

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE PSICOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PSICOLOGIA SOCIAL E INSTITUCIONAL

PEDRO CRAIDY NERVA

EM BUSCA DE PRÁTICAS DE LIBERDADE NA POLÍTICA PÚBLICA TRABALHO
EDUCATIVO

Porto Alegre

2013

PEDRO CRAIDY NERVA

EM BUSCA DE PRÁTICAS DE LIBERDADE NA POLÍTICA PÚBLICA TRABALHO
EDUCATIVO

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social e Institucional do Instituto de Psicologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção de título de mestre em Psicologia Social e Institucional.

Orientadora: Prof^a.Dr^a. Nair Iracema Silveira dos Santos

Porto Alegre

2013

Dedico este trabalho aos jovens que participam do programa Trabalho Educativo e das políticas públicas em geral. Que nossas experiências possam colaborar para irmos através de lugares ainda não explorados na busca efetiva por práticas de liberdade: que sejam amplas, e que com elas vocês possam ensinar ao mundo tudo o que me ensinam.

AGRADECIMENTOS

Não conheço maneira de realizar um trabalho como este sozinho. Se escrevo sozinho, dependo de leituras e trocas que reformulam a escrita constantemente. Mais do que isso, não penso sozinho, não vivo sozinho.

Não há espaço para agradecer aqui a todos que compõe a vida que passa por mim, e que por conveniência trato de chamar de “minha vida”. É sempre injusto estabelecer um padrão tão pessoalista para algo que atravessa de maneira tão essencial. O “eu” aqui é realmente uma multiplicidade.

Gostaria de agradecer à Renata, que bancou toda a extremidade desta experiência como minha companheira. À Nair, pela absoluta potência de suas colocações, pela orientação constante, por todos os estudos e especialmente pela sua paciência.

Agradeço aos colegas da Casa de Nazaré, pelas experiências compartilhadas e pela luta vivida diariamente. Pela sensação de confusão e pela possibilidade de nos vermos perdidos, juntos. Assim, também incluo o agradecimento aos participantes do FORTE e do CMDCA, pela inquietação que os mobiliza e os coloca na busca, às vezes diante de imensidões realmente assustadoras.

Deleuze cunha a expressão “intercessor” para se referir àquelas pessoas, coisas e experiências que nos fazem pensar. “Pensamento”, para Deleuze, não é algo que fazemos de maneira sossegada. É sempre uma resposta a um deslocamento que já sofremos. Assim, os intercessores são quaisquer elementos que nos forcem ao pensamento.

Por vezes, encontramos intercessores que nos acompanham por toda nossas vidas. Nos obrigam a pensar e permanecem conosco no processo de elaboração de pensamentos. Tenho a sorte de ter tido e seguir tendo muitos companheiros e companheiras deste calibre.

Aqui, gostaria de agradecer em especial ao Santto, quem eu tenho a sorte e a graça de ter como intercessor privilegiado. Sem nossas conversas este trabalho realmente não teria sido possível.

Existem duas pessoas que das quais me considero seguidor. Por toda a potência dos aprendizados adquiridos com eles, agradeço a Dominic Barter e a John Croft.

Por fim, gostaria de reconhecer as bases, por vezes fortes, por vezes fluidas, que me permitem estar no mundo e me apoiam nesta empreitada. À minha família como um todo, minha mãe, meu padrasto, meu irmão, todos os meus avós, meu pai. Cada um a sua maneira me traz uma riqueza infinita. E aos queridos amigos, Daniel, Wal, Cabral (e tantos outros!), pela constância e plena expansão de nossas aventuras.

RESUMO

Realizamos, neste trabalho, um percurso inspirado na genealogia de Michel Foucault, por alguns aspectos que atuam na formulação e execução das políticas públicas para a juventude no Brasil, em geral, e no programa municipal Trabalho Educativo, em específico. Nossa questão foi *como podem se dar práticas de liberdade em relação à governamentalidade da política pública voltada para jovens?* Buscamos na Abolição da escravatura no país a ocorrência de um discurso de valorização do trabalho e de sua centralidade na organização da sociedade. Encontramos em três decretos federais, em 1891, 1923 e 1927, elementos tanto do surgimento da categoria de “menor” no país quanto de políticas voltadas a esta população. Posteriormente, mapeamos, a partir da elaboração do ECA e da LOAS, a instituição destas leis no Município de Porto Alegre. Fazemos o traçado da criação do programa Trabalho Educativo através da cooperação entre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Núcleo de Pedagogia Popular da UFRGS, em 1994, o subsequente processo de realização do programa e sua incorporação, a partir de 1998, pelo Conselho Municipal de Assistência Social e pela Fundação de Assistência Social e Cidadania. Por fim, realizamos um esboço a respeito do lugar ocupado pelas noções de cidadania, risco e vulnerabilidade nas políticas públicas para a juventude, e problematizamos como atuar junto aos jovens participantes do programa no sentido da busca por práticas de liberdade, fazendo algumas reflexões acerca de como este conceito de Foucault pode auxiliar na relação educativa.

Palavras-chave: juventude, trabalho educativo, políticas públicas, genealogia, práticas de liberdade.

ABSTRACT

We conduct this study, a course inspired by the genealogy of Michel Foucault, through some aspects that operate in the formulation and implementation of public policies for youth in Brazil, in general, and the municipal Educational Work program, in particular. Our question was *how can practices of freedom occur in relation to the governmentality of youth public policies?* We seek in the abolition of slavery in the country the occurrence of a discourse of valorization of work and its centrality in the organization of society. We look at three federal decrees, made in 1891, 1923 and 1927, both as elements of the emergence of the category of "minor" in the country and as policies aimed at this population. Later, we map, from the institution of ECA and LOAS, the juridical implementation of these laws in the city of Porto Alegre. We track the creation of the Educational Work program through the cooperation between the Municipal Council for the Rights of the Child and the Adolescent and the UFRGS Center of Popular Pedagogy and Popular in 1994, the subsequent process of implementing the program and its incorporation, since 1998, by the City Council of Social Welfare and the Foundation for Social Welfare and Citizenship. Finally, we perform a sketch about the place occupied by the notions of citizenship, risk and vulnerability in public policies for youth, and discuss how to work with the young participants of the program towards the search for practices of freedom, doing some thinking about how Foucault's concept can assist in educational relationship.

Key-words: youth, educational work, public policies, genealogy, freedom practices.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
Uma partida cartográfica, um barco genealógico.....	8
Iniciando pelo meio do caminho.....	13
Caminho ao caminhar.....	14
Um educador encaixotado.....	15
Ensaio sobre desempacotamento.....	16
Caixas em cima de caixas, caixas dentro de caixas.....	20
1. CAPÍTULO 1: JUVENTUDE COMO POPULAÇÃO, TRABALHO COMO SALVAÇÃO.....	25
1.1 Primeiras tateadas no programa Trabalho Educativo.....	25
1.2 Excertos da juventude como população.....	29
1.3 Trabalho, escravidão, inclusão social e resistência.....	36
2. CAPÍTULO 2: ONGS COMO EXECUTORAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	52
2.1 Discursividades da década de 90.....	52
2.2 A regimentação da assistência social e as ONGs.....	58
2.3 Implementação das políticas do ECA em Porto Alegre.....	62
2.4 A criação do Trabalho Educativo e sua complexificação na rede de atendimentos.....	66
2.5 Primeiras conclusões de um traçado tenso.....	73
3. CAPÍTULO 3: MECANISMOS DE UM DISPOSITIVO SOBRE O TRABALHO EDUCATIVO.....	78
3.1 Instauração de um mecanismo burocrático.....	78
3.2 O binômio trabalho-cidadania.....	84
3.3 Risco e vulnerabilidade.....	91
3.4 Um mundo velho para sujeitos novos.....	96
3.5 Retorno do educador e resistência.....	102
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	111

INTRODUÇÃO

Uma partida cartográfica, um barco genealógico

O mais gostoso e o mais angustiante de pesquisar é descobrir como fazê-lo ao longo da própria pesquisa. Angústia que vem do medo de não saber como olhar, não saber como dizer. Afinal, qualquer pesquisa, mesmo a que se organiza com mais estrutura, se faz pesquisa ao adentrar espaços de chão incerto. Há sempre um risco, ao buscar pelas coisas – mesmo as mais conhecidas, mesmo as mais fixas –, de, ao encontrá-las, conhecidas e fixas, encontrar também um si mesmo diferente.

Gostoso porque o encontro gera efeitos. Assim, podemos ignorá-los e seguir o que havíamos planejado para encontrá-los, lidando de alguma forma com a diferença entre o planejamento e os efeitos do encontro. Ou podemos fazer jus a eles e buscar também nos seus efeitos a forma de olhá-los, de falar deles. Não imagino nada mais gostoso do que fazer jus ao que nos afeta.

Essa pesquisa iniciou se dizendo e se fazendo cartográfica. Assim, propusemos um roteiro de viagem, preparativos para abordar o terreno, traçados entre diretrizes, intenções e aspirações éticas. Imaginamos formas de lidar com o percurso efetivo, e com o que viéssemos a encontrar.

Ao partirmos, desenhamos, na medida em que sentíamos o chão, os sapatos com os quais pisaríamos nele. Nossos desenhos não surgiram do nada, mas carregavam jeitos de desenhar, maneiras imaginadas e às vezes já experimentadas de encaixar o solado no tecido que envolveria os pés. Carregavam a própria noção de que, nos pés, usa-se sapatos. Nossas maneiras e jeitos de desenhar e de imaginar assim também foram mudando pelas sensações das pisadas. E nem sempre foram sapatos, mas por vezes chinelos, pés descalços novamente, ou quiçá outras formas mais inusitadas, como folhagens, proteções feitas de barro e por aí ao indescritível.

Eventualmente, nos deparamos com um imenso corpo d'água em nossa frente, com montanhas ao fundo – ilhas? Já passáramos por pequenos lagos e rios, indícios de riachos subterrâneos e nascentes, e talvez agora nos parecesse que todos eles e este corpo faziam parte de uma mesma formação, ou que a água passava de uns para os outros, alimentando-se e por vezes drenando alguns para o favorecimento daqueles de maior gravidade ou capacidade hídrica.

Na hora de construir o barco, ao pegar as ferramentas para tanto, nosso jeito de caminhar, de olhar, o nosso jeito de sentir o ar e também de manusear as próprias ferramentas – principalmente nosso jeito de imaginar como podíamos usá-las, que barco construiríamos para cruzar essa enorme quantia de água – nos dançou para um barco genealógico.

Nada mais cartográfico do que partir desenhando mapas. Escolher lidar de forma genealógica com os desenhos (de mapas, de ferramentas, de meios de locomoção) que mais nos pareceram promissores fez parte deste processo. Nossos mapas e instrumentos de jornada ganharam uma maneira distinta de serem traçados quando nos deparamos com o corpo d'água e as montanhas na nossa frente – e já ao nosso redor.

Os modos de rabiscar que então acabamos desenvolvendo são frutos desta escolha. Já agora, ao olhar para eles, reconhecemos que tem como principal inspiração organizadora – a força do risco, a marcação das sombras e dos destaques, algumas nuances – a genealogia. E ao mesmo tempo não podemos deixar de reconhecer traços que apontam, mais ou menos claramente, para maneiras de traçar resguardadas de um início cartográfico. De forma que podemos dizer que a base de nossa genealogia – as experimentações de diferentes forças ao riscar, o traçado de figuras ainda sem muito relevo – vem de um cartografar.

Portanto, não é pequena, para nós, tal escolha. Ela vem bem-vinda e apreciada pelos efeitos que direcionou, composições dos efeitos que aconteceram na medida em que o percurso foi se dando. Poderíamos dizer que é uma escolha estratégica que nos permitiu ir em frente.

No início de nossa pesquisa, grande parte das inquietações que a impulsionavam vinham da experiência de participação durante um ano como educador no programa Trabalho Educativo, que aqui nos propomos a analisar. Estas inquietações advinham do dia a dia do programa em questão, principalmente na relação com os jovens que dele faziam parte. Nossa problemática ia nessa direção. Procurávamos saber: como a potência juvenil pode se constituir como um plano de invenção na política pública?

O que direcionava esta problemática era a vontade de pesquisar as relações entre a política pública e a vivência dos jovens que dela participam, o que poderíamos cartografar de direcionamentos e estruturações nesta relação, e também de linhas de fuga e possibilidades inventivas. Já apresentávamos alguns rabiscos que esboçavam formatações escolares, a presença de uma professoralidade como ruído nos encontros possíveis entre educadores e jovens.

A noção de potência juvenil apontava para nosso compromisso ético e político na pesquisa. Estávamos interessados em realizar o traçado das possibilidades inventivas na

realização do programa. Para isso, a noção apresentada nos direcionava o olhar para as forças dos jovens, deslocando-as das formas que procuravam canalizar estas forças. Tal deslocamento era crucial. Com ele, poderíamos olhar para as resistências que os jovens apresentavam as atividades sugeridas no programa (ou ao programa como um todo, ou àquela relação professoral que encontrávamos como ruído etc), e buscar nelas indícios de disposições a fazeres diferenciados, não restritos aos mesmos engendramentos sociais estabelecidos, e que pudessem aproximar mais os jovens dos educadores em composições conjuntas.

A partir da qualificação de nosso projeto, com a intervenção de nossos examinadores, a noção de potência juvenil, que remetíamos aos jovens, passou a ser trabalhada por nós como potência educativa. Este segundo deslocamento nos possibilitou olhar não apenas para os educandos, como se por detrás de suas ações estivesse escondida a potência que, liberta, poderia gerar diferenças e linhas de fuga que interessassem aos encontros ali a se estabelecerem. Como uma noção a ser desenvolvida, a potência educativa de imediato já remete ao próprio encontro, às possibilidades de efeitos. O que seria, afinal, uma função educativa, ou um efeito educativo, nos encontros ocorridos no programa analisado? E como liberá-la de engendramentos que tomam o “educativo” de maneiras determinadas? E que maneiras seriam estas?

No entanto, o maior dos deslocamentos que sofremos ocorreu quando, qualificado nosso projeto, partimos em frente em nosso empreendimento cartográfico. Ao olhar para o percurso, decidimo-nos por prosseguirmos realizando um traçado de elementos que incidiram na formulação do programa quando de seu surgimento.

Aspectos a respeito da juventude como alvo de políticas públicas já haviam sido analisados pelo nosso colega e antecessor Marcos Goulart (2011). A estes intentamos adicionar leituras a respeito do surgimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, da posição das Organizações Não-Governamentais na elaboração e execução das políticas públicas, das funções de termos tais como “cidadania”, “autonomia” e “protagonismo”, tão encontrados nos documentos das políticas. A própria história do programa por nós estudado trazia o aspecto da passagem de sua regulamentação do Conselho Municipal dos Direitos da Crianças e do Adolescentes (CMDCA), onde surgiu, para a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC).

O ponto pelo qual nos decidimos por desenvolver primeiro foi outro, no entanto. O programa Trabalho Educativo volta-se para a juventude com a proposta de produzir uma sensibilização ao mundo do trabalho, através do ensino de elementos introdutórios de atividades profissionais específicas e de outros assuntos em torno destas atividades e da

organização social como um todo. As atividades específicas, que dão nome a cada curso do programa, servem como gancho para uma educação para a vida em sociedade.

O que estranhamos desta explicação é que tal objetivo, de preparar os jovens para a vida em sociedade, de auxiliá-los a terem um projeto de vida, vem através de uma preparação para o trabalho. Estranhamos porque esta relação – preparação da juventude = preparação para o trabalho – é uma relação naturalizada, e não quanto a ser a uma relação possível, ou quanto a ter suas efetividades. Pelo contrário: parece ser uma relação necessária quando observamos as políticas públicas voltadas para a juventude no Brasil.

A partir deste estranhamento, começamos a nos perguntar quando o trabalho teria surgido na discursividade e organização social como a salvação da juventude, ou o elemento organização desta para uma vida adulta? Esta questão tomamos com muita força, e é procurando respondê-la que adentramos o primeiro capítulo do presente escrito. Ela nos levou ao período da abolição da escravidão no Brasil.

Como buscar respondê-la mostrou-se outra questão importante. Para realizarmos um estudo a partir de elementos históricos e historiográficos, nos encontramos melhor munidos de uma metodologia genealógica. Imersos no fluxo da pesquisa, perguntarmo-nos a respeito das condições de possibilidade do Trabalho Educativo passou a ser a primeira etapa que tínhamos pela frente, e um de seus elementos o trabalho como salvação. Acreditamos na composição possível com o que já nos havíamos proposto, e passamos para a investigação.

Sem perceber de início, tal movimento tornou-se o terceiro deslocamento pelo qual passamos, que acabou, pela força do estudo no qual nos envolvemos, mudando radicalmente o curso que imaginamos. De pensar o trabalho como salvação, os traçados da abolição da escravatura abriram para outras correlações, igualmente importantes quando abordamos as condições de possibilidade para a criação do programa, e quando pensamos sua operação contemporânea, sua regência. Os conceitos operadores que passamos a empreender em nosso exercício genealógico, dispositivo e governamentalidade, também nos tomaram quase por completo. Assim, não apenas quanto às condições de possibilidade, mas como anunciantes da organização atual do Trabalho Educativo.

Do que seria apenas a travessia de um grande corpo d'água, fase importante, mas apenas inicial de nosso pesquisar, o barco genealógico que elaboramos se mostrou ferramenta para mais de um momento. Além de navegar pela água, exploramos parte de suas profundezas. O jeito que enxergamos a terra, quando no barco, nos fez aportar de outras formas. O tempo que ali transcorremos nos modificou, nosso gingado, nossos sentidos, e então passamos ao momento de escalada da montanha com outras disposições.

O que seria um exercício genealógico ganhou maiores proporções do que tão somente um capítulo. Passou a compor o traçado ao longo de todo nosso estudo. Com isso, e com o tempo empreendido, acabamos por abandonar parte das propostas que havíamos feito. Pensávamos em um “retorno a campo”, na composição de parte da pesquisa junto de alguns jovens dispostos a tanto, para abrir nossos traçados a uma diferenciação junto deles. Nos vimos, no entanto, tomados por estes novos caminhos e jeitos de caminhar, e acabamos optando por seguir nas elaborações que se mostravam ainda capazes de render longos trajetos.

Assim, passamos a nos perguntar como podem se dar práticas de liberdade em relação à governamentalidade da política pública voltada para jovens?

Na sequência desta introdução, traremos um pouco do percurso anterior ao início do projeto, da onde reverberam as inquietações que, ao se modificarem, nos impulsionaram durante todo o processo. No primeiro capítulo, fazemos uma rápida passagem pelo surgimento da figura do menor na legislação brasileira, recorrendo ao surgimento do Juizado de Menores em 1923, ao Código de Mello Matos de 1927 e também a um decreto, da época da transição entre Império e República, a respeito do trabalho infantil nas fábricas do Rio de Janeiro. Além disso, empreendemos uma busca a respeito da noção de trabalho como salvação, realizando uma viagem por alguns estudos historiográficos da época da escravatura e sua abolição no Brasil. Através destes estudos, procuramos visibilizar a ocorrência de um discurso de valorização do trabalho e de sua centralidade na organização da sociedade. Tanto na continuação desta introdução quanto no primeiro capítulo estaremos trabalhando e trazendo à tona os principais conceitos com os quais operamos esta pesquisa.

No segundo capítulo, consideramos o aparecimento das ONGs no cenário das políticas públicas para jovens no Brasil, a partir de dois trabalhos lançados na década de 1990 a este respeito. Levamos as considerações feitas aí na regimentação da assistência social no país. Buscamos, então, a implementação do ECA no Município de Porto Alegre, trazendo a criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Falamos, então, sobre o surgimento do programa Trabalho Educativo e sua posterior inserção na rede de assistência, passando a ser gerenciado pelo Conselho Municipal de Assistência Social e pela então Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC), hoje Fundação de Assistência Social e Cidadania. Fechamos o capítulo realizando algumas problematizações.

Finalmente, no terceiro capítulo, realizamos o traçado de alguns mecanismos que compõem o dispositivo operando no Trabalho Educativo. Falamos do mecanismo burocrático, fazemos um traçado acerca da cidadania como operada pelas políticas sociais, consideramos a noção de risco e de vulnerabilidade e então utilizamos os conceitos de resistência e práticas de

liberdade, de Michel Foucault, para sugerir algumas indicações na relação com os jovens participantes do programa.

Agora já temos o píer pronto. Seja bem-vindo a bordo do nosso singelo barco, vamos com ele desbravar um pequeno trajeto nesse imenso corpo d'água. Sabemos que cada viagem oferece situações que a torna singular e comparável apenas em detalhes, e que é impossível esgotar todos os trajetos possíveis e todos os encontros com as tempestades no caminho. Além do corpo d'água, ainda há a montanha. Se podemos imaginar que ela é apenas uma, sabemos que são inúmeros os caminhos para subi-la. Esperamos que algo neste trabalho possa inspirar tais subidas. Não sendo nem marujos, nem escaladores, a inspiração é tudo o que temos; e a vontade de aprender como fazer a cada passo. Pois, como diz Denise Bernuzzi de Sant'Anna (2001), o escalador não procura ganhar da montanha. Ele procura ganhar *com* a montanha.

Ahoy!

Iniciando pelo meio do caminho

A inspiração inicial para esta pesquisa surgiu de dois planos que se acoplam e realimentam. Primeiro, dos trabalhos da Prof^a Dr^a Nair Iracema Silveira dos Santos sobre educação, juventude e políticas públicas, que orientam o grupo de pesquisa Educação e Micropolíticas Juvenis. Dos trabalhos desenvolvidos neste grupo e também de sua relação fértil com outros grupos e projetos, como as “In(ter)venções Áudio-Visuais com Juventudes em Fortaleza e Porto Alegre”, coordenado pela Prof^a Dr^a Deisimer Gorczewski, da Universidade Federal do Ceará, e pela Prof^a Dr^a Nair Iracema Silveira dos Santos.

Daí advém o olhar crítico sobre a constituição e execução das políticas públicas voltadas para a juventude no Brasil, assim como a própria formulação da juventude enquanto extrato populacional, alvo de estratégias políticas e institucionais. A juventude do país não foi sempre vista da maneira que é hoje, tendo sido compreendida ora pelas políticas e concepções voltadas aos então chamados “menores”, ora englobados nas ações destinadas à população em geral.

O segundo plano vem da experiência deste mestrando com trabalhos com jovens, em especial do ano em que passou como educador do programa municipal Trabalho Educativo. A partir de algumas inquietações e reflexões desta experiência, criamos a primeira proposta de um projeto de pesquisa, e no processo desta e de suas mudanças junto ao grupo Educação e Micropolíticas Juvenis, a presente pesquisa foi sendo desenvolvida.

Caminho ao caminhar

Meu corpo ainda vibra o calor da lembrança dos dias anteriores às aulas que dava para os jovens. Durante o ano de 2010 e início de 2011, trabalhei como educador em uma das várias entidades executoras do programa Trabalho Educativo (TE) da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC) de Porto Alegre, uma ONG na zona sul da cidade.

Antes disso, fui por quatro anos coordenador de um grupo chamado Laboratório Teatral Livre, que começou como um estágio em psicologia social, no qual experimentávamos, meus companheiros e eu, diferentes exercícios teatrais. Éramos todos jovens, de idades e situações mais ou menos semelhantes – muito mais, pelo menos, do que nas outras vivências com jovens que tive em campos que nós normalmente descrevemos como “profissionais”. Nossas experimentações no Laboratório possibilitaram construções riquíssimas, nas quais o próprio processo do grupo, a vontade de estar provando uma ou outra técnica teatral determinada, uma ou outra formação (corporal, expressiva, grupal) específica, uma ou outra brincadeira, era o que embalava e organizava os encontros. Minha função como coordenador era mais de facilitar estes processos, como um balizador dessa auto-organização, ou melhor, como uma forma específica de olhar o que passávamos, mais voltada para a estruturação da experiência. O que permitia aos outros terem suas próprias formas de olhar sem muita definição, formas cuja busca podia se refletir em suas experimentações. Era, então, como se a função de coordenação estivesse sendo composta na própria auto-organização do grupo.

Durante e depois do período em que o Laboratório Experimental Livre existiu, estagiei como psicólogo clínico no Cento Integrado de Atenção Psicossocial (CIAPS) do Hospital Psiquiátrico São Pedro, que atendia infância e adolescência. Lá, acompanhei individualmente vários jovens, internados ou em atendimento no ambulatório. Uma de minhas pacientes seguiu atendendo de maneira voluntária por um ano após o encerramento do estágio. No mesmo local tive algumas experiências com grupos de adolescente em regime de internação.

Também trabalhei, durante quatro anos, como espécie de acompanhante terapêutico em grupo, junto com o coletivo de terapeutas chamado Espaço Atitude. Atendíamos moradores de alguns residenciais da cidade, boa parte deles jovens, com diferentes necessidades especiais. Andávamos pela cidade, tocávamos instrumentos, jogávamos futebol, ajudávamos a administrar o pouco dinheiro que eles traziam e inventávamos diferentes maneiras de termos o lanche.

Dessas duas experiências, mais circunscritas a um campo que entendemos como sendo da psicologia, e da terapêutica, fica em mim uma grande proximidade com aqueles que estão na posição de acompanhados, muita troca ocorrida, uma necessidade grande de se ter flexibilidade quanto a esses trabalhos. E uma necessidade grande de se ter atenção, e até mesmo carinho, no sentido de estar aberto para o que se passa, sutilmente, com o outro; buscar essa sutileza, indagá-la ou ao menos indagar-se a respeito dela, e em especial estar aberto (no sentido de nossos esquemas interpretativos) e procurar possibilitar a abertura (no sentido da confiança, no relacionamento, da existência desta abertura mencionada) para que esta sutileza seja expressa e seja significativa na constituição das relações.

Fica em mim, também, a ocasional dificuldade disso tudo acontecer.

Um educador encaixotado

Tudo isso me acompanha quando começo no Trabalho Educativo. De tais experiências ficam formas de se trabalhar com a juventude, caminhos de apreensão da realidade, técnicas, expectativas, e também noções de fluidez, convites a aberturas, auxílios ao desconhecido. Como fazem parte da composição do que viria depois, e como seguem fazendo parte de meus estratos e fluxos, em configurações que se atualizam diferentemente, é possível que algo dessas experiências se imponha, de maneira óbvia ou obscura, também no processo desta pesquisa.

Assim, tudo isso reverbera no calor sentido ainda quanto aqueles dias anteriores aos encontros do Trabalho Educativo. Dias de preparação, fosse do que imaginava dizer, sugerir fazer, fosse preparação própria, relação comigo mesmo nas conflituas íntimas (e nem tão íntimas) que surgiam na atuação naquele campo. O calor era cheio de inquietações, dúvidas, angústias. A função de educador me vinha enviesada, misturada com linhas duras que pareciam apreender as possibilidades de fazermos, educandos e eu, algo novo, que interessasse a nós todos. E essas possibilidades eram caras para mim, de minhas experiências anteriores (as que trago aqui e outras); caras em termos do que acredito, do que encontrei em minha vida que me ajudou a estar em movimento; mas caras também em termos da efetividade de um trabalho com jovens, do estabelecimento de relações e vínculos fortes, gostosos (mesmo que muitas vezes inquietantes, incomodativos), compositivos.

Na época em que trabalhava no TE, meus calores anunciavam de maneira intempestiva o incômodo que eu sentia a respeito de, mesmo entrando na organização pela primeira vez, e em sala de aula pela primeira vez com cada turma, estar encontrando o que me

parece ser relações já organizadas. É como adentrar o ambiente onde está para acontecer o que imaginamos ser o início de um processo de criação teatral, um lugar onde vamos conhecer pessoas novas e buscar convites mútuos para explorar o que quer que seja que nos sirva na condução de uma pesquisa com teatro, e descobrir então que se entrou em um palco já armado, o cenário montado, cada pessoa na posição de um personagem; e descobrir ainda que para mim também já havia um personagem, para o qual as disposições de todos já estavam arranjadas, estruturadas.

Essas relações “roteirizadas” são tão fortes e tão convidativas que de fato parecem facilitar o contato entre as pessoas. É uma tentação constante vestir a personagem, deixar que as diretivas de um roteiro específico seja o que dita os encontros; encontrar-se sentindo pelos personagens, pelas posições, sentindo pelos lugares. Não que a isso se contraponha alguma outra maneira de se relacionar que seja, essa sim, “genuína”. A roteirização a qual me refiro é completamente genuína, e é justamente a história dessa genuinidade que permite entender alguns aspectos dos engendramentos sociais que pesam sobre uma política pública para a juventude tal qual o Trabalho Educativo. Além disso, esse retrato de uma vida coreografada por roteiros, de personagens que são posições (pré-estabelecidas ou não) em um encontro, pode ser aproximada da noção da multiplicidade (rizomática) do sujeito: não entendendo uma pessoa como constituída e determinada por uma história linear, que faz dela apenas uma mesma formação, mas um conjunto de linearidades e de não-linearidades que se atualizam constantemente em formas (e desformações) diferentes de ser sujeito (DELEUZE; GUATTARI, 1995).

Ensaio sobre desempacotamento

Para Foucault (1995), aliás, a questão do sujeito aparece como ponto principal de seu trabalho. É para pensar o sujeito que o autor pesquisa as diferentes temáticas de seus livros. Chega a escrever: “meu objetivo [...] foi criar uma história dos diferentes fenômenos pelos quais, em nossa cultura, os seres humanos tornaram-se sujeitos” (FOUCAULT, 1995, p. 231).

E:

Há dois significados para a palavra *sujeito*: sujeito a alguém pelo controle e dependência, e preso à sua própria identidade por uma consciência ou autoconhecimento. Ambos sugerem uma forma de poder que subjuga e torna sujeito a. (FOUCAULT, 1995, p. 235).

É através do dispositivo que o autor vai construir a possibilidade de analisar a noção de verdade e de saber (*epistème*), foco das arqueologias realizadas em seus primeiros trabalhos, de maneira a efetivamente relacionar os elementos discursivos com os não-discursivos (ALVIM, 2012). Também é “a partir do aparecimento desse conceito, [que] as formas discursivas passam a ser atreladas ao funcionamento das relações de poder” (ALVIM, 2012, p. 121), foco das pesquisas de Foucault quando da reelaboração de sua metodologia, que passa da arqueologia para a genealogia.

Quando anuncia o problema do sujeito, que teria sido sua questão de interesse desde sempre, é também a noção de dispositivo que vai integrar nas análises os conceitos de poder e de saber. Estes passam a ser vistos em uma relação heterogênea com a subjetivação (WEINMANN, 2006), de maneira que são entendidos não como seus determinantes, mas em uma composição correlativa, variável e tensa.

Foucault conceitua dispositivo como:

Um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos (FOUCAULT, 1995).

Uma outra forma de dizê-lo é colocá-lo como “uma configuração específica de domínios do saber e de modalidades de exercício do poder, a qual possui uma função estratégica, em relação a problemas considerados cruciais em um momento histórico” (WEINMANN, 2006, p. 18). A esta definição, podemos acrescentar os processos de subjetivação.

É Deleuze (1990) que vai propor um entendimento de dispositivo que incorpora a dimensão dos processos de subjetivação. Para o autor, o dispositivo comporta quatro dimensões. As duas primeiras “são as curvas de visibilidade e as curvas de enunciação. [...] Máquinas de fazer ver e de fazer falar” (ibidem, p. 155). Esta é a dimensão do saber, na qual destaca que

Não são sujeitos nem objetos, mas regimes que é necessário definir em função do visível e do enunciável, com suas derivações, suas transformações, suas mutações. E em cada dispositivo as linhas atravessam limiares em função dos quais são estéticas, científicas, políticas etc. (DELEUZE, 1990, p. 155-156).

A terceira dimensão seria, então, a das relações de poder. Diz o autor que

de alguma maneira, elas “retificam” as curvas anteriores, traçam tangentes, envolvem os trajetos de uma linha com outra linha, operam idas e vindas entre o ver e o dizer e inversamente, agindo como setas que não cessam de conduzir à batalha. (DELEUZE, 1990, p. 156).

Foucault define o poder como ações que agem sobre outras ações. “Uma ação sobre a ação, sobre ações eventuais, ou atuais, futuras ou presentes” (FOUCAULT, 1995, p. 243). Com isto leva a análise do poder para além de concepções que o veem como correlativo a estruturas ou hierarquias. Foucaultianamente, pelas estruturas e hierarquias, tanto quanto por quaisquer organizações humanas, passam relações de poder, enquanto ações que vão influenciar outras ações, facilitando certos atos, dificultando outros. Isto tanto na concepção destas estruturas e hierarquias quanto no jogo constante de sua efetuação cotidiana – o que significa que não é exatamente na existência das hierarquias que está o poder, mas sim nas relações que acontecem, dia após dia, em meio a elas. Assim, “o termo ‘poder’ designa relações entre ‘parceiros’ (entendendo-se por isto não um sistema de jogo, mas apenas [...] um conjunto de ações que se induzem e se respondem umas às outras)” (ibidem, p. 240). E

O exercício do poder não é simplesmente uma relação entre “parceiros” individuais ou coletivos; é um modo de ação de alguns sobre outros. O que quer dizer, certamente, que não há algo como “o poder” ou “do poder” que existiria globalmente, maciçamente ou em estado difuso, concentrado ou distribuído: só há poder exercido por “uns” sobre os “outros”; e o poder só existe em ato, mesmo que, é claro, se inscreva num campo de possibilidade esparso que se apoia sobre estruturas permanentes. (FOUCAULT, 1995, p. 242).

Na dimensão das induções e das respostas encontra-se um fator caro às relações de poder: a liberdade. Elas pressupõem a liberdade dos indivíduos, porque uma relação de poder só se constitui quando há este jogo entre forças que atuam sobre as ações, e respostas a estas induções – elas mesmas forças, elas mesmas ações sobre ações. Nisto as relações de poder diferem das relações de dominação e de violência, nas quais a força que atua vai no sentido da aniquilação do jogo, da eliminação da liberdade.

Uma relação de violência age sobre um corpo, sobre as coisas; ela força, ela submete, ela quebra, ela destrói; ela fecha todas as possibilidades; não tem, portanto, junto de si, outro polo senão aquele da passividade; e, se encontra uma resistência, a única escolha é tentar reduzi-la. (FOUCAULT, 1995, p. 243).

Por fim, no traçado de Deleuze (1990) sobre o dispositivo, a quarta dimensão seria a subjetivação. Segundo o autor, a incorporação desta na formulação do dispositivo acontece quando Foucault encontra-se em uma crise: entender o dispositivo somente por sua relação com os domínios do saber e do poder poderia significar entendê-lo como a um mecanismo fechado, arriscando não admitir jogo algum. Isto porque, não estando englobados no dispositivo, os processos de subjetivação acabariam por ser entendidos como sendo determinados pelo saber e pelo poder, como advindo deles. Eles não admitiriam liberdade por

parte dos sujeitos, já que estes estariam referidos apenas por via de uma sobreposição dos regimes de saber e de poder.

Os processos de subjetivação aparecem, então, como possibilidade de abertura e de fuga, ao compreenderem os efeitos de um dispositivo sobre si mesmo (ibidem). É a dimensão do si-mesmo,

[...] quando a força, em lugar de entrar em relação linear com outra força, se volta para si mesma, exerce-se sobre si mesma ou afeta a si mesma. [...] O si-mesmo não é nem um saber nem um poder. É um processo de individuação que diz respeito a grupos ou pessoas, que escapa tanto às forças estabelecidas como aos saberes constituídos: uma espécie de mais-valia. (DELEUZE, 1990, p. 156).

Assim, a subjetivação passa a fazer parte das forças em jogo no dispositivo. Seu entendimento passa a compor os regimes de saber que determinam verdades, pelas relações de poder que influenciam as ações... e pelos processos de subjetivação. Estes são parte do jogo dos dispositivos na medida em que nos efeitos que facilita atuam em conjunto não apenas as categorias do saber e as influências das relações de poder, mas um definir, um posicionar do próprio dispositivo e daqueles capturados em suas redes.

O que é, então, um dispositivo? Podemos dizer que é um conjunto mapeável de diferentes práticas que, sempre em tensão umas com as outras, e sempre em mudanças sutis ou extremas, direcionam estrategicamente os processos que passam por elas. Essas práticas não são apenas ações, como corriqueiramente as entendemos. Foucault entendia tanto o saber quanto o poder como práticas. Um discurso, para ele, é uma prática. Como escreve Deleuze (2006, p. 60), “o saber é um agenciamento prático, um ‘dispositivo’ de enunciados e de visibilidades”. Quanto ao poder, escreve o próprio Foucault (1995, p. 243) que “de fato, aquilo que define uma relação de poder é um modo de ação que não age direta e imediatamente sobre os outros, mas que age sobre sua própria ação. Uma ação sobre a ação, sobre ações eventuais, ou atuais, futuras ou presentes”.

Quando determinadas práticas discursivas e não discursivas criam certas veracidades, quando determinadas ações direcionam outras ações em confluência com estas verdades (e/ou vice-versa), podemos entender que há um engendramento como um dispositivo. Estas confluências, mutáveis, em suas reverberações e dissonâncias, acabam formando um conjunto por suas atuações, seus efeitos – inclusive umas sobre as outras. Orientam os acontecimentos e os contextos, facilitam aspectos, dificultam outros. Influenciam, conduzem. É nesse sentido que são estratégicas, que tem uma racionalidade – certamente uma racionalidade distinta da razão de um indivíduo, ou seja, nenhum gênio a programá-las, mas sim a composição de forças e formas que vão no sentido de certas determinações (e não de outras).

Deleuze (1995, p. 155) escreve a respeito destes aspectos de um dispositivo que são “máquinas de fazer ver e de fazer falar”. A eles podemos dizer que soma-se uma máquina de fazer ser, que posiciona os indivíduos como sujeitos, incidindo também sobre o próprio dispositivo na medida em que as práticas que o compõem também ganham lugares mais ou menos determinados. Não é necessariamente todo dispositivo que engendra processos de subjetivação (DELEUZE, 1995). Mas se, além de orientar regimes de verdades e relações de poder, ele compõe posições aos indivíduos, gerando modos de ser referentes aos seus processos, a subjetivação pode ser aí traçada. Assim:

De acordo com tal enfoque, pode-se afirmar que o dispositivo educacional moderno consiste em um conjunto heterogêneo de práticas disciplinares, tais como: discursos sobre a importância de educar a infância, instituições educacionais diversas, prédios e regulamentos escolares, leis de ensino, portarias ministeriais, enunciados com pretensão de cientificidade – pedagógicos, psicológicos, sociológicos, etc –, filosofias educacionais, proposições moralizadoras da infância, etc. Ao longo das suas séries – que constituem uma temporalidade linear e evolutiva, cujos momentos integram-se um no outro e se dirigem para um ponto ideal –, esse dispositivo disciplinar não prolonga a infância, como propõe Ariès, mas produz o sujeito infantil, ao mesmo tempo em que estabelece o adulto dito normal – isto é, racional e moral – como a meta do seu processo de assujeitamento (WEINMANN, 2006, p. 17).

Caixas em cima de caixas, caixas dentro de caixas

Com este esboço a respeito da noção de dispositivo, voltemos ao nosso traçado a respeito das relações roteirizadas no Trabalho Educativo. O que não serve nesse roteiro pré-estabelecido não é exatamente, então, que coloque as pessoas envolvidas na posição de agirem como personagens (ou melhor, que conduza os fluxos das relações, que disponibilize algumas interpretações mais do que outras etc); mas primeiro a especificidade deste roteiro neste contexto, com um campo de possibilidades que ficam apreendidas de certas maneiras e não de outras, e de que maneiras essa apreensão serve às pessoas e aos processos envolvidos. E segundo, o quanto este roteiro está visível para as pessoas que o desempenham, como foi feita a escolha de desempenhá-lo etc.

A peça que encontrei já armada ao começar minha atuação como educador do TE foi a peça escolar. Seu anúncio pode ser intuído do jeito que os educandos se referiam a mim já quando fui apresentado a alguns deles no pátio: “sôr”. Bem, essa palavra não vem de “educador”.

Durante minha experiência no Trabalho Educativo, a relação já dada que mais me surpreendeu é essa relação professoral. O que é ser professor, e junto disso o que é ser aluno, na nossa sociedade contemporânea. Sem querer agora fazer uma genealogia dessa relação –

realizando uma constituição histórico-social do que há de automático e estereotipado nela – o que refiro aqui, mesmo sem entendê-la especificamente, é sua presença. O professor como função-ruído, herdada inercialmente dos dispositivos que aí incidem, na relação que estávamos constituindo.

E por que “ruído”? Justamente porque já tem estipulado todo um jogo de esperas, toda uma diretividade para as disposições desse jogo. Professor é aquele que trará informações, ditas importantes, sem localizar exatamente essa importância. Ou talvez localizando-a em eventos (provas, vestibulares), para os quais o maior convite da juventude é à resistência.

Além disso, quem está nessa posição de professor (esta já dada) é responsável por administrar a aprendizagem. Até aqui, tudo bem. Essa sentença (mesmo sendo uma sentença) traz uma fluidez cara à possibilidade de deslocamentos, de múltiplas maneiras de efetivação (como se “administra”, afinal de contas, algo tão pessoal, e ao mesmo tempo tão historicizável, quanto a aprendizagem?).

O absurdo grita quando quem está nesta função-papel torna-se a pessoa capaz de medir a aprendizagem. Só a aprendizagem? Não. O correto, o bom e o certo. E, portanto, o impróprio, o mau e o errado. Tais categorias, formuladas avaliativamente (de maneira majoritariamente sutil), são determinantes para a relação (tanto a dada previamente quanto a efetivada) e estão quase exclusivamente em posse de quem ocupa o lugar da professoralidade.

É esta a única maneira de ser professor na contemporaneidade? De jeito nenhum. Nem sei dizer se é a maneira mais praticada; e, quando a descrição aqui esboçada do que é ser professor parece pertinente ou precisa para uma determinada ocasião, o quanto lhe escapa? Mas, ao mesmo tempo, basta estar entre jovens (ainda mais se o lugar onde estamos evoca algo desta professoralidade) que se pode constatar o quanto ela se faz presente. Pelos jovens, sim. Mas, assustadoramente, também por nós mesmos. Ou seja, sendo ou não uma descrição acurada do que está se passando em um dado momento, sua presença pode ser sentida como imagem evocada, como uma formação de relacionamentos que insiste mesmo quando estamos já nos relacionando de outras formas; como uma expectativa de que seja assim, certo medo, muita estafa – tantas coisas, que há sempre algo de esforço para ser diferente, ou algo de risco em se cair no mesmo modelo. Ou ser acusado disso, o que, em larga medida, aponta efeitos semelhantes.

Parece que essa relação escolar está por demais disponível. Como se fosse o modelo hegemônico através do qual olhamos toda relação que se propõe a gerar alguma aprendizagem, todo contato que se quer educativo. E é um modelo perigoso. Primeiro, por ser questionável em relação ao que ele próprio anuncia como seu objetivo, como enunciam

Sposito e Carrochano (2005, p. 164): “Ao que tudo indica, as deficiências identificadas nos sistemas de ensino estariam radicadas não só em seus aspectos pedagógicos, mas na própria missão socializadora da escola que não estaria formando os futuros cidadãos”.

Segundo, e mais correlacionado com nosso presente trabalho, porque é um modelo saturado. Nele, não há mais muito espaço para inovações, quando somos inundados por tantas situações, vividas ou imaginadas, nas quais a tentativa de inovar acabou por fazer com que nos deparássemos justamente com aquelas coisas que queríamos evitar com a inovação. E assim, tão próximos ao esgotamento, nos encontramos reiteradamente capturados no mesmo modelo.

Por que procurar segui-lo, então? Por que problematizá-lo? Se sua falência parece óbvia, pode passar como possibilidade a ideia de simplesmente exterminar com o programa. Não estamos nos referindo, afinal de contas, a uma instituição tão bem arraigada na sociedade quanto a escola. O Trabalho Educativo é um programa municipal tão somente.

Mas há uma história, entre muitas, que abre a porta para a sensação de que há algo valioso ali. E que mantê-lo, talvez problematizando-o e transformando-o, pode ser uma necessidade.

Entre os participantes do programa (meu alunos), existiam aqueles que se colocavam na posição de quem não tinha interesses reais por presenciar os encontros. Sua vontade de serem educandos do Trabalho Educativo passava por questões familiares, ou pela obtenção de certas facilidades como o cartão de transporte gratuito, o lanche, o passeio mensal. Estes pouco iam nas oficinas. E, na minha experiência, eram em número pequeno.

Também haviam aqueles que claramente se interessavam pelo que discutíamos, ou simplesmente se posicionavam como quem se identifica em ser um “bom aluno”. Perguntavam, propunham, respondiam a propostas, se interessavam ou desempenhavam tarefas, enfim, participantes ativos ou passivos. Mais ou menos metade dos grupos costumava enquadrar-se aqui.

E haviam alguns que fugiam a estas categorias mais estáticas. Estes eram aqueles que passavam os encontros reclamando ativamente, e costumavam responder muito pouco a boa parte das proposições do educador ou mesmo dos educandos – apesar de que muitas vezes se engajavam ativamente nas mesmas. Reclamavam, por vezes mesmo antes de ouvirem qualquer proposta. Mas não iam embora. E, tantas e tantas vezes, eram os últimos a saírem das salas, ficando para conversar comigo após o término oficial dos encontros.

Assim que me dei conta desse comportamento repetido, ficou inevitável a pergunta: o que os motiva? Qual é a liga que se dá entre eles e o programa, entre eles e eu, quando ao

mesmo tempo em que permanecem mais do que qualquer outro, reclamam ativamente e se posicionam fora das atividades propostas? Passou a ser inevitável olhar estes participantes em especial como enunciadores de alguns processos valiosos, de uma ligação importante, que, mesmo que não necessariamente efetivada, parecia estar ali presente e pedindo atenção.

Vem destas inquietações, então, a proposição inicial de nosso presente trabalho. Das relações automatizadas, destas cenas já previamente armadas, nos perguntávamos quanto à potência educativa na relação educador – educandos no Trabalho Educativo. Passamos a nos perguntar sobre as possibilidades de práticas de liberdade nessa relação, olhando para as resistências como indicativos da procura pela possibilidade destas práticas. Para buscar responder a este questionamento, dar caminho a estas inquietações, começamos nossa empreitada a partir de uma retomada do programa municipal que buscasse responder a questão de como o mesmo surgiu, foi implementado, e mesmo como se tornou possível. Se a relação educador – educandos já estava armada pelo ruído de uma relação professoral, escolar, ela possivelmente não é a única articulação já dada de antemão. Se nos perguntamos a respeito de como é possível que uma relação professoral se faça presente no convívio do Trabalho Educativo, também é necessário que nos perguntemos como o próprio programa veio a ser criado. Por que este programa, e não outro?

Afinal, não deve bastar que digamos que tais ruídos encontram-se presentes. Nos interessa que nos perguntemos como é possível que assim estejam. O que compõe esta relação educativa da política pública, como é possível que seja esta e não outra?

Se começamos nosso projeto nos perguntando a respeito de como a potência educativa pode se constituir como plano de invenção na política pública (e pretendendo, com esta pergunta, criar a conceituação de potência educativa, utilizando-a para analisar a possibilidade de outras relações, mais locais, diferentes das que já estão dadas), assim que começamos o traçado específico do Trabalho Educativo, nos encontramos fazendo outras perguntas. Por que, quando direcionando-se a uma juventude dita em estado de vulnerabilidade e de risco social, se busca em uma preparação para o trabalho as condições que ofereçam a esta juventude uma melhoria de vida?

Esta pergunta pode parecer oferecer respostas óbvias. Mas é justamente no estranhamento desta obviedade que nos encontramos. Poderíamos localizar este estranhamento na própria argumentação feita para justificar que seja o trabalho o campo para o qual devemos preparar, por via de políticas públicas como esta, a juventude do país. Ou seja, diz-se buscar uma preparação para a cidadania, para autonomia e para o protagonismo, uma formação crítica, e visa-se chegar a estas noções (não importa neste momento que sejam

vagas) via a preparação para o mundo do trabalho. Não seria pelo menos igualmente facilitador destas noções se as mesmas fossem buscadas por via da convivência comunitária, das relações de bairro, da prática esportiva em conjunto, de formas conjuntas de lidar com conflitos, de estudos de resgate cultural, de diversas formações artísticas...? Os exemplos, se nos permitirmos ao delírio, são infinitos.

Neste início de nosso percurso, então, nos encontramos realizando perguntas que nos colocam em um caminho distinto daquele da mera descrição da origem do programa. Quando somos tomados por tais considerações, nos admitimos em confluência com uma metodologia de inspiração genealógica. É assim que começamos nos perguntando quais são as condições de possibilidade para a criação e implementação do programa Trabalho Educativo?

1. CAPÍTULO 1: JUVENTUDE COMO POPULAÇÃO, TRABALHO COMO SALVAÇÃO

1.1 Primeiras tateadas no programa Trabalho Educativo

Ao abordarmos o programa municipal Trabalho Educativo, deve ser óbvio que nos perguntemos, de início, do que se trata. Ao buscarmos na página da Prefeitura de Porto Alegre, o encontramos listado como um dos projetos e ações da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). A seu respeito, está a seguinte descrição:

O Trabalho Educativo oferece a adolescentes entre 14 e 18 anos oficinas de preparação para o mercado de trabalho, como conserto de bicicletas, artesanato, padaria, estética, entre outras atividades, além de orientar para socialização e o resgate da cidadania. É desenvolvido nos centros regionais de assistência social e em organizações não governamentais de todas as regiões da cidade. Foi criado em 1994. (PREFEITURA, 2012).

Além disso, está declarado o número de metas conveniadas, 1330, em 61 entidades (PREFEITURA, 2012). E é tudo. Não há um esclarecimento a respeito do que são as metas, nem mais detalhes sobre como se dá o programa.

Quando requisitado na FASC¹, é fornecido um documento da Coordenadoria de Atenção Básica que o descreve de maneira mais completa. Ali, encontra-se posto que:

O programa Trabalho Educativo da FASC destina-se ao atendimento sócio-educativo de adolescentes em situação de vulnerabilidade social e pessoal na faixa etária de 14 aos 18 anos, com base no artigo 68 do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente e nas orientações do LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social. (FASC, 2010, p. 1).

O documento segue indicando que o Trabalho Educativo “foi implantado na FASC no ano de 1996, como uma etapa do programa de Serviço de Apoio Sócio Educativo – SASE” (ibidem, p.1). Mas, após ser avaliado como tendo uma especificidade distinta, “deveria se estabelecer como um programa do sistema de proteção integral para adolescentes na faixa etária entre 14 e 18 anos” (ibidem). Assim:

O Trabalho Educativo propõe constituir-se num espaço concreto de formação de sujeitos críticos, criativos, responsáveis e participativos capazes de transformarem sua realidade e seu entorno social, a partir do exercício da autonomia e protagonismo, oferecendo aos adolescentes as condições necessárias para seu desenvolvimento pessoal e social na construção de sua cidadania. Preparando estes

¹ O documento com o qual entramos em contato foi requisitado junto à FASC por um colega educador do Trabalho Educativo, em 2010. Ele havia pedido pela documentação concernente ao programa, e o documento em questão foi o único material disponibilizado ao interesse do público em geral. Não tendo data, indicamos o ano de sua entrega.

para lidarem com as questões vinculadas ao seu desenvolvimento, estimulando-os a construir novos conhecimentos de maneira segura e competente.

Os pressupostos pedagógicos do Trabalho Educativo proposto vão ao encontro de uma pedagogia progressista libertária, que visa levar os envolvidos no processo sócio-educativo a consciência da realidade em que vivem na busca da transformação social.

Esta concepção de Trabalho Educativo apresentado é referenciada pelo princípio da Educação pelo Trabalho.

Este princípio contrapõe-se às propostas de iniciação ao trabalho e de profissionalização que tenham como base o treinamento para o mundo do trabalho tanto do jovem como do adulto trabalhador, como também caracteriza-se como uma abordagem crítica da relação capital/trabalho. Assim, as atividades pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social dos adolescentes prevalecem às atividades laborais e ao aspecto produtivo. (FASC, 2010, p. 1).

No restante do documento, entendemos que o programa estrutura-se em oficinas orientadas por um “objeto de conhecimento” e ordenadas por três eixos de atendimento direto:

- Conhecimentos Básicos, dentro dos quais são vistos todos os conteúdos não específicos que se encontram em torno do objeto de conhecimento, e na qual está proposta a articulação destes conteúdos e daqueles específicos com o exercício, pelos participantes, dos “valores de cidadania, auto-estima, estima do grupo e construção de seu projeto de vida” (ibidem, p. 5);
- Conhecimentos Específicos, dentro dos quais se busca uma relação direta e prática com o objeto do conhecimento “e através deste objeto trabalhar aspectos específicos do conhecimento estudado” (ibidem), e;
- Conhecimento de Gestão, dentro dos quais “o sujeito deverá encontrar maneiras de transformar estes conhecimentos em algo que seja passível de negociação e gerenciamento, onde todo o processo tanto de caracterizá-lo como tal ou fazê-lo ganhar valor seja o mote principal nesta modalidade de conhecimento” (ibidem).

Este documento parece ser direcionado para as entidades que desejarem atender jovens no programa Trabalho Educativo. Implica que um projeto deva ser criado e submetido à FASC para análise e vinculação no programa. As metas, listadas na página da Prefeitura Municipal, são, no caso, os alunos participantes de cada turma do programa. Não há, no documento, nenhuma justificativa para o uso deste termo. Se o termo é aqui usado como é corrente em projetos, podemos considerar que o principal indicador de sucesso do programa é, então, o número de jovens atendidos.

Cedo percebemos que a abordagem que por ora estamos demonstrando não é suficiente para que descubramos como ele surgiu. Parece-nos, inclusive, que seguir pelo que é aparente nas divulgações institucionais acerca do Trabalho Educativo não é suficiente nem

para que entendamos o que ele é enquanto um acontecimento cotidiano em tantas entidades (em sua maioria não governamentais) vinculadas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) do Município de Porto Alegre. Por estas vias, não nos parece possível que analisemos suas condições de possibilidade.

Duas incongruências descritivas saltam aos olhos até o momento. A primeira é relativa à diferença de datas referentes ao início do programa no município: 1994 na página da Prefeitura, 1996 pelo documento da FASC. A segunda se refere aos módulos através dos quais um projeto de TE se organiza: para quem conhece sua execução, parece estranho que o documento que aparentemente o normatiza descreva três eixos de atendimento direto. Não há, na rede de atendimentos, uma Oficina de Gestão. As turmas estão organizadas entre Oficinas Básicas e Oficinas Específicas. Mesmo que consideremos que o eixo de gestão esteja integrado nelas, a especificidade do eixo não fica clara.

Tais incongruências, que poderiam ser tomadas como meros descuidos, podem estar falando um pouco da complexidade histórica do Trabalho Educativo. Seu surgimento não deve ser desvinculado de uma série de acontecimentos que as descrições oficiais trazidas até agora não citam, mas cujas diferenças descritivas podem servir para apontar.

O programa teve sua primeira edição não como uma política pública, mas como um edital realizado em 1994 pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) a partir de uma quantia em dinheiro doada por uma empresa multinacional a ser utilizada para uma ação de profissionalização de jovens (FORTE, 2012). O próprio CMDCA passara a existir dois anos antes, como uma das várias consequências do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Nº 8069, de 1990. Sua criação merecerá atenção maior mais adiante.

Por ora, basta que digamos que a constituição do CMDCA se deu pela Lei Municipal 6787 de 1991. Além do Conselho, a mesma Lei instituiu o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, composto por ONGs credenciadas no CMDCA e responsável pela própria eleição do Conselho; o Conselho Tutelar; e o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, a ser administrado pelo Conselho.

O Fórum (da onde são eleitas as entidades que compõem o CMDCA) é formado por entidades não governamentais que trilhavam o caminho de promoção e discussão dos direitos das crianças e dos adolescentes. Suas atividades estavam imbricadas naquelas que participaram da fomentação do próprio ECA. É testemunho da força destas entidades na época – ou, ao menos, da força da luta na qual estas organizações estavam inseridas – que este Conselho, previsto pelo Estatuto para ser criado em todos os municípios brasileiros, em Porto

Alegre tenha sido composto com um terço de representantes vindos de entidades da sociedade civil que trabalhavam com atendimento direto a sua população de interesse, um terço de representantes de entidades que trabalhavam com atendimento indireto (como o Movimento pelos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, cuja Presidente, Haidê Venzon, foi também a primeira Presidente do CMDCA) e um terço de representantes da Prefeitura. Ou seja, dois terços de sua constituição é formada por representações da sociedade civil.

Ao receberem para o Fundo a doação de uma verba com tal destinação, os membros do CMDCA voltaram-se para o ECA em busca de uma indicação de como realizar um edital que visasse a profissionalização de jovens. Encontraram no Artigo 68 o termo “trabalho educativo”, que indica:

O programa social que tenha por base o trabalho educativo, sob responsabilidade de entidade governamental ou não-governamental sem fins lucrativos, deverá assegurar ao adolescente que dele participe condições de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada.

Parágrafo 1º Entende-se por trabalho educativo a atividade laboral em que as exigências pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social do educando prevalecem sobre o aspecto produtivo. (CEDICA, 2012).

Há duas indicações, portanto, encaminhando para um programa voltado para o mundo do trabalho, e que a conceituação feita no ECA vai regular. A primeira é esta, da destinação da quantia doada pela empresa. O que faz com que seja esse o interesse de um grupo multinacional quando realiza uma doação para o terceiro setor? A segunda advém dos projetos já executados pelas próprias entidades que compunham o CMDCA. A maioria delas, quando se tratava do atendimento de jovens, o fazia através de cursos e oficinas voltadas para algum ofício (FORTE, 2012).

O trabalho, portanto, é encontrado como o foco dos projetos oferecidos à juventude. A razão de ser assim não está esgotada nem no ECA, nem no projeto do Trabalho Educativo, nem nas possíveis intenções propulsoras da indicação feita pela empresa que doou ao Fundo. Que pese cada uma destas organizações ter suas racionalidades distintas (a preocupação do setor empresarial com a formação de uma geração que lhe ofereça capacidade de mão de obra – como pode ser visto em iniciativas internacionais como a ONG *Junior Achievement*², por exemplo –, o ECA, regulamentando atividades de forma a buscar garantir os direitos constituídos, o TE buscando a formação de sujeitos para uma cidadania, dentro de um campo

² “Fundada em 1919, nos Estados Unidos, a *Junior Achievement* é a maior e mais antiga organização de educação prática em negócios, economia e empreendedorismo do mundo. [...] Trata-se de uma associação educativa sem fins lucrativos, mantida pela iniciativa privada, cujo objetivo é despertar o espírito empreendedor nos jovens, ainda na escola, estimulando o seu desenvolvimento pessoal, proporcionando uma visão clara do mundo dos negócios e facilitando o acesso ao mercado de trabalho.” Disponível em <http://www.jabrasil.org.br>, acesso em 30/09/2012.

de atuação a um só tempo da assistência social e das entidades ditas do terceiro setor), a própria possibilidade do trabalho estar colocado como orientação da realização de projetos de assistência social para jovens não vem unicamente de nenhuma delas. Ao mesmo tempo, o trabalho aparece como objetivo e forma através da qual se busca outros objetivos.

É provável que a inter-relação entre estes campos seja suficiente para fazer da preparação para o mundo do trabalho o foco primordial dos projetos com jovens. Mas tal exposição não demonstra como, em cada um deles, esse mesmo foco foi possível. E, ademais, gostaríamos de realizar um traçado que busque como tal direcionamento pode ter se constituído como foco de ações governamentais no Brasil.

1.2 Excertos da juventude como população

Tomaremos aqui o conceito de governamentalidade não tanto por sua função descritiva de uma forma de governar, tal como a elabora Foucault (2008). Antes, assumimos a própria busca do autor pelos processos e estratégias da arte de governar. Apesar de que as considerações e achados que faz da governamentalidade – como conjunto específico de estratégias de governo – certamente serem importantes para nós, nos interessa ainda mais o seu procedimento de busca. Seria mais preciso dizer, portanto, que enquanto a governamentalidade – como conjunto heterogêneo que permite o exercício de uma forma de poder que “tem por alvo principal a população, por principal forma de saber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança” (ibidem, p. 143) – nos interessa e está em operação aqui, o que é crucial para este trabalho é a pesquisa da arte de governar tal como a empreendida por Foucault (ibidem) no processo de elaboração do conceito de governamentalização. Ou, dito ainda de outra forma, como se dá, na elaboração e implementação das políticas públicas para a juventude no país, e em específico no programa Trabalho Educativo, a “governamentalização do Estado” (ibidem, p. 145) que o autor propõe.

Foucault (ibidem) indica que a noção de população gera as condições para o surgimento de uma nova tecnologia de governo dos homens, que antes dela não era possível. Com a população, passa-se a regular as movimentações das coletividades dentro de uma nação, visibilizadas pela estatística. Neste sentido, não se trata, aqui, de um governo dos indivíduos, ou da multiplicidade de indivíduos. Não se trata, também, de tecnologias negativas, tais como a legislação.

As leis são feitas de forma negativa porque incidem sobre os comportamentos que não podem ser tolerados por uma sociedade. A estes, direciona punições. A concepção em vigor

em mecanismos como este é a de que, quando se extinguem todos os comportamentos indesejados, o que resta é a ordem (ibidem).

Na nova tecnologia de governo possibilitada pela população, o que surge são formas positivas. Na regulação das movimentações das coletividades, vemos entrarem em ação incentivos, determinações de modos de fazer, o que enfatizar, onde, de que forma. É aí que as estratégias de controle populacional passam a ser também tecnologias de criação de condutas. E é assim que o tipo de governmentação que a noção de população possibilita consegue ser, ao mesmo tempo, totalitarista e individualista (FOUCAULT, 1995).

Vemos este tipo de mecanismo nas ações ligadas ao movimento higienista, por exemplo. Quando esta concepção sobre saúde e urbanismo entra em vigor, são realizadas ações governamentais que indicam normas que vão desde a limpeza das mãos dos estudantes nas escolas até a vacinação obrigatória (HADLER; GUARESCHI, 2010).

Estas normas, voltadas aos comportamentos individuais, são pensadas a partir da noção de população. O que ela vem possibilitar é a visibilização acerca de certas características de uma região e seus moradores, descritos por via da estatística. No exemplo da higienização nas cidades, vemos como aparece uma porcentagem a respeito do contágio de doenças, da indigência, associados a certos comportamentos e situações. É a partir destas visibilidades e dizibilidades que vai se regulamentar os comportamentos.

Hoje, a juventude como população, alvo de políticas públicas específicas, é um fato consolidado – o que não significa que não esteja em constante mudança. Alguns trabalhos, como o de Goulart (2011), se dedicam especificamente à genealogia desta consolidação.

Aqui, fazemos um traçado mais singelo, a fim de captarmos alguns fragmentos que vão reverberar com as construções que faremos mais adiante. Em uma passagem rápida, podemos dizer que a evidência concreta mais citada do aparecimento histórico da juventude como extrato populacional ao qual se destinam ações governamentais específicas é a criação do Juizado de Menores em 1923 (Decreto nº 16.272 de 20 de Dezembro), voltado para a “assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes” (SENADO FEDERAL, 1923). Este decreto torna-se possível por ser parte de uma série de tentativas legislativas, como o Decreto nº 4.547, de 22 de Maio de 1922, que vem alterar a Lei nº 4.242, de 3 de Janeiro de 1921, que fixa a despesa geral do governo, nos seguintes pontos:

- a) construir ou instalar em predio já existente um abrigo para recolhimento provisório dos menores de ambos os sexos, que forem encontrados abandonados ou que tenham cometido qualquer crime ou contravenção;
- e) estabelecer recurso de appelação, sómente no effeito devolutivo, das decisões definitivas do juiz de menores, para o Conselho Supremo da Côrte de Appelação. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1922, p. 10399).

Tais regulamentações, por sua vez, visavam a operacionalidade de alguns aspectos levantados no Código Penal de 1890 (GOVERNO PROVISÓRIO, 1890). Todas regimentações que atuavam por sobre uma noção de juventude enquanto população advinda das tensões sociais da época, e que elas mesmas ajudavam a consolidar. No caso, não qualquer juventude, mas uma juventude infratora – a mesma da qual se serviria e que seria melhor delimitada pelo Código de Menores de Mello Matos (Decreto nº 17.943-A de 12 de Outubro de 1927, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1927).

Arantes (2008) faz uma exposição acerca do aparecimento da categoria de menor como operadora de práticas governamentais e sociais. Segundo a autora:

Não existia, àquela época [o Brasil Colônia], “a criança”, pensada como categoria genérica, em relação à qual se pudesse deduzir algum direito universal, pois não existia o pressuposto da igualdade entre as pessoas, sendo a sociedade colonial construída justamente na relação desigual senhor/escravo.

O que existiam eram categorias diferenciadas de crianças como os “filhos de família”, os “meninos da terra”, os “filhos dos escravos”, os “órfãos”, os “expostos”, os “desvalidos”; ou ainda, os “pardinhos”, os “cabrinhas”, os “negrinhos”.

[...] até os anos 1870, nenhuma problematização ou inquietação em relação a menores ditos abandonados é encontrada nos documentos oficiais do Império. O que traz preocupação, por um lado, é a situação dos órfãos e dos expostos, objetos da assistência caritativa, e por outro, a situação dos menores nas prisões, quando sujeitos às leis penais. “Menor”, como aparece nos documentos, é apenas uma variável de identificação nas estatísticas policiais, que separavam os presos e os réus entre homens e mulheres, livres e cativos, nacionais e estrangeiros, casados e solteiros, maiores e menores de idade. Quando muito, os documentos lembravam que os condenados menores de idade não deveriam ficar presos juntos com os condenados maiores de idade, da mesma forma que as mulheres deveriam estar em prisões distintas dos homens. (ARANTES, 2008, p. 1-2).

A autora segue colocando que as categorias que representavam ameaça à ordem social eram “as gentes sem-eira-nem-beira – os ‘mendigos’, os ‘viciosos’, os ‘vadios’” (ARANTES, 2008, p. 1). As outras categorias já estavam inseridas em mecanismos de controle, os “filhos de família” sob a tutela irrestrita do “pai de família”, as crianças indígenas, “filhos da terra”, sob os cuidados dos jesuítas, e os “negrinhos” sob o domínio dos senhores de escravos. Já quanto a estas categorias para as quais não haviam mecanismos definidos sobravam as ruas e as celas, ou mesmo destinos piores.

Com a Abolição, o problema representado por elas aumenta. Enquanto os libertos que não encontram condições materiais de sobrevivência vão ser somados a estas categorias sem controle definido, nas cidades o número de crianças pobres em situação de rua passa a aumentar. A visibilidade a seu respeito e o incômodo que elas representam à ordem social também. Ao mesmo tempo, os próprios mecanismos penais – e com eles o controle dos “vadios e capoeiras” – mudavam, a principal pena passando a ser a privação de liberdade.

Este fato gerou a lotação das prisões, o surgimento da concepção de “escolas do crime”, e uma certa discursividade que colocava as mudanças penais como protetoras dos criminosos, ao invés da ordem social (ARANTES, 2008). Estas discursividades e visibilidades operam sob a hipótese de que tais problemas surgiam com aquelas crianças e jovens que, sem um direcionamento e sem um controle social, ficavam ao léu, incorrendo no furto e em outras perversões, e tornando-se então infratores e criminosos.

Portanto

[...] um novo arranjo tutelar terá que ser inventado a partir da identificação destas crianças pobres como “menores abandonados” e potencialmente “perigosos”, ou seja, “órfãos de pais vivos” e “futuros criminosos”. Caberia então ao Estado, neste novo arranjo, assisti-los caritativamente como aos órfãos e expostos e, ao mesmo tempo, corrigi-los e regenerá-los como aos condenados, só que preventivamente e com a justificativa de sua proteção. (ARANTES, 2008, p. 2).

Antes da criação do Juizado de Menores, no entanto, houve pelo menos um decreto que em certos aspectos escapava deste mesmo engendramento: o Decreto nº 1.313, de 17 de Janeiro de 1891, voltado a estabelecer “providencias para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fabricas da Capital Federal” (GOVERNO PROVISORIO, 1891). Ele regimentava uma série de condições a serem seguidas para o emprego de jovens nas fábricas da cidade do Rio de Janeiro, como máximo de horas diárias e também máximo de horas contínuas, espaço individual de ar respirável, condições de ventilação, do solo, de higiene etc., assim como que tipo de atividades não poderiam ser exercidas pelos menores, visando a sua segurança. Também regulava como idade mínima para se trabalhar os 12 anos (salvo em fábricas têxteis, como aprendizes, entre 8 e 12), diferenciando condições por faixas etárias e gênero.

Como já pode ser intuído, existem diferenças importantes no direcionamento estratégico entre estes dois grupos de códigos. Que pese o Decreto de 1891 ter abrangência bem reduzida em termos de território nacional (estava voltado para a capital da época), sua lógica, executada pelo Governo Provisório da transição do Brasil Império para o Brasil República, nos ajuda a colocar algumas questões de interesse em foco.

As racionalidades em operação no caso da criação do Juizado de Menores em 1923 e do Código de Mello Matos em 1927 e no da estipulação do Decreto 1.313 de 1891 são distintas. Enquanto os dois decretos que primeiro apontamos destinam-se a uma população de menores abandonados e delinquentes, a regimentação de 1891 volta-se aos menores trabalhadores de fábricas – ou melhor, a seus empregadores, visando regular o próprio trabalho e criando uma juventude (uma infância?) que não pode mais ser trabalhadora: os

jovens de idade inferior a 12 anos. Também cria uma exceção a esta proibição, oficializando a posição de aprendiz, e regimentando situações de trabalho específicas nestes casos, a saber: apenas em fábricas têxteis e por um máximo de 4 horas diárias com intervalo de uma hora (para os jovens entre 8 a 10 anos) ou de meia hora (para os entre 10 a 12 anos) (GOVERNO PROVISÓRIO, 1891, Art. 4º, v. 3, p. 326).

Certamente estes dois extratos populacionais – os menores trabalhadores e os menores abandonados e delinquentes – se entrecruzam. Podem de fato se referir a grupos parecidos de indivíduos, se pensamos que os menores trabalhadores mais do que eventualmente poderiam ser os mesmos a ser abandonados ou a tornarem-se delinquentes, ou então se considerarmos que os contextos sociais que levam um jovem a buscar trabalho podem ser semelhantes às motivações que o levam à delinquência. Além disso, era prática da época, ao recolherem menores nas ruas, que fossem levados ao Juiz de Órfãos e então encaminhados ao trabalho, usualmente em fábricas (ARANTES, 2008). Ou seja, pelo menos parte dos jovens que se encontravam em situação de trabalho na capital da República deveriam ter sido colocados ali justamente mediante seu tratamento como menores delinquentes.

Não obstante, o que os dois conjuntos de leis regulam, e especialmente a maneira como o fazem, é bastante diferente. Mesmo que o Decreto de 1891 tenha na prática operado sobre indivíduos em situação de trabalho forçado, tendo tido o tratamento reservado aos menores abandonados e delinquentes, ele não se direciona para sujeitos sendo repreendidos. Enquanto sujeitos, o menor delinquente e o menor trabalhador são totalmente distintos – e tal distinção é chave para o nosso trabalho.

Os dois decretos emitidos no Século XX atuam utilizando mecanismos negativos, funcionando através da descrição de situações e comportamentos que pretendem evitar que existam. Traçam com isto o limite do aceitável e geram punições para quando este limiar é ultrapassado e os comportamentos descritos ocorrem. No que se referem às punições de maiores de idade, por vezes não as descrevem, recorrendo ao Código Penal da época para tanto. Não obstante regimentam os procedimentos relativos aos menores que devem ocorrer quando tais punições são aplicáveis. Mesmo em relação aos responsáveis pelos menores abandonados ou delinquentes, os dois códigos apresentam novas regimentações e procedimentos, senão punitivos, de privações, ao buscarem a proteção dos menores por via do afastamento permanente ou temporário da relação com seus pais ou tutores (SENADO FEDERAL, 1923; PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1927).

Já o Decreto de 1891 funciona quase inteiramente através da descrição das situações e comportamentos que considera adequadas. Dos seus 17 artigos, em apenas um chega a

estipular punições (multas), e em apenas quatro apresenta a descrição de situações que não mais devem ocorrer. Ao definir os comportamentos que devem ser seguidos e as situações que devem ser estabelecidas, utiliza mecanismos positivos de regulamentação, tais como:

Art. 6º As oficinas destinadas ao trabalho serão sufficientemente espaçosas e sua cubagem tal que cada operario tenha, pelo menos, 20 metros cubicos de ar respiravel.

Art. 7º A ventilação das oficinas será franca e completa, a juizo do inspector, o qual poderá obrigar o dono da fabrica, quando for preciso, a empregar qualquer dos differentes processos de ventilação artificial, de modo que nunca haja risco de confinamento e impurificação do meio respiratorio.

Art. 8º O solo das oficinas será perfeitamente secco e impermeavel, os detritos inconvenientes promptamente removidos e as aguas servidas esgotadas.

Art. 9º O inspector geral aconselhará, conforme a qualidade da fabrica, as demais condições que convenha observar no interesse da hygiene. (GOVERNO PROVISORIO, 1891).

Estes servem, então, para traçar o limite do inaceitável, um limite que deve ser ultrapassado com as mudanças no regime de trabalho de menores e no funcionamento das fábricas que o Código 1.313 vem a estipular (*ibidem*).

Os três decretos se propõem a regulamentar os comportamentos e situações que consideram inaceitáveis. Todos eles definem de alguma maneira estes comportamentos e situações. Enquanto os Decretos de 1923 e 1927 o fazem descrevendo-as bastante diretamente, o Decreto de 1891 descreve não tanto o inaceitável (e o que fazer com ele), mas sim o desejável, que passa a ser estipulado como obrigação. São mecanismos, senão opostos, distintos. E talvez estejam engendrados por dispositivos um pouco diferentes.

Foge ao escopo deste trabalho uma análise mais profunda destes três códigos e dos dispositivos com os quais estão relacionados. Gostaríamos de levar esta passagem rápida apenas um pouco mais adiante. Os três decretos são voltados para a busca de resolução de problemas sociais envolvendo menores. O Decreto de 1891 atua sobre o mundo do trabalho fabril. Neste sentido, faz parte dos processos do Governo Provisório de regimentar o trabalho como um foco nodal da organização social. O Código Penal de 1890, por exemplo, prevê pena para a pessoa que, tendo capacidade a um ofício, não o executa e assim não sustenta a si mesmo de uma forma aceita legalmente:

Art. 399. Deixar de exercitar profissão, officio, ou qualquer mister em que ganhe a vida, não possuindo meios de subsistencia e domicilio certo em que habite; prover a subsistencia por meio de occupação prohibida por lei, ou manifestamente offensiva da moral e dos bons costumes:

Pena - de prisão cellular por quinze a trinta dias.

§ 1º Pela mesma sentença que condemnar o infractor como vadio, ou vagabundo, será elle obrigado a assignar termo de tomar occupação dentro de 15 dias, contados do cumprimento da pena.

§ 2º Os maiores de 14 annos serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriaes, onde poderão ser conservados até á idade de 21 annos. (GOVERNO PROVISORIO, 1890, p. 2664).

As novidades do Decreto 1.313 de 1891 é ter como objeto especificamente o trabalho desenvolvido por jovens. A forma como o faz – através de determinações positivas e também remetendo a outros movimentos ainda nascentes, como o higienismo – e sua justificativa, quando, ao buscar “impedir que, com prejuízo proprio e da prosperidade futura da patria, sejam sacrificadas milhares de crianças” (GOVERNO PROVISORIO, 1891, p. 326), coloca estes menores como depositários do futuro da nação e como população a qual se direciona proteções especiais.

Este último aspecto não é inédito. O próprio Código Penal de 1890 coloca a questão da maioridade / menoridade penal da seguinte forma:

Art. 27. Não são criminosos:

§ 1º Os menores de 9 anos completos;

§ 2º Os maiores de 9 e menores de 14, que obrarem sem discernimento;

[...]

Art. 30. Os maiores de 9 anos e menores de 14, que tiverem obrado com discernimento, serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriaes, pelo tempo que ao juiz parecer, comtanto que o recolhimento não exceda á idade de 17 anos.

Art. 31. A isenção da responsabilidade criminal não implica a da responsabilidade civil. (GOVERNO PROVISORIO, 1890, p. 2664).

São em parte estas medidas que os decretos de 1923 e 1927 vão regulamentar, dando possibilidade para que sejam de fato executadas. A novidade do Decreto 1.313 está, então, neste investimento subjetivo remetido aos menores trabalhadores, e que é completamente distinto da posição do menor a qual se remete os outros dois. Cria, em concordância com isto, a figura do menor aprendiz, cuja importância não queremos subestimar. Aqui está a transposição, no novo regime de Estado que se criava no Brasil com o advento da República, da centralidade do trabalho na estruturação social para a atuação dos jovens que, não mais como mera mão de obra (ou mesmo mão de obra regulada de forma especial, com cuidados adicionais), passam a ser recebedores dos conhecimentos que vão torná-los trabalhadores – e, portanto, cidadãos. Enquanto Arantes (1998) coloca que as estratégias governamentais em relação aos jovens os separava entre “abandonados e delinquentes”, na regimentação do Código de Mello Matos, e “filhos de família”, no Código Civil de 1916, consideramos que esta figura do menor trabalhador pode ter servido como aposta, por parte das estratégias governamentais, de uma tentativa de passagem subjetiva de um para o outro.

Mas e quanto ao trabalho? Na criação do Código Penal de 1890 (GOVERNO PROVISORIO, 1890), vemos sua importância estratégica. Que mecanismos podem ter

entrado em ação para a noção de trabalho adquirir esta centralidade na organização social do país?

1.3 Trabalho, escravidão, inclusão social e resistência

Como bem o colocam Hadler e Guareschi (2010, p. 25-26), “em um país que tem como herança mais de 300 anos de escravidão, não é possível falar das ações sobre o sujeito jovem sem mencionar os rastros deixados pelo regime escravocrata no Brasil (...)”. Ainda mais, acrescentamos, quando fazemos uma análise de inspiração genealógica das ações direcionadas ao jovem por meio da noção do trabalho como salvação, ou como ponte para a cidadania. Pois se a abolição da escravidão gerou mudanças importantes no cenário social brasileiro, não é pequena a questão trabalhista neste meio. A própria noção do que é trabalho muda radicalmente quando a posição do trabalhador deixa de ser fruto de um regime majoritariamente de dominação e passa a entrar nas agonísticas de relações de poder. A sociedade, que antes se organizava em torno da dinâmica senhor – escravo (ARANTES, 2008), agora passará a se organizar em torno da valorização do trabalho (SANTOS, 2009).

O regime escravocrata brasileiro tem peculiaridades importantes de serem analisadas. Incluindo sua dimensão “humanitária”. Com isto não nos referimos exatamente às discursividades que o colocam como tendo sido capaz de gerar relações de respeito entre senhor e escravo, ou qualquer discurso compensatório. Falamos de um dispositivo que gerou condições de possibilidade para tais discursos, passando então a se servir deles.

A força de tal funcionalidade é imensa, sendo talvez fator importante tanto na duração do regime escravocrata no país (esta discursividade, como veremos a seguir, foi utilizada pelo menos durante o século XIX em um posicionamento a favor da manutenção da escravidão ou de alguns de seus mecanismos, pontualmente o tráfico de africanos), quanto da invisibilidade de suas consequências mais duradouras. Além de um período em nossa história no qual milhões de pessoas foram forçadas a uma migração intercontinental durante séculos apenas para serem então inseridas em situações de cárcere, trabalhos forçados e todo tipo de violências (uma sentença vitalícia e hereditária), a complexidade das relações de dominação e de poder engendrados pelo sistema escravocrata no Brasil ainda não foram esgotadas, estando presentes em nossa constituição social contemporânea.

Marquese (2006) aborda o regime escravocrata como um sistema que não se resume ao período da escravidão em si, mas compreende em seu funcionamento relações que vão desde o tráfico de africanos até o período pós-Abolição, incluindo efetivamente a própria

Abolição em sua interpretação. O autor pode ser colocado lado a lado de outros historiadores que passaram a olhar para a escravidão de formas inovadoras. Acompanhando a trajetória de libertos no pós-Abolição, por exemplo, alguns destes autores conseguiram demonstrar influências do regime após o seu término oficial (LARA, 1998 e BRITO, 2010). Através de suas metodologias, e principalmente por terem sido capazes de olhar com estranhamento naturalidades históricas esboçadas e reiteradas anteriormente, estes historiadores foram capazes de causar deslocamentos e diferenciações na maneira como o regime escravocrata é visto e descrito. Traremos alguns destes trabalhos aqui, tanto para usá-los como fontes documentais, quanto por certas visibilidades a respeito dos processos da época que são capazes de trazer à tona.

Importante ressaltar que não nos remetemos a estes movimentos da historiografia no sentido de afirmar que esta história sim está correta. Por certo nos interessa seu método, e em especial o fato de que são historiografias voltadas a pontos de vista que a história antes não contava. Mas o que mais nos interessa, e que tem relevância nesta pesquisa, é o deslocamento que provocam na noção de verdade histórica. Esta “verdade, espécie de erro que tem a seu favor o fato de não poder ser refutada, sem dúvida porque o longo cozimento da história a tornou inalterável” (FOUCAULT, 1979, p. 19) em um momento privilegiado, no qual se permite ela mesma historicizada.

A questão da análise feita em nossa pesquisa não é encontrar a verdade através desta historiografia. É aproveitar tal historiografia nos deslocamentos que provoca nas noções históricas, para então buscar visibilizar mecanismos de governo. Assim, as referências aqui feitas a pontos de vista não visam, igualmente, uma argumentação acerca da verdade. Procuram trazer um pouco dos jogos de poder em um campo no qual as discursividades foram elas mesmas por tanto tempo tomadas como verdades, representações acuradas de uma época. É para buscar reforçar os deslocamentos nestas verdades constituídas que evocamos os pontos de vista, quando o fazemos.

É pertinente explicitar que entendemos estes movimentos contemporâneos da historiografia como um retorno aos acontecimentos históricos (FOUCAULT, 2003, p. 255) e uma denúncia do lugar político-acadêmico que certa teoria, tomada como estrutura – ou seja, como verdade por debaixo dos acontecimentos (ibidem) – teve até então. Portanto, utilizamos estes trabalhos na busca de compartilharmos os acontecimentos que descrevem, por vezes problematizando suas interpretações.

Marquese (2006), ao se questionar a respeito da não emergência de uma segunda Palmarese, descreve uma série de funcionamentos que teriam colaborado com que o Brasil não

visse surgir em seu território tentativas capazes de libertação por via da revolta, tais como aconteceram na Jamaica entre 1655 e 1739 e em Suriname entre 1685 e 1762 (MARQUESE, 2006). Dos mecanismos que analisa, trazemos principalmente a questão das alforrias. A América portuguesa foi destino do tráfico de uma quantidade enorme de africanos, por um longo período. O autor relaciona o tráfico a uma grande quantidade de alforrias emitidas durante boa parte da escravidão, principalmente voltadas a mulheres, a mestiços e a descendentes de escravos (portanto, nascidos já em território brasileiro). Nas suas palavras:

A partir de fim do século XVII, o sistema escravista brasileiro passou a escorar-se em uma estreita articulação entre tráfico transatlântico de escravos bastante volumoso e número constante de alforrias. Nessa equação, era possível aumentar a intensidade do tráfico, com a introdução de grandes quantidades de africanos escravizados, sem colocar em risco a ordem social escravista. (MARQUESE, 2006, p. 109).

Esta ordem não se encontrava em risco porque a existência concreta da possibilidade de alforria primeiro gerava uma recompensa possível, mesmo que improvável, para o escravo que se comportasse de acordo com o que esperava seu senhor. A probabilidade aumentava muito em certas condições, ou seja, no caso de mulheres, de mulatos e de nascidos no Brasil. Segundo, porque mantinha os números de escravos em cativeiro sob controle, permitindo a constante do tráfico sem o inchaço da quantidade de cativos.

As alforrias geravam uma peculiar situação de inclusão social. Aos escravos alforriados, existia a possibilidade de certa integração na sociedade dos homens livres. Existem relatos da prática da compra de escravos por libertos (e, aliás, inclusive por escravos, através do mecanismo do pecúlio), mostrando o quanto o status de cidadão estava vinculado a própria escravatura, na posição de senhor (o valor do escravo foi bastante baixo durante quase toda a escravidão no Brasil) (MARQUESE, 2006). Além disso, e talvez mais importante, a primeira linha de defesa do sistema escravocrata era constituído por homens libertos. Eram eles os empregados nas funções de exército (via remuneração ou de forma forçada), mandados como linha de frente, e também na contenção de escravos fugidos e revoltosos (ibidem). Também constituíam um grupo que servia como espécie de reserva de mão de obra escrava, “objeto de recrutamentos forçados sempre que o Estado necessitasse de milícias para o combate aos quilombolas e aos índios, ou para a construção de estradas, prisões e demais edificações e serviços” (ARANTES, 1998, p. 1).

Este sistema traz algumas importâncias especiais em nossa análise. Primeiro, quanto ao modo de se viver em sociedade, a aceitação social parece ter sido facilitada ao se adquirir propriedade de um escravo. Tal situação fala de uma certa homogenia entre sociedade e

sistema escravocrata, na qual podemos imaginar que uma declaração tácita de apoio ao sistema facilitava a aceitação social. Mais do que isso, não se encontrava destoadado social e economicamente aquele que se colocasse em um destes lugares subjetivos: senhor ou escravo. Segundo, este engedramento de tráfico, abolição e suas consequências gerava lugares direcionados para aqueles que obtiveram liberdade. Estes lugares estavam, pelo menos em certos aspectos, também a serviço do mesmo sistema. A liberdade conseguida por via da alforria não significava uma saída do sistema escravocrata, com sua lógica dual, mas era ela mesma parte dele.

Ao esboçar a relação entre tráfico e alforrias, Marquese (2006) visibiliza, no cerne de um arranjo social marcado pelas relações de dominação, um funcionamento que a um só tempo teria efeitos de controle sutil das probabilidades de rebeliões, geraria esses sujeitos mais “libertáveis” (mulheres, nascidos escravos, e descendentes de relações entre brancos e negros) e seria fundamental para que fosse produzido, mais adiante, as discursividades humanitárias a respeito da escravatura no país. No controle da probabilidade das rebeliões, as alforrias tanto ofereciam uma saída “institucionalizada” da situação de servidão, para o indivíduo ou para os seus descendentes, quanto mantinham, no constante fluxo do tráfico de africanos, a chegada de novos escravos, que não possuíam relações comunitárias nem conhecimento do território brasileiro. Nas discursividades que tratam o sistema escravocrata brasileiro como humanitário, consideremos, por exemplo, que em uma leitura histórica que entende a alforria como uma saída da situação de escravidão, o percurso posterior do liberto não terá tanta importância quanto o número de libertados.

Assim, também diferentes tipos de alforrias. Após determinado período, era permitido ao escravo que juntasse um pecúlio, quantidade de dinheiro passível de ser destinada à compra de sua carta. Incidentalmente, a possibilidade da compra de sua liberdade funcionava como indenização aos senhores (o que não vai ocorrer na promulgação da Lei Áurea, detalhe que será foco de parte das reclamações dos ex-senhores quanto ao processo de Abolição). Além disso, podemos verificar uma grande quantidade de alforrias dadas em troca da continuidade da serventia por uma certa quantidade de anos, até o final da vida do escravo liberto, ou então até o final da vida do senhor, em especial na segunda metade do século XIX (RIO GRANDE DO SUL, 2006).

Tal sistemática fala de uma inclusão social na sociedade de homens livres e de sua importância para a manutenção do esquema escravocrata. Também cria estes sujeitos a quem as alforrias podem ser dadas, e os próprios sujeitos libertos. Antes falamos a respeito dos

sujeitos que não tinham um lugar exato na dualidade senhor – escravo, constituindo-se como reserva de mão de obra. Quanto a estes, Arantes (2008) escreve que

As categorias que colocavam problemas à ordem social eram as gentes sem-eira-nem-beira – os “mendigos”, os “viciosos”, os “vadios” [...]. Essa gente desclassificada não tinha como se inserir na estrutura dual da sociedade colonial. Não eram escravos propriamente, porque não haviam sido comprados e também não eram senhores, não podendo ocupar posições na estrutura burocrática e administrativa da Colônia. Existiam como uma espécie de “mão de obra de reserva escrava”, temidos como sendo a “pior raça de gente”, mas ao mesmo tempo útil [...]. (ARANTES, 2008, p. 1).

No período do Brasil Império, pelo menos, vai surgir um outro lugar para o sujeito liberto. Talvez seja esta ligação entre certa inclusão e a própria escravatura ingrediente importante para que, na constituição da República, os libertos tenham tido direito de voto. Afinal, durante os séculos anteriores ao XIX, a discursividade dos senhores a respeito dos escravos libertos era a de que representavam risco à ordem colonial (SOUZA, 1983 apud MARQUESE, 2006). Marquese (2006) vai apontar na vinda de estrangeiros, tais como o inglês Henry Koster, senhor de escravos em Pernambuco na segunda década do século XIX, ao reconhecerem na grande quantidade de libertos e na relativa facilidade de se conseguir cartas de alforria (em comparação com o Caribe inglês, por exemplo), o aparecimento de um discurso que coloca a escravidão brasileira como mais benigna do que a inglesa – uma visão que vai se disseminar e influenciar as próprias pesquisas históricas sobre a escravidão durante o século XX (LARA, 1998).

Se a ligação entre libertos e menor propensão às revoltas através deste mecanismo da alforria não estava claro na discursividade dos senhores durante toda a escravidão, aos poucos foi sendo incorporado, os próprios libertos ativamente percebidos como aliados do sistema escravocrata. Em 1822, por exemplo, quando nos debates da Corte de Lisboa que definiam os caminhos da Independência do Brasil e de sua Constituição, encontramos a seguinte declaração feita pelo Deputado do Rio de Janeiro, Custódio Gonçalves Ledo:

Não há razão alguma para privar os libertos deste direito [de voto]. Há muitos libertos no Brasil, que hoje interessam muito à sociedade, e têm grandes ramos de indústria; muitos têm famílias; por isso seria a maior injustiça privar estes cidadãos de poderem votar, e até poderia dizer que é agravar muito o mal da escravidão. (MARQUESE, 2006, p. 122).

Já em 1838, José Carneiro da Silva, que seria mais tarde Visconde Araruama, usou a mesma visão humanitária da escravatura como argumento na tentativa de revogação da Lei de 1831, que impedia o tráfico de escravos:

Tenho visto escravos senhores de escravos, com plantações, criações de gado vacum e cavalari, e finalmente com um pecúlio vasto e rendoso. Tenho visto muitos

escravos libertarem-se, tornarem-se grandes proprietários, serem soldados, chegarem a oficiais de patente, e servirem outros empregos públicos que são tão úteis ao Estado.

Quantos e quantos oficiais de ofícios e mesmo de outras ordens mais superiores que, noutro tempo, foram escravos e hoje vivem com suas famílias, cooperando para o bem do Estado nas obras e empregos em que são ocupados, aumentando a população e o esplendor da nação, que os tem naturalizado! (MARQUESE, 2006, p. 123).

Ver um mecanismo que, através da disponibilização de possibilidades de alforria e, mais tarde, de uma relativa valorização do sujeito liberto, incide sobre a probabilidade de ocorrência de revoltas de escravos não significa dizer que elas não aconteceram, tampouco que não foram importantes. A volta dos traficantes portugueses à Costa da Mina (com a saída dos traficantes ingleses e franceses pelo fim do tráfico em suas colônias) e a grande quantidade de cativos advindos das guerras na região (promovidas pela *jihad* de Usman dan Fodio na África) trouxe para o Brasil grupos de diferentes identidades culturais que promoveram o que é considerado o maior ciclo de revoltas escravas africanas de toda escravidão, entre 1807 e 1835, na Bahia (MARQUESE, 2006). No entanto, Marquese (ibidem) descreve os resultados de tal ciclo como não tendo sido capazes de abalar a ordem escravista brasileira. Afirma que as revoltas de 1880, que tiveram como efeito o fim do tráfico interno no país, não se serviram da experiência histórica do ciclo anterior.

O autor não deixa claro o porquê de sua interpretação, e podemos questioná-la ao pensarmos que as resistências dos cativos não se limitavam a rebeliões abertas e óbvias, nem tampouco só teriam efeito no caso destas serem consideradas bem sucedidas. A própria noção de “ciclo de rebeliões” pode ser entendida, em uma leitura rápida, como sugerindo uma organização comum, o que provavelmente não ocorreu nem no início e nem no final do século XIX. Efeitos comuns, certamente. E influência mútua, contágio, articulações virais. Tais correlações poderiam reverberar através das décadas. Não apenas a experiência acumulada nas revoltas anteriores seria, neste caso, objeto de aproveitamento, mas inclusive o simples fato de que outras rebeliões ocorreram, com força, grande duração, aparente espontaneidade e atuação sempre local.

Também não foi apenas de rebeliões que se deu a resistência por parte dos escravos. O próprio estabelecimento de laços de família (LARA, 1998) pode ser entendida como a mais pura resistência, não apenas por ter estimulado levantes locais quando estes laços eram ameaçados pelas relações comerciais da escravatura, mas especialmente por terem gerado uma forma de relação que permanentemente fugia da lógica coisificante de um humano como objeto passível de venda. Neste sentido, a relação com a terra e com o próprio trabalho

agrícola também configura resistência frente a um engendramento que coloca os trabalhadores como meras ferramentas de produção para uso de outrem. Este aspecto não é pequeno, quando pensamos sua articulação com reivindicações, ainda por parte dos escravos, não apenas por liberdade, como também pela posse de terras (BRITO, 2010).

Além disso, outras relações surgiram ao longo dos séculos de escravidão. O pecúlio certamente encontrou outros usos que não apenas sua destinação prevista de possibilitar a compra da alforria (a compra de escravos por escravos é apenas sua versão mais macabra), relações comerciais (usando pecúlio ou não) aconteciam entre escravos (e entre vilarejos e comunidades quilombolas), além de uso da terra para plantio de alimentos para si mesmos.

Como em Foucault (1995), não entendemos a liberdade como estando excluída de uma relação de poder, mas, pelo contrário, sendo essencial a esta relação. Diz ele que

o poder só se exerce sobre ‘sujeitos livres’, enquanto ‘livres’ – entendo-se por isso sujeitos individuais ou coletivos que tem diante de si um campo de possibilidade onde diversas condutas, diversas reações e diversos modos de comportamento podem acontecer. (FOUCAULT, 1995, p. 224).

É no âmbito da liberdade nas relações de poder que se coloca a resistência. Aí estão os comportamentos que se colocam contrários ao endurecimento da relação, provocando ou buscando provocar mudanças em seu estabelecimento, deslocando as posições tais como estão colocadas. Segundo Alvim (2012),

as resistências não são reações, mas são, antes, constituídas em seu contato incessante com o poder – estão encerradas em uma espécie de impossibilidade de escapar por completo, enquanto, ao mesmo tempo, recusam-se a participar inteiramente do funcionamento do dispositivo, por isso, muitas vezes, optam por pervertê-lo, desqualificá-lo, deturpá-lo ou recusá-lo.

Os dispositivos são atravessados por linhas de resistência. Tais linhas são imanentes ao seu funcionamento, agem como uma réplica política, sempre múltiplas, acentradas, o que nos leva a pensar que, sem elas, os próprios dispositivos se tornariam estáticos e, no limite, vazios. (ALVIM, 2012, p. 124).

Isto porque as resistências trazem para o dispositivo a necessidade de um jogo no que sem elas seria simplesmente determinação. É assim que Deleuze (1995) vê, na incorporação da subjetivação na noção de dispositivo, a abertura para uma fuga. A subjetivação, ao funcionar como efeito da força, que ao se dobrar atua sobre ela mesma, traz algo da operação de uma resistência ao funcionamento irrestrito do dispositivo. Ao mesmo tempo, Deleuze (ibidem) indica que as linhas de fratura de um dispositivo (quando ele passa a ser algo diferente, ou quando algo lhe escapa a ponto de ameaçar seu funcionamento) só podem ser reconhecidas na análise de um dispositivo singular, e podem estar em quaisquer de seus níveis, saber, poder ou subjetivação.

A importância deste jogo para o funcionamento de um dispositivo é permitir que ele siga atuando através de relações de poder, nas quais a fluidez (maior ou menor) é uma qualidade. As linhas de resistência de um dispositivo exigem que ele modifique alguns de seus mecanismos de forma a poder aproveitar os efeitos das próprias resistências e, no limite, incorporá-las. É aí que o funcionamento de uma relação de poder difere mais claramente do de uma relação de dominação, na qual o esforço seria utilizar de quaisquer mecanismos disponíveis para exterminar as resistências, operando por violência e controle total. Assim, nas diferentes nuances da escravidão no Brasil, podemos ver ambas as formas de relação, por vezes funcionando em paralelo, por vezes passando de uma à outra. Como indica Foucault (1995, p. 248), “toda estratégia de confronto sonha em tornar-se relação de poder; e toda relação de poder inclina-se, tanto ao seguir sua própria linha de desenvolvimento quanto ao se deparar com resistências frontais, a tornar-se estratégia vencedora”.

A escravidão, no seu aspecto mais extremo de acorrentamento dos corpos, de tortura que leva ao trabalho forçado, não seria uma relação de poder, mas sim uma relação de dominação (FOUCAULT, 1995, p. 244). Como tal, não poderia existir sem buscar estabelecer, senão a erradicação total, o maior controle possível sobre a inevitável resistência a ela oferecida. Aí se encontram mecanismos estáveis como aqueles estabelecidos quando, em um confronto, um dos lados sai vitorioso e impõe sobre o outro toda sorte de determinações (ibidem., p. 248).

No caso da amplitude do empreendimento escravocrata no Brasil, da absurda quantidade de africanos trazidos à força para o continente, tal controle seria um desafio imenso, que a brutalidade do cativo e todos os mecanismos de tortura e de erradicação de revoltosos provavelmente não poderia dar conta. Por certo, mesmo com nuances que podiam alterar significativamente as condições das relações entre senhores e escravos, a situação de escravidão não permite em si mesma uma mudança suficiente para que a dominação deixe de existir. Foucault também define uma relação de dominação como aquela na qual uma inversão ou uma quebra da dissimetria não é possível (FOUCAULT, 2004), o que sempre pode ocorrer em uma relação de poder. Aí está a medida da dominação na escravatura, o limite do que pode ser considerado como jogo flexível, sem que esta flexibilidade permita a quebra da dissimetria senhor – escravo – exceto, para o indivíduo, na ocasião da fuga ou da alforria. A complexidade da escravidão no Brasil nos faz pensar nestas formas de rompimento da relação de dominação para os indivíduos incorporadas na manutenção de um regime baseado em relações de dominação.

Vimos o estabelecimento de uma cultura das cartas de alforria, presentes na história da escravidão pelo menos a partir do século XVII por proporcionarem a manutenção da demanda do tráfico de africanos, o que por sua vez mantinha o preço dos escravos em baixa. Incidentalmente, também trazia para o país indivíduos desarticulados com outros e desconhecedores da região, por si só uma forma de controle de revoltas. As alforrias eram voltadas quase exclusivamente para escravos nascidos no país, e em larga maioria para as mulheres e mulatos. De certa forma, era como se o vínculo com a cultura brasileira fosse recompensado pela maior possibilidade de liberdade. Aí certamente também entravam as nuances das relações singulares entre senhores e cativos. Podemos atestar, ao menos na segunda metade do século XIX, a presença das alforrias mediante prosseguimento da servidão por uma certa quantidade de anos, pelo resto da vida do liberto ou pelo resto da vida do senhor (RIO GRANDE DO SUL, 2006). Além disso, no mecanismo das alforrias passa a fazer parte o pecúlio, possibilitando a compra da carta pelo próprio escravo.

A resistência é aí incorporada por um mecanismo do próprio regime escravocrata. Teria sido ele fundado para cumprir este papel? Se imaginássemos que estes mecanismos fossem fruto da inteligência de um gênio mal, tal pergunta seria relevante. Os imaginamos, no entanto, como estratégias formuladas, não exatamente ao acaso, mas pelas conjunturas de outras estratégias, processos e acontecimentos. Pelos próprios fluxos da história. E o que nos importa agora é verificar como este funcionamento vai entrar em composição com outras estratégias, se é extinguido, se muda ou não e o quanto. Pontualmente, como tal dispositivo se relaciona com a mudança da noção de trabalho no período pós-Abolição.

Aqui também recentes trabalhos de historiografia nos auxiliam ao causarem deslocamentos em análises antes consolidadas a respeito do liberto e do trabalho no pós-Abolição. Lara (1998) demonstra como a própria concepção de trabalho estava vinculada, nas análises históricas, à emergência do trabalhador livre – e sua ocorrência era procurada no pós-Abolição, raramente durante a própria escravidão. A teoria que embasa este tipo de análise, e que Lara (ibidem) visibiliza, é a teoria da substituição do trabalhador escravo pelo trabalhador imigrante. A autora demonstra como tal teoria corresponde a alguns aspectos do processo ocorridos no estado de São Paulo, tendo sido generalizada para todo o país sem sua ocorrência concreta em outros lugares, e não dando conta de descrever suficientemente as relações entre libertos e trabalho em lugar algum. A isto podemos acrescentar que a própria operação de uma leitura histórica feita a partir da concepção de uma “integração no trabalho” (por parte seja do liberto ou do imigrante) fala de uma visão de um trabalho já estabelecido, e não de um

campo em formulação, passível de ser mudado (e mudando constantemente), levado a outras lógicas.

Além disso, as análises do período assumiam, antes dos deslocamentos operados por esta outra historiografia que utilizamos como referência, os discursos feitos nos jornais como representando fatos históricos. Estes discursos atestam as inconstâncias, ineficácias e o descontrole dos trabalhadores libertos, formulando a imagem de ex-escravos que não queriam trabalhar, assim como da melhor capacidade da mão de obra imigrante. Somente após pesquisas como as de Andrews (LARA, 1998) e de Dias (SANTOS, 2009) foi que a leitura de jornais do período e mesmo de documentos históricos pôde ser entendida como representando opiniões e vontades políticas da elite de então. Há aí uma operação de análises destes discursos e destas elaborações legais como expressões do jogo político, que nós aqui tomaremos como ingredientes da arte de governar (FOUCAULT, 2008) da época.

Já vimos, nas citações trazidas por Marquese (2006) de discursos realizados na primeira metade do século XIX, o aparecimento da figura da mão-de-obra livre, assim como a valorização do trabalho como indício de cidadania. Mas certamente é após a Abolição que o investimento social na importância do trabalho acontece de forma mais generalizada. Segundo este autor,

No período de quarenta anos compreendido entre a vinda da família real para o Brasil (1808) e o fim definitivo do tráfico, em 1850, foi introduzido mais de 1,4 milhão de cativos no Império, ou seja, cerca de 40% de todos os africanos desembarcados como escravos em três séculos da história do Brasil. (MARQUESE, 2006, p. 121-122).

Portanto, a quantidade de escravos era enorme no último período da escravidão brasileira. Quando da Abolição em 1888, vão somar-se aos libertos, que, a despeito de sua eventual inclusão na sociedade brasileira, viviam sob um regime diferente de direcionamento ao trabalho pela grande oferta de mão-de-obra servil a baixos custos.

O grande número de libertos pela Lei Áurea significou também um aumento provavelmente sem precedentes das figuras sem um lugar social determinado. Este quadro trouxe um aumento da indigência nas cidades, ocasionado por milhares de pessoas sem garantias quanto a sua sobrevivência (HADLER; GUARESCHI, 2010). A ampliação deste quadro na urbe possivelmente tenha sido ingrediente importante na criação do discurso a respeito da falta de preparação do liberto para o mercado de trabalho, com suas nuances críticas ao Estado e ao processo da Abolição, e também seus aspectos mais afinados com a própria discursividade que colocava o negro e o mulato no lugar de “vagabundos” e “indolentes”.

Avelino (2011) vai demonstrar, pesquisando uma publicação da Sociedade Sergipana de Agricultura, como tais discursos referiam reclamações quanto ao comportamento dos escravos libertos, indicando o que se considerava uma falha de um processo de Abolição feito de imediato, sem a organização de um período de transição formalizado. A autora também demonstra como reclamações semelhantes quanto à dificuldade de contratação de mão de obra nas lavouras já aconteciam desde décadas antes da Lei Áurea. Além disso, a porcentagem de escravos neste estado era bastante inferior ao do resto do país, estando em torno dos 5,6% (AVELINO, 2011, p. 360). Com isto, aponta uma certa incongruência no discurso das elites rurais.

Não é a congruência ou não do discurso da elite sergipana que aqui nos interessa, mas sim como a problemática a respeito da falta de mão de obra tão facilmente passou a ser referida, nestes discursos, como tendo sua origem na Abolição. Para nós, este aspecto traz algo do lugar do liberto em relação à visão de trabalho da época.

Entre as reivindicações das elites rurais sergipanas, estavam o fomento a imigração no estado e o que referem como organização do trabalho:

A mais grave, e mais inadiável necessidade, que reclama a lavoura entre outras, é a organização do trabalho, sobre as bases que a tornem perdurável e prolifera. Não se pode compreender como Ella, já se tem, atravessado esse longo período, que decorre da abolição imediata, até hoje, ao meio da desorganização completa, da anarquia quase absoluta, que nela imprime a vontade caprichosa e sem freio do trabalhador habituado a indolência, e animado pelo interesse de quem se contenta com quase nada para se viver, de quem não se ambiciona o mais diminuto pecúlio para amparar a prole e garantir o dia de amanhã (REVISTA AGRÍCOLA, 15 mar. 1905, p. 33, apud AVELINO, 2011, p. 360-361).

Sergipe, na época, era um estado em crise (AVELINO, 2011). Não havia lá as opções de mão de obra entre libertos e imigrantes que havia em outros estados, notadamente São Paulo. Lara (1998) mostra como a substituição dos escravos pelo trabalho de imigrantes só se deu efetivamente neste último estado (e mesmo assim com muitas nuances que fogem a uma análise que acaba por não ver o liberto como sujeito histórico, conforme LARA, 1998, p. 33), a despeito de esta noção ter servido para explicar a transição pós-Abolição no Brasil como um todo. Mas não nos parece apenas por uma leitura histórica apressada, insuficiente ou comprometida com determinado ponto de vista que tal teoria tomou esta proporção geral. Afinal, no início do século XX já haviam discursos a respeito do imigrante em mais lugares do que apenas nos estados do sudeste do país:

Qual o remédio, porém? Ou multiplicamos esses poucos braços e mãos [de nacionais], por aparelhos e máquinas custosas, o que não é fácil pela deficiência dos nossos capitais, ou substituímo-los pelos colonos europeus para o que também nos falta o dinheiro, o preparo e a propaganda dos recursos do nosso Estado, desconhecido nos estrangeiro, ou teremos que nos servir dessa mesma gente, até

melhores tempos, mas será preciso regulamentar o seu trabalho, interessá-la ao solo e fixá-la, estabelecendo relações duráveis de direitos e deveres entre trabalhadores e proprietários de modo a vivermos cercados de verdadeiros auxiliares em nossas fazendas. (Revista Agrícola nº 8 de 26/04/1905. p 67. apud AVELINO, 2011, p. 368).

O que escapa a estas discursividades manifestas é a própria concepção de liberdade dos libertos. Lara (1998) demonstra como a questão crucial das relações trabalhistas no pós-Abolição entre negros, mulatos e senhores de terra era que os libertos primeiro não admitiam perder as conquistas adquiridas nos últimos anos de cativeiro. Segundo, porque faziam exigências quanto às condições de trabalho, em especial a respeito da duração da jornada diária e da não aceitação de que crianças e mulheres trabalhassem (LARA, 1998, p. 36). Para tanto, utilizaram diferentes estratégias, como mudarem-se com constância, não trabalhando no mesmo local por muito tempo, ou, ao contrário, permanecendo nas fazendas onde haviam sido escravos, para assegurar a manutenção de algumas conquistas. São estas condições, mais do que exigências de pagamentos altos, o que dificultava o estabelecimento de relações mais estáveis de trabalho entre libertos e proprietários, e colocava esta possibilidade mais facilitada no caso dos contratos com os imigrantes europeus (ibidem, p. 36).

Estas questões visibilizam a noção de trabalho que se formou (ou se manteve) no pós-Abolição. Para os proprietários, trabalho livre significava a remuneração de um trabalho feito de maneira semelhante à época da escravatura.

Assim, as reivindicações feitas pelos agricultores de Sergipe visavam ou a possibilidade de terem as mesmas opções trabalhistas que os proprietários rurais de São Paulo possuíam (AVELINO, 2011 e LARA, 1998), por via da disponibilidade da mão de obra de imigrantes, ou então o que chamavam de “organização do trabalho”. Por este termo, entendiam regimentações legais que obrigassem aos trabalhadores a permanência nas fazendas:

Pensamos sempre que para amenizar o golpe desfechado sobre a lavoura, com a perda dos escravos sem posterior indenização, curasse ao menos o governo de publicar uma lei de locação de serviços que viesse remediar o mal causado [...] não seria certamente uma lei que oferece opções genéricas para o estabelecimento de contrato entre partes igualmente livres, mas antes a locação de restrições sobre a liberdade de vender a sua força de trabalho, obtida pela população livre. O trabalho livre não teve uma orientação racional; não se criou um freio para conter os ímpetos, os desmandos de todos aqueles que passaram a receber salários de mãos particulares. (Jornal Folha de Sergipe, 14/12/1890 apud AVELINO, 2011, p. 358).

Além disso, um outro mecanismo reivindicado pela elite rural sergipana era o estabelecimento de uma polícia rural. Nas palavras de Avelino:

A polícia rural surgia nesse contexto como importante instrumento de coerção e regulamentação do trabalho, medida aplicada com êxito em outras províncias do Nordeste para conter a desordem nas lavouras, a exemplo, da regulamentação da polícia rural de Pernambuco. O poder da Polícia Rural, mesmo que restrito aos limites das propriedades agrícolas, descentralizava o poder policial da administração pública e os colocava à mercê de particulares. Com esse “poder” de coerção em mãos os ex-senhores poderiam o exercer de forma arbitrária. (AVELINO, 2011, p. 366).

Tal mecanismo, efetivado em Pernambuco, deixa clara a permanência de certas funcionalidades da lógica escravista. Também atesta a visão dos proprietários a respeito do que significava trabalho livre, e como esta visão teve influências efetivas no governo dos povos.

Remetemos estes mecanismos ao Código Penal de 1890 (GOVERNO PROVISÓRIO, 1890), citado anteriormente, que no Artigo Nº 399 estipula penas para os julgados como vagabundos, ou seja, sem uma profissão, ofício ou atividade que provenha subsistência de forma legal. No entanto, nas letras da lei, várias das atividades desenvolvidas pelos libertos os deixariam inocentes de condenações por este artigo – permanecendo, talvez, a argumentação sobre a legalidade destas atividades. Não era sua capacidade de gerar subsistência para si mesmos o que incomodava diretamente aos proprietários, mas sim o fato de o preferirem a aceitarem o trabalho que lhes era oferecido nas lavouras – no formato e na lógica que era oferecido ou cobrado. Como foi escrito pela Sociedade Sergipana de Agricultura em memorando enviado para o então Governador Josino Menezes:

Não seria ocioso lembrar-vos que concorre muito poderosamente para a ordem anárquica das coisas nesse Estado, no que diz respeito à organização do trabalho, o abandono em que se acham as terras devolutas, usufruídas abusivamente por indivíduos sem ocupação certa, que a pretexto de possuírem aqui e ali, uma habitação, entregam-se os meios de vida duvidosos, com prejuízos manifesto dos vizinhos laboriosos e ativos. (IGHS – Acervo Sergipano. Nº 3683 – *Memorandum* 1902, p. 16. apud AVELINO, 2011, p. 365).

Desta discussão, inferimos que os libertos procuram garantir práticas trabalhistas que se deem a partir de sua própria visão de liberdade. Nas palavras de Avelino:

Ao reclamarem da “desorganização do trabalho” nas lavouras após a abolição, os ex-senhores estavam se referindo também à recusa dos ex-escravos em se submeterem a velha disciplina do cativo, especialmente às longas jornadas de trabalho. (AVELINO, 2011, 259).

Quando aderiam aos sistemas trabalhistas que lhes eram oferecidos, o faziam através de uma série de estratégias de resistência. Alvim (2012) demonstra como, ainda no período da escravidão, os cativos exerciam diferentes estratégias como forma de resistência. “Praticavam pequenos furtos, fingiam ignorância diante das ordens, promoviam sabotagens, incêndios e

fugas” (ibidem, p. 126). Considera que tais atos usualmente não eram voltados para o regime escravagista como um todo, mas sim a acontecimentos cotidianos, como o rompimento de relações afetivas por causa de uma venda, ou castigos tidos como excessivos. “Tais resistências geravam um impacto real sobre as forças sociais, modificando seu funcionamento e provocando rearticulações nas relações de poder” (ibidem).

E, mesmo se voltados para situações específicas, cotidianas, o conjunto dos atos acontecidos nas décadas de 1870 e 1880 foram influência importante para o fim do tráfico interno no país, que deslocava escravos do norte e nordeste para o sul e sudeste. “Quando Joaquim Nabuco propõe a proibição do comércio de escravos entre as províncias, alega que São Paulo arrisca seu desenvolvimento ‘ao receber escravos que eram elementos de desordem e de perturbação’” (ibidem).

Enquanto alguns historiadores veem no fim do tráfico interno o espírito progressista dos novos senhores de terra do oeste paulista, que estariam querendo evitar o desequilíbrio da quantidade de escravos entre o norte e o sul do país porque estariam já comprometidos com a Abolição (ibidem), outros analisam as revoltas dos escravos sob a ótica de uma articulação de suas estratégias (MARQUESE, 2006). No entanto, talvez sua maior força junto aos dispositivos seja sua acentralidade, uma série de ações locais e singulares que passam a reverberar umas com as outras. “Quando tudo está preparado, quando as linhas de resistência entram em fluxo comum, elas produzem uma força tamanha que é possível encontrar os vetores que apareciam de maneira dispersa nas revoltas de contraconduta em um único corpo” (ALVIM, 2012, p. 125). Este é o corpo de seus efeitos e de suas reverberações mútuas, não necessariamente articulações capazes de compartilhar o acúmulo de suas experiências singulares.

Várias destas estratégias seguiram sendo utilizadas e modificadas no pós-Abolição. Avelino (2011) traz relatos de proprietários de terra a respeito de queimadas, uma forma significativa de protesto nos tempos da escravidão (AVELINO, 2011, p. 364). Além disso, a caça e a pesca e o uso de “terras devolutas” por parte de libertos, que chegavam a produzir excedentes então direcionados ao comércio (ibidem, p. 363-366), o reestabelecimento de relações afetivas, a reivindicação à propriedade de terras e de condições de trabalho específicas, como já referimos (LARA, 1998).

É neste panorama, no qual não acontecia suficientemente para as demandas da época a aderência do liberto ao trabalho rural – da maneira que era estruturado, pensado, oferecido e exigido pelos proprietários de terras –, a ponto de existir o discurso da falta de mão de obra

(AVELINO, 2011), que vai surgir o uso de uma discursividade a respeito do trabalho como salvação, como caminho para a cidadania.

O trabalho glorifica o homem. Jamais conquista alguma foi realizada no mundo sem o emprego do trabalho. A civilização é produto seu. A riqueza é o seu fim. Enquanto o trabalho encontra apologias e tão largas atenções, a ociosidade seu oposto, encontra destratações e desdêns. Enquanto trabalho levanta o homem, a ociosidade é sua perdição. (REVISTA AGRÍCOLA, nº 75, p. 712, apud AVELINO, 2011).

Articulada nesta discursividade está a colocação do negro e do mulato como sujeitos indolentes, e a ênfase no valor da mão de obra imigrante. Interessante apontar que, ao contrário do que se pode pensar, a presença do imigrante europeu no país é anterior à Abolição e ao surgimento do discurso que o categoriza como mão de obra qualificada (LARA, 1998).

É preciso que acrescentemos que a questão nodal aqui não é do aparecimento de uma prática do trabalho como salvação social propriamente dito, mas sim da mudança operada no pós-Abolição do conceito operacional do que é trabalho. Antes, ele estava mais ligado ao trabalho forçado do que ao trabalho livre. Tal ligação perdurará em alguns pontos no pós-Abolição (como a previsão no Código Penal de 1890 de alocação de jovens em “estabelecimentos disciplinares industriais”, Art. 30, GOVERNO PROVISÓRIO, 1890), mas o que vemos surgir neste período é a discursividade acerca do trabalho como pressuposto de cidadania.

A própria noção de trabalho como ponte possível para a cidadania já existia antes, mas estava ligado a uma dicotomia entre ocupação e vadiagem. O vemos, por exemplo, nos relatórios policiais de 1880-1881 (PINHEIRO, 2011), que indicavam a prática da alocação de jovens recolhidos como indigentes em lavouras como única possibilidade, na falta de instituições voltadas para tanto, “no propósito de beneficiar a esses jovens desgarrados com a expectativa de melhor futuro” (ibidem, p. 2). A questão era manter os jovens ocupados, e a forma de fazê-lo, na falta de instituições de acolhimento (e na ausência de uma discursividade da ocupação via instituições de ensino, ou melhor, da obrigatoriedade da educação), era via o trabalho – de preferência nas lavouras, que retiravam os jovens vadios das cidades. As outras formas eram o acolhimento nas poucas instituições que haviam e se destinavam à isto, e principalmente o abrigo junto a famílias que se responsabilizavam como tutores – e que usualmente empregavam os jovens em serviços domésticos.

Então, não é a direção para o trabalho nem a ligação entre o mesmo, salvação social e cidadania o que vai surgir como novidade no pós-Abolição. É, sim, sua aparição em discursos que não visavam à originalidade destas ligações, mas sim à voluntariedade da submissão ao

trabalho regimentado, em uma sociedade na qual a obrigatoriedade ao mesmo deixava de ser por via da escravidão e passava a ser por via do investimento social (discursivo e jurídico).

Aí vemos esboçadas algumas condições para o surgimento da discursividade que coloca o trabalho como salvação social, caminho da formação da cidadania. Após a Abolição, na conjuntura destes engendramentos complexos, a indigência nas cidades crescerá até patamares desconhecidos. Ao longo das décadas, esta indigência vai ser levada para outros níveis, formando comunidades de pessoas que não encontraram maneiras de compartilharem dos frutos das sociabilidade e da fruição financeira, além de andarilhos, criminosos recorrentes etc. É desta conjuntura que advém o recorte populacional da juventude formalizado pelo Código de Mello Matos de 1927, a juventude infratora (HADLER; GUARESCHI, 2010). Tal recorte vai ter importância fundamental na posição que a juventude encontra no Brasil hoje, especialmente a juventude para a qual se destinam políticas públicas de educação e de assistência social. E é por via do trabalho como inclusão social que tantas destas políticas vão se direcionar.

Resta vermos como, a estes traçados, vão se juntar as principais executoras de tais políticas. Como surgem as Organizações Não-Governamentais que, por própria conta, já utilizavam o trabalho como foco dos projetos voltados à juventude? E como estas entidades vão compor o Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes de Porto Alegre, que em 1994 vai criar o primeiro edital do programa Trabalho Educativo?

2. CAPÍTULO 2: ONGS COMO EXECUTORAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Discursividades da década de 90

Embora sempre tenham existido, na história do Brasil, entidades declaradas como não tendo fins lucrativos (filantrópicas ou caritativas) a desempenharem importantes papéis de atendimento social (a exemplo das Santa Casas de Misericórdia), na década de 1980 vemos uma diferenciação nas suas relações com o Estado. No período logo anterior e durante a Ditadura Militar várias entidades ampliaram suas atuações no campo do atendimento social, de forma relativamente autônoma, e algumas organizações de luta pelos direitos surgiram. Na abertura ocorrida nos anos 80, essas organizações tiveram participação na definição de certas políticas voltadas à juventude.

O termo “organizações não governamentais” ganha a hegemonia que tem hoje por volta desta época. No cenário político internacional, foi no período pós-Segunda Guerra Mundial que tal denominação começou a ser direcionada para entidades constituídas principalmente na Europa (nos antigos países colonialistas). Estas eram voltadas a uma atuação social nos países do hemisfério sul, que eram ou que antes haviam sido suas colônias, funcionando principalmente através do repasse financeiro à movimentos sociais e instituições de atendimento social e luta por direitos humanos nestes países (PRESSBURGER, 1996). Segundo Thomas Pressburger (*ibidem*, p. 94), a função de repasses foi assim formatada para possibilitar uma transferência financeira de um país a outro sem afetar diretamente a ingerência do país beneficiado – o que aconteceria se o repasse fosse feito de um Estado para outro, no caso. Daí viria a importância do destaque do termo “não governamental”.

No Brasil, dois trabalhos lançados na década de 90 nos ajudam a pensar a presença das organizações não governamentais na criação de leis importantes para a reforma da assistência social no país. O primeiro deles é “Das Necessidades aos Direitos”, livro lançado em 1994 que reúne artigos de Emílio Garcia Mendes e Antônio Carlos Gomes da Costa (MENDES; COSTA, 1994). O primeiro dos dois autores é um jurista argentino, radicado no Brasil, cujo trabalho faz uma extensa leitura das políticas públicas na América Latina e da passagem do que chama de “doutrina da situação irregular” para a “doutrina da proteção integral” (*ibidem*, p. 88-101). O segundo, pedagogo, teve uma carreira profissional passando por vários órgãos de elaboração de política sociais. Faz um interessante traçado da assistência social no Brasil e das relações dos movimentos sociais e organizações não governamentais em seus processos, intitulado “De menor a cidadão” (*ibidem*, p. 124-145).

O segundo trabalho é uma publicação feita a partir de um seminário realizado no Rio de Janeiro em 30 e 31 de agosto de 1995, intitulado “Organizações Não Governamentais: Solução ou Problema?” (GONÇALVES, 1996). Promovido e organizado por duas instituições de relação internacional (AFEBA – Associação Fluminense dos Ex-Bolsistas da Alemanha e Goethe-Institut – ICBA – Instituto Cultural Brasil-Alemanha), teve a participação de dois especialistas convidados, Hebe Signorini Gonçalves e Domingos Bernardo G. Da Silva Sá. O livro homônimo, lançado em 1996, é organizado por Gonçalves e traz as palestras feitas na ocasião do Seminário por cada um dos sete convidados – além do debate ocorrido ao final de cada dia e de prefácio de Emir Sader. Os convidados foram escolhidos, explica o Presidente da AFEBA na apresentação do livro (ibidem, p. 11-13), entre participantes e não participantes de ONGs, pensadores acadêmicos e sociais, buscando a maior amplitude de pontos de vista possível, e tendo por questões aspectos levantados por sua Comissão Organizadora nas consultas a diferentes organizações. Ainda segundo a Presidente da AFEBA, representantes do Estado foram convidados por várias vezes, mas a Comissão recebeu toda sorte de negativas, e o único confirmado não pôde comparecer (ibidem, p.13).

Usamos estes dois trabalhos tanto pelas problematizações que trazem quanto pela posição que ocupam como questionamentos e descrições realizados em um momento histórico importante para nossa análise. As discursividades aqui em jogo trazem a marca dos questionamentos – e debates – feitos por autores inseridos neste momento crucial da história das organizações não governamentais no Brasil e de sua participação política. Em especial, o que nos interessa deste percurso é encontrar algumas pistas a respeito da constituição do lugar ocupado atualmente pelas ONGs como executoras de políticas públicas, tais como o Trabalho Educativo.

Estes dois trabalhos, se postos em conjunto, fazem um traçado das entidades não governamentais como as principais responsáveis por alguma ação de assistência antes da década de 50 (MENDES, 1994, p. 36-38). As ações por parte do Estado voltavam-se para a políticas direcionadas pelo Código de Mello Matos de 1927, ou seja, políticas penais, de caráter correcional-repressivo (COSTA, p. 123-125), direcionadas para o menor delinquente-abandonado – um sujeito que condensava os aspectos de infrator e de “infrator em potencial” (já vimos, em nosso primeiro capítulo, que o sujeito jovem não delinqüente, o “filho de família”, era na época endereçado pelo Código Civil de 1916 e não possuía política pública específica). É assim que é criado o SAM – Serviço de Assistência ao Menor – em 1942.

Mas o SAM não era a única iniciativa governamental voltada a um público jovem. Existiram na mesma década alguns programas vinculados ao Gabinete da Primeira Dama, a

saber: a Legião Brasileira de Assistência, a Fundação Darcy Vargas, a Casa do Pequeno Jornaleiro, a Casa do Pequeno Lavrador, a Casa do Pequeno Trabalhador e a Casa das Meninas. Nos dizeres de Antonio Carlos Gomes da Costa:

Estes programas baseavam-se no oferecimento de assistência e educação básica, assim como em estratégias de trabalho/geração de renda. Alguns de seus propósitos e componentes lembram, em certa medida, os atuais programas de atendimento alternativo a meninos e meninas de rua. A grande diferença situa-se na vinculação destas iniciativas à ação direta do Governo central e ao caráter marcial e compulsório das práticas pedagógicas desenvolvidas nesse período. (COSTA, 1994, p. 125).

O termo “programas de atendimento alternativos”, citado pelo autor, refere-se a colocação de tais programas – o autor escreve em 1994 – como alternativos às políticas públicas de assistência do Estado. O mesmo termo é usado por Mendes (1994, p. 94), mas em um contexto diferente, como veremos adiante.

Destes programas, destacamos a Legião Brasileira de Assistência, ou LBA. Ela começou a existir, também em 1942, como uma organização criada por Darcy Vargas de apoio aos filhos e familiares dos pracinhas enviados à Segunda Guerra Mundial. E “(...) para fazê-lo centralizava o recolhimento de verbas públicas destinando-as à prestação de serviço à população de baixa renda através de convênios com entidades da sociedade civil” (ROSEMBERG, 1996, p. 104). Posteriormente, foi integrada ao referido Gabinete da Primeira Dama, e passou a funcionar como organizadora governamental de repasses às entidades que trabalhassem com educação infantil (ibidem).

A estatização das iniciativas assistenciais marca o ápice de uma mudança na orientação das políticas públicas voltadas para os “menores”. Antes, no Código de Mello Matos de 1927, vemos a criação de mecanismos que, voltados para o menor delinquente, o diferenciam do infrator adulto. As diretrizes jurídicas para tanto estavam estipuladas já no Código Penal de 1890, mas sua efetivação só começa a se dar pelo trabalho do Juizado de Menores, que passa a existir a partir de 1923. Do Código de 1927 para a criação da LBA há uma troca de mecanismos – e não mais apenas uma distinção, menor ou maior de idade, homem ou mulher, mas cuja operacionalização não saia da funcionalidade de um mesmo dispositivo penal.

No entanto, é só na década de 50 que o aproveitamento das atuações de entidades religiosas e da sociedade civil por parte do Estado marca o surgimento de uma política pública assistencialista, de caráter distribucionista (via, por exemplo, a LBA). Seu funcionamento não vai ser longo nem amplo, como nos conta a seguinte passagem:

Esgotado o modelo distribucionista dos anos 50, a crise fiscal do Estado que surge no final da década de 60 causou estragos irreversíveis nas políticas sociais básicas, especialmente naquelas dedicadas à infância. As velhas instituições assistenciais, que até as primeiras décadas deste século estiveram nas mãos da Igreja, passaram gradualmente para a esfera pública estatal. A expansão das políticas básicas em educação e saúde reduziram o alcance e o sentido de tais instituições. Em consequência, uma atenção “especializada” marcou sua ação institucional a partir da década de 50. Crianças e adolescentes portadoras de deficiências, mães adolescentes e um reduzido grupo de jovens de comportamento “anti-social” constituíram sua clientela privilegiada.

Quando, no começo dos anos 70, a ressaca das primeiras políticas de ajuste fiscal depositou em suas praias o novo produto da época – o menino de rua – seus reflexos estavam acabados. Algumas entidades ignoraram a nova realidade sendo incapazes de modificar a velha cultura institucional. Outras tentaram “modernizar-se” numa versão caricatural das novas organizações não governamentais, ensaiando programas alternativos de uma dimensão quantitativa tão reduzida que não conseguiram sequer influir simbolicamente na realidade circundante. Ainda hoje, não consigo entender em relação a que coisas tais programas públicos podem ser alternativos. A única resposta possível talvez seja afirmar seu caráter de substituto ideológico da retração das políticas sociais básicas.

Quanto a seu vínculo com a justiça, a relação destas instituições aparece marcada, quase sem exceção, por uma conflitualidade perversa que, colocando esporadicamente em discussão as decisões do juiz, não chega, jamais, a questionar as normas jurídicas nas quais são sustentadas as decisões deste último. (MENDES, 1994, p. 94).

Enquanto o autor refere certa inefetividade, por parte das entidades da sociedade civil, em endereçar o “problema estrutural” da justiça de menores na década de 70, no Seminário Organizações Não Governamentais (GONÇALVES, 1996) os diferentes palestrantes que o mencionam concordam que “as ONGs surgiram com a exata função e a meta de assessorar os movimentos sociais, dando-lhes o que pediam e suprindo-os naquilo de que estavam carentes” (ibidem, p. 98). Ou que surgem “para reivindicar o acesso a um serviço que era um dever para o Estado e um direito para o cidadão” (ibidem, p. 77). Podemos imaginar, destas diferentes exposições, dois cenários. Um no qual as ONGs que passam a atuar na abertura política se diferenciam das entidades precedentes ao trazerem uma nova profundidade crítica (e o momento de abertura certamente facilita esta diferença). E outro no qual, em seu surgimento ainda sobre a égide do Regime Militar, as mesmas organizações direcionavam sua atuação em uma crítica *possível* – ou mais branda, ou mais preocupada com cada ocorrência em si do que com aquilo que possibilitava tais ocorrências. E que, então, esta crítica vai ser ampliada e se modificar, recolocando as mesmas entidades em um novo plano político após o fim do regime militar.

Mas nossa questão aqui não é encontrar a precisa história do surgimento das ONGs no Brasil. Buscamos, antes, realizar um traçado a partir destes dois trabalhos, que entendemos como parte da própria história e capazes de nos apresentar as tensões a respeito da atuação das

ONGs e de suas relações com um Estado que passava a funcionar a partir de novos mecanismos.

Se no livro “Das Necessidades aos Direitos” encontramos os trabalhos de dois autores constituídos de uma reflexão de certo modo mais íntima a cada um deles, no livro “Organizações Não Governamentais: solução ou problema?” entramos em contato com um seminário que pôs diferentes pensamentos em relação. Nele, vemos as ONGs colocadas como entidades de pressão e organização de movimentos sociais, com uma crítica a respeito de sua atuação como prestadoras de serviços públicos, como por exemplo: “as organizações que aqui consideramos como ONGs negam-se em princípio a colocar à disposição da sociedade os chamados bens coletivos, pois elas são da opinião de que esse é o principal dever das instituições estatais” (GONÇALVES, 1996, p. 24). Ao mesmo tempo, as vemos ser retratadas com uma atuação que “se dá, especialmente, no âmbito das políticas públicas, lá onde o Estado, mais precisamente, se mostra ineficiente, lerdo ou burocratizado” (ibidem, p. 42). A preocupação, neste último caso, é que sejam criados mecanismos para sua regulação e fiscalização como executoras de projetos com financiamento público – e não que deixem de fazê-lo.

Ou seja, o Seminário tem a interessante característica de ser um debate ocorrido em um momento no qual as organizações não governamentais mudavam de posição na sua relação com o Estado e com a sociedade – e a posição que viriam a ocupar ainda não estava completamente definida ou clara. As diferentes opiniões expressas mostram aspectos do reconhecimento desta mudança. O próprio uso do termo “organizações não governamentais”, surgido para se referir às entidades da sociedade civil em uma relação de apoio aos movimentos sociais e de pressão ao Estado (e em uma proximidade com entidades internacionais, também referidas com o mesmo termo, da onde vinha seu financiamento), é questionado:

A idéia que quero demonstrar é que, se no primeiro momento as ONGs se distinguiam das antigas entidades de assistência, no segundo elas se reaproximam: ganham o perfil de prestadoras de serviços, serviços esses que a população aprende a reivindicar a elas diretamente, ignorando as responsabilidades do setor público e comprometendo a própria concepção de direito social. (GONÇALVES, 1996, p. 55).

E

Apenas quero acrescentar que a organização só poderá, de fato, ser *não governamental* quando o Estado cumprir rigorosamente sua função, ou quando a cumprir da melhor forma possível. (GONÇALVES, 1996, p. 77).

As problematizações feitas no seminário apontam diferentes posições das ONGs. A primeira participante, Andréa Koury Menescal, faz toda sua palestra voltada para as ONGs em um papel de pressão política e de relação internacional. Ela reforça a importância destas organizações estabelecerem e manterem uma comunicação clara com suas financiadoras no exterior. Refere-se a como a pressão de entidades na Alemanha foi capaz de fazer o Estado daquele país mudar sua atuação em relação ao Brasil, e que tal posicionamento das organizações alemãs deveria ser embasado em uma relação com grupos brasileiros, capazes de lhes dizer como deveriam agir.

Em poucas palavras, ONGs podem ser atualmente definidas como o que eu chamaria de **pressure groups** sociais. Ou seja, como grupos de pressão que buscam por um lado influenciar e democratizar políticas governamentais para que essas supram da maneira mais extensa possível as necessidades da sociedade e de condições de vida iguais e justas no mundo todo e, por outro, movimentar a sociedade em que estão inseridas, utilizando-se de suas relações de solidariedade, na busca dessa democratização e influência política. (GONÇALVES, 1996, p. 27, **grifo** da autora).

Na fala desta participante, as organizações praticamente não aparecem como prestadoras de serviços, e sua relação com o Estado está neste pressionar como entidades civis – não como conveniadas. Por outro lado, a maioria dos palestrantes já não se refere à relação internacional entre ONGs, apenas quando indicam o seu surgimento em um cenário global. Em várias passagens vemos com crítica a mudança de um enfoque das organizações da mobilização social, controle civil do Estado e proponentes de políticas públicas para a prestação de serviços à população através de financiamento público. Alguns dos participantes levantam a própria execução de políticas de assistência governamental pelas entidades da sociedade civil como problema. Outros já colocam que o maior problema está nestas organizações deixarem seu papel político ao desempenharem estas novas funções.

A parceria entre o Estado e as ONGs é bastante antiga, mas vou apresentar alguns dados do período mais recente a que já me referi. Alguns levantamentos preliminares indicam que na década de 70 apenas 10% dos recursos utilizados pelas ONGs eram públicos. Em 1985, essa proporção já tinha crescido para 30% e em 1993 chegava a cerca de 50%. Ou seja, a associação entre Estado e ONGs cresce significativamente nesse período, e a explicação para isso é que o Estado buscava intencionalmente a parceria para ampliação da rede de serviços, o que coincide com o período de crise do *Welfare State*. Nesse movimento, as ONGs começam a ganhar visibilidade. Elas passam a ter uma participação maior na prestação de serviços e ampliam sua presença na sociedade, através desses mecanismos que fazem com que elas operem em parceria com o Estado.

É verdade que, nessa associação, as ONGs buscaram permanentemente uma reafirmação de sua autonomia diante do Estado. Mas também é verdade que isso não se produziu sem tensões (...).

Autonomia e independência se perderam quando as ONGs se comprometeram com uma prestação de serviços que tem **caráter eminentemente assistencial**. O poder original das ONGs, derivado de sua função política, começa a ceder lugar a uma forma de poder assentada na prestação do serviço. Hoje seu poder deriva de uma

enorme, complexa e bem construída rede de prestação de serviços assistenciais. Essa é a feição que domina hoje o cenário dessas organizações. (GONÇALVES, 1996, p. 55-56, **grifo** da autora).

2.2 A regimentação da assistência social e as ONGs

Com a abertura política no final da Ditadura Militar, as organizações não governamentais, participando das mudanças pelas quais o país passava, lançaram-se efetivamente no papel de mobilização social. Sua importância não foi pequena em marcos da reestruturação política e social, como a Constituição Federal de 1988. Nela encontramos uma primeira colocação destas organizações no papel de prestadoras de serviços público-estatais.

O direcionamento da relação *entidades da sociedade civil – Estado* está mais claro no que se refere às políticas de saúde. Estas direcionam para um sistema único de saúde, que vai ser regimentado com maior especificidade mais adiante, mas que já tem certas diretrizes bem definidas. Na Constituição de 88 encontramos os seguintes:

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

§ 2º É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

§ 3º É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei. (SENADO FEDERAL, 2010, p. 33-34).

Em relação à assistência social, a Constituição é menos específica. É feita em apenas dois artigos próprios e não há indicação de um sistema geral de atendimento a ser estabelecido, como no caso da saúde. As diretrizes em relação à participação das entidades da sociedade civil nos atendimentos de assistência encontram-se assim colocadas:

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (SENADO FEDERAL, 2010, p. 34).

O Capítulo VII (que trata da família, da criança, do adolescente e do idoso) vai definir como sendo responsabilidade da família, da sociedade e do Estado a absoluta prioridade em assegurar a garantia de direitos às crianças e adolescentes (SENADO FEDERAL, 2010, Art. 227, p. 37). Este é um aspecto que será mais bem enfatizado no Estatuto da Criança e do Adolescente, sua abrangência passando a ser estendida para a assistência social ampla.

Ainda na Constituição, encontramos novamente mais bem definidos alguns indicativos em relação ao atendimento de saúde, quando no §1º do Art. 227 é descrito que “O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo aos seguintes preceitos:” (SENADO FEDERAL, 2010, p. 37), ao que se segue alguns indicativos de regulações da aplicação de recursos e de atendimentos especializados para portadores de deficiências físicas. O restante do artigo também disporá sobre o direito à proteção especial no trabalho, indicativos em relação a como tratar atos infracionais e a medidas de privação de liberdade (“obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”, SENADO FEDERAL, 2010, p. 37), estímulo ao acolhimento de crianças órfãs ou abandonadas e indicativos à prevenção e ao tratamento de crianças e adolescentes dependentes de entorpecentes e drogas afins. Ou seja, há algumas regulamentações a respeito da assistência social, em específico para crianças e adolescentes, mas estão dispersas, não se encontram tão bem reunidas em uma regulamentação definida como se pode verificar a respeito da saúde.

Isto não impedirá, no entanto, que a assistência social voltada às crianças e aos adolescentes (e a participação de entidades da sociedade civil nos atendimentos, controle social e promoção de políticas) seja melhor trabalhada no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Nº 8.069, de 13 de Julho de 1990, CEDICA, 2012). Especificamente no que se refere as políticas sociais de assistência e ao papel das organizações não governamentais, encontramos:

Art. 7º A criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.

(...)

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

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

I – políticas sociais básicas;

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

(...)

Art. 88. São diretrizes da política de atendimento:

(...)

II – criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
III – criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
IV – manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
(...) (CEDICA, 2012, p. 14-41).

Os artigos acima expostos foram retirados do título “Dos direitos fundamentais”, capítulo “Do direito à vida e à saúde” (Art. 7º), e do título “Da política de atendimento”, capítulo “Disposição gerais” (Arts. 86, 87 e 88). Na regulamentação das formas de atendimento, o ECA dispõe diretamente sobre a relação entre Estado e entidades da sociedade civil. Como órgão operador dessa relação, institui a criação dos Conselhos dos Direitos das Crianças e Adolescentes, nos quais as diferentes instâncias do Estado se encontrarão com representantes das organizações não governamentais. É um interessante mecanismo, antes inexistente. Mas sua criação tem antecedentes.

Castro (1994, p. 134-139) conta como entidades da sociedade civil se mobilizaram durante toda a década de 1980. Em uma série de acontecimentos que deram força a estas movimentações, podemos citar rapidamente o I Seminário Latino-Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, realizado em Brasília em 1984. A criação da Coordenação Nacional do Movimento Meninos e Meninas de Rua, em 1985. O I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua em maio de 1986. E a criação, pelo poder público federal, da Comissão Nacional Criança e Constituinte, que vai mobilizar amplamente a sociedade civil na busca pela inclusão dos direitos das crianças e dos adolescentes na Nova Carta (CASTRO, 1994, p. 136-137).

Estas mobilizações levaram duas emendas de iniciativa popular à Assembleia Nacional Constituinte: “Criança e Constituinte” e “Criança – Prioridade Nacional” (ibidem, p. 137). O texto destas duas emendas foi fundido no Art. 227 da Constituição Federal, já citado, de enorme importância tanto para a mobilização social posterior quanto na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente. Para direcionar esta mobilização, as entidades não governamentais reúnem-se, após a instituição da nova Constituição, para formar o Fórum-DCA: Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (ibidem, p. 138). A organização através deste Fórum vai ser crucial na criação do ECA.

O Estatuto ainda possui um capítulo dedicado inteiramente às entidades. Com o título “Das entidades de atendimento”, descreve com certa minúcia como estas organizações devem

agir, e de que forma serão fiscalizadas. Coloca a responsabilidade de manutenção das unidades, planejamento e execução dos programas nas próprias entidades (Art. 90. CEDICA, 2012, p. 42), determina sua inscrição junto aos Conselhos (Art. 90, § 1º. Ibidem) e divide a fiscalização entre Conselho Tutelar, Ministério Público e Justiça da Infância e da Juventude (Art. 90, § 3º, inciso II).

Um aspecto nos chama especial atenção. A Constituição Federal já havia instituído uma regulamentação voltada para a “nova” posição das organizações não governamentais nas políticas sociais. Sua localização como “prestadora de serviços e destinatárias de dinheiro do contribuinte” (GONÇALVES, 1996, p. 44) exigiria certo rigor neste aspecto. No artigo 37, § 6º encontramos o seguinte:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (SENADO FEDERAL, 2010, p. 13).

O que o ECA traz de novo aqui é a direção do planejamento e execução dos programas para as organizações não governamentais. Em sua posição como prestadoras de serviços, tais organizações não apenas executam programas estatais, como ficam responsáveis pelo próprio planejamento de programas. Isto certamente não significa que não mais haverá programas estatais. Mas há aí um indicativo tanto das possibilidades de criação por parte das ONGs quanto de uma expectativa de proposições por parte destas organizações. Esta expectativa, influenciada diretamente pelo Art. 90 do ECA ou não, será vista em ação mais adiante, traduzida na maneira em como se esperará que as entidades entrem em convênio com o Estado.

Além disso, ao regulamentar a participação das entidades da sociedade civil nas políticas sociais do Estado, o ECA torna-se ele mesmo um mecanismo ímpar na história da legislação brasileira. Sua criação advém de processos tensos na sociedade, nos quais as próprias organizações não governamentais tiveram participação importante. É um momento no qual aquelas instituições civis que já exerciam trabalhos com crianças e adolescentes, diretamente (através de atendimento) ou indiretamente (através da mobilização social de luta pelos direitos), são capazes de influenciar uma importante regimentação do país.

O ECA vai passar a funcionar como mecanismo jurídico a influenciar qualquer atividade relacionada a jovens. Ele chega a ser considerado como equivalente “a uma verdadeira Constituição da Criança e do Adolescente do Brasil” (COSTA, 1994, p. 139). E através dele são instituídos os Conselhos Municipais e Estaduais dos Direitos da Criança e do

Adolescente, que servirão então como mecanismos concretos na elaboração e fiscalização das políticas públicas e na articulação das organizações não governamentais que as executam.

O ECA, ao regular as ações direcionadas aos jovens, o faz através dos direitos humanos. E esse é um aspecto interessante e crucial na relação que os Conselhos terão com a organização das políticas estatais. Tal direcionamento, pela maneira como os direitos são articulados nas políticas, significa uma transversalidade do ECA (e dos Conselhos) em diversos campos de ação. Ele servirá de diretriz nas políticas de saúde, de assistência e de educação.

Ao se tratar do mecanismo jurídico da “Constituição da Criança e do Adolescente”, a aplicabilidade desta transversalidade é clara e operativa. Mas e ao se tratar dos Conselhos? Veremos algumas de suas complexidades ao analisarmos, no nível municipal, alguns resultados do surgimento da Lei Orgânica da Assistência Social em 1993.

2.3 Implementação das políticas do ECA em Porto Alegre

Aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente, restava aos municípios a criação dos Conselhos dos Direitos. Em Porto Alegre, isso é feito com a Lei Municipal Nº 6787, de 11 de janeiro de 1991 (PREFEITURA MUNICIPAL, 1991). Além do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CDMCA), esta lei vai instituir o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum MDCA), o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUNCRIANÇA) e o Conselho Tutelar (do qual não trataremos no presente trabalho, mas cuja existência inédita, função fiscalizadora e articuladora de atendimentos – assim como a quantidade de revisões das quais foi objeto – mereceriam uma extensa análise).

Assim como nacionalmente, em Porto Alegre as entidades da sociedade civil estavam organizadas e exerceram importante papel nas movimentações da época. Fruto disso (e das negociações com a administração da Prefeitura de Olívio Dutra) é que, a despeito de no ECA a regimentação sobre os Conselhos dos Direitos falar em uma composição paritária, nesta cidade o órgão foi criado com uma composição tripartite.

Art. 13 – O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente será composto de 1/3 de órgãos do Poder Público, 1/3 de entidades não governamentais que exerçam trabalho direto com crianças e adolescentes e 1/3 de entidades com trabalho indireto com crianças e adolescentes. (PREFEITURA MUNICIPAL, 1991, p. 3).

O CMDCA foi criado como “órgão normativo, deliberativo e controlador da política de atendimento, vinculado administrativamente à Secretaria do Governo Municipal”. Entre suas atribuições, encontramos:

Art. 16 – (...)

b) formular a política municipal de proteção, promoção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, definindo prioridades e controlando as ações de execução em todos os níveis, ouvido o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente;

c) deliberar sobre a conveniência e oportunidade de implementação dos programas e serviços destinados ao atendimento das crianças e adolescentes, bem como sobre a criação de entidades governamentais ou realização de consórcio intermunicipal regionalizado de atendimento;

d) apreciar e deliberar a respeito dos auxílios ou benefícios, bem como da aplicação dos mesmos, a serem concedidos a entidades não governamentais que tenham por objetivo a proteção, promoção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;

e) propor modificações nas estruturas das Secretarias e órgãos da Administração ligados à promoção, proteção e defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;

f) efetuar o registro das entidades governamentais e não governamentais que desenvolvam programas com crianças e adolescentes, assim como inscrever os respectivos programas de proteção e sócio-educativos na forma dos artigos 90 e 91 da Lei Federal nº 8069/90;

(...)

i) opinar sobre o orçamento municipal destinado à assistência social, saúde e educação, indicando as modificações necessárias à consecução da política formulada;

(...)

p) estabelecer critérios, bem como organizar, juntamente com a Justiça Eleitoral, a eleição dos Conselhos Tutelares, conforme a lei. (PREFEITURA MUNICIPAL, 1991, p. 4-5).

Ou seja, ao CMDCA cabem as decisões a respeito dos programas executados pelas organizações não governamentais nos âmbitos citados, assim como sua fiscalização. Cabe também a definição de diretrizes e indicações a respeito de qualquer ação voltada para jovens no município. Não cabe a deliberação a respeito de qualquer ação (ou sobre o orçamento municipal), mas sim sua opinião. Também fica a seu encargo o estabelecimento de critérios para a eleição dos Conselhos Tutelares, e a implementação da própria eleição do mesmo.

Na criação deste Conselho dos Direitos, a um só tempo vemos a mobilização das organizações não governamentais ser reconhecida pelo Estado, como também vemos sua responsabilização. O CMDCA, como órgão deliberativo, tem seu terreno definido na atuação das ONGs. Para as atuações da Prefeitura, serve como órgão consultivo – e é a partir de seu terreno definido que vai opinar. Na implementação de uma estrutura nova, voltada para a ação de membros da sociedade civil (o Conselho Tutelar), o CMDCA tem o trabalho completo.

Se o que as entidades da sociedade civil estavam pedindo, antes da implementação do ECA, era a participação nas políticas públicas – assim como reconhecimento da sua atuação já realizada –, em Porto Alegre elas haviam conseguido. A forma dessa participação não deixa

de ser interessante. Nos parece ao mesmo tempo cheia de possibilidades e restrita. Como se o Estado tivesse, aqui, uma força aliada na execução das políticas de assistência a quem ao mesmo tempo cabia a responsabilidade por atuações tão heterogêneas como aquelas das entidades da sociedade civil.

Ligado ao CMDCA está o Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Enquanto o Conselho reúne algumas das organizações não governamentais atuando neste campo, o Fórum é composto por representantes de todas elas. E é o Fórum que elege, entre as entidades participantes, aquelas que compõem o Conselho.

Art. 8º - O Fórum é o órgão consultivo do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e tem por função sugerir as políticas a serem adotadas por este conselho, assim como auxiliar na implementação das mesmas. (PREFEITURA MUNICIPAL, 1991, p. 2).

O Fórum MDCA, não sendo deliberativo, tem a função de reunir todas as entidades credenciadas no Conselho. Pela amplitude de participação, é aqui que se dão as principais trocas e embates no sentido de um movimento social das entidades. Sendo obrigado a ouvir suas considerações (mas não necessariamente a acatá-las), o CMDCA elabora tanto o regimento interno do Fórum quanto o seu próprio. Ambos órgãos estão determinados a manterem contato próximo, portanto.

Mas como as entidades credenciadas no Fórum MDCA recebem financiamento para os programas que executam? É função do Conselho Municipal realizar repasses a partir do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, mantido com verba federal, estadual, municipal, através de convênios, de multas (como estabelecido no ECA) e também com doações privadas.

O FUNCRIANÇA é de total gerência do CMDCA. Para sua administração a Lei 6787 prevê uma Junta Administrativa. A seu respeito:

Art. 34 – A Junta Administrativa será composta pelos representantes das Secretarias do Governo Municipal e da Fazenda no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, mais dois funcionários designados pela Secretaria do Governo Municipal para exercerem esta função. (PREFEITURA MUNICIPAL, 1991, p. 9).

A Junta é totalmente subordinada aos desígnios do CMDCA, que tem a incumbência de fiscalizá-la. A Lei prevê relatórios periódicos e estipula que qualquer solicitação de informações por parte do Conselho precisa ser cumprida. Além disso, a Junta Administrativa não pode realizar nenhum repasse sem autorização do Conselho.

No entanto, não nos esqueçamos que os membros do CMDCA que não fazem parte do Estado são representantes de entidades que se mantêm através das verbas dos repasses do

Fundo. Já a Junta é formada unicamente por representantes do governo municipal. Seria ingenuidade deixar de considerar a possibilidade das tarefas burocráticas da Junta terem um peso político importante nas relações entre ela e o próprio Conselho. Ou seja, na gerência do FUNCRIANÇA, entre Prefeitura Municipal e o CMDCA.

Após sofrer algumas alterações ao longo dos anos (especialmente relativas ao Conselho Tutelar), a Lei Municipal N° 6787 foi revogada pela Lei Complementar N° 628, de 17 de Agosto de 2009. No entanto, as funcionalidades do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Fórum MDCA e do FUNCRIANÇA permanecem praticamente inalteradas, o próprio texto da lei sendo muito semelhante.

As principais mudanças dão-se no sentido da escolha dos representantes do poder público. Na lei original, todos os cargos estavam referidos a Secretarias determinadas, e havia um representante do Poder Legislativo. Com a Lei Complementar N° 628, a escolha do Prefeito tornou-se mais livre, estando dois dos cargos reservados ao Poder Executivo circunstanciados a determinadas Secretarias, e quatro sendo de escolha do Prefeito “em órgãos afetos à execução das políticas atinentes a crianças e adolescentes” (PREFEITURA MUNICIPAL, 2009). Lei Complementar N° 640, de 9 de março de 2010, veio mudar isso novamente, ficando da seguinte forma:

Art. 28. O CMDCA será composto por 21 (vinte e um) membros titulares e respectivos suplentes, sendo:

I – 7 (sete) representantes do Executivo Municipal, lotados da seguinte forma:

a) 5 (cinco) em órgãos afetos à execução das políticas atinentes a crianças e adolescentes;

b) 1 (um) na Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local – SMCPGL –; e

c) 1 (um) na Secretaria Municipal da Fazenda – SMF –;

(...)

§ 2º Os representantes do Poder Executivo serão indicados pelo Prefeito Municipal e deverão deter poder de decisão no âmbito de sua competência. (PREFEITURA MUNICIPAL, 2010).

Por mais interessante que possa ser, nossa intenção aqui não é discutir os meandros políticos internos ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Tal trabalho exigiria, no mínimo, uma pesquisa de campo que nos escapa. O que pode ser inferido das mudanças na legislação que regula o CMDCA, no entanto, é que este tem alguma funcionalidade estratégica para o Poder Executivo.

Em relação à própria execução das políticas sociais no Município de Porto Alegre, o Conselho detém, em tese, uma posição de destaque. Sua força na efetivação destas políticas fica, no entanto, claramente circunstanciada à capacidade de mobilização dos representantes das organizações não governamentais que o compõem, assim como sua articulação com as

entidades que se encontram no Fórum MDCA. Isto porque a lei que o regimenta mede com uma “precisa falta de nitidez” a sua influência, ao colocar suas características deliberativas e consultivas. Não por faltarem definições a este respeito, mas justamente pelo contrário: pela grande quantidade delas, regimentando uma série de detalhes, especificando quando é deliberativo, quando é consultivo e em relação a quê.

Mas possivelmente o maior desafio para o CMDCA da sua capacidade de ter um efeito nas políticas públicas para a juventude está na complexidade de suas relações com o campo da assistência social. Faremos um traçado de seu funcionamento ao olharmos para o programa Trabalho Educativo.

2.4 A criação do Trabalho Educativo e sua complexificação na rede de atendimentos

Depois da criação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, sua primeira mobilização foi em relação às creches municipais (FORTE, 2012). Segundo sua primeira Presidente, Haidê Venzon – em vídeo gravado durante uma formação para educadores promovida pelo Fórum do Trabalho Educativo (FORTE) em 2012 –, a questão das crianças na época mobilizava mais a população.

Foi então que o FUNCRIANÇA recebeu uma doação, por parte de uma empresa multinacional, voltada especificamente para um programa que realizasse a formação profissional ou iniciação ao mundo do trabalho de adolescentes. Imediatamente, os membros do CMDCA da época voltaram-se para o ECA, procurando alguma indicação de como criar um programa assim (FORTE, 2012). O que eles encontraram foram os seguintes artigos:

Art. 68. O programa social que tenha por base o trabalho educativo, sob responsabilidade de entidade governamental ou não-governamental sem fins lucrativos, deverá assegurar ao adolescente que dele participe condições de capacitação para o exercício de atividade regular remunerada.

§ 1º Entende-se por trabalho educativo a atividade laboral em que as exigências pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social do educando prevalecem sobre o aspecto produtivo.

§ 2º A remuneração que o adolescente recebe pelo trabalho efetuado ou a participação na venda dos produtos de seu trabalho não desfigura o caráter educativo.

Art. 69. O adolescente tem direito à profissionalização e à proteção no trabalho, observados os seguintes aspectos, entre outros:

I - respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento;

II - capacitação profissional adequada ao mercado de trabalho. (CEDICA, 2012, p. 37).

Acontece que as entidades participantes do Fórum MDCA que trabalhavam com um público adolescente já desempenhavam atividades voltadas ao mundo do trabalho e à

profissionalização (FORTE, 2012). Era esta a perspectiva das ações voltadas a este público – portanto, toda entidade que resolvesse realizar algum atendimento na faixa etária dos 14 aos 18 anos o fazia através de atividades com esta orientação. Mas como fazer jus a especificidade do termo “trabalho educativo”, tal como aparece no ECA – enquanto o mesmo não possuía uma regimentação capaz de melhor explicá-lo para além do que ali aparecia? Especialmente nos casos de atividades já sendo realizadas há anos, muitas vezes geradoras de renda que beneficiava também às próprias instituições (ibidem). A avaliação do CMDCA foi de que precisavam contatar uma assessoria para realizar uma formação com as entidades interessadas a empregarem a doação feita em alguma atuação.

Foi firmado, então, um acordo de assessoria com o Núcleo de Estudos, Pesquisas e Assessoria em Educação Popular (NEP) do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFRGS, nas pessoas do Coordenador do NEP, o professor Nilton Bueno Fischer, e do assessor Alcindo Antônio Ferla (FERLA, FISCHER & VENZON, 1994). Desta parceria entre NEP e CMDCA surgiria o projeto Trabalho Educativo e Geração de Renda para Adolescentes em Situação de Risco (ibidem, p. 2).

O processo se deu por via de um Edital Público em maio de 1994. Este edital convocava

as entidades dispostas a habilitarem-se ao recebimento de recursos financeiros para a viabilização de projetos dessa natureza, sendo-lhes oferecida uma programação de trinta e duas horas de atividade, com temário variando desde as disposições do Estatuto da Criança e do Adolescente às questões operacionais do Projeto de Trabalho. (ibidem).

Ao final do seminário, foi dado um prazo para as entidades participantes apresentarem seus projetos. O NEP elaborou um questionário avaliativo e assessorou o CMDCA na avaliação das propostas. As entidades proponentes se reuniram em um fórum próprio, para o qual o resultado das avaliações foi apresentado. Os projetos que apresentaram 75% da pontuação máxima ou mais foram contemplados com financiamento total que haviam pedido. Os que ficaram acima de 50% tiveram algumas reduções e os demais foram contemplados parcialmente (ibidem, p. 3).

Este processo de formação e de reunião em torno da elaboração de um tipo determinado de projeto deu origem ao Fórum Permanente do Trabalho Educativo (FORTE), existente até hoje. O Fórum reúne os coordenadores do Trabalho Educativo de cada organização não governamental que executa o programa. Já a avaliação conduzida pelo NEP serviu como uma certa adequação das atividades voltadas aos jovens já executadas pelas

organizações. Por um lado, essa adequação teve caráter problematizador, como demonstra a seguinte passagem:

Não nos foi possível a incorporação irrestrita de nenhum dos modelos e elaborações que tivemos contato previamente. Esses, somente nos subsidiaram nas análises e proposições, facilitando, por assim dizer, a criatividade necessária para a leitura e a tomada de iniciativas diante dos desafios e problemas apresentados no cotidiano. Razão pela qual propomos esse relato, não como uma receita, mágica e infalível, mas como uma contribuição desde a nossa práxis.

Pois bem, partindo da constatação óbvia da exclusão social gerada por uma sociedade “subcapitalista”, atualizada na existência do trabalho de crianças e adolescentes nas classes trabalhadoras, e das relações de exploração e violência que geralmente acompanham, bem como a falta de ousadia e da ineficácia das políticas sociais de garantia de acesso à saúde, educação, lazer, cultura, etc., avaliamos que as iniciativas de trabalho educativo patrocinadas pelas ONGs deveriam incorporar a amplitude possível dessas problemáticas. Isso nos coloca um paradoxo. Enquanto, de um lado, se participa da luta pela erradicação do trabalho infante-juvenil, as ONGs, especialmente as estabelecidas nas periferias, tentam viabilizar a sobrevivência diária dos adolescentes, muitas vezes tendo frustrados ambos os objetivos. Este é o dilema que a assessoria busca explicitar para os próprios educadores. (ibidem, p. 4-5).

Por outro lado, a avaliação foi instrumental na própria criação de projetos, tendo tido como critérios: seleção de clientela, estrutura do projeto, desenho do projeto educativo, perspectiva de trabalho e formação de educadores e acompanhamento dos projetos (ibidem, p. 6-10). Não temos dados a respeito de até que ano durou esta assessoria – seu contrato estipulava o prazo de um ano, passível de ser renovado (ibidem, p. 14-15). Nos anos subsequentes, houve um congresso realizado pelo FORTE e pelo CMDCA intitulado “O trabalho, a criança e o adolescente, da exploração ao trabalho educativo” (FORTE, 1995), e continuaram existindo editais de Trabalho Educativo. Até 1997, estes editais eram emitidos pelo CDMCA, sendo possibilitados pelo repasse do FUNCRIANÇA (FORTE, 1997).

Este cenário vai mudar a partir de 1998, fruto de uma mudança na organização das políticas sociais no Município ocorrida antes disso. Acontece que em 1993 vai ser aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; CEDICA, 2012). A exemplo da Lei Orgânica da Saúde, que instituiu o Sistema Único de Saúde, a LOAS vai instituir o Sistema Único de Assistência Social. Nela, estarão regulamentados os atendimentos e ações de assistência social, assim como as entidades da sociedade civil que os executam:

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. (CEDICA, 2012, p. 132).

Portanto, as ONGs que desempenhavam ações de promoção, garantia e restauração de direitos, quando estas ações encontram-se dentro das categorias regimentadas pela LOAS, tornam-se “entidades ou organizações de assistência social” (ibidem). Assim como o ECA fez com os Conselhos dos Direitos, a LOAS também vai estipular a criação de Conselhos e de Fundos de Assistência, nos âmbitos nacional, estadual e municipal.

Em Porto Alegre, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é regulamentado pela Lei Complementar Nº 352, de 08 de agosto de 1995 (PREFEITURA MUNICIPAL, 1995) e instituída pelo Decreto Nº 11.469, de 28 de março de 1996 (PREFEITURA, 1996). Seu funcionamento vai ser um tanto semelhante ao CDMCA, mas distinto em aspectos importantes. Inclusive porque atuava em conjunto com o órgão de assistência já constituído em Porto Alegre, a FESC – Fundação de Educação Social e Comunitária (mais tarde FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania).

Compete ao CMAS a deliberação acerca das políticas de assistência no Município, a criação de diretrizes para o Plano Municipal de Assistência Social conforme deliberação da Conferência Municipal de Assistência Social, regular a prestação de serviços tanto privada quando pública, realizar (e no caso de irregularidades cancelar) o registro das entidades não governamentais e fiscalizá-las, inscrever e aprovar os programas, tanto das ONGs quanto dos órgãos governamentais, instituir e regulamentar as Comissões Regionais de Assistência Social, deliberar sobre o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e a transferência de recursos para as ONGs, emitir parecer sobre o orçamento à assistência, convocar a Conferência Municipal (a cada dois anos ou extraordinariamente), entre outras (PREFEITURA MUNICIPAL, 1995, p. 3-4). Ou seja, o CMAS fica responsável pela gerência da maior parte das atividades relacionadas ao Serviço Municipal de Assistência Social, em especial nas que forem relativas às ONGs.

Para tanto, ele vai ser composto por quarenta e cinco membros titulares, 22 do poder público (15 do Executivo Municipal, 4 do Executivo Estadual, 1 do Executivo Federal e 2 do Legislativo Municipal) e 23 da sociedade civil (sendo 3 das entidades prestadoras de serviços, 1 das categorias profissionais do setor, 2 de entidades de representação ou organização de usuários, 16 representantes dos usuários oriundos dos CORAS e 1 da União das Associações de Moradores de Porto Alegre – UAMPA) (PREFEITURA MUNICIPAL, 1995, p 4-5). A mesma Lei institui as Comissões Regionais de Assistência Social (CORAS), fóruns consultivos compostos de representantes da sociedade civil articulados pelas regiões do Orçamento Participativo.

Esta é uma distinção importante em relação à organização do CMDCA. O Serviço Municipal de Assistência (SMA), sob a ótica da criação do CMAS, é composto de mecanismos com maior participação dos próprios usuários. Além das CORAS, há as Conferências Municipais, deliberativas, capazes de traçar diretrizes para os próximos dois anos do SMA.

Havendo as Conferências, não há um fórum central sugerido nem para a sociedade civil, nem para as organizações não governamentais que atuem na assistência. Neste ponto, a própria existência do Fórum MDCA passa a atuar como encontro de articulação destas ONGs. Afinal, para executarem programas de assistência, estas entidades passam a ser obrigadas a estarem cadastradas tanto no CMDCA quanto no CMAS.

O Fundo Municipal de Assistência Social também terá um funcionamento um tanto distinto do FUNCRIANÇA. É de responsabilidade do Conselho, no sentido de que este é o órgão que deve deliberar a seu respeito. Mas está “subordinado operacionalmente à Fundação de Educação Social e Comunitária - FESC, sendo administrado por uma Junta Administrativa” (PREFEITURA MUNICIPAL, 1995, p. 7). Esta Junta é composta pelos dois representantes da FESC que compõem o CMAS e por mais dois servidores designados pelo Município. A Junta fica obrigada a executar deliberações do CMAS, assim como necessita de sua autorização para liberação de recursos para programas – um funcionamento correlato ao da Junta Administrativa do CMDCA, e para o qual a questão já levantada a respeito da possibilidade de uma pressão política também pode ser aplicada.

Ao contrário da Lei que instituiu originalmente o CMDCA, tanto a Lei Complementar Nº 352 / 1995 quanto o Decreto Nº 11.469 / 1996 que a regulamenta não foram revogadas. Entretanto, as alterações que sofreram são correlativas a algumas alterações que a nova regulamentação do Conselho dos Direitos também instituiu. Através da Lei Complementar Nº 559, de 29 de dezembro de 2006 (PREFEITURA MUNICIPAL, 2007a) e do Decreto Nº 15.597, de 22 de junho de 2007 (PREFEITURA MUNICIPAL, 2007b), as representações dos Poderes Executivos Estadual e Federal deixam de existir no CMAS e suas vagas passam para o Executivo Municipal, que passa a ter 20 vagas.

Com a criação do Conselho Municipal de Assistência Social, então, há o início de uma reestruturação na assistência do Município que vai culminar com a implementação do SUAS. Faz parte desta reestruturação a vinculação dos programas já existentes na reorganização do então obsoleto Serviço Municipal de Assistência (SMA). Se até 1997 foi o CMDCA que criou editais para a ampliação e permanência do programa Trabalho Educativo (PREFEITURA MUNICIPAL, 1997), em 1998 vai ser o CMAS o órgão a lançar edital para este mesmo fim

(PREFEITURA MUNICIPAL, 1998). O modelo do novo edital traz a participação do CMDCA tanto na exigência de que as entidades proponentes estejam também credenciadas neste Conselho, quanto na própria avaliação dos projetos recebidos (FORTE, 1998).

A partir destas mudanças, o Trabalho Educativo passa a se constituir como política pública municipal, vinculando-se ao Serviço Municipal de Assistência (hoje SUAS) como um programa da Rede de Proteção Social Básica. Segundo dados do Anuário Estatístico de 2011 (PREFEITURA MUNICIPAL, 2012, p. 236), o número de convênios do programa só cresce, passando de 48 em 2002 para 94 em 2011. Já o número de oficinas no programa passou, em 2002, de 270 oferecidas pela própria FASC e 576 pelas entidades conveniadas (em um total de 846 oficinas), em um ápice de 342 pela FASC e 964 pelas conveniadas (total de 1.306) em 2009, para, em 2011, cair para 0 as oficinas oferecidas pela FASC e passar para 1.292 as oferecidas pelas conveniadas (ibidem, p. 229). O Anuário não explica o fim das oficinas oferecidas pela rede própria da Fundação de Assistência Social e Cidadania. Tampouco explica uma queda nas oficinas conveniadas, para 628, em 2010 – ano em que se mantiveram as 342 oficinas oferecidas pela FASC em 2009.

O Anuário de 2011 também aponta a origem dos fundos que financiam o Trabalho Educativo. Desde 2002 até 2011, a totalidade deste financiamento viria do Fundo Municipal de Assistência Social (FNAS) (ibidem, p. 236). Estes repasses não se dão mais por via de editais, mas sim pelo cadastro e envio de projetos ao CMAS.

Mas este dado não está completo. Basta um acesso à página do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ligado à página da Prefeitura de Porto Alegre (FUNCRIANÇA, 2012), para que se averigüe que o CMDCA seguiu emitindo editais para “às entidades registradas neste CMDCA que desenvolvam programa de trabalho educativo e/ou adolescente aprendiz, de 14 a 18 anos” (FUNCRIANÇA, 2011). Ou seja, o repasse não funciona exatamente pelo programa Trabalho Educativo, mas é voltado para as ONGs que o executam, como forma de auxílio e manutenção de sua estrutura. Mesmo que o FUNCRIANÇA tenha deixado de financiar diretamente a execução deste programa, ele continua possibilitando, através do recebimento de doações significativas, repasses financeiros por via de projetos (como é o caso do edital citado, com verba proveniente de doação do leilão de um evento artístico denominado COWPARADE; CMDCA, 2011).

Estes, sendo de avaliação exclusiva do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, remontam aos processos executados quando de sua criação, e não passam pela avaliação do CMAS ou pelas regimentações da assistência social no Município. Funcionam, portanto, como uma espécie de “complementação por fora”, completamente legal

pela estruturação legislativa dos Conselhos de Direitos e do Fundo Municipal que regem. E ao mesmo tempo reportam a uma maneira de atuação (e de sobrevivência), por parte das ONGs, que guarda algo da lógica anterior à criação destes Conselhos. É aquele comportamento de busca por financiamentos e doações, seja junto aos órgãos do Estado, seja na aproximação com empresas que podem se interessar pelos projetos a serem executados (FORTE, 2012).

O que o FUNCRIANÇA faz, neste sentido, é criar um local de centralização (e, portanto, fiscalização) para o recebimento destes recursos. Com ele vem também a possibilidade de transparência. Se a mesma não é completamente efetivada no que se refere ao amplo conhecimento da população, fica ao menos mais evidente para os representantes das entidades que comparecem aos encontros do Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente.

A complexidade do enlaçamento do programa Trabalho Educativo no Município de Porto Alegre faz com que pensemos nele como uma espécie de política pública de estabilidade variável. Se seu financiamento vem inteiramente do convênio com o CMAS / FASC, as ONGs, senão para sua execução, utilizam recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente como complementação para que possam se manter – e, por que não, sobreviver.

Para fazer um resumo dos mecanismos institucionais que influem no programa, temos: o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, onde o programa surgiu em 1994. As ONGs que o executam devem estar credenciadas no CMDCA. Para tanto, é necessário que componham o Fórum Municipal DCA, no qual se encontram as entidades que executam programas e projetos de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, tal como estipulados no ECA (CEDICA, 2012).

Estes programas vem a ser os mesmos voltados para a assistência social de crianças e adolescentes, regulamentados nacionalmente pela LOAS (ibidem). É possível que incluam também projetos voltados à saúde, mas os mesmos fogem de nosso escopo atual.

Pois bem, a definição de tais programas como sendo de assistência exige o credenciamento também no Conselho Municipal de Assistência Social. Este rege o Fundo Municipal de Assistência Social, em conjunto com a FASC – que tem a incumbência específica de administrá-lo. O CMAS é composto de alguns poucos representantes das organizações não governamentais – 3 dos seus 45 membros vem daí. A maioria das participações da sociedade civil vem das Coordenações Regionais de Assistência Social (CORAS), compostas por usuários. Existem 16 CORAS em Porto Alegre, determinadas pelas regiões do Orçamento Participativo. A efetividade de suas discussões seria um ponto importante a ser analisado, dado o possível peso que podemos intuir unicamente da quantia

dos seus representantes junto ao CMAS. A participação destes representantes é determinada, no entanto, por cada uma das regiões nas quais estão inseridas suas respectivas CORAS. Não há uma instância permanente de encontro e discussão entre eles, a não ser as Conferências Municipais de Assistência Social, que ocorrem bienalmente. Seria um tema importante, para algum outro trabalho, analisar como se dá o jogo político amplo nas CORAS e do CMAS.

CMDCA e CMAS são responsáveis pela avaliação dos projetos de Trabalho Educativo criados pelas ONGs executoras do programa. Se o CMDCA é majoritariamente constituído de representantes das próprias entidades, o CMAS é composto principalmente de representantes dos usuários e do Executivo Municipal. A participação da FASC aí não deve ser subestimada. É ela que tem a gerência sobre o Fundo Municipal de Assistência Social (em conjunto com funcionários apontados pela Prefeitura), assim como é ela que administra o próprio SUAS.

2.5 Primeiras conclusões de um traçado tenso

Toda essa complexidade burocrática nos remete a uma análise feita por Hebe Signorini Gonçalves (1996), ainda no Seminário realizado em 1995. Em sua palestra, a autora diz que

Autonomia e independência se perderam quando as ONGs se comprometeram com uma prestação de serviços que tem **caráter eminentemente assistencial**. O poder original das ONGs, derivado de sua função política, começa a ceder lugar a uma forma de poder assentada na prestação de serviço. Hoje seu poder deriva de uma enorme, complexa e bem construída rede de prestação de serviços assistenciais. Essa é a feição que domina hoje o cenário dessas organizações. (GONÇALVES, 1996, p. 56, **grifo** da autora).

Sem levantar aqui algum questionamento a respeito de seu caráter assistencialista ou não, o que podemos considerar é que a própria estruturação e regimentação da assistência (e dos Direitos) coloca as ONGs, em sua função de prestadoras de serviços, em uma burocratização difícil de suscitar movimentos sociais efetivos e críticos. Mesmo com a existência do FORTE (Fórum do Trabalho Educativo), com as formações que promove, boa parte dos esforços para além da simples execução do programa voltam-se às adequações e possibilidades de financiamento (FORTE, 2012).

O dispositivo que analisamos aqui comporta toda essa rede burocrático-legislativa como parte de seus elementos. Com isto não queremos dizer que são as leis, ou mesmo os órgãos que instauram, a única determinação que opera sobre o programa Trabalho Educativo. Afinal, “o dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos” (FOUCAULT,

1979, p. 244), os elementos que ele engloba. Nesta rede, não deve ser subestimado os efeitos próprios de uma grande quantidade de definições, regulamentações, órgãos, instâncias estatais etc. (que procuramos sugerir na própria forma de escrita em nossa exposição dos elementos jurídico-burocráticos).

Esta constatação abre para duas linhas de análise. Por um lado, relativo a alguns dos aspectos referentes à governamentalidade. Por outro, seguindo mais elementos no traçado do dispositivo que opera na execução cotidiana do programa.

Se a assistência procura concretizar uma série de Direitos Sociais (como constam na Constituição de 1988, SENADO FEDERAL, 2010), sendo um “direito do cidadão e dever do Estado” (conforme a LOAS, CEDICA, 2012, p. 130), sua realização se dá “através de um conjunto integrado de ações de iniciativas públicas e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (ibidem). Não tendo capacidade de garantir este atendimento, o Estado divide a responsabilidade para tanto com a sociedade, no caso, com as organizações não governamentais. A responsabilização das ONGs por sua parte na assistência se dá pelo menos por dois mecanismos.

O primeiro deles é jurídico. Encontra-se na Constituição, Art. 37 § 6º:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Este artigo alude ao que Domingos Bernardo Sá (1996) chama, no Seminário sobre ONGs realizado em 1995, de Teoria do Risco Administrativo. Em suas palavras:

Trata-se da responsabilidade objetiva da Administração Pública. Essa responsabilidade, para ser exigida, basta a prova da existência do prejuízo e do nexo causal, isto é, a relação direta entre o dano certo e o ato ou omissão praticado pelo agente da pessoa jurídica. Amplia-se, assim, o campo da reparação, como providência legítima da preservação dos interesses públicos. (SÁ, 1996, p. 44).

Mais adiante, o palestrante explica que a Teoria do Risco Administrativo refere-se a não haver necessidade de prova de intencionalidade ou de culpa do agente causador de dano, havendo apenas a necessidade de provar que houve prejuízo, e que há nexo de causa entre este prejuízo e a ação do agente. (GONÇALVES, 1996, p. 70). De fato, o agente em si só vai ser responsabilizado no caso de prova de intencionalidade ou culpa. Se isto não for dado, mas sim for atestado o dano e sua relação causal com a ação, a responsabilidade é da administração à qual o agente estava submetido. E se a responsabilidade administrativa não era novidade, a Constituição de 1988 inova ao incluir nesta responsabilidade objetiva não

apenas a Administração Pública como também as ONGs que executam políticas públicas (ibidem) – que serão as autuadas no caso de ato por parte de seus agentes.

A intencionalidade deste mecanismo parece ser colocar o peso das ações de seus agentes para a administração das ONGs, o que visa proteger o público beneficiado por seus atendimentos e orienta o cuidado por parte desta administração. Mas nossa questão não se refere a sua intencionalidade. Afinal, se, sozinho, este mecanismo busca apenas a proteção dos usuários, ele não funciona isolado de outros mecanismos.

O segundo mecanismo que gostaríamos de analisar é a própria organização burocrática através da qual os programas de assistência social no geral, e o Trabalho Educativo especificamente, funcionam. A organização da assistência no Município de Porto Alegre é feita pela Prefeitura e pela FASC, que estipulam como os serviços encontram-se enquadrados, dentro de quais categorias promulgadas pela LOAS e pelas resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A orientação a respeito de uma Rede de Proteção Social Básica (RPB), por exemplo, vem da legislação nacional e deste Conselho. É o Executivo Municipal e a FASC que criam os programas que compõem a Rede de Proteção Social Básica, avaliando quais ações respondem às diretrizes dadas pela estruturação da LOAS e do CNAS.

Assim, é a FASC que coloca o Trabalho Educativo como um programa dentro da RPB. Sua categorização enquanto defesa e promoção dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes já consolidada pelo CMDCA, tudo está de acordo. Mas as ações específicas realizadas dentro do programa não são definidas por nenhum destes órgãos. Pois a realização de cada ação do Trabalho Educativo só se dá por via da criação de um projeto, por parte de cada ONG, e a emissão deste para o CMAS para que seja avaliado.

Para que seja aceito, portanto, um projeto precisa estar adequado com as diretrizes colocadas pelo programa, pela LOAS, pelo ECA, pelo CMDCA, pelo CMAS e pela FASC. Não importa tanto, para nós, se este é um processo difícil ou não, se há facilidades para que a aprovação seja efetivada etc. O que importa aqui é que um projeto funciona a partir da estipulação de ações, de objetivos, de metas, de orçamento via rubricas etc. O orçamento fica restrito às rubricas permitidas, através da emissão de notas, de entrega de documentos que comprovam que os materiais comprados foram mais baratos do que outros etc. E assim ele é avaliado, a partir das metas que indica, se conseguiu realizá-las, quais, por que percalços passou etc. Ou seja, o ônus da prova da funcionalidade dos projetos fica completamente a cargo das entidades executoras.

Qual a parte da FASC e da Prefeitura Municipal na execução destes projetos, portanto? É de sua aprovação e do repasse dos fundos (administrados pela FASC, mas aprovados, aliás, pelo CMAS, ou, no caso de financiamentos paralelos via editais do FUNCRIANÇA, pelo CMDCA). Mesmo que haja uma fiscalização técnico-pedagógica da execução dos projetos, os órgãos estatais estão comprometidos, através deste mecanismo, com as afirmações feitas pelas ONGs a respeito do que estarão fazendo cotidianamente. A parte de sua responsabilidade (o “direito do cidadão e dever do Estado”, como consta na LOAS – CEDICA, 2012, p. 130) em relação aos programas executados por entidades conveniadas é, em última instância, a administração de números. E é assim, por via estatística, que o Estado faz a prestação de contas à população. Se algo porventura não está correndo bem neste processo, a causa vem do fato de que a entidade executora não está cumprindo com o projeto criado por ela mesma e aprovado pelo Estado, através de órgãos mistos Poder Público – sociedade civil.

Ambos os mecanismos, portanto, tem efeitos que reverberam. O aspecto que aqui trazemos é de que geram uma maior segurança para o Estado em relação às ações, tidas pela legislação do país como de sua responsabilidade, que são executadas por entidades conveniadas. Isto redundando em peculiaridades na operação dos serviços de assistência. Se porventura há o reconhecimento de falhas, faltas ou inefetividades nestes serviços, a obrigação dos reajustes está na parte dos projetos e sua execução. No limite, o descredenciamento de determinada ONG.

Este aspecto nos faz lembrar a crítica feita por Emílio Mendez (1994) a respeito da ação das organizações da sociedade civil durante a década de 70 no Brasil. O autor se refere a uma conflitualidade perversa destas organizações com a justiça de menores da época que, ao “colocar esporadicamente em discussão as decisões do juiz, não chega, jamais, a questionar as normas jurídicas nas quais são sustentadas as normas deste último” (ibidem, p. 94). No caso dos mecanismos que aqui esboçamos, o efeito seria assegurar a perversidade das conflitualidades que possam vir a surgir. Ao canalizar responsabilidade para as entidades executoras, via especialmente a funcionalidade dos projetos, a maior segurança do Estado é a descaracterização, invisibilidade ou, no limite, defesa contra críticas e movimentos que poderiam ser direcionados à própria estruturação dos sistemas de atendimento da assistência social municipal.

É assim que as organizações não governamentais estão totalmente inseridas no funcionamento do Estado, estatizadas, deslocadas do lugar de movimento social para o de

executoras da política na lógica de prestação de serviços. O Estado se estende à sociedade civil, expandindo suas ações desde um Estado Mínimo que é máximo.

No exaustivo traçado que fizemos das legislações e órgãos que regem e aos quais está ligado o programa Trabalho Educativo em Porto Alegre, falta ainda um importante aspecto. Se o programa em si tem diretrizes definidas pelas ligações que faz com o ECA, pela maneira que sua atuação é entendida a partir da LOAS (e de sua regimentação municipal) e das resoluções do CNAS, pelo cadastro, fiscalização e articulação das ONGs junto aos e pelos dois Conselhos (dos Direitos e de Assistência Social) e pela formatação e hierarquização da FASC (tanto das ações, como parte da Rede de Proteção Social Básica, quanto pelas questões orçamentárias), são estes os únicos elementos que vão incidir sobre a proposição de projetos de Trabalho Educativo pelas ONGs (senão diretamente, pelos efeitos da difícil apreensão do que regimenta este programa)?

Em meio a este complexo emaranhado de legislações e órgãos envolvendo o Estado e a sociedade civil, a elaboração dos projetos de Trabalho Educativo fica a cargo da ONG que o executa – desde que estejam, a ONG e o projeto, adequados às normas do CMDCA, do CMAS e da FASC. Mas como isto se dá? Há normativas que atuam aí? E como fica a execução em si do programa? Como ele procura atingir seus objetivos, lá na relação cotidiana com os sujeitos para os quais é voltado? E como a articulação de toda essa burocracia (de leis e de mecanismos institucionais) afeta a empreitada do seu dia a dia? Procuraremos abordar estas questões no nosso próximo capítulo.

3. CAPÍTULO 3: MECANISMOS DE UM DISPOSITIVO SOBRE O TRABALHO EDUCATIVO

3.1 Instauração de um mecanismo burocrático

Quando a proposta do programa Trabalho Educativo surgiu no CMDCA, através da parceria com o Núcleo de Educação Popular da UFRGS, ela se deu tanto no sentido de oportunizar novos projetos voltados a jovens entre 14 e 18 anos quanto aproveitando os trabalhos já executados pela ONGs para este público – que já eram direcionados para uma formação ou sensibilização ao trabalho (FORTE, 2012). A assessoria do NEP foi aí um elemento crucial. Como já descrevemos, ela se deu através de uma formação voltada ao estudo do ECA para a definição das diretrizes do programa e da elaboração de projetos (FERLA, FISCHER & VENZON, 1994).

O questionário usado na avaliação pontuava os seguintes aspectos: critérios de avaliação da clientela (0 ou 2 pontos), estrutura formal do projeto (0 ou 2 pontos), caracterização de educadores e educandos (0 ou 2 pontos), se possuía elementos para organização do programa educativo (discussões sobre o processo de trabalho, cursos de desenvolvimento, outros temas para discussão – 0 ou 1 ponto), se previa planejamento ou discussão coletiva do processo de trabalho (0 ou 1 ponto), se previa instância coletiva para gestão de renda (0 ou 4 pontos), se previa intercâmbio com outras entidades ou com a comunidade (0 ou 3 pontos), se previa acesso a tecnologias do setor terciário (0 ou 2 pontos), se previa atividades lúdicas (0 ou 1 ponto) e se estava relacionado a perspectivas de ocupação do adolescente (0 ponto), treinamento para um ofício (1 ponto) ou apropriação do mundo do trabalho (2 pontos) (ibidem, p. 16-17). Daí se pode adquirir alguma ideia a respeito da orientação e abrangência que, a partir da formação realizada para o edital, culminou na sistemática de avaliação dos projetos. Mesmo que a assessoria e acompanhamento do NEP ao FORTE não tenha durado mais do que um ano, podemos inferir que ela tenha deixado influências na maneira de pensar e organizar os projetos de Trabalho Educativo nos anos subsequentes.

No ano de 1997, no entanto – antes do primeiro edital para o programa lançado pelo CMAS –, a Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC) realizou um acompanhamento ao trabalho desenvolvido pelas entidades através de um convênio com o Fórum de Trabalho Educativo (FORTE) (FESC, 1997). De cunho crítico, seu relatório traz indicativos para “ultrapassar a visão de apoio a programas atomizados para uma dimensão de

política pública” (ibidem, p. 5). Aponta também a necessidade da definição de estratégias para atingir o público alvo, da elaboração de um referencial teórico, de maior articulação com as escolas, de melhoria na qualificação técnica das entidades – “entendendo que intuição e bom senso não são suficientes para o enfrentamento dos desafios que a prática social apresenta” (ibidem) –, de considerar o adolescente como capaz de opinar e decidir, da utilização do planejamento e da avaliação como instrumentos pedagógicos, de considerar as dificuldades de operacionalização das propostas dado os poucos recursos físicos das entidades e de auxiliar o adolescente a “desenvolver uma consciência crítica da questão do trabalho, no nível das relações sociais nas quais se insere” (ibidem).

Este acompanhamento é apontado como tendo sido realizado através de observação das atividades e cotidiano geral nas entidades, de entrevistas individuais e de grupos, da leitura e análise dos textos e documentos tanto das entidades quanto específicos do programa Trabalho Educativo e de relatórios. Também se apresenta como tendo ênfase em aspectos qualitativos, sugerindo a necessidade de uma análise quantitativa para quando um ciclo de oficinas houvesse terminado. E aponta, a partir da experiência, uma série de aspectos a serem incluídos na avaliação de projetos.

O relatório deixa claro que a avaliação da FESC é de que a execução dos projetos do Trabalho Educativo não cumprem os objetivos a que se propõe. Aponta a necessidade de definição de alguns indicadores de avaliação como, por exemplo, quanto ao trabalho, de um

ensino metódico que leve em conta o preparo ou socialização para o mundo do trabalho [...], conteúdo teórico (afastando-se de atividades mecânicas ou repetitivas) [...], considerar as necessidades reais ou demandas do mercado [...], ação desenvolvida constituindo estratégia de sobrevivência no mercado informal de trabalho [...], (ibidem, p. 3).

E, quanto a operacionalização dos projetos por parte das entidades,

qualificação do quadro de pessoal da entidade [...], cumprimento do cronograma estabelecido [...], fortalecimento do processo de participação dos adolescentes, através da definição e planejamento das atividades a serem desenvolvidas [...], socialização que não se constitua em disciplinamento da força de trabalho, e sim fortalecimento da consciência crítica [...]. (ibidem, p. 3-4).

Ou seja, vemos o elencamento de vários aspectos vistos como sendo realizados com pouca eficiência ou profissionalismo.

O que falta, do ponto de vista da comissão técnica que realizou o acompanhamento, é tanto a efetividade em alcançar os objetivos quanto a operacionalização das diretrizes do ECA – justamente aspectos presentes na formação, organizada pelo NEP, que deu início ao programa. Ao mesmo tempo, os avaliadores indicam a necessidade de uma melhor formação

para o mercado de trabalho, envolvendo nesta questão tanto uma elaboração crítica a seu respeito quanto à incorporação de aspectos trabalhistas, como o conhecimento da Consolidação das Leis do Trabalho (ibidem, p. 5). É aqui que vemos aparecer a sugestão da estruturação do Trabalho Educativo nos três eixos sugeridos para sua formatação pela FASC, no documento de referência ao programa que ainda era divulgado em 2010 (FASC, 2010):

Elaboração de um referencial teórico, com redimensionamento da prática educativa através de programas que considerem o desenvolvimento de habilidades básicas, habilidades específicas – conviver, interagir, comunicar, decidir em grupo – e habilidades de gestão, que incluam conhecimento de legislação (ECA/CLT), segurança no trabalho e custos de produção. (FESC, 1997, p. 5).

Como já foi referido, este acompanhamento da FESC se deu um ano após a criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Ao mesmo tempo que a avaliação dos técnicos é crítica, inferimos pela indicação de permanência do programa e de sua conversão em política pública que os mesmos veem pertinência em sua realização. Possivelmente a falta de políticas públicas de assistência para jovens na faixa etária à qual o programa é voltado tem grande importância aí. Os avaliadores chegam a incluir, em seu relatório, a seguinte consideração: “os convênios com as entidades constituem uma forma indireta do Poder Público estender seus serviços sociais aos sujeitos da população ainda não atingidos por seus programas” (FESC, 1997, p. 6).

Em 1998, então, o edital do Trabalho Educativo é emitido pelo CMAS pela primeira vez. A comissão julgadora que vai avaliar os projetos enviados para ele é formada por dois membros do CMAS, dois do CMDCA, dois da FESC e dois do FORTE. Em seu relatório, constam as seguintes recomendações:

- 1) A comissão entende que o relatório do processo de assessoria da FESC às entidades no ano de 1997 deve ser considerado para um acompanhamento mais efetivo no sentido de aprimorar o Trabalho Educativo em Porto Alegre, de acordo com os princípios da LOAS e as diretrizes do ECA.
- 2) A comissão avalia que as entidades precisam se apropriar de informações que garantam melhor qualidade na apresentação e na execução dos projetos.
- 3) A comissão considera também importante a inserção das entidades junto ao Fórum de Trabalho Educativo/FORTE, ao Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e às Comissões Regionais de Assistência Social/CRAS³ (em cada região de Porto Alegre), divulgando os projetos e avaliando a execução dos mesmos.
- 4) A comissão sugere que o CMAS e o CMDCA organizem plenárias ampliadas sobre Trabalho Educativo, à luz da LOAS, do ECA, Consolidação das Leis do Trabalho,... enfatizando a proposta pedagógica e a inserção social de cada projeto.
- 5) A comissão avalia que para o ano de 1999, as discussões, sugestões, composição desta comissão de análise de projetos e outros itens como registros nos Conselhos sejam bem definidos, esclarecidos ao longo das discussões no ano de 1998, definindo-se claramente as atribuições e competências de cada

³ Mais tarde renomeadas para CORAS, diferenciando então dos Centros Regionais de Assistência Social.

Conselho, de cada órgão ou fórum para que o direito social à informação e participação sejam garantidos a todos os cidadãos. (CMAS, 1998, p. 2-3).

É neste documento que vemos constar, nos critérios de avaliação contidos no roteiro para apresentação dos projetos, a necessidade de que contemplem habilidades específicas e básicas e atividades complementares como passeios (não aparece indicação ao eixo de gestão). Também fala da necessidade das entidades terem experiência na modalidade do trabalho educativo (o que indica um direcionamento para as mesmas entidades já conveniadas), terem espaço físico adequado, indicarem objetivos que levem em conta a preparação para o mundo do trabalho, fortalecimento de participação do adolescente para o exercício da cidadania, apoio à permanência na escola, articulação com familiares, segurança no trabalho etc. E apresenta como critérios de desempate do edital a existência de demandas por parte do Orçamento Participativo – o que por sua vez indica uma aproximação da ONG com sua comunidade e região – e de critérios técnicos (indicadores sociais) nos projetos (CMAS, 1998, p. 5) – o que indica uma facilidade de leitura estatística e avaliação do impacto do projeto.

Temos aí um maior detalhamento da passagem do programa Trabalho Educativo para se tornar uma política pública, efetivamente sendo colocado como parte da Rede de Proteção Básica da Assistência Social no Município a partir de sua gerência se tornar compartilhada entre CDMCA, CMAS e FESC. Se esta passagem gerou uma maior complexidade da administração do programa, inserindo-o em uma teia burocrática de definições indefinidas, ela acontece pela avaliação de que as entidades conveniadas não executavam o programa a contento.

E o que é este “a contento”? Na justificativa de suas críticas, a avaliação feita pela FESC em 1997 (FESC, 1997) aponta o não alcançar dos objetivos previstos nos projetos. Através desse ponto, inclui uma série de aspectos que necessitariam de melhorias.

Talvez fosse, então, apenas uma questão de adequação dos projetos – já que são eles que definem os objetivos a serem alcançados. Ao mesmo tempo, sabemos que as mesmas entidades executoras do Trabalho Educativo já exerciam atividades voltadas à introdução do jovem no mundo do trabalho antes da criação do programa. O faziam de forma autônoma, a partir da arrecadação de recursos que não ocorria através de um Fundo Municipal regido por um Conselho. Suas práticas estariam orientadas pelas formas historicamente estabelecidas de se lidar com o tema da juventude e do trabalho.

A simples definição de novas diretrizes e parâmetros, ou a criação de um novo programa por elas orientado, não é por si só capaz de causar mudanças nestas formas. Vemos

tais mudanças acontecendo a partir da articulação entre os novos mecanismos jurídicos e conceituais com as práticas discursivas em diferentes âmbitos. Se o Trabalho Educativo surge de uma associação entre CMDCA e NEP, a mesma não é capaz, por si só, de diferenciar completamente o cotidiano do trabalho desenvolvido. Se a assessoria deixa suas marcas, estas precisam ser reatualizadas por novas ações.

Na passagem da gerência do programa para o CMAS e FESC, vemos o jogo entre *responsabilidade do Estado* e *responsabilização das organizações não governamentais* acontecendo. Não se trata aqui, no entanto, da definição incontestável de novas formas. Nem de “mudanças de paradigmas” que aconteceriam pela “extinção do paradigma anterior”. Há distintas lógicas de assistência e de trabalho que permanecem hoje contemporâneas, em um campo conflituoso, a gerarem ações e discursos.

O que vemos em jogo aqui, em última instância, é a tensão entre dois dispositivos distintos. De um lado, um dispositivo assistencialista, que repete uma forma de trabalhar com jovens já há algumas décadas, envolvendo-os na execução de atividades repetitivas voltadas para a apreensão de um ofício, ocupando seu tempo, conduzindo as oficinas e as atitudes de maneiras disciplinares. De outro, um dispositivo que chamaremos de técnico, que questiona a não operação de um discurso sobre o Jovem como Sujeito de Direitos (discurso este, aliás, que fomentou, direta ou indiretamente, a própria criação do programa, em cujas práticas permanecem funcionalidades antigas). Questiona uma visão de trabalho que não seria mais aquela direcionável para a juventude, ou mesmo compreendida como sendo pertinente no mundo do trabalho contemporâneo. Em última instância, coloca que a formação e sensibilização para o mundo do trabalho deve ser feita apenas como uma maneira de buscar, junto aos jovens, a sua cidadania – e reinstaura e atualiza, portanto, a relação trabalho-cidadania.

Pelos mecanismos utilizados na adequação das entidades, vemos que ao dispositivo técnico subjaz a instauração de um dispositivo de segurança⁴. Pois as modificações que o dispositivo técnico vem causar vão passar então a ser reguladas pela adequação não apenas de um relatório ao seu projeto, mas do projeto a um certo número de definições. O relatório

⁴ “A segurança tem por função apoiar-se nos detalhes que não vão ser valorizados como bons ou ruins em si, que vão ser tomados como processos necessários, inevitáveis, como processos naturais no sentido lato, e vai se apoiar nesses detalhes que são o que são, mas que não vão ser considerados pertinentes, para obter algo que, em si, será considerado pertinente por se situar no nível da população. [...] a lei proíbe, a disciplina prescreve e a segurança, sem proibir nem prescrever, mas dando-se evidentemente alguns instrumentos de proibição e de prescrição, a segurança tem essencialmente por função responder a uma realidade de maneira que essa resposta anule essa realidade a que ela responde – anule, ou limite, ou freie, ou regule. Essa regulação no elemento da realidade é que é, creio eu, fundamental nos dispositivos de segurança” (FOUCAULT, 2008, p. 60-61).

passa a ser lido não mais em relação ao que cada entidade se propunha, mas em relação ao que é dado ao programa ser. Frente a essas definições, estarão números, metas, contabilidades. Qual será a oficina do projeto? Se padaria, são estas as habilidades específicas a serem desenvolvidas. E a definição dos conteúdos das habilidades básicas? Estas devem direcionar à cidadania, organizar os grupos, a participação dos indivíduos, suas capacidades de autogestão, seu envolvimento em um projeto pessoal, a resolução de conflitos... Como avaliar se os conteúdos foram apreendidos? Apenas é necessário alguma avaliação de algum tipo – participação, por exemplo. E a frequência de presença. O número de educandos por turma é definido em 15 (CMAS, 1998, p. 5) – estes convertem-se em *metas*, que é como vão ser reconhecimentos no nível burocrático.

Tais indicativos não constituem, no entanto, em determinantes categóricos. Se não se chega ao número de metas apontado, se uma oficina acaba com 12, 10 ou até 8 participantes, este é um dado dentro de um processo municipal – mas não critério de exclusão da entidade executora. Se a frequência de parte dos educandos é muito baixa, talvez haja a emissão de alguma nota, retorno da avaliação. Estas variações são absorvidas no processo, as pequenas “falhas” não constituindo “fracasso”. Talvez permaneça como que pairando a ameaça do desconveniente, mas não há um mecanismo específico previsto além da possibilidade de que aconteça – reserva estratégica do processo. As medições geram estatísticas que orientam o processo governamental e as variações são absorvidas nos números – assim funciona o dispositivo de segurança. Tem aqui suas nuances disciplinares, ao estabelecer e fomentar modos de agir. Mas baseia-se fundamentalmente na exclusão e eliminação daquelas realidades que não lhe interessam.

Se o mecanismo burocrático conduz para uma diminuição da mobilização social por parte das organizações não governamentais, a ele se soma a especificidade de um mecanismo avaliativo. A definição de uma ordenação para as atividades desempenhadas e a criação da mensuração do orçamento de um projeto pelo “custo hora/aula por adolescente” (CMAS, 1998, p. 1) geram efeitos de um direcionamento do trabalho, por parte dos educadores e coordenadores, voltado para as atividades com os participantes e para a prestação de contas (financeiras ou de atividades). Estes mecanismos, por sua vez, conduzem a uma dificuldade de reflexão acerca da educação promovida, de um projeto pedagógico constituído a partir de problematizações. Paradoxalmente, se foi através das problematizações de uma equipe técnica que gerou no Trabalho Educativo a instauração do mecanismo burocrático, um outro movimento crítico quanto às atividades voltadas aos jovens terá dificuldades de se repetir e de se estabelecer.

Se a dificuldade de crítica e de reelaborações pedagógicas vai ser um elemento presente na execução do Trabalho Educativo, a ela se articulam outros dois elementos que julgamos importantes de serem analisados. O primeiro, a conjunção trabalho-cidadania, se refere à orientação geral do programa. O segundo, a noção estratégica de “situação de risco e vulnerabilidade”, à posição direcionada para os jovens.

3.2 O binômio trabalho-cidadania

Poucos termos tem uma função tão estratégica no campo das políticas públicas quanto *cidadania*. Junto com outras noções de definição vaga ou ausente, ocupa um lugar de justificativa e direcionamento, sem no entanto indicar ao certo para onde vai esta direção.

Se não fosse um projeto que ultrapassa as limitações de nosso presente trabalho, gostaríamos de fazer a genealogia das relações de poder em jogo nos diversos usos do termo “cidadania” no campo das políticas públicas no Brasil. Sua importância não seria pequena para nós. No entanto, este será outro aspecto que deixaremos para o futuro, ou para outros pesquisadores.

Trataremos aqui de algumas definições conceituais de cidadania, esboçando um pouco de sua história enquanto conceito. Mostraremos que esta é a história de um conceito em tensão. Para isto, recorreremos a dois artigos, “Revisitando o conceito de cidadania: notas para uma educação politécnica”, de Adriana Geisler (2006), e “Qual cidadania, qual democracia, qual educação?”, de José Rodrigues (2006). Eles foram escritos com a proposta de constituírem um debate, o segundo artigo se referindo ao primeiro e trazendo novas questões a respeito do tema elaborado. Os autores fazem também considerações a respeito dos momentos históricos com os quais o conceito se articula, através, é claro, de suas leituras. Esperamos, assim, ter condições para realizar algumas problematizações mínimas.

Tanto Geisler (2006) quanto Rodrigues (2006) apontam o aparecimento do termo na prática grega da participação dos indivíduos nas definições acerca dos caminhos da e na *polis*. A própria definição de exercício político estava assim correlacionada à noção de cidadania. Ambos autores também trazem seu aspecto restritivo entre os gregos, mas é Rodrigues (2006) quem mais o problematiza como um marco constante (e, sendo assim, também atual) da cidadania, quando aponta “a origem e a permanência de seu caráter extremamente restrito e restritivo” (RODRIGUES, 2006, p. 420). Acontece que, na Grécia, eram considerados cidadãos apenas os homens proprietários de terras. Estavam assim excluídos os pobres ou com menos bens materiais, as mulheres e os escravos.

Geisler (2006) vai então trazer a cidadania quando a estruturação social passa a mudar com a força da burguesia. Diz a autora que “a burguesia como classe revolucionária relaciona-se, portanto, com o surgimento da noção de indivíduo e com a incorporação desta noção à criação de um Estado Democrático de Direito” (ibidem, p. 358). Segue analisando como a operação deste Estado teria se dado na relação com a individualização deste Direito, em um sentido essencialista, direcionando-se para a esfera da liberdade individual. “Conseqüentemente, como um conceito formal, a cidadania, também individual, assume seu caráter particularista na manutenção das estruturas sociais de poder e privilégio” (ibidem).

Rodrigues (2006), por sua vez, localiza em Locke uma importante influência. Diz ele que

Na virada do século XVII para o XVIII, John Locke contribui decisivamente para o conceito de cidadania (restrita) na nascente sociedade capitalista, ao considerar em sua definição a liberdade individual e o direito de propriedade privada, com o fito de assegurar à burguesia os direitos políticos que lhes eram negados pela nobreza, ainda a classe dominante. (RODRIGUES, 2006, p. 420).

Os dois autores recorrem a um entendimento dos direitos como constituídos em gerações (GEISLER, 2006, p. 359), separando-os em direitos civis (“fundados na ideia de liberdade individual, originada no século XVIII”; RODRIGUES, 2006, p. 421), políticos (“isto é, o direito de participação dos indivíduos no governo, a partir da constituição de partidos políticos, do Poder Legislativo etc., originados no século XIX”; ibidem) ou sociais (“relativos ao direito de acesso a serviços públicos universais, notadamente educação, saúde, que, em tese, garantiriam condições mínimas de vida, isto é, de trabalho”; ibidem). Assim, “quando o discurso corrente refere-se à garantia de direitos relacionados às necessidades humanas básicas, é confundindo-se com o grupo de direitos sociais que a cidadania formal capitalista busca sustentar-se na prática” (GEISLER, 2006, p. 359).

A diferenciação entre cidadania formal e cidadania substantiva é trazida explicitamente por Rodrigues (2006, p. 420-421). Segundo o autor, “cidadania formal pode ser definida como a condição de um Estado-nação democrático, em função disso, portador de direitos políticos” (ibidem, p. 420). Já a cidadania substantiva englobaria as outras categorias de direitos, não apenas os políticos como também civis e sociais. A seu respeito, escreve que

É óbvia a relação do conceito de cidadania substantiva com a constituição, na Europa Ocidental, do chamado Estado de bem-estar social e, nesse sentido, poderíamos denominar este tipo de pertença a um Estado-nação caracterizado como estado de bem-estar social como ‘cidadania substantiva social-democrata’. (ibidem, 421).

À noção de cidadania formal, Rodrigues (ibidem) coloca que a concepção da garantia dos direitos políticos e mesmo de democracia se traduzem no que, citando Bobbio (2004, apud RODRIGUES, 2006, p. 421), entende como sendo uma série de “regras do jogo” (ibidem). Ou seja, garantem-se os direitos políticos se agindo de determinadas formas, e não outras. Assim, “o que se entende hoje por cidadania formal é precisamente a pertença individual (e, de certa forma, também coletiva) às regras do jogo” (RODRIGUES, 2006, p. 421).

Em sua leitura dos processos históricos do final da Ditadura Militar no Brasil, Rodrigues (ibidem) afirma que foi muito importante uma crença, entre certos movimentos sociais, de que “o retorno à democracia formal, ou seja, a reestruturação de uma democracia formal liberal, conduziria necessariamente à construção de uma democracia substantiva social-democrata” (ibidem). O autor afirma que esta crença redundou no abandono da luta pela participação social ampla, ou seja, pela cidadania efetiva.

Já Geisler (2006), ao recorrer aos trabalhos de Santos (1979, apud GEISLER, 2006, p. 362-363), vai buscar em outro momento histórico do país uma conceituação crítica de cidadania. A autora escreve a respeito da política econômico-social em operação a partir de 1930 como sendo a de uma “cidadania regulada”. Segundo ela

O qualitativo “regulada” retira do conceito de cidadania seu valor político e o configura como sendo a resultante de um sistema de estratificação ocupacional estipulado por norma legal. Em outros termos, para ser cidadão não bastava ter reconhecido seus valores como membro da comunidade; cidadãos eram todos aqueles que integravam o processo de produção através de uma das profissões regulamentadas em lei e, como tal, possuíam os direitos concernentes ao lugar ocupado nesse processo. [...] A todos aqueles que legalmente não tomavam parte do processo produtivo, a cidadania era negada. (GEISLER, 2006, p. 363).

Chamamos a atenção para a compreensão do trabalho como processo produtivo, tal como colocado pela autora. Este detalhe remete a uma precisão a nós muito cara. Explicita-se aqui o lugar do trabalho em um determinado discurso, sua posição na regulação social de uma determinada época. Não qualquer trabalho, mas o processo produtivo, tal como entendido pelo Estado através tanto da legislação pós-30 quanto dos mecanismos criados para a avaliação desta produção e deste campo produtivo como um todo.

Nos artigos abordados, os dois autores escrevem do lugar de quem se refere a uma determinada cidadania como sendo capaz de trazer uma melhor formação social, no sentido de dar voz e vez para aqueles que estão sujeitados por um esquema específico de valoração social e de fluxo financeiro, por menores possibilidades de participação política efetiva etc. Não vamos abordar as colocações que fazem nesta direção, por mais interessantes que sejam.

O que nos interessa, no entanto, é que, através de uma abordagem crítica de diferentes elaborações do conceito de cidadania e sua relação quanto aos processos sociais aos quais elas se referem, podemos acessar alguns elementos das discursividades que envolvem este conceito, em suas diferentes elaborações.

No programa Trabalho Educativo a cidadania aparece como um de seus objetivos (FASC, 2010). Sua proposta é que funcione “oferecendo aos adolescentes as condições necessárias para seu desenvolvimento pessoal e social na construção de sua cidadania” (ibidem, p. 1). Mesmo que não defina o termo com maior precisão, a maneira colocada para o estabelecimento de suas condições é a “formação de sujeitos críticos, criativos, responsáveis e participativos capazes de transformarem sua realidade e seu entorno social, a partir do exercício da autonomia e do protagonismo” (ibidem).

O esforço deste documento parece ser a vinculação do programa à concretização de uma cidadania que seja aquela da participação social, da capacidade de mudar as relações no sentido de maior bem-estar para os indivíduos e comunidades. Apesar de estar direcionado para a formação desta cidadania através de uma preparação para o mundo do trabalho, pouco fala desta preparação em sua especificidade. Ao contrário, atesta que

Os pressupostos pedagógicos do Trabalho Educativo proposto vão ao encontro de uma pedagogia progressista libertária, que visa levar os envolvidos no processo sócio-educativo a consciência da realidade em que vivem na busca da transformação social.

Esta concepção de Trabalho Educativo apresentado é referenciada pelo princípio de Educação pelo Trabalho.

Este princípio contrapõe-se às propostas de iniciação ao trabalho e de profissionalização que tenham como base o treinamento para o mundo do trabalho tanto do jovem como do adulto trabalhador, como também caracteriza-se como uma abordagem crítica da relação capital/trabalho. Assim, as atividades pedagógicas relativas ao desenvolvimento pessoal e social dos adolescentes prevalecem às atividades laborais e ao aspecto produtivo. (FASC, 2010, p. 1).

A forma do documento tratar da preparação para o mundo do trabalho é quase exclusivamente dizendo a respeito do que não é. Não é uma profissionalização, não está voltada para os aspectos produtivos como seu principal objetivo. Aborda esta preparação no sentido de, através dela, buscar formar sujeitos críticos, autônomos, capazes de transformar seu entorno social etc. Ou seja, cidadãos desta cidadania como participação política.

Não acreditamos que a ênfase do documento orientador do programa Trabalho Educativo seja à toa. Nossa questão aqui volta-se não ao que ele se propõe, mas o que é feito dele. De forma alguma, aliás, no sentido do que é feito dele pelas entidades, ou seja, de culpabilizá-las por sua execução, mas sim de afirmar o que pode ser feito dele quando imerso em diretividades de força gigantesca (e, inclusive, de existência não tão recente). As próprias

organizações não governamentais encontram-se imersas e constituídas por estes mesmos processos e mecanismos.

Quando afirma uma cidadania participativa a partir de um programa no qual as atividades de formação se dão através da preparação para o mundo do trabalho, há aí força suficiente para deslocar uma relação entre a própria noção de cidadania e a de trabalho? E quais são as consequências desta relação?

Vimos, no primeiro capítulo, como o discurso acerca do trabalho como normativa social aparece na Abolição da escravatura no Brasil. Naquele momento, a principal fonte de mão de obra no país ainda vinha dos libertos. Os mesmos, no entanto, encontravam-se em posição de luta pela liberdade adquirida. Esta não era a liberdade de trabalhar da forma que os proprietários de terras o queriam. Era a liberdade de exigirem as condições de trabalho capazes de garantir seu bem-estar, seus laços familiares, suas maneiras de vida (que podiam agora ser redefinidas, constituídas em um mundo novo no qual a dominação da escravidão não mais se impunha). Por que não dizer que esta era a liberdade de efetivamente buscar sua constituição enquanto sujeitos críticos, criativos, responsáveis e participativos, capazes de transformar sua realidade e seu entorno social, a partir do exercício da autonomia e do protagonismo?

No entanto, a liberdade dos libertos para eles mesmos não era a mesma coisa do que a liberdade dos libertos para seus antigos senhores. E estes, proprietários de terras e dos mecanismos de produção nas cidades, não estavam em posição de aceitarem a efetivação de uma nova liberdade – em especial no que ela ameaçava se constituir como novas relações de trabalho, radicalmente diferentes da novidade declarada do trabalho no pós-Abolição. Lembramos que esta radicalidade se fundamentava muito mais na qualidade da jornada diária de produção e das relações entre empregadores e empregados (e também, aliás, na reivindicação por propriedade de terras) do que na quantia salarial. Ou seja, era uma radicalidade que fugia completamente da concepção do “paguei, quero ver” – justificativa de não reflexão sobre uma situação, dada a recompensa financeira.

É aí que surge o discurso do trabalho, que logo vai se converter em trabalho como cidadania. O trabalho como condição para a posição efetiva de cidadão. Para reforçá-lo, e invisibilizando a distinta prática dos libertos – suas reivindicações, as maneiras que suas vidas estavam sendo constituídas, sua autonomia –, surge também o discurso que coloca ex-escravos ora como despreparados para o “novo mundo do trabalho”, ora como preguiçosos, vagabundos, beberrões, inconstantes, meros errantes, arruaceiros etc. Estava aí em operação um dispositivo que tinha como efeito garantir que este “novo mundo do trabalho” fosse de

uma maneira e não de outra. Que tivesse certos limites bem definidos, certas garantias, certas imutabilidades.

Este dispositivo vai ser tão forte que vai conduzir à passagem do discurso do trabalho como cidadania para o do trabalho como princípio de organização social. Mesmo que tenha apresentado inúmeras mudanças ao longo dos anos, e mesmo que tais mudanças tenham gerado efeitos distintos – a ponto de que possivelmente os dispositivos em operação hoje possam ser considerados já não mais como os mesmos –, não entendemos como totalmente desconectado de seu funcionamento a colocação, na Constituição Federal de 1988, do seguinte artigo, no Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo I – Disposição Geral:

Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. (SENADO, 2010, p. 33).

A questão aqui não é exatamente considerar que o dito “primado do trabalho” (ibidem) seja ele mesmo causador da impossibilidade do bem-estar e justiça sociais. A questão é, em primeiro lugar, apontar a naturalização do trabalho como primado de ordem social, operando um princípio de desnaturalização do mesmo. E, em segundo lugar, perguntar: qual trabalho?

Pois, na questão dos libertos pela Abolição, não era o caso de que não trabalhassem. Era o caso de que o seu trabalho não cabia nas formas que interessavam àqueles que detinham recursos suficientes para impossibilitar que sua diferença (e diferenciação) fosse visível – quiçá possibilitando a constituição de relações trabalhistas (e de sociedade) em uma dimensão certamente mais abrangente daquelas que acabaram por ser geradas.

Fazendo um deslocamento a partir daí, fica mais nítido que nunca foi qualquer trabalho (ou, na tentativa de deslocar o uso histórico do termo, qualquer atividade sistemática produtora de resultados os mais amplos possíveis) capaz de entrar em relação formativa com a cidadania. Antes da mais recente reforma da Previdência Social, por exemplo, eram as atividades assalariadas regimentadas que compunham o binômio trabalho-cidadania. Outras atividades escapavam desta constituição, seja de maneira sutil ou extrema.

Assim, a cidadania muda não tanto por si mesma, mas quando o trabalho muda. E este é modificado por um campo imerso em discursos estratégicos, que podemos chamar, por conveniência, de mercado-de-trabalho. Trata-se aqui, portanto, da constituição da série mercado-trabalho-cidadania. E é deste complexo campo de relações – que estamos chamando de mercado – que advém novas expectativas sobre o trabalho e sobre a cidadania.

Não é esta, por certo, a única relação de efeito sobre a cidadania (e, mais concretamente, a posição de cidadão). A já referida reforma da Previdência Social não deixa

de ser uma diferença que gera sim um efeito sobre ela. Em um mínimo, causa um deslocamento na influência estrita do trabalho. Seria necessário, a este respeito, que verificássemos algumas ligações deste deslocamento com o mercado.

No entanto, acreditamos que até aqui já tenhamos elementos suficientes para que olhemos a proposta do programa Trabalho Educativo com a consideração de que ela chega tão perto das ligações traçadas historicamente a ponto de dificilmente não seria engolida por elas, nas maneiras que operam contemporaneamente. Ao buscar uma cidadania a partir de uma educação que se dá através da exploração do mundo do trabalho, a orientação das atividades educativas para que se diferenciem da estrita formação para o mercado de trabalho, mesmo se seguida fielmente, não é suficiente para remover a mesma formação do dispositivo que correlaciona cidadania com trabalho e com mercado. Ao mesmo tempo, a condição de cidadania instaurada pela efetivação de uma nova assistência social não é suficiente para garanti-la, já que sua vinculação com um trabalho determinado por um mercado continua existindo. Não estariam as próprias práticas de assistência, quando engajadas na tentativa de instaurarem uma outra cidadania que não apenas a regulada pelo trabalho e pelo mercado, servindo a estas mesmas relações das quais pretendiam se diferenciar? A questão aqui seria: qual a possibilidade do programa de alterar o próprio mercado, não em função de suas exigências (tanto as já constituídas quanto as em constituição atual ou futura), mas em função de novas relações que reposicionem os participantes do programa para uma cidadania efetiva?

Apesar de formularmos esta questão utilizando a própria cidadania como termo que indica uma virada das relações de poder contemporâneas (não para estabelecer novas rigidezas, sejam elas quais forem, mas pela efetivação da possibilidade de haver viradas), gostaríamos de deixar claro que nos parece um empreendimento de difícil realização se colocado através deste exato termo. Não é improvável reconhecer nele grandes possibilidades, por certo. Mas, se nossa exposição quanto a seus usos tiver sido insuficiente, vale reatestar a importância de nos perguntarmos, a cada momento, que relações de poder o termo possibilita – e que relações de poder se constituem efetivamente através dele. Uma das considerações feitas por Adriana Geisler (2006) em seu artigo refere-se a noção de “cidadania regulada” (ibidem, p. 363), localizada justamente nas relações em torno da centralidade do trabalho a partir da década de 1930. Retornando a sugestão de uma genealogia da cidadania, caberia que perguntássemos: houve, alguma vez, uma cidadania que não fosse regulada? Seria o caso, assim, de nos perguntarmos acerca das relações de poder nas quais estariam inseridas cada regulação distinta que encontrássemos (e quiçá as relações de poder em jogo no caso de não encontrarmos regulações). A questão aqui seria, então, pararmos de buscar na cidadania,

como noção isolada ou como conceito ligado apenas a uma determinada formulação (isolando esta formulação dos usos efetivos por outras relações de poder), uma panaceia social.

3.3 Risco e vulnerabilidade

Outro elemento importante na proposição de políticas públicas para a juventude no Brasil é: para quais jovens elas são usualmente dirigidas? No caso do Trabalho Educativo, como muitas delas, o programa está voltado para jovens ditos em situação de vulnerabilidade social.

Sua grande ocorrência não faz dessa direção um fato que traz pouca novidade, quando pensamos, como já trabalhamos, que até meados das décadas de 80 e 90 a infância e a juventude eram tratadas pela políticas públicas do país como “menoridade abandonada e delincente”. Não é exatamente o termo *vulnerabilidade* que traz uma diferença aqui. Pela mesma palavra, os “menores” do século XX poderiam ser referidos e tratados como possíveis infratores.

Ao que se refere o termo *vulnerabilidade*, então? Segundo Sandra Torossian e Nelson Rivero (2010), “a vulnerabilidade social é muitas vezes associada diretamente a condições de pobreza e miserabilidade e, assim, demonstrada através de índices socioeconômicos” (p. 57). No entanto, há muitos trabalhos que procuram uma ampliação conceitual do termo, considerando a disponibilidade de recursos materiais e simbólicos, o acesso a oportunidades sociais, econômicas e culturais, características, habilidades e estratégias individuais e coletivas de uma comunidade etc. Assim,

o conceito de vulnerabilidade rastreado até aqui destaca um olhar que prioriza a análise do acesso da população a serviços e políticas públicas e de cidadania, olhando não somente para a escassez de recursos, mas, principalmente, para a potencialidade da população em lidar com os recursos existentes. (TOROSSIAN; RIVERO, 2010, p. 59).

Desta rápida consideração, podemos entender que a vulnerabilidade também marca uma mudança nas políticas públicas para a juventude. Da passagem de um entendimento de vulnerabilidade como consequência da pobreza e das faltas sociais para a vulnerabilidade lá onde não há a efetivação de recursos (materiais, financeiros, humanos, comunitários, estatais), de forma a não garantir um bem-estar mínimo para as pessoas (ou, dito de outra maneira, seus direitos ou necessidades básicas), está compreendido o deslocamento das políticas de assistência. O limite deste deslocamento parece ser a definição de vulnerabilidade como ligada à exclusão social quando se entende, por esta última, o não acesso ou impossibilidade

de acesso às políticas públicas de assistência (ibidem). Aqui, o termo assume lugar estratégico na tentativa de valorizar e implementar a própria rede de assistência social.

Gostaríamos, no entanto, de olhar para a vulnerabilidade sob outro prisma: na sua relação com a noção de risco.

Betina Hillesheim e Lilian Rodrigues da Cruz (2010) vão fazer o traçado da história do termo, localizando o seu surgimento, “como uma forma de se relacionar com o futuro” (ibidem, p. 71), na língua catalã durante o século XIV, aparecendo nas línguas latinas no século XVI e nas anglo-saxônicas no século XVII (ibidem). Antes da noção de risco, o futuro no qual se esperava algum mal era tratado apenas em termos de perigos, fatalidades ou dificuldades.

Qual é a especificidade do risco? Sua formulação articula a operação de uma probabilidade. Seus usos mais antigos, segundo as autoras, são ligados primeiro aos jogos de azar (século XVII), então ao seguro marítimo (século XVIII) e à economia (século XIX), para finalmente ser constitutivo da “Análise dos Riscos” a partir da Segunda Guerra Mundial (ibidem). Nestas aparições históricas estão incluídos o possível e o provável, o positivo e o negativo. Um maior risco em um jogo de azar pode levar a maiores apostas, o seguro de uma situação considerada mais arriscada é mais caro, os interesses econômicos (juros) em um empréstimo são também maiores quando se avalia maior risco. O perigo está aí articulado também com a possibilidade de que o mesmo não ocorra, e inclusive com uma chance de ganho.

Sendo a projeção que o risco faz ao futuro uma balança incerta, mas de alguma forma mensurável, as autoras o colocam como uma “perspectiva de domesticação do futuro” (ibidem, p. 72). Assim o risco,

por um lado, alia-se ao esforço de pôr ordem em uma sociedade crescentemente mais complexa, em uma perspectiva de culpabilização e responsabilização na qual o risco deve ser gerenciado, própria de uma estratégia de governamentalidade; por outro, o risco emerge como contraposição às tentativas de ordenação dos espaços sociais, tensionando o gerenciamento de riscos. (HILLESHEIM; CRUZ, 2010, p. 72).

A partir deste esboço acerca da noção de risco, as autoras prosseguem para fazer um traçado das maneiras através das quais as políticas públicas são voltadas às crianças e adolescentes no Brasil, iniciando ao final do século XIX a partir da incorporação da noção de periculosidade como característica destas políticas (ibidem, p. 74). Apontam, então, algumas iniciativas de gestão dos perigosos ao longo do século XX no país, até chegarem na atuação

da Legião Brasileira de Assistência (LBA), cujo discurso “colocava como meta a prevenção da ociosidade e da mendicância” (ibidem, p. 75).

Por ocasião dos governos militares, em 1976, implantou-se um programa de educação pré-escolar de massa, denominado Projeto Casulo, no qual o discurso da prevenção adquiriu a conotação de segurança nacional, visto que os pobres poderiam se constituir como ameaça ao país. (HILLESHEIM; CRUZ, 2010, p. 75).

É aí que as autoras localizam o surgimento de uma equivalência entre infância pobre e infância perigosa. Assinalam que

a ideia de *compensar* fundamenta-se em uma determinada noção do que é *normal* ou *desejável*, estabelecendo parâmetros em relação aos quais as crianças passam a ser avaliadas como *perigosas* (ou *potencialmente perigosas*) ou *normais*. Ao *compensar*, busca-se alcançar o padrão *adequado*, o qual é previamente delineado e a partir do qual todos os outros são considerados *em falta*, *carentes* (e, conseqüentemente, necessitam ser *supridos*). (HILLESHEIM; CRUZ, 2010, p. 75, grifos das autoras).

As autoras prosseguem seu estudo analisando a mudança que ocorre com o Estatuto da Criança e do Adolescente. Quando as políticas públicas para a juventude eram pautadas pelo Código de Menores, sua atuação se dava a partir das condutas e da inserção no trabalho dos ditos “menores”. A medida aí seria os graus de periculosidade que as crianças e adolescentes representariam (ibidem, p. 76-77). Perigo, no caso, para a sociedade. Neste sentido, não apenas os procedimentos quanto aos “menores abandonados” seriam os mesmos do que para os “menores delinquentes”, a visão a seu respeito não seria a de um risco daqueles se tornarem estes, mas uma certa determinação a este respeito. O mecanismo em operação não era uma compensação pelo que não eram, mas o que fazer com aquilo que eram e do qual dificilmente conseguiriam fugir. Na melhor das hipóteses, através da aplicação antecipada (dita preventiva) da mesma maneira de se lidar com o “menor delinquente”, buscava-se evitar que esta determinação ocorresse.

Com o ECA, a situação socioeconômica se converte no principal aspecto para o surgimento da “*infância em situação de risco*”, cabendo ao Estado, em conjunto com a sociedade civil, formular políticas sociais que deem conta desta questão” (ibidem, p.77, grifo das autoras). A diferença introduzida aí estaria na forma de gestão das populações. “Não mais o controle das patologias e do tratamento dos sintomas, mas o risco de determinados grupos se desviarem daquilo que foi traçado como a norma para o cidadão médio” (ibidem). O controle do risco seria, então, um mecanismo de gerenciamento a partir de uma curva normal, no qual o objetivo estaria voltado para o balanceamento das situações (e dos indivíduos) de forma que a ocorrência de comportamentos indesejáveis (distantes da média) reduzir-ia-se. Quanto aos desviantes, caberá então a aplicação dos processos de compensação.

Neste jogo entre sujeitos e corpo social, estão colocados em questão tanto as situações socioeconômicas quanto os comportamentos individuais. A este respeito, as autoras colocam dois aspectos do risco:

Por um lado, o risco para o sujeito, uma vez que se avalia que o mesmo não detém as condições entendidas como necessárias e/ou adequadas ao seu desenvolvimento; por outro, o risco que este sujeito representa, na medida em que corporifica uma ameaça aos modos de vida hegemônicos. Percebe-se, assim, uma individualização do risco, sendo o sujeito compreendido como responsável pela sua condição – tanto de vulnerabilidade quanto de ameaça. (HILLESHEIM; CRUZ, 2010, p. 78).

No risco para o sujeito compõe-se uma relação com a vulnerabilidade. É nesta relação que vão atuar ações mitigadoras, com o objetivo de diminuição desta vulnerabilidade – e aqui está a compreensão de que a mesma é reduzida quando há mais e melhores condições de acesso às políticas sociais. Estas políticas, compensatórias frente a situação de vulnerabilidade, também vão ser entendidas como ações preventivas.

A prevenção atua nas situações de vulnerabilidade, ajudando a diminuir o risco. Há aqui um retorno ao segundo aspecto levantado por Hillesheim e Cruz (ibidem): enquanto a diminuição do risco é uma diminuição da chance do possível dano aos indivíduos, também é a tentativa de que os comportamentos perturbadores não ocorram.

No primeiro capítulo, tratamos do aparecimento da categoria de menor no Brasil como um marco das políticas públicas da juventude. Ali fizemos um traçado do “menor abandonado e delinquente”, trazendo algumas nuances entre o abandono social e a delinquência, mas reconectando-os através de alguns mecanismos que tratavam de lidar de forma indistinta nos dois casos. Não fosse esta indistinção, talvez veríamos aí a operação de duas posições diferenciadas de sujeitos jovens. Efetivamente, não o eram: o menor abandonado estava fadado a tornar-se delinquente, sendo automaticamente reconhecido como tal.

Parte do que possibilitava a operação deste mecanismo era o discurso acerca do seu caráter educacional – as medidas indistintas propunham-se a corrigir, via educação social, tanto o abandonado (futuro infrator) quanto o delinquente (infrator de fato). Através deste discurso, entravam em operação ações de cunho penal.

Ao jovem que escapava destas posições não era direcionado nenhuma política pública ou regimentação específica. Este era o “filho de família”, cujo endereçamento se dava por via do mesmo Código Civil que tratava da população em geral (ARANTES, 2008). Este sujeito jovem não exigia nenhuma intervenção estatal, pois seu governo estava garantido pelo pai de família.

Há uma diferença importante aí em relação a operação que a noção de risco possibilita e com a qual se articula. Aqui também há alguma correlação entre o sujeito jovem em situação de vulnerabilidade, para o qual temos que buscar a proteção e o apoio (a diminuição, portanto, de *sua* vulnerabilidade, a de um *sujeito em situação desviante*), e o sujeito jovem de comportamento desviante, que ameaça a sociedade e para quem a “proteção” imposta ainda passa por um discurso educativo e um tratamento muito próximo do penal. Também aqui um vai remeter ao outro, o sujeito em vulnerabilidade por desassistência (familiar, social, cultural, educativa, socioeconômica etc.) sempre próximo de ser considerado (ou efetivamente o sendo) como sujeito delinquente – ou “delinquente em potencial”.

Os mecanismos de trato em cada um destes casos é, sim, distinto. Ou seja, a categorização de um indivíduo como um ou outro faz uma diferença significativa nas ações que serão endereçadas a ele. Se há uma sombra de delinquência por sobre o sujeito vulnerável, caso esta sombra se materialize em um rótulo concreto aquilo que era ameaça instaura-se. O jogo da definição (jurídica, moral, psicológica ou mesmo médica) tem aqui uma importância crucial.

Este é um marco severo. E merece não ser levado só de passagem. No risco, atua uma forma de governamentalidade. Está aqui uma especificidade do dispositivo de segurança, que, em suas avaliações gerais, atua de maneira variável nos casos que fogem à média, dependendo dos jogos de força em vigor em cada momento. O dispositivo de segurança, ao não se importar com o caso específico, gera ações não somente a partir da medida do caso ou de sua situação singular, mas pelas determinações e balanços presentes em um campo muito mais amplo de relações de poder (FOUCAULT, 2008). Se há uma discursividade que surge proclamando a grande importância de um evento isolado (os jovens em medida de privação de liberdade, quando julgados, costumam ser posicionados como sendo uma vergonha para o país e para a sociedade, como se a mesma dependesse inteiramente de suas ações; ver, por exemplo, JUÍZO, 2007), esta discursividade invisibiliza o caráter genérico de uma série de ações que vão ser assumidas a respeito deste evento. Em suma, o evento em si não tem importância para o dispositivo de segurança. O que importa são as relações de poder de um contexto muito mais amplo, e como, a partir delas, o evento específico vai acabar posicionado – e só aí receberá tratamento distinto, de forma a ser rapidamente esquecido, ou lembrado por anos, lidado com severidade, impunidade, ou com uma medida cuidadosamente equilibrada etc.

Assim, esta forma de governamentalidade, esta variação no dispositivo de segurança que é o risco diz, ao mesmo tempo, do jogo de circunstâncias que pode recair sobre o jovem

no caso da sombra de delinquência se materializar como imagem e virar um rótulo assertivo. Para tanto, não é exatamente necessário que haja um procedimento justificável legislativamente. Há muitos atalhos possíveis que adiantariam esta justificativa (mesmo atalhos legais), há a possibilidade do envolvimento de arbitrariedades, há sorte ou azar. É um jogo do risco de determinações que ocorrem de forma aparentemente difusa, quando alguns elementos entram em relação e direcionam procedimentos desta forma.

O lugar do jovem para quem se direciona políticas públicas é realmente um lugar arriscado. E o risco não é apenas circunstância de avaliação para que seja este jovem público alvo das políticas. Há um risco concreto que advém dos próprios mecanismos estatais (e não estatais) que podem atuar por sobre ele. Queremos dizer, não há apenas o risco que se reconhece, aquele de existência prévia, que justamente vai motivar a instauração das políticas sociais e dos programas de assistência. A partir do momento que tais ações passam a ser efetivadas, quando ocorrem em um dispositivo de segurança, instaura-se um novo e distinto risco justamente por causa destas políticas. E este, é claro, vai ter consequências tanto para aqueles que forem sorteados para portarem os rótulos mais duros disponíveis, quanto àqueles que ainda esperam sua rotulação ou para os quais o sorteio deu rótulos mais brandos ou indefinidos – afinal, no dia a dia das políticas para a juventude, nunca se sabe quando será dia de jogo.

3.4 Um mundo velho para sujeitos novos

Na introdução ao nosso trabalho, esboçamos de maneira rápida como certas formatações escolares encontram-se nas relações cotidianas do programa Trabalho Educativo como ruído. Àquela altura, nos perguntamos por quais outras relações pré-estabelecidas passa o jovem ao entrar com contato com esta política pública. No percurso que desenvolvemos até aqui, passamos por algumas destas relações, buscando problematizá-las, buscando desnaturalizá-las. Não temos a pretensão de um esgotamento completo dos dispositivos em jogo neste caso, nem de termos abordado a integralidade mesmo dos mais óbvios. É no questionamento acerca de como esta certa pré-definição das relações – que seria mais precisamente colocada como conjunto de orientações, de conduções, advindas de um jogo de formações tanto anteriores quanto contemporâneas, com maiores e menores definições, e em constante tensão e mudança – se reatualiza no cotidiano do programa que veremos se, do nosso processo, temos elementos suficientes para sugerirmos uma outra dimensão de deslocamentos.

Ao jovem que ingressa no programa está direcionada a promessa de uma formação para a cidadania e de uma diminuição de sua condição de vulnerabilidade. À vulnerabilidade, se entendida como condição de quem está em uma situação de risco (na qual, por sua vez, há a ameaça de perigo ou dano), é remetido o acesso mesmo ao programa como fator de compensação. Na medida em que há a oferta e há a possibilidade de acesso, a vulnerabilidade entraria em um regime de maior controle, a situação de risco diminuiria. Ao mesmo tempo, há a efetivação da individualização tanto da vulnerabilidade quanto da manutenção de sua administração.

Cabe ao indivíduo, afinal, permanecer no programa, participar, dele fazer bom uso. Se algo não corre bem aí, mesmo havendo a crítica ou a autocrítica das ações no âmbito da organização não governamental executora, resta para o jovem o peso da responsabilidade (integral ou parcial) pela não permanência ou por seu mal aproveitamento. Vale acrescentar que a burocracia estatal e o funcionamento por projetos asseguram – ou ao menos dificultam – a não participação da FASC, como órgão municipal responsável pela efetivação das políticas de assistência, e do Estado como um todo (mais imediatamente Prefeitura e Câmara de Vereadores, mas inclusive do Governo do Estado, Governo Federal etc.) sua parte na responsabilidade deste processo. O quanto, por exemplo – e na busca por um efeito que visibilize a responsabilidade compartilhada –, a dificuldade do acesso, permanência ou bom aproveitamento de um serviço de assistência, em um local pontual, gera a falha da assistência como um todo? Há serviços suficientes, diversidade suficiente de suas funcionalidades, para assegurar o atendimento? Há funcionamento efetivo em rede para possibilitar a passagem de um serviço a outro, em especial quando o uso de um não teve continuidade por quaisquer motivos que sejam (ou sem motivo localizável algum), e sobre quem recai a responsabilidade da efetivação dos acompanhamentos e repasses entre serviços? Não sendo perguntas retóricas, são questionamentos importantes.

Esta responsabilidade que recai sobre o jovem está no âmbito do funcionamento do dispositivo. Com isto queremos dizer que ela não é determinante invariável sobre o comportamento da totalidade dos indivíduos. Há sujeitos capazes de conduzirem-se em trajetórias fascinantes de busca e efetivação de bem-estar pessoal, comunitário e compartilhado, partindo das situações mais escabrosas, das relações de poder mais duras – possivelmente até de relações que se aproximam da dominação. O que queremos apontar na responsabilização individual é que ela gera efeitos.

A condição de vulnerabilidade também não vem sozinha. Sua determinação concreta ou invisível carrega consigo o risco de como um indivíduo pode ser reconhecido nos jogos de

poder pelos quais passará. Que pese o risco deste reconhecimento estar presente em qualquer relação humana (portanto, qualquer relação de poder), a condição de vulnerabilidade e a condição de sujeito jovem em situação de risco trazem, como já vimos, uma especificidade crucial neste aspecto.

Quanto a cidadania oferecida, sobre ela recai o peso de sua indeterminação determinada. Este é o peso de uma história de sujeições possibilitadas pela promessa da cidadania, como reconhecimento social pleno, como participação social – que vai então ser utilizado de outras maneiras, como pela concepção de que cidadania é a condição de um indivíduo produtivo, ou seja, trabalhador, ou seja, integrado no mercado de trabalho tal como ele está constituído em um determinado momento.

Também é o peso de uma individualização. Esta pode ser melhor visibilizada justamente na correlação da cidadania com a vulnerabilidade social. O não reconhecimento do indivíduo como cidadão poderia advir da não possibilidade de sua participação na constituição da sociedade e do Estado. Junto disso, do não reconhecimento de seu valor como integrante da sociedade, a despeito de sua capacidade produtiva para a mesma.

Este é o reconhecimento, portanto, do indivíduo ao qual não é possibilitada uma cidadania efetiva como um sujeito em vulnerabilidade. A ele, estão imediatamente oferecidos uma série de serviços constituídos por políticas públicas e por organizações da sociedade civil (aqui, tanto as ONGs, executoras ou não das políticas sociais, quanto toda uma gama de outras entidades – como as igrejas, as associações de bairro, de esportes, de convivência, os grupos de autoajuda etc.). Por que este indivíduo, sujeito em condição de vulnerabilidade, não acessa algum ou alguns destes serviços? A individualização da condição de não cidadania, e portanto a individualização da própria cidadania, se dá um pouco neste sentido.

Por estes engendramentos passa, com maiores ou menores influências, o jovem participante do Trabalho Educativo. A ele é agora oferecido um programa que tratará de formá-lo, através de atividades voltadas para o mundo do trabalho, para a sua cidadania, autonomia, protagonismo etc. Sobre ele recai o risco da vulnerabilidade, tanto do dano pela falta de recursos quanto do reconhecimento como um perigo para a sociedade. Sobre ele está a imensidão das configurações da sociedade e a responsabilidade de ser cidadão, construindo o caminho para o seu bem-estar e sendo capaz de mudar o seu entorno.

Neste momento nos interessa que procedamos com mais alguns deslocamentos. Lembramos que no primeiro capítulo nos deparamos, em plena constituição da República Federativa do Brasil, quando ainda sob o Governo Provisório do Marechal Deodoro da Fonseca, com o aparecimento da figura do “menor aprendiz” em um Decreto feito por este

mesmo Governo e voltado às condições de trabalho dos jovens entre nove e quatorze anos na capital do país (GOVERNO PROVISÓRIO, 1891). Este decreto positivava a figura do aprendiz como um cuidado aos jovens em situação de trabalho, regimentando todo o trabalho infantil nas fábricas. Há aí em ação alguns mecanismos que nos interessam esboçar.

A condição de trabalhadores não era constituída apenas por crianças e jovens que procuravam meios de subsistência. Como vimos, era prática da época a alocação dos mesmos nas fábricas, em regime de trabalho forçado, como pena por serem recolhidos das ruas – onde se encontravam em “condição de indigência e vagabundagem”. O decreto em questão estava voltado para a criação de melhores condições de trabalho para estes sujeitos, por certo. Ao mesmo tempo, não mudava o fato de que trabalhavam, nem tampouco impedia a prática do trabalho forçado por indicação da polícia ou de um juiz.

No programa Trabalho Educativo, vemos a afirmação da busca por uma crítica inclusive em relação ao mercado de trabalho. Sua formulação coloca, inclusive, a preparação para o “mundo do trabalho”, em uma conformação que precede em pelo menos treze anos a deliberação do Conselho Nacional de Assistência Social emitido através da Resolução nº 33, de 28 de novembro de 2011 (CNAS, 2011), que coloca:

Art. 1º. Para efeito desta resolução fica estabelecido que a promoção da integração ao mercado de trabalho no campo da assistência social deve ser entendida como integração ao “mundo do trabalho”, sendo este um conceito mais amplo e adequado aos desafios da política de assistência social. (CNAS, 2011, p. 2).

A questão já esboçada é que, se em conjuntamente a afirmação desta crítica encontra-se o indicativo da formação para a cidadania, toda a positividade em relação do que seria uma crítica ao mercado de trabalho e toda a negatividade a respeito do que não seria uma formação para o mundo do trabalho possivelmente não seria capaz, por si mesma, de escapar aos mecanismos que ligam a série cidadania-trabalho-mercado.

Há um outro aspecto da diretividade colocada pelo programa Trabalho Educativo que gostaríamos de analisar. Diz respeito a própria dimensão educativa desta política pública.

Hannah Arendt (2000), em seu trabalho “A crise na educação” (ibidem), realiza uma crítica à noção e à prática de uma educação política que nos interessa. A autora entende por educação a passagem, para sujeitos novos, de um mundo velho. A função da educação seria a exata medida desta passagem, de forma a compartilhar com os “sujeitos novos” como este “mundo velho” funciona, como viver nele, como nele se estabelecem as relações etc.

O grande desafio educativo seria, então, a prática de um certo conservadorismo (que entendemos ser melhor expresso pelo termo “conservacionismo”). Na educação estão

presentes sujeitos novos, cuja maneira de ser ainda não está definida, e sua definição necessariamente será uma que escapa ao mundo velho. Para estes sujeitos novos, a educação visa a passagem do mundo velho. O conservadorismo necessário a este empreendimento seria o da conservação tanto da novidade (ainda não definida) dos sujeitos quanto do próprio mundo cujo funcionamento e existência trata-se de passar adiante. Assim:

Nossa esperança está pendente sempre do novo, que cada geração aporta; precisamente por basearmos nossa esperança apenas nisso, porém, é que tudo destruímos se tentarmos controlar os novos de tal modo que nós, os velhos, possamos ditar sua aparência futura. Exatamente em benefício daquilo que é novo e revolucionário em cada criança é que a educação precisa ser conservadora; ela deve preservar essa novidade e introduzi-la como algo novo em um mundo velho, que, por mais revolucionário que possa ser em suas ações, é sempre, do ponto de vista da geração seguinte, obsoleto e rente à destruição. (ARENDRT, 2000, p. 243).

O conceito de Arendt de política merece algum desdobramento. Segundo Jerome Kohn (2010), a autora entende por que o efeito de uma ação nunca pode ser realmente conhecido por um sujeito antes que esta ação tenha sido desempenhada até o final. Há na ação sempre um caráter de inesperabilidade, portanto. Há sempre uma novidade.

A política seria, então, a ação em um mundo público. Ou seja, a política é a ação inesperada que vai ter suas consequências na mudança do mundo e das interações que ele comporta. Não há como imaginar a ação política sem a clara acepção de sua novidade.

É aí, portanto, que reside a importância, para Arendt (2000), da ação política só ser desempenhada por sujeitos já educados – ou seja, os adultos. A especificidade da importância que ela dá nesta consideração é a de que um sujeito educado desempenhará uma ação dentro dos parâmetros já formatados no mundo velho. Seus efeitos trarão sempre novidades, mas o entendimento deste mundo será capaz, aí, de administrar esta novidade. O mundo é ele mesmo conservado com isso, e com esta conservação a possibilidade de ser transferido, pela educação, para os sujeitos novos.

No entanto, a conservação do mundo não depende apenas do cuidado de sua passagem para os sujeitos novos. O mundo só é capaz de sobreviver se estiver em plena renovação. Essa se dá pelas ações políticas, e também a cada vez que um novo sujeito nasce. Diz Arendt (2000) que

A educação é o ponto em que decidimos se amamos o mundo o bastante para assumirmos a responsabilidade por ele e, com tal gesto, salvá-lo da ruína que seria inevitável não fosse a renovação e a vinda dos novos e dos jovens. A educação é, também, onde decidimos se amamos nossas crianças o bastante para não expulsá-las de nosso mundo e abandoná-las a seus próprios recursos, e tampouco arrancar de suas mãos a oportunidade de empreender alguma coisa nova e imprevista para nós, preparando-as em vez disso com antecedência para a tarefa de renovar um mundo comum. (ARENDRT, 2000, p. 247).

As elaborações teóricas de Hannah Arendt (2000) mereceriam maiores elaborações de nossa parte, possuindo muitas nuances que não trazemos aqui. No entanto, aproveitamos estes excertos de seu pensamento apenas para nos auxiliar a causar um deslocamento. Este é o deslocamento da própria concepção de educação nas políticas públicas voltadas para jovens, e em especial no Trabalho Educativo.

A relação que Arendt (ibidem) faz entre ação, mundo velho e sujeitos novos é o ponto que nos interessa. Em sua crise a uma educação política, o que a autora reforça é a parcialidade do interesse de passar a sujeitos novos não apenas o mundo velho, mas especialmente a maneira de fazer deste mundo. Se a ação política é sempre uma novidade, pois não há como um indivíduo saber os efeitos de qualquer ação sua, a maneira que orienta esta ação política é a maneira de funcionar do mundo já conhecido, ao qual fomos educados. É este mundo, nas concepções de Arendt (ibidem), que devemos transmitir aos sujeitos novos. Este cuidado visa sua preservação, não na permanência das mesmas formas, mas exatamente na renovação delas. O conservadorismo que a autora defende é aquele do encontro entre o mundo velho e novas formas de fazer no mundo, de forma a criar um mundo novo sem a destruição do velho e nem a proibição do novo.

Quando nos referimos, no programa Trabalho Educativo, ao seu objetivo de uma formação para a cidadania, estamos justamente adentrando na seara da transmissão de uma maneira de ser no mundo que é aquela que já conhecemos. Nosso traçado da cidadania demonstra não apenas a inconstância do uso do termo, circunscrito e assumido pelo jogo de relações de poder cambiáveis (e com isso, a incoerência da acepção de que o termo tem um conteúdo isento das práticas que o permeiam). Sugere também sua possibilidade de uso como relação de poder, ou seja, um uso estratégico que facilita certos direcionamentos e dificulta outros.

Com isto, o jovem participante do Trabalho Educativo encontra-se remetido a uma formação na qual está em jogo sua adequação, não apenas na compensação daquilo que tem em falta (por si mesmo e pelas situações nas quais está inserido), mas inclusive à sociedade tal como ela está estabelecida atualmente. Isto não está necessariamente dado pelo que lhe é proposto nos encontros cotidianos do programa. Pode, de fato, estar completamente excluído tanto das intenções quanto das elaborações concretas feitas por cada educador. Mas encontra-se articulado pelo dispositivo que direciona todo este campo da política social.

O que se opera aqui é, de fato, a tentativa de uma inclusão. É exatamente a busca pela incorporação dos jovens nas relações sociais como se encontram. Sua ocorrência não quer dizer, assim, que estes jovens estão impossibilitados de encontrarem significado pessoal

através de tais políticas. É justamente, aliás, a possibilidade de encontrarem um significado pessoal, ele mesmo conduzido pelo dispositivo, estratégia de funcionamento do mesmo. Seria esta a operação, recorrendo a uma alegoria concreta, dos jovens de periferia que sonham com roupas de marca e carros importados, e cuja principal diversão é a ida aos grandes shoppings centers, onde são devidamente escoltados pelos seguranças em uma tutela do que é próprio a estes espaços (noção que inclui não somente os comportamentos, como também, e muito importante, *quem é a pessoa que se comporta*).

Tampouco a tentativa desta inclusão refere-se a total impossibilidade de uma melhora do bem-estar destes jovens, uma transformação de suas condições de vida que lhes agrade. A questão é estar esta melhora enquadrada nas relações já dadas, garantindo a permanência de sua lógica. E sabemos que esta lógica se aproveita muito mais de uma mão de obra de reserva, adaptada à permanência de uma mesma ordem de relações, do que da distribuição ampla de bens. Lembramos, aqui, da situação dos alforriados do período escravocrata brasileiro.

Dessa forma, nos deparamos com uma imensidão assustadora. Sua grande obscuridade não é a de ser um bloco concreto de coerência e fixidez, mas justamente de se constituir através de uma rede de mecanismos correlacionados. Sua peculiar formação provavelmente garante que o funcionamento geral do dispositivo não seja dependente de nenhum de seus mecanismos especificamente. Se aqui fazemos o seu traçado, sabemos com clareza que é apenas um traçado possível: o dispositivo visto pelas linhas de relações com as quais conseguimos entrar e contato, das quais fomos capazes de realizar a articulação de algumas relações de força. Visto por outros ângulos, em outros momentos, por outras pessoas, necessariamente o traçado deveria ser diferente. Visto em outros momentos históricos, também o seriam os elementos em jogo, passando no limite a um dispositivo inteiramente distinto, do qual seria necessário traçar os efeitos.

Mas o que nos interessa agora é ao menos alguns momentos de reflexão acerca do que se pode fazer com ele, quando o que se quer realizar é um trabalho com jovens – e, por que não, a própria atuação do Trabalho Educativo.

3.5 Retorno do educador e resistência

A grande constância da prática do trabalho de educador, ao menos em nossa experiência passada no programa Trabalho Educativo, é a resistência por parte dos educandos. A atitude que se aprende a esperar de boa parte dos participantes é a negativa, mesmo se a

proposição a ser feita poderia vir a interessar-lhes genuinamente – como ir para a praça jogar bola, por exemplo.

No cotidiano do trabalho, o lugar comum é o reconhecimento deste resistir como mera posição típica de jovens, de adolescentes. Gostaríamos de resgatar este simples aspecto e reimprimi-lo através das elaborações que aqui fizemos.

As posições remetidas ao sujeito jovem participante de uma política social passa pela tentativa de incluí-lo em uma sociedade em cuja lógica de relações as ferramentas que oferecemos para sua inclusão pouco conseguiriam mexer. Mais do que as habilidades específicas que se procura desenvolver no programa Trabalho Educativo, a posição de sujeito da cidadania, em situação de vulnerabilidade, coloca para os jovens a reafirmação das relações de poder que tem para eles um local determinado.

As ONGs, imersas nos mecanismos burocráticos, dependendo de projetos para o funcionamento dos programas que executa, não deixam de estarem envolvidas também pelas comunidades das quais fazem parte. Sua funcionalidade como movimento social, atribuído às décadas de 80 e 90 no Brasil, não perdeu totalmente o lugar. Se nos âmbitos municipais, estaduais e federais estas organizações ainda procuram exercer alguma pressão sobre o Estado, articulando-se em busca de mudanças políticas, é no âmbito da localidade de suas comunidades que talvez esteja sua maior atuação neste sentido. O que isto significa é também que estão mergulhadas nas demandas locais, respondendo a chamados diversos cotidianamente.

Este quadro gera uma grande dificuldade das coordenações dos programas nas ONGs promoverem um debate constante acerca da aplicação dos mesmos pelos seus próprios educadores. Um programa pedagógico, como qualquer programa, não se faz apenas em sua elaboração, mas precisa de mecanismos concretos para sua efetivação. Do contrário, serão outros os mecanismos que estarão operando.

Neste esquema, não é irrelevante a estruturação do Trabalho Educativo em cursos, tampouco o fato de que seus participantes encontram-se em sala de aula no período oposto ao que vão para as ONGs. Se o plano pedagógico de como efetivar os objetivos do programa não tem muito espaço para ser debatido ou elaborado, também as atividades dos educadores e sua relação com cada um dos educandos encontra pouco tempo para ser posta em questão. Sem empreender aqui uma discussão a respeito da escola na contemporaneidade, sabemos que a situação escolar é delicada. As influências que gera na execução do TE, como ruído, é um dos aspectos que vemos como trazendo alguma dificuldade para que educadores e educandos

possam compor relações diferenciadas neste espaço, mais capazes de responder ao que cada um se propõe a realizar ali.

Pois bem. Tendo feito todo este percurso, o que fazer com ele? De alguma forma nos parece que a simples visibilização dos mecanismos, o aceno em direção aos dispositivos, não seria suficiente para causar mudanças necessárias quando se pretende a uma atuação junto aos jovens participantes das políticas públicas.

É neste panorama que apostamos em dois conceitos foucaultianos como orientadores de uma prática a ser constituída localmente. O primeiro deles já vimos, é o conceito de resistência.

Gostaria de sugerir uma outra forma de prosseguir em direção a uma nova economia das relações de poder, que é mais empírica, mais diretamente relacionada à nossa situação presente, e que implica relações mais estreitas entre a teoria e a prática. Ela consiste em usar as formas de resistência contra as diferentes formas de poder como um ponto de partida. Para usar uma outra metáfora, ela consiste em usar esta resistência como um catalisador químico de modo a esclarecer as relações de poder, localizar sua posição, descobrir seu ponto de aplicação e os métodos utilizados. Mais do que analisar o poder do ponto de vista de sua racionalidade interna, ela consiste em analisar as relações de poder através do antagonismo das estratégias. (FOUCAULT, 1995, p. 234).

Não há relação de poder sem liberdade. Como já vimos, a questão da liberdade na relação de poder é a dimensão do jogo, da variação, da possibilidade de troca de posições. Havendo liberdade, é a resistência que instaura a mudança efetiva em uma relação de poder.

Acreditamos que esta simples noção possa ser usada em uma relação educativa de forma a ser capaz de gerar força suficiente para trazer mudanças nas relações de poder e, quiçá, nos dispositivos. Chegaremos logo a este ponto.

A ideia aqui é tomar as resistências apresentadas pelos jovens exatamente como Foucault (ibidem) o sugere – como ações capazes de trazer visibilidade às relações de poder, no antagonismo de suas estratégias. Tanto mais amplo for este empreendimento, mais poderoso imaginamos que possa ser seu resultado. Assim, tomar as faltas como resistências à relações de poder. E se perguntar: quais seriam? E talvez: servem a algum dispositivo? Tomar as rápidas negativas como resistências. A quais relações de poder? E assim sucessivamente.

A dimensão da palavra “tomar” é precisa. Encarar os comportamentos desta forma, mesmo os mínimos, implica em encontrar um valor e um reconhecimento onde antes estavam apreendidos, estando ou invisibilizados, ou remetidos a alguma rotulação estabelecida. Ou seja, capturados nas próprias tramas da relação de poder do jeito que ela está se dando no momento.

Implica também em um olhar para a posição que ocupamos. Tal movimento pode parecer ameaçador se o fizermos a partir de uma perspectiva pessoalista – se for feito a partir da ideia de que o poder é ruim, que ele tem uma internalidade e que ela é maligna. Portanto, seríamos maus. No entanto, estamos nós também imersos em relações de poder, e por vezes podemos reconhecer que falamos a partir de uma posição em um jogo estratégico. A questão não seria acreditar que podemos não fazê-lo – sempre há uma relação de poder, sempre há posições, sempre estamos imersos em jogos –, mas nos questionarmos a respeito dos efeitos de cada posição que ocupamos, e se eles servem às relações que procuramos estabelecer. Que jogos que estão em operação em cada momento?

Aqui, chamamos a atenção para esta passagem na fala de Foucault (1995): “mais do que analisar o poder do ponto de vista de sua racionalidade interna, ela consiste em analisar as relações de poder através do antagonismo das estratégias”. (p. 234). Não seria o caso de estarmos procurando os motivos internos de uma relação de poder, tampouco vermos uma relação que se estabelece como ruim em si mesma. O antagonismo das estratégias é o jogo dos formatos assumidos, dos formatos e das condições que orientam os formatos: efeitos de uma posição em relação a outra, limitadores e facilitadores que uma ação assumida vai ter em outras ações. A análise das resistências encontra-se neste campo, o das análises estratégicas. É um olhar a procura dos vetores, do quanto as posições ocupadas em um momento e as ações que se fazem presentes por seus efeitos estão direcionando outras ações, tomadas como resistência.

Podemos fazê-lo reconhecendo que não estamos isentos dos dispositivos. Sem deixar de considerar nossa responsabilidade pelas posições que assumimos, temos a possibilidade de observar a imensidão de seus esquemas, a força de suas diretividades, a naturalidade com que opera. Não deixamos de ser responsáveis, ao passo que é da ordem do dispositivo gerar a invisibilidade da possibilidade de escolha, ao naturalizar certas posições e estranhar completamente outras. Ao mesmo tempo, podemos considerar a oportunidade de nos posicionarmos mais agradavelmente quanto a estes processos, mais compositivamente quanto aos outros.

Tomar as resistências como princípio, no entanto, é justamente isto: um princípio. Talvez seja por si só capaz de gerar transformações importantes nas relações estabelecidas, quando, através dele, nos reposicionamos.

É assim que trazemos o segundo conceito foucaultiano com o qual escolhemos trabalhar as relações direcionadas pelos dispositivos aqui apontados. É o conceito de prática de liberdade.

Foucault (2004) diferencia prática de liberdade de liberação. Uma tentativa de liberação seria procurar romper com uma situação de dominação (ou seja, lá onde não há mais liberdade, onde as relações não permitem a flexibilidade do poder). A liberação é uma insurreição, se tomada apenas do ponto de vista do levante, levantar-se contra as situações que causam uma total imobilidade nas relações de sujeição.

A liberação sozinha não basta para definir práticas de liberdade. Foucault (ibidem) coloca a sua disposição a respeito das teorias da liberação. Elas seriam baseadas na concepção de que há um fator de repressão que impede a liberdade, ou a liberdade plena, e se excluimos esta repressão, o que resta é a liberdade. A esta concepção, deveríamos perguntar: excluída a repressão, o que fazemos com a liberdade que encontramos?

Aí está a dimensão da prática de liberdade. Quando um grupo se libera, ainda é necessário que seus integrantes busquem as práticas que “possam definir para eles mesmos formas aceitáveis e satisfatórias da sua existência ou da sociedade política” (ibidem, p. 267). Entendemos as práticas de liberdade, então, como as formas efetivadas que procuram garantir a dimensão da liberdade nas relações de poder.

Assim, quando um educando falta a um encontro, pode estar em jogo uma tentativa de liberação contra a obrigatoriedade de sua participação. Mais do que a falta em si, é pertinente que atentemos para as reverberações de sua falta – como ela é tomada, em relação a que, ao que se recorre para sugerir uma obrigatoriedade da presença, ou para conduzir significados para a falta. Tomar seu ato como resistência de forma a visibilizar relações de poder.

A partir daí, a questão seria buscarmos a possibilidade desta resistência direcionar, inspirar ou fomentar práticas de liberdade. Não há nenhuma obrigatoriedade que estas estariam circunscritas na resistência (ou da tentativa de liberação), ou seja, que vamos encontrar uma correspondência automática entre o “conteúdo” da resistência e a forma de uma prática de liberdade. A questão da busca por uma prática de liberdade aqui é justamente que não sabemos ainda o que será. A maneira de procurar sua efetivação é estarmos nós incluídos nesta busca. É, portanto, compartilharmos de sua criação e de seus efeitos, é estarmos nós também incluídos na valorização da dimensão da liberdade nas relações de poder das quais fazemos parte.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando os escravos ateavam fogo nas lavouras, possivelmente estava em jogo uma forma de resistência. Denunciava a relação de dominação da qual eram assujeitados. A reafirmação do atear fogo nas lavoura pelo contágio das ações uma à outra pode ser visto por nós como uma tentativa de liberação, por talvez possibilitar os meios para que a dominação fosse rompida ou superada.

E a forma que os libertos de trabalho criaram para si mesmos certamente era uma prática de liberdade. Talvez ainda estivesse aí a procura pelos formatos através dos quais esta liberdade estaria mais efetivamente ampliada. Sabemos que nós, enquanto membros da sociedade brasileira, fomos capazes de gerar discursos a seu respeito que impossibilitaram que esta busca ganhasse proporções mais amplas – ao passo que impossibilitaram a efetivação destas práticas para os próprios libertos, quando pensamos em sua integração (inclusão) na sociedade. Mas ainda assim os quilombos existiram e permaneceram.

Quando nos voltamos para os jovens que participam do Trabalho Educativo, nos parece importante que tenhamos clara a história dos mecanismos que operam sua inclusão social, gerando uma determinada inclusão em uma determinada sociedade. Neste caso, a oferta de uma cidadania configura o aceite de certas maneiras de ser e não de outras. A busca por pela mesma cidadania através de maneiras distintas tem consequências muito claras.

Estaria nestas outras maneiras a solução para a constituição de novas relações nas quais a dimensão da liberdade esteja ampliada? Talvez esta constituição passe por sua valorização, por seu reconhecimento. Acreditamos, no entanto, que a possibilidade de quaisquer formas consolidarem-se como práticas de liberdade não está exatamente na forma em si, mas sim em nossa participação conjunta da sua busca – o que terá efeitos significativos na consideração a respeito e mudança das próprias formas.

Não é, então, no elencamento de certas estratégias que visualizamos qualquer solução duradoura. É na constituição de uma busca conjunta, ela mesma baseada na dimensão da liberdade nas relações de poder. O conceito de prática de liberdade (assim como o conceito de resistência, assim como qualquer outro) não nos serve enquanto categoria de rotulação, a partir da qual poderemos dizer que certas práticas são liberações, outras são resistências, outras sim, práticas de liberdade. A força deste conceito não está em sua afirmação, mas na possibilidade de sua efetivação.

Tal concepção sugere que quase necessariamente as ações, comportamentos e estratégias que poderão se constituir enquanto práticas de liberdade são inimagináveis por nós

atualmente. Esta inimaginabilidade vem da compreensão de que, quando olhamos para o futuro, ainda assim o fazemos permeados por dispositivos. Nossas formas de olhar, nossas maneiras de pensar são elas mesmas conduzidas pela configuração de forças e de formas, pela maneira que estas forças e formas reforçam-se e ajeitam-se. Em certos momentos, com certas configurações, tais direcionamentos tendem a endurecer, tornando-se mais determinantes. Neste sentido, é importante considerarmos que seja a partir de configurações totalmente distintas que vejamos a emergência de práticas de liberdade em relação às formas endurecidas que hoje vivemos. Portanto, mesmo que já estejam presentes logo ao virarmos a esquina, seriam por nós inimagináveis.

Assim como certos arranjos dos dispositivos tendem a endurecer, nas relações de poder podemos ver, pelo fortalecimento contínuo de uma assimetria, a definição de ganhadores. Toda relação de poder tem, assim, uma tendência a tornar-se, no limite, uma relação de dominação. Ao mesmo tempo, toda relação de poder pressupõe a liberdade. A base de sua existência está não na assimetria, mas na tensão constante desta assimetria, ou seja, em uma dança.

A agonística das relações de poder não significa que as pessoas envolvidas estejam em uma luta concreta. Estão simplesmente em relação. Apenas ocorre que toda relação passa por posições, uma posição em relação a outra. O poder em si é, para Foucault (1995), uma ação que age sobre outras ações. O caso de haver posições em uma relação é o efeito deste agir sobre ações, que configura certas facilidades e certas dificuldades em uma relação determinada.

Nem sempre nos é possível descrever quais são as facilidades e quais são as dificuldades. Muitas vezes estas ocorrem simplesmente na ordem do momento, de maneira que pode ser percebida como espontânea. Nos parece que tal espontaneidade percebida pode ser justamente a marca de uma relação na qual as posições não estão afirmadas de forma estática, mas imersas em fluidez. Este seria um bom indício de uma relação de poder na qual a dimensão da liberdade encontra-se claramente presente, ao ponto de acreditarmos ser possível afirmar que é operante.

Se toda relação de poder tem a tendência, pela ampliação de sua dissimetria, à converter-se em dominação, possui em si também a tendência da ampliação da dimensão da liberdade através da fluidez dessa dissimetria. É neste sentido que entendemos as práticas de liberdade. Como ações e organização de ações que venham a efetivar a ênfase na possibilidade desta fluidez.

No plano dos dispositivos, a fluidez não garante as práticas de liberdade. Há dispositivos que funcionam com arranjos mais duros, há os que funcionam de forma mais flexível, com grande variação acerca dos mecanismos através dos quais opera. Isto porque o que define um dispositivo não é simplesmente da ordem da relação entre posições. Se na relação de poder vemos como as ações sobre ações, que definem o poder, estão postas em uma determinada relação, os dispositivos orientam as relações de poder de maneira a organizar certos efeitos. Deleuze (1990) aponta como a dimensão do poder nos dispositivos opera através de linhas de força que organizam as visibilidades e dizibilidades de sua dimensão do saber. Assim, um determinado dispositivo é sim a orientação de determinadas relações, mas é também indissociável dos efeitos (através de sua funcionalidade de fazer ver e fazer falar, e de que maneiras) que gera.

Os dispositivos ordenam as posições dos sujeitos, mas suas linhas de subjetivação são dobras de suas linhas de força. Ou seja, quando as linhas de força que um dispositivo ordena e das quais se usa voltam-se em relação a si mesmas, causam efeitos distintos. Diz ele que

Também aqui uma linha de subjetivação é um processo, uma produção de subjetividade num dispositivo: ela está para se fazer, na medida em que o dispositivo o deixe ou o faça possível. É uma linha de fuga. Escapa às linhas anteriores, *escapa-lhes*. O si-mesmo não é nem um saber nem um poder. É um processo de individuação que diz respeito a grupos ou pessoas, que escapa tanto às forças estabelecidas como aos saberes constituídos: uma espécie de mais-valia. (DELEUZE, 1990, p. 156).

É assim que Deleuze (*ibidem*) vê na dimensão da subjetivação a passagem de um dispositivo para outro. Primeiro porque, pela dobra da qual são constituídas – um efeito do dispositivo sobre si mesmo – as linhas de subjetivação predisporiam às “linhas de fratura” (*ibidem*, p. 157). Segundo, porque as “produções de subjetividade escapam dos poderes e dos saberes de um dispositivo para colocar-se sob os poderes e os saberes de outro, em outras formas ainda por nascer” (*ibidem*).

Procurar constituir práticas de liberdade no Trabalho Educativo, utilizando para isto as resistências dos seus participantes como princípio, tem a disposição exata de nos conduzir para novos dispositivos, ainda por nascer. No entanto, não é na concepção de um dispositivo salvador que nos localizamos. O dizemos em uma direção semelhante a que escreve Deleuze (1992):

Não se deve perguntar qual é o regime mais duro, ou o mais tolerável, pois é em cada um deles que se enfrentam as liberações e as sujeições. Por exemplo, na crise do hospital como meio de confinamento, a setorização, os hospitais-dia, o atendimento a domicílio puderam marcar de início novas liberdades, mas também passaram a integrar mecanismos de controle que rivalizavam com os mais duros confinamentos. Não cabe temer ou esperar, mas buscar novas armas. (DELEUZE, 1992, p. 220).

Recentemente, passou a ser implementado as normativas que o Conselho Nacional de Assistência Social emitiu através da Resolução nº 109, de 11 de Novembro de 2009 (CNAS, 2009). Nela, a organização da assistência social é novamente modificada. Hoje, o programa Trabalho Educativo encontra-se não apenas dentro da Rede de Proteção Básica (atual Serviços de Proteção Básica), mas normatizado pela especificação de ser um Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

O que poderia ser apenas um detalhe organizativo tem implicações no funcionamento dos convênios do Estado com as organizações não governamentais, e na própria especificidade do programa. A faixa etária que a resolução do CNAS coloca e na qual o Trabalho Educativo se encaixa é de 15 a 17 anos. Tal diferença gera problemas significativos. As ONGs executoras do TE tem uma organização de atendimento que passa por diferentes programas. Com a normativa atual, há um hiato entre o atendimento do SASE (dos 8 aos 14) e do TE. Este ponto e outros fez com que os questionamentos da formação do FORTE em 2012 fossem em muito voltados para a dúvida se o programa Trabalho Educativo permaneceria (FORTE, 2012).

Utilizamos este exemplo para indicar o quanto os mecanismos em funcionamento atual facilitam uma dispersão dos focos de organização das entidades executoras de políticas sociais. Não parece ser através destes mesmos mecanismos que uma diferença irá aparecer. O empreendimento da busca por práticas de liberdade junto dos jovens participantes tem este desafio. Precisa lidar com a organização caótica na qual se encontram as normativas do Estado, as movimentações das ONGs e o cotidiano dos programas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVIM, Davis Moreira. O que é um contradispositivo? In: **Cadernos de subjetividade**. São Paulo: PUC-SP, 2012.
- ARANTES, Ester M. M. **A reforma das prisões, a Lei do Ventre Livre e a emergência da categoria**. Página do Conselho Federal de Psicologia, Brasília, 10 dez. 2008.
- ARENDDT, Hannah. A crise na educação. In: **Entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.
- ARENDDT, Hannah. **A Promessa da Política**. Rio de Janeiro: DIFEL, 2010.
- AVELINO, Camila B. S. Nas fronteiras da liberdade: “a organização do trabalho” na Revista Agrícola de Sergipe após a abolição (1905-1908). **Revista do Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe** / Instituto Histórico e Geográfico de Sergipe: dossiê historiografia educacional sergipana, Aracaju, Nº 41, 2011. Disponível em: <http://www.ihgse.org.br/revistas/41.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2012.
- BRITO, Ênio José da Costa. Encruzilhadas da liberdade - história de escravos e libertos na Bahia. In: **Revista de Estudos da Religião**, p. 85-93, jun. 2010.
- CEDICA. **Estatuto da criança e do adolescente e legislação congênere**. Porto Alegre: CEDICA, 2011.
- CMAS. Proposta da comissão de análise dos projetos de trabalho educativo. Biblioteca do FORTE, Porto Alegre, 1997.
- COSTA, Antonio Carlos Gomes da. De menor a cidadão. In: MENDES, Emílio Garcia; COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
- DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Felix. **Mil Platôs Vol. 1**. Rio de Janeiro: Ed. 34, 1995.
- DELEUZE, Gilles. **Foucault**. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- DELEUZE, Gilles. O que é um dispositivo? In: **Michel Foucault, filósofo**. Barcelona: Gedisa, 1990.
- FASC. Programa trabalho educativo. Coordenação da Rede Básica, Porto Alegre, 2010.
- FERLA, Alcindo Antônio; FISCHER, Nilton Bueno & VENZON, Haidê Allegretti. **Educação popular e trabalho educativo: os desafios de uma experiência de geração de renda**. Biblioteca do FORTE, Porto Alegre, 1994.
- FOUCAULT, Michel. A ética do cuidado de si como prática da liberdade. In: **Ditos & Escritos V – Ética, Sexualidade, Política**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do Poder**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. O sujeito e o poder. In: DREYFUS, Hubert L. **Michel Foucault**, uma trajetória filosófica. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território e população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

FUNCRIANÇA. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/fundocrianca/default.php?p_secao=10>. Acesso em: 19 dez. 2012.

GEISLER, Adriana. Revisitando o conceito de cidadania: notas para uma educação politécnica. **Trabalho, educação e saúde**, v. 4, n. 2, p. 355-378, Rio de Janeiro, 2006.

GONÇALVES, Hebe Signorini (Org.). **Organizações não-governamentais: solução ou problema?**. São Paulo: Estação Liberdade, 1996.

GOULART, Marcos. **Incursões biopolíticas: o poder jovem nas tramas da arena pública**. Dissertação de mestrado, UFRGS, 2011.

GOVERNO PROVISÓRIO da Republica dos Estados Unidos do Brazil. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. **Coleção das Leis do Brasil**. Rio de Janeiro, vol. Fasc. X, p. 2664, dez. 1890. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 fev. de 2013.

GOVERNO PROVISÓRIO da Republica dos Estados Unidos do Brazil. Decreto nº 1.313, de 17 de fevereiro de 1891. Estabelece providencias para regularisar o trabalho dos menores empregados nas fabricas da Capital Federal. **Coleção das Leis do Brasil**. Rio de Janeiro, vol. 3, p. 326, dez. 1891. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1313-17-janeiro-1891-498588-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10 jan. de 2013.

GOVERNO PROVISÓRIO da Republica dos Estados Unidos do Brazil. Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890. Promulga o Código Penal. **Coleção das Leis do Brasil**. Rio de Janeiro, vol. Fasc. X, p. 2664, dez. 1890. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 fev. de 2013.

HADLER, Oriana Holsbach; GUARESCHI, Neuza M. F. Nas trilhas do sujeito jovem: entre práticas de institucionalização e políticas públicas. In: **Revista Mnemosine**. Vol.6, nº1, 2010.

HILLESHEIM, Betina; CRUZ, Lilian Rodrigues. Risco, vulnerabilidade e infância: algumas aproximações. In: CRUZ, Lilian Rodrigues da; GUARESCHI, Neuza (orgs.). **Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

JUÍZO. Direção: Maria Augusta Ramos, Produção: Diler Trindade. Rio de Janeiro: Diler & Associados; Nofoco Filmes, 2007, cópia digital.

KOHN, Jerome. Introdução à Promessa da Política. In: ARENDT, Hannah. **A Promessa da Política**. Rio de Janeiro: DIFEL, 2010.

LARA, S. H. Escravidão, cidadania e história do trabalho no Brasil. **Projeto História**, São Paulo, v. 16, p. 25-38, 1998.

MARQUESE, Rafael de Bivar. A dinâmica da escravidão no Brasil: resistência, tráfico negreiro e alforrias, séculos XVII a XIX. In: **Revista Novos Estudos**, nº 74, 2006.

MENDES, Emílio Garcia; COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MENDES, Emílio Garcia. História da criança como história do seu controle. In: MENDES, Emílio Garcia; COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **Das necessidades aos direitos**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

PINHEIRO, Luciana de Araujo. Práticas de assistência e estratégias de controle social para a moralização da infância pobre e/ou desviante (1880-1927). In: **XIV Encontro Regional de História da ANPUH-RIO: Memória e Patrimônio**, 2010, Rio de Janeiro. Anais do XIV Encontro Regional de História da ANPUH-Rio: Memória e Patrimônio. Rio de Janeiro: NUMEM, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL de Porto Alegre. Decreto Nº 11.469, de 28 de março de 1996. Regulamenta o Conselho Municipal de Porto Alegre, criado pela Lei Complementar nº 352, de 08 de agosto de 1995 e dá outras providências. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 02 abr. 1996. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/decreto_11.469.pdf>. Acesso em: 17 nov. de 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL de Porto Alegre. Decreto Nº 15.597, de 22 de junho de 2007. Regulamenta a Lei Complementar nº 559, de 29 de dezembro de 2006, e altera o inciso I do artigo 3º do Decreto nº 11.469, de 28 de março de 1996. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 2 jul. 2007b. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/decreto_15.597_07.pdf>. Acesso em: 17 nov. de 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL de Porto Alegre. Edital Nº 001/97. **Correio do Povo**, Porto Alegre, RS, 25 fev. 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL de Porto Alegre. Edital Nº 01/98. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 2 abr. 1998.

PREFEITURA MUNICIPAL de Porto Alegre. Lei Complementar Nº 628, de 17 de agosto de 2009. Consolida a legislação municipal que dispõe sobre a defesa dos direitos da criança e do adolescente e revoga o art. 13 da Lei nº 9.693, de 29 de dezembro de 2004, e as Leis nos 6.787, de 11 de janeiro de 1991; 7.207, de 30 de dezembro de 1992; 7.394, de 28 de dezembro de 1993; 7.453, de 6 de julho de 1994; 7.497, de 21 de setembro de 1994; 7.595, de 17 de janeiro de 1995; 7.697, de 10 de novembro de 1995; 7.707, de 23 de novembro de 1995; 7.859, de 8 de outubro de 1996; 8.067, de 18 de novembro de 1997; 8.098, de 22 de dezembro de 1997; 8.162, de 20 de maio de 1998; 8.554, de 13 de julho de 2000; 9.126, de 27 de maio

de 2003; 9.432, de 20 de abril de 2004; 9.632, de 7 de dezembro de 2004; 9.689, de 28 de dezembro de 2004; 9.895, de 23 de dezembro de 2005; e 10.179, de 21 de março de 2007. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 17 de ago. 2009. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030621.DOCN.&l=20&u=/netahtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL de Porto Alegre. Lei Complementar Nº 352, de 08 de agosto de 1995. Dispõe sobre a política de assistência social no Município e dá outras providências. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 10 ago. 1995. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/lei_complementar_352.pdf>. Acesso em: 17 nov. de 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL de Porto Alegre. Lei Complementar Nº 559, de 29 de dezembro de 2006. Altera os incisos do art. 9º da Lei Complementar nº 352, de 8 de agosto de 1995, e alterações posteriores, que dispõe sobre a política de assistência social no Município e dá outras providências, excluindo a representação do Poder Executivo Estadual e do Poder Executivo Federal no Conselho Municipal de Assistência Social e aumentando para 20 (vinte) o número de representantes do Poder Executivo Municipal nesse Conselho. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 9 jan. 2007a. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/lei_complementar_559.pdf>. Acesso em: 17 nov. de 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL de Porto Alegre. Lei Complementar Nº 640, de 9 de março de 2010. Altera o inc. I e sua al. “a” do “caput” do art. 28, o inc. II do art. 29, a al. “b” do inc. IV e os incs. XIII e XIV do art. 31, o art. 41, o “caput” e o § 2º, “caput”, do art. 42, o parágrafo único do art. 46, o “caput” e seus incs. IV, V, VI, IX e X e o § 1º do art. 48, o art. 49, o “caput” do art. 50, o art. 51, o art. 55, o “caput” e o parágrafo único do art. 56, o art. 57, o art. 58, o art. 61, os incs. I e II do art. 62, os incs. IV, V, VI, VII, VIII, X e XI e a al. “b” do inc. IX do art. 67, o “caput” do art. 69, o art. 74, o art. 75, o art. 76, o art. 77, o art. 79, o art. 84, o “caput” do art. 85, o art. 88, o “caput” do art. 90, o art. 94, o “caput” e o § 2º do art. 100, o art. 104, os incs. II e III do “caput” do art. 115, renomeia o Capítulo VIII e sua Seção I no Título II, o parágrafo único do art. 48, a Seção II e sua Subseção I no Capítulo VIII do Título II, o parágrafo único do art. 52, o parágrafo único do art. 64, a Subseção IV da Seção II do Capítulo VIII do Título II, inclui art. 46-A, inc. XI e §§ 2º e 3º no art. 48, art. 48-A na Seção I do Capítulo VIII do Título II, art. 48-B na Seção I do Capítulo VIII do Título II, § 2º no art. 52, art. 63-A na Subseção II da Seção II do Capítulo VIII do Título II, art. 63-B na Subseção II da Seção II do Capítulo VIII do Título II, §§ 2º e 3º no art. 64, Seção III-A no Capítulo VIII do Título II, Seção III-B no Capítulo VIII do Título II, art. 81-A, inc. V no “caput” do art. 111, art. 115-A e Seção VI-A no Capítulo VIII do Título II e revoga o § 1º do art. 28, o inc. II do § 2º e o § 3º do art. 42, o art. 44, o parágrafo único do art. 54, os §§ 1º e 2º do art. 69, o art. 70, o art. 71, o art. 72, o art. 73, o parágrafo único do art. 92, o art. 93, o inc. III do art. 101, o art. 103, o inc. IV do art. 115 e o § 1º do art. 137, todos na Lei Complementar nº 628, de 17 de agosto de 2009, dispendo sobre a política municipal de defesa dos direitos da criança e do adolescente. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, RS, 16 de mar. 2010. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030986.DOCN.&l=20&u=%2Fmetahtml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL de Porto Alegre. Lei Nº 6787, de 11 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política de atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente no Município, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Porto Alegre, RS, 14 jan. 1991. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/6787>>. Acesso em: 6 set. de 2012.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Federativa do Brasil. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. **Coleção das Leis do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1927. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm>. Acesso em: 10 jan. de 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA Federativa do Brasil. Decreto nº 4.547, de 22 de Maio de 1922. Mantém a autorização conferida ao Governo pelo art. 3º, n. 1, da lei n. 4.242, de 5 de janeiro de 1921, alterando-se, porém, as letras a e e. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 25 maio 1922. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4547-22-maio-1922-568269-publicacaooriginal-91652-pl.html>>. Acesso em: 20 fev. de 2013.

RIO GRANDE DO SUL. **Documentos da escravidão**: catálogo seletivo de cartas de liberdade. Vol. 1. Porto Alegre: Acervo dos Tabelionatos de municípios do interior do Rio Grande do Sul, 2006.

RODRIGUES, José. Qual cidadania, qual democracia, qual educação?. **Trabalho, educação e saúde**, v. 4, n. 2, p. 417-430, Rio de Janeiro, 2006.

SANT'ANNA, Denise Bernuzzi de. **Corpos de passagem**: ensaios sobre a subjetividade contemporânea. São Paulo: Estação Liberdade, 2001.

SANTOS, A. S. As relações de trabalho na pós-Abolição: uma discussão historiográfica. In: **XX Ciclo de Estudos Históricos**, 2009, Ilhéus - BA. XX Ciclo de Estudos Históricos, 2009.
SANTOS, A. S. As relações de trabalho na pós-Abolição: uma discussão historiográfica. In: **XX Ciclo de Estudos Históricos**, 2009, Ilhéus - BA. XX Ciclo de Estudos Históricos, 2009.

SENADO FEDERAL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf>. Acesso em: 25 jan. de 2013.

SENADO FEDERAL. Decreto nº 16.272, de 20 de dezembro de 1923. Aprova o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, RJ, 21 dez. 1923. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=16272&tipo_norma=DEC&data=19231220&link=s>. Acesso em: 10 jan. de 2013.

SOUZA, Edinélia Maria Oliveira. A liberdade e o trabalho no pós-abolição: memórias de populações negras do Recôncavo Sul da Bahia. XIII Encontro de História ANPUH - Rio, 2008, Rio de Janeiro. Identidades - XIII Encontro de História ANPUH - Rio. Rio de Janeiro, 2008. v. 1. p. 70-80.

SPOSITO, Marília & CARRANO, Paulo César. *Juventude e políticas públicas no Brasil*. In: **Revista Brasileira de Educação**, n.24, p. 16-39, 2003.

SPOSITO, Marília & CARROCHANO, Maria. *A face oculta da transferência de renda para jovens no Brasil*. In: **Tempo Social, revista de sociologia da USP**, v. 17, n. 2, p. 141-172, 2005.

TOROSIAN, Sandra D.; RIVERO, Nelson E. Políticas públicas e modos de viver: a produção de sentidos sobre a vulnerabilidade. In: CRUZ, Lilian Rodrigues da; GUARESCHI, Neuza (orgs.). **Políticas públicas e assistência social: diálogo com as práticas psicológicas**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

WEINMANN, Amadeu de Oliveira. Dispositivo: um solo para a subjetivação. **Psicologia & sociedade**, v. 18, n. 3, p. 16-22, set./dez., Belo Horizonte, 2006.