da assistência social, o Estado se insinuava enquanto agente de apoio à filantropia religiosa e privada, como fiscalizador e repressor. A intervenção nos problemas sociais se dera sob a ótica do enquadramento dos grupos e indivíduos buscando uma adaptação. “Paralelamente à centralização e estatização dos serviços para os trabalhadores de posse de seus direitos de cidadania, a assistência social seguirá, ao contrário, o caminho da descentralização através da articulação do Estado

⁵ A primeira CAP foi criada em 1923, por meio da Lei Eloy Chaves, e dirigia-se aos ferroviários. A expansão da Previdência no Brasil a partir de 1930 teve essa referência. As CAPs asseguravam como benefícios o direito à aposentadoria (velhice ou invalidez), a obtenção de socorro médico, compra de medicamentos a preços menores e o recebimento de pensão ou pecúlio pelos familiares. Este sistema era mantido pela contribuição compulsória dos empregados e empregadores, sem participação do Estado.

com a filantropia privada responsável pelos destituídos dos atributos da cidadania”. (Telles,1999)

Segundo Carvalho (2004), as poucas medidas tomadas restringiam-se ao meio urbano. No campo, a pequena assistência social que existia era exercida pelos coronéis. Assim como controlavam a justiça e a polícia, os grandes proprietários constituíam o único recurso dos trabalhadores quando se tratava de comprar remédios, de chamar um médico, de ser levado a um hospital, de ser enterrado. A dominação exercida pelos coronéis incluía esses aspectos paternalistas que lhe davam alguma legitimidade. O governo não ousava interferir em seus domínios levando até eles a legislação protetora dos direitos dos trabalhadores.

Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o objetivo inicial de oferecer assistência às famílias dos pracinhas que foram para a II guerra. Logo após, seus trabalhos foram estendidos à população pobre e passou a atuar em praticamente todas as áreas de assistência social, mas com ênfase nos programas da área materno-infantil. A LBA buscava legitimidade junto à população pobre e “representou o braço assistencialista do governo, que centrou na figura da primeira-dama Darcy Vargas a coordenação da instituição. Esse traço clientelista e vinculado à benemerência apresentou-se persistente por muitos anos na política assistencial brasileira”. (Couto,2004) Este fato assinala a responsabilidade pela prestação de serviços de assistência social às primeiras-damas, independente de sua formação técnica ou vinculação com a área específica que perpassa.

A LBA atuou fundamentalmente através de suas diferentes instâncias e órgãos governamentais e em parceria com as organizações da Sociedade Civil. Em sua fase inicial a ação do voluntariado era predominante. Sposati e Falcão (1989) afirmam que a LBA conformou historicamente “uma parceria” que lhe foi particularmente importante: as primeiras damas e com elas a rede de voluntariado. A rede de filantropia privada se introduziu como parceira quando do crescimento e diversificação das atividades deste órgão, não absorvíveis pelo voluntariado.

Segundo Sposati e Falcão (1989), a LBA se insinuava como mãe da sociedade, marcada por ação paternalista e de prestação de auxílios emergenciais e

paliativos à miséria. A ação da mulher como voluntária e a mobilização da contribuição da sociedade para enfrentar situações adversas segue sendo, até os dias atuais, marcos que a LBA institucionalizou na sociedade brasileira.

Os governos que se sucederam no período de 1930 até 1964 se mantiveram na linha de políticas voltadas para a área trabalhista de orientação populista, para expansão da indústria e oportunidades educacionais. A estrutura institucional estava voltada prioritariamente ao trabalho urbano-industrial, o progresso social era compreendido como um dever do Estado, sendo que as ações sociais manifestaram uma compreensão de que era necessário promover o homem, para que este acompanhasse o desenvolvimento e se integrasse. Nesse sentido, é criado na década de 40 o sistema “S”: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI), e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), com objetivos de adequar a força de trabalho às necessidades da indústria em expansão.

A evolução da Segunda Guerra Mundial influenciou a criação do SENAI pois acarretou dificuldades de obtenção de mão-de-obra qualificada oriunda de outros países. O crescente fluxo de migrações internas e sua pressão sobre o mercado de trabalho também propiciaram o investimento na qualificação da força de trabalho pelo Estado em parceria com o empresariado.

Outra importante instituição assistencial foi criada neste período. A Fundação Leão XIII surgiu em 1946 com o objetivo de atender a população das grandes favelas.

As favelas eram consideradas espaços provisórios, principalmente pelo poder público, prevendo-se eliminá-las da paisagem da cidade o quanto antes. Para tal, durante a administração do prefeito do Rio de Janeiro, Henrique Dodsworth, criou-se os Parques Proletários, política desenvolvida entre 1941-1945, cujo objetivo era a construção de habitações provisórias para abrigar a população originária de favelas extintas.

A provisoriedade fez com que políticas efetivas de assistência fossem ausentes durante os primeiros cinquenta anos de existência dessas localidades. Somente a partir de meados da década de quarenta, as favelas ganharam maior visibilidade aos

olhos do poder público e de outros segmentos da sociedade. Alguns acontecimentos políticos e fenômenos sociais podem ser vistos como razões para o crescimento da notoriedade do tema entre as autoridades. Um deles diz respeito ao considerável aumento⁶ desses espaços no cenário da cidade. Tal acontecimento pode ser elucidado, em parte, pelo incremento das migrações, decorrentes da urbanização e industrialização do então Distrito Federal.

Outro importante elemento que contribuiu para o ganho de importância das favelas foi a expressiva votação no Partido Comunista nas eleições do Distrito Federal em 1947.

Este fato se relaciona à problemática das favelas, pois estas eram vistas pelo Estado como possíveis redutos para o que chamava “ideologias exóticas”, expressão utilizada para referir-se principalmente ao comunismo. Seus moradores eram considerados potenciais agentes revolucionários, o que deixava as forças políticas conservadoras bastante receosas.

Adicionalmente a esses fatores, a Igreja Católica também se dizia preocupada com o crescimento do índice de pobreza dessas populações⁷. E por intermédio de seu representante máximo, Dom Jayme Câmara, o prefeito do Distrito Federal, Hildebrando de Araújo Góis conseguiu autorização do Marechal Eurico Gaspar para instituir a Fundação Leão XIII.

Tal instituição foi a primeira e, até a década de oitenta, o maior órgão de assistência social que atuou em localidades faveladas do Rio de Janeiro, fundada com o objetivo de assistir moral e materialmente os seus habitantes. Sua criação evidenciava não ser mais possível negligenciar a presença, cada vez mais contundente, das favelas no espaço da cidade.

Para a atuação nas favelas do Rio de Janeiro foi firmado convênio entre a Prefeitura do Distrito Federal, Ação Social Arquidiocesana e Fundação Cristo Redentor.

⁶ Segundo o censo demográfico do Departamento de Geografia e Estatística, publicado em 1949, já existiam 105 favelas, totalizando 138.837 habitantes.

⁷ Vale lembrar que as primeiras iniciativas da filantropia privada foram, em geral, ligadas à ação da Igreja Católica e se deram junto aos órfãos – os expostos – ou a alguns grupos fragilizados por doenças – os hansenianos, os tuberculosos”. (Sposati e Falcão, 1989)

As intervenções promovidas pelo órgão ocorriam através de Centros de Ação Social (CAS), que prestavam serviços na área de saúde, educação, esportes, lazer, assistência social, entre outros.

A ênfase do trabalho será a educação como “meio de arrancar o proletariado das influências exóticas e reconquistá-lo. Os antagonismos de classes são transubstanciados em oposição entre educados e ignorantes, e deslocados para o campo da cultura. Por essa visão o proletariado passa a ser definido tanto a partir de uma menor posse de bens materiais ou rendas, como de uma menor posse de cultura”. (Iamamoto e Carvalho, 1998)

As ações desta instituição demonstram práticas que se tornaram comuns e persistentes no atendimento às populações pobres que se referem a um disciplinamento na perspectiva de uma adaptação numa sociedade considerada normal e harmônica. “O aprofundamento do capitalismo gera a formação de uma grande massa indeterminada de marginalizados de todos os tipos, cujo crescimento contínuo e comportamento desviante aparecem como um desafio, um elemento de anomia dentro da ordem burguesa. A indisciplina assume, assim, uma multiplicidade de formas que precisam ser reduzidas às suas reais dimensões, ao mesmo tempo em que os aspectos mais gritantes da miséria social devem ser aliviados.” (Iamamoto e Carvalho, 1998)

Assim como em diversas outras ações na trajetória da Assistência Social, as ações da Fundação Leão XIII com a população favelada se deram de forma paliativa, tutelar, controladora numa perspectiva de minimizar os conflitos sociais e enquadrar qualquer manifestação de desvio às normas vigentes.

1.3

Da ditadura ao processo de redemocratização no Brasil

No período da ditadura militar (1964-1985) a área dos direitos civis e políticos foi amplamente afetada. “A ditadura foi antidemocrática e anticomunista, prendeu, espancou e torturou a torto e a direito, disseminou ódio e pavor, abusou do arbítrio e da repressão”. (Nogueira, 2004)

Os direitos sociais, principalmente os trabalhistas foram utilizados como forma de garantir a governabilidade. Os programas assistencialistas tiveram forte apelo popular e favoreceram práticas de clientelismo e paternalismo. As medidas na área social foram em direção à construção de um corpo institucional tecnocrático em resposta às demandas sociais e do capital. Suas principais medidas foram: criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e criação do Instituto Nacional de Previdência Social com a união das CAPs e IAPs mas sem a presença de trabalhadores em sua gestão. Neste período, houve a extensão da previdência aos trabalhadores rurais (sem contribuição), aos autônomos e aos empregados domésticos.

Interessante observar que a política social no Brasil promoveu avanços justamente em períodos de governos autoritários e sob governos de coalizões conservadoras, o que não favorece a instituição da cidadania.

Pereira (2002) aponta algumas razões para este fato.

Três são os motivos que encontramos para esta tendência: a) os governos autoritários procuram “mostrar serviço” para justificar sua ação interventora, anunciada como revolucionária; b) encobrir a dureza do regime de exceção c) distribuir bens e serviços para não ter que distribuir poder.

Neste período, a questão social foi evidenciada pela problemática da infância e adolescência em situação de rua e envolvidos em atos infracionais tornando-se preocupação da segurança pública. O Estado respondeu criando um Sistema representado pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor e/ou Fundações

Estaduais (Funabem/Febem), onde as crianças e adolescentes eram atendidos de forma repressora, violenta, numa perspectiva de enquadramento.

A FUNABEM surge como instrumento político e de propaganda da ditadura militar. Inaugurada no dia 1º de dezembro de 1964, com a atribuição de coordenar uma Política Nacional de Bem-Estar do Menor, inicia e consolida o que se convencionou chamar de “*conhecimento biopsicossocial*”. Como parte das políticas militares, a FUNABEM foi incorporada como Objetivo Nacional, constando do manual da Escola Superior de Guerra. As ramificações estaduais e municipais deram origem as FEBENS.

Ressalte-se que o aparato posto em funcionamento pela FUNABEM/FEBEM funcionou em perfeita sintonia com a Lei de Segurança Nacional e utilizou-se das esferas médica, jurídica e pedagógica para exercer suas funções. Aos médicos restou a tarefa de identificar patologias, aos juristas a busca de mecanismos legais de contenção, e aos pedagogos a definição de desajuste ou desvio de conduta. Todos instrumentos estruturados para conferir legitimidade a um veredicto de periculosidade e punição previamente concebido.

A consagração de tal Política Nacional de Bem-estar do Menor se dá com o Código de 1979⁸ e a construção de centros especializados para “menores”, que paulatinamente se constituíram em escolas do crime em grandes pavilhões onde impera a lógica constante do controle e da vigilância como “método de funcionamento”.

Mais do que isso, o discurso político sobre o tema na época se traduz na responsabilização do grupo familiar, da religião, hereditariedade e de padrões de comportamento pelo envolvimento de crianças e adolescentes com a criminalidade,

⁸ Tal Código de Menores criado em 1979 e que veio substituir o Código de Menores de 1927, passou a considerar em “situação irregular” os jovens abandonados e em conflito com a lei, representando, segundo Pereira (1996), um instrumento de controle social das crianças e adolescentes vítimas de omissões da família, da sociedade e do Estado em seus direitos básicos”. Desta forma, tal código não representou alterações significativas nas ações do poder público perante às crianças e adolescentes e na visão repressora e punitiva da sociedade em geral. É somente com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 que a “doutrina de situação irregular” presente no Código de Menores, cede lugar à “doutrina de proteção integral”, que visa garantir os direitos básicos a crianças e adolescentes independente de sua raça ou classe social. Sob esta nova base, o ECA foi elaborado segundo os princípios da descentralização e participação, reordenando as formas de atuação junto ao segmento infanto-juvenil.

afastando-se da análise quaisquer considerações sobre o contexto sócio-econômico e político brasileiro.

Tais ações na área da infância e adolescência refletem o posicionamento do governo ditatorial frente à questão social. As medidas na área social neste período evidenciam um “perfil limitado e autoritário na concepção dos direitos sociais, onde os mesmos tinham a finalidade de assegurar a sustentação política do regime. O período da ditadura militar foi muito nefasto do ponto de vista da constituição de uma cultura baseada nos direitos, reforçando novamente o critério do mérito, a política centralizadora e autoritária e expulsando da órbita do sistema de proteção social a participação popular” (Couto,2004)

No entanto, toda essa repressão não impediu totalmente a organização dos movimentos sociais que foram ganhando força à medida que o governo militar não vinha cumprindo suas promessas⁹ que garantissem sua legitimidade e o apoio da população, principalmente a classe média. O custo social de uma modernização desigual sem sustentação e consistência foi muito elevado. Ocorreu neste período um grande aumento da desigualdade social e da injustiça na distribuição da renda. “Se, em 1960, os 50% mais pobres da população dispunham de 17% da renda nacional, em 1980 essa porcentagem havia diminuído para 12%, ao passo que os 10% mais ricos aumentaram sua participação de 39% para 50% no mesmo período. Foi uma espécie de tragédia que se projetou como uma sombra lúgubre sobre as gerações seguintes, travando o país e ameaçando todos os seus governos”. (Nogueira,2004)

Em 1974, assume a presidência o general Ernesto Geisel que começa um lento processo de transição rumo à democracia. Seu governo coincide com o fim do milagre econômico e com a crescente insatisfação popular. Geisel anuncia a abertura

⁹ “A prosperidade com o projeto de Estado militar-tecnocrático mostrou-se falaciosa, e os sacrifícios solicitados à população, tendo em vista um desenvolvimento que beneficiaria a todos, revelaram-se restritivas. A década de 1980 mostrou um país com enormes dificuldades geradas pela grande concentração de renda e por uma política econômica restritiva do ponto de vista da participação da população na riqueza nacional”. (Couto,2004)

política lenta, gradual e segura¹⁰. “Quando terminou seu mandato em 1979, e transferiu o cargo para o último general, João Batista Figueiredo, não havia uma democracia, mas a ditadura havia sido desmontada, deixando o caminho livre para que a lógica das coisas e a iniciativa dos políticos democráticos terminassem por enterrá-la”. (Nogueira,2004)

A vitória do MDB nas eleições em 1978 começa a acelerar o processo de redemocratização. O presidente general João Baptista Figueiredo decreta a Lei da Anistia, concedendo o direito de retorno ao Brasil para os políticos, artistas e demais brasileiros exilados e condenados por crimes políticos. A resistência dos militares de linha dura continua com a repressão clandestina.

Em 1979, o governo aprova lei que restabelece o pluripartidarismo no país. Os partidos voltam a funcionar dentro da normalidade. A ARENA muda o nome e passa a ser PDS, enquanto o MDB passa a ser PMDB. Outros partidos são criados, como: Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Democrático Trabalhista (PDT).

Aos poucos, foram eclodindo na cena pública algumas manifestações de descontentamento e/ou de reivindicações de solução para problemas locais ou cotidianos. O crescimento industrial na década de 70 facilitou o ressurgimento da luta sindical de massa, que ficou conhecido como Novo Sindicalismo. Neste período, destacou-se a indústria automobilística do ABC paulista (municípios de Santo André, São Bernardo e São Caetano) com as grandes greves operárias. A liderança sindical emergente surgiu defendendo a livre negociação e a separação entre sindicalismo e luta política. Existia uma certa atitude em menosprezar a importância política na solução de problemas dos trabalhadores. Neste sentido tal movimento parecia caminhar para um sindicalismo de tipo norte-americano.

¹⁰ A oposição política começa a ganhar espaço. Nas eleições de 1974, o MDB conquista 59% dos votos para o Senado, 48% da Câmara dos Deputados e ganha a prefeitura da maioria das grandes cidades. Os militares de linha dura, não contentes com os caminhos do governo Geisel, começam a promover ataques clandestinos aos membros da esquerda. Em 1975, o jornalista Vladimir Herzog é assassinado nas dependências do DOI-Codi em São Paulo. Em janeiro de 1976, o operário Manuel Fiel Filho aparece morto em situação semelhante. Em 1978, Geisel acaba com o AI-5, restaura o habeas-corpus e abre caminho para a volta da democracia no Brasil.

No entanto, tal movimento mudou de rumo, adquirindo dimensão mais política por conta de reações tanto da ditadura militar quanto do movimento popular. Quando aconteceu a primeira greve dos metalúrgicos de São Paulo em 1979 a ditadura militar reagiu com uma repressão dura e violenta. A greve só continuou devido ao apoio dos movimentos populares e democráticos que vinham ganhando força na época - movimento contra a carestia, movimentos de bairros, pela anistia, entre outros. A partir de então, o sindicalismo do ABC inscreve, gradativamente, a luta contra a ditadura na sua ação e no seu discurso. A questão democrática tornou-se um objetivo primordial desse sindicalismo combativo, consciente de que o fortalecimento de suas lutas exigia a revogação da rígida legislação de exceção imposta pelos generais, onde as greves eram proibidas. Outras questões como as impossibilidades de negociações diretas entre trabalhadores e patrões e a tutela do Ministério do Trabalho (já desde Vargas) com poder de decretar a destituição de dirigentes das entidades sindicais precisavam ser superadas.

As greves e mobilizações dos metalúrgicos do ABC contagiaram diversas categorias de outros estados, com destaque para os bancários de Porto Alegre e os petroleiros de Campinas, professores da rede pública de Minas Gerais e vários sindicatos de outras regiões.

O debate político de combate à ditadura se fortaleceu¹¹ com as grandes mobilizações operárias de massa e apontou no sentido da criação de uma Central Única de Trabalhadores (CUT), desafiando de modo frontal as leis de exceção que vedavam expressamente esse direito elementar de associação. Neste mesmo movimento surge o Partido dos Trabalhadores (PT) tendo como seu presidente o líder sindical Luís Inácio Lula da Silva. Essa nova força social, representada pelo par CUT/PT será um novo componente na conjuntura, elevando a crise da ditadura militar.

¹¹ Essa luta vinha se desenhando desde 1974 e teve outras importantes mobilizações, como o deslocamento de setores expressivos do MDB para posições mais à esquerda, retomada das mobilizações estudantis com reconstrução da União Nacional dos estudantes, reanimação das manifestações artísticas e culturais de crítica ao regime com grande participação das Comunidades Eclesiais de Base e retorno dos primeiros exilados políticos não envolvidos em pressões armadas, num clima de pressão crescente pela Anistia ampla, geral e irrestrita. Enfim, o país inteiro passava a temer menos os riscos da repressão política e engajava-se mais na demanda em favor de direitos políticos, econômicos e sociais.

Neste sentido, podemos perceber que o movimento sindical apresentou-se vinculado ao processo político e influenciou, de modo decisivo, o desdobramento dos acontecimentos políticos. A ação da CUT ao longo da década de 1980, e particularmente as cinco greves gerais de protesto que organizou, reunindo milhões de trabalhadores de quase todos os estados do país, contribuiu, de modo decisivo para demarcar um campo democrático e popular e evidenciar para grande parte dos trabalhadores o caráter antipopular da política do Estado brasileiro favorecendo uma percepção crítica dos fatos políticos e sociais.

Apesar de suas limitações¹² o movimento sindical contribuiu para a derrocada da ditadura militar e o surgimento de uma nova esquerda no Brasil.

O movimento pela redemocratização do país culminou com a campanha pelas eleições diretas para presidente em 1984, denominado “Diretas Já”, um forte e importante movimento de massas nas principais cidades do país. A não aprovação pela Câmara dos Deputados da emenda Dante de Oliveira causou grande frustração à população.

No dia 15 de janeiro de 1985, o Colégio Eleitoral escolheria o deputado Tancredo Neves, que concorreu com Paulo Maluf, como novo presidente da República. Ele fazia parte da Aliança Democrática – grupo de oposição formado pelo PMDB e pela Frente Liberal. Era o fim do regime militar. Porém Tancredo Neves fica doente antes de assumir e acaba falecendo. Assume o vice-presidente José Sarney. Em 1988 é aprovada uma nova constituição para o Brasil. A Constituição de 1988 tentou apagar os rastros da ditadura militar, estabeleceu princípios democráticos no país e se constituiu em um marco para o campo dos direitos sociais.

Segundo Nogueira (2004), a chegada ao poder da Aliança Democrática, em 1985, simbolizou o fim de uma época e redefiniu as condições concretas do fazer político, dando passagem a uma nova dialética entre o Estado e a sociedade.

¹² Alguns fatores como a estrutura sindical corporativa de Estado e um forte componente economicista, entre outros, não favoreceram o protagonismo dos trabalhadores e das classes populares no processo de mudança. A ditadura militar foi substituída por um regime democrático de caráter burguês onde a estrutura econômica e social não foi tocada.

Com o avanço da abertura democrática, as desconfiças da população nos sistemas políticos foram sendo superadas por uma crença no poder transformador da política via processo eleitoral. “O país avançará rumo ao final do século de modo seguramente não-linear. Conhecerá uma Constituição “cidadã” em 1988, voltará a eleger seus presidentes, normalizará a vida democrática, domará o monstro da inflação, tomará consciência da questão do Estado e da gestão pública, mergulhará na globalização. Mas continuará claudicando na área social, que não mudará significativamente de perfil”. (Nogueira, 2004)

Para Pereira (2002), graças à mobilização da sociedade, as políticas sociais tornaram-se centrais, nessa década, na agenda de reformas institucionais que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesta Constituição, a reformulação formal do sistema de proteção social incorporou valores e critérios que, não obstante antigos no estrangeiro, soaram, no Brasil como inovação semântica, conceitual e política. Os conceitos de direitos sociais, seguridade social, universalização, equidade, descentralização político-administrativa, controle democrático, mínimos sociais, dentre outros, passaram de fato, a constituir categorias-chave norteadoras da constituição de um novo padrão de política social a ser adotado no país.

É inegável a importância da Constituição Federal para a área dos direitos sociais e principalmente da Assistência Social. No entanto, é um campo repleto de contradições, conflitos, impasses. Os avanços e os retrocessos da política de assistência social é nosso alvo no próximo capítulo.