



ANA TEREZA COUTINHO PENTEADO

**URBANIZAÇÃO E USOS DO TERRITÓRIO:
AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA
NA CIDADE DE CAMPINAS/SP**

CAMPINAS
2012



NÚMERO: 187/2012
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

ANA TEREZA COUTINHO PENTEADO

**URBANIZAÇÃO E USOS DO TERRITÓRIO:
AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA
NA CIDADE DE CAMPINAS/SP**

ORIENTADORA: PROFA. DRA. ADRIANA MARIA BERNARDES DA SILVA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestra em Geografia na Área de Análise Ambiental e Dinâmica Territorial.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA
DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA ANA TEREZA
COUTINHO PENTEADO E ORIENTADA PELA PROFA. DRA.
ADRIANA MARIA BERNARDES DA SILVA**

CAMPINAS
2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
CÁSSIA RAQUEL DA SILVA – CRB8/5752 – BIBLIOTECA “CONRADO PASCHOALE” DO
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
UNICAMP

P387u Penteadó, Ana Tereza Coutinho, 1982-
Urbanização e usos do território: as crianças e
adolescentes em situação de rua na cidade de Campinas
/ Ana Tereza Coutinho Penteadó. - Campinas, SP.:
[s.n.], 2012.

Orientador: Adriana Maria Bernardes da Silva.
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de
Campinas, Instituto de Geociências.

1. Urbanização – Campinas (SP). 2. Menores
abandonados – Campinas (SP) 3. Marginalidade social
(Menores) I. Silva, Adriana Maria Bernardes da Silva,
1967- II. Universidade Estadual de Campinas, Instituto
de Geociências. III. Título.

Informações para a Biblioteca Digital

Título em inglês: Urbanization and uses of the territory: the homeless children and adolescents in the city of Campinas/SP.

Palavras-chaves em inglês:

Urbanization – Campinas (SP)

Abandoned children

Social marginality (Children)

Área de concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial

Titulação: Mestra em Geografia.

Banca examinadora:

Adriana Maria Bernardes da Silva (Orientadora)

Catia Antonia da Silva

Maria Mónica Arroyo

Data da defesa: 27/08/2012

Programa de Pós-graduação em: Geografia



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA NA
ÁREA DE ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

AUTORA: Ana Tereza Coutinho Penteado

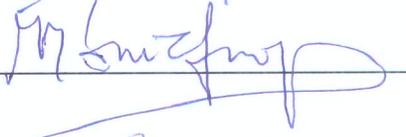
“Urbanização e usos do território: as crianças e adolescentes em situação de rua na cidade de Campinas/SP.”

ORIENTADORA: Profa. Dra. Adriana Maria Bernardes da Silva

Aprovada em: 27 / 08 / 2012

EXAMINADORES:

Profa. Dra. Adriana Maria Bernardes da Silva  Presidente

Profa. Dra. Maria Mónica Arroyo 

Profa. Dra. Cátia Antonia da Silva 

Campinas, 27 de agosto de 2012.

Aos meus pais, Abenir e Neusa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Professora Adriana, por ter me recebido no Programa de Pós-graduação do Instituto de Geociências e acreditado nesta pesquisa. Agradeço também pela paciência e orientação nos caminhos geográficos, pelas aulas, pelos diálogos, pelo incentivo;

Agradeço ao Programa de Pós-graduação, pelas oportunidades de participar do PROCAD no Rio Grande do Norte, do SICYurb em Lisboa; agradeço também à Val e à Gorete, pela disponibilidade e os sorrisos sempre;

Agradeço à CAPES pelo financiamento de um ano e meio desta pesquisa, o que verdadeiramente mudou a minha vida;

Aos Professores Márcio Cataia e Mónica Arroyo pelas reflexões proporcionadas durante as aulas, pela leitura do memorial de qualificação e pelas importantes sugestões e sensibilidade; agradeço igualmente à Professora Maria Adélia de Souza, pelas reflexões e caronas geográficas; aos Professores Mónica Arroyo, Catia Antonia da Silva, Vicente Lemos e Anita Burth Kurka por aceitarem fazer parte da banca de defesa desta dissertação;

Agradeço aos entrevistados e demais profissionais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério da Justiça, do Ministério da Saúde, do CONANDA, e do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua que contribuíram muito com esta pesquisa;

Agradeço aos amigos feitos na pós-graduação pela acolhida, pela disponibilidade e pelo apoio de todos; Especialmente agradeço ao Eduardo Sombini, pelo compartilhar de momentos tão importantes;

Aos amigos potiguares: como foi bom conhecer vocês! Especialmente agradeço o caloroso acolhimento na Terra do Sol e pelos diálogos geográficos: Luciana, Sandra, Curioso, Elaine, Bruno, Eli, Diegos. Igualmente agradeço ao Rodolfo, e às queridas Silvana e Flávia, por compartilharem momentos tão especiais;

Aos amigos geógrafos que me apresentaram o espaço geográfico e contribuíram para que esta etapa da minha vida acontecesse, agradeço a todos, e imensamente ao Sr. Mastrocola, à Flora, à Ana Paula Mestre, ao José Andrade; agradeço também os diálogos e apoio do Luisinho em meus devaneios iniciais;

Agradeço aos educadores da Casa Guadalupana com os quais aprendi tanto, a todos os profissionais da República Assistida e do CEVI que participaram do início desta etapa, e em especial à Eleida e Emelice; a todas as profissionais do CREAS de Sumaré que participaram do

final desta etapa, e especialmente agradeço à Juliana, Tatiana e Pilá, pela tamanha compreensão e generosidade na reta final de escrita desta dissertação;

Agradeço aos meninos e meninas que conheci e que me ensinaram tanto sobre a vida;

Agradeço à Patrícia Badari por testemunhar e apontar meus tropeços;

Agradeço pela compreensão e estímulo de todos os meus queridos amigos, em especial à Carol e Elvis pela força nos momentos finais e por deixar a casa verde mais alegre; e agradeço a existência, acima de tudo, dos queridos Mari, Bruno, Patrícia, Sueli e Ivo: como é bom fazer novas famílias neste mundo;

Agradeço à artista geógrafa Marina Moreto, pela existência poética, pelo apoio e incentivo desde o início até o fim deste instante tão longo; obrigada também pelos momentos de auxílio com a revisão e formatação do texto, e por ter cuidado de muitos dos afazeres tão pesados do cotidiano nos momentos em que eu não os enxergava;

Agradeço a toda minha família pela torcida de sempre e pelo amor, e agradeço especialmente aos meus pais, Abenir e Neusa, pela coragem, compreensão e amor que até aqui me sustentaram;

E sou extremamente grata ao universo e suas forças desconhecidas, pela harmonia e beleza dos encontros proporcionados durante todas as etapas desta pesquisa.

Há homens em esteiras, dormindo na rua como se estivessem em casa.

Não nos admiremos. Somos reflexos.

João do Rio



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

URBANIZAÇÃO E USOS DO TERRITÓRIO:
AS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA NA CIDADE DE CAMPINAS/SP

RESUMO

Dissertação de Mestrado

Ana Tereza Coutinho Penteado

Esta dissertação se propõe a analisar os usos do território e o processo de urbanização a partir da existência de crianças e adolescentes em situação de rua na cidade de Campinas/SP. Discutimos como uma determinada *urbanização corporativa*, que valoriza e desvaloriza o espaço urbano conforme os interesses das grandes empresas, provoca o deslocamento de algumas crianças e adolescentes das regiões e cidades periféricas para as áreas centrais, buscando no espaço público maneiras diversas de viver a vida privada. Igualmente, discutimos como os usos do espaço urbano das áreas centrais novamente afastam e escondem crianças e adolescentes em situação de rua. Para tanto, apresentamos as transformações da situação de rua de crianças e adolescentes imbricadas ao processo de urbanização da cidade, desde a sua constituição até os dias atuais, considerando a relação existente entre crianças e adolescentes em situação de rua e as políticas sociais e urbanas. Analisamos, ainda, como as recentes políticas sociais incidem na cidade, debatendo o adensamento normativo ocorrido a partir da década de 1980 que modificou as ações direcionadas aos pobres, os recentes planos federais para diminuição dos índices de pobreza, e as adaptações ocorridas na execução das normas no momento em que estas se territorializam na cidade de Campinas.

Palavras chave: Campinas, urbanização, crianças e adolescentes em situação de rua.



**UNIVERSITY OF CAMPINAS
INSTITUTE OF GEOSCIENCE**

**URBANIZATION AND USES OF THE TERRITORY:
THE HOMELESS CHILDREN AND ADOLESCENTS IN THE CITY OF CAMPINAS/SP.**

ABSTRACT

Master Degree Thesis

Ana Tereza Coutinho Penteado

This dissertation proposes to analyze the uses of the territory and the process of urbanization from the existence of homeless children and adolescents in the city of Campinas / SP. We discuss how a particular corporate urbanization, which values and devalues the urban space according to the interests of big business, causes the displacement of some children and teenagers from regions and cities peripheral to the central areas, seeking in the public space in different ways to live a private life. Also, we discuss how the uses of urban space in the central areas back away and hide homeless children and adolescents. Therefore, we present the transformations of homeless children and adolescents intertwined in the process of urbanization of the city, since its establishment until today, considering the relationship between homeless children and adolescents and the social and urban policies. We also analyze how the recent social policies affect the city, discussing the regulatory consolidation occurred from the 1980s that changed the actions targeted to the poor, recent federal plans to reduce the incidence of poverty, and the adjustments made in the implementation of the rules when they are territorialized in the city of Campinas.

Keywords: Campinas, urbanization, the homeless children and adolescents.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	XIX
LISTA DE QUADROS.....	XX
LISTA DE SIGLAS	XXI
INTRODUÇÃO.....	1
CAPÍTULO 1 A CIDADE DE CAMPINAS E A EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DE RUA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	5
1.1 O crescimento de Campinas e os menores abandonados.....	9
A gênese da cidade e das ações caritativas.....	9
A difusão do meio técnico e o início da segregação socioespacial em Campinas	14
A chegada das instituições filantrópicas na cidade e a nova situação da infância.....	22
O início da pobreza planejada na cidade	33
Campinas, uma metrópole corporativa.....	48
1.2 Crianças e Adolescentes em situação de rua e a cidade.....	64
Territorialidades construídas por meninos e meninas em Campinas	74
CAPÍTULO 2 TERRITÓRIO NACIONAL E POLÍTICAS SOCIAIS	81
2.1 As normatizações da área da infância	93
O Estatuto da Criança e do Adolescente.....	93
O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.....	100
2.2 A política de assistência social e as mudanças no território	111
Evolução do Financiamento da Política de Assistência Social.....	118
2.3 Uma nova forma de regulação: Os Planos interministeriais.....	137
A Política Nacional para a População em Situação de Rua	137
O Plano Brasil Sem Miséria	142
O Plano Crack, é possível vencer!.....	148
CAPÍTULO 3 AS NORMAS E O LUGAR	153
3.1 Rebatimentos da política federal no lugar	156
Contexto de Campinas antes da PNAS e do SUAS.....	156
A transformação das ações a partir do Sistema Único de Assistência Social	162
A inconsistência das ações de saúde para meninos e meninas em situação de rua	174
A Casa Guadalupana, as operações Tolerância Zero e a perversidade na cidade.....	182
3.2 E agora, Campinas?	204
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	219
REFERÊNCIAS	223

LISTA DE SITES CONSULTADOS	233
ANEXO 1	235
Índice de Exclusão Social – Mapa da Vulnerabilidade Social da Cidade de Campinas	235
ANEXO 2	236
Trecho do pronunciamento da Presidente da República Dilma Rousseff, 22/12/11	236
ANEXO 3	237
Trecho do pronunciamento do Ministro da Saúde Alexandre Padilha, 13/04/12	237
ANEXO 4	238
Trecho do pronunciamento do Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo, 13/04/12	238
ANEXO 5	240
“Estamos usando o crack”	240
ANEXO 6	242
Informativo do Mandato do vereador Sérgio Benassi para a região do Botafogo – setembro de 2009	242

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 3.1 - “Propaganda sobre a Casa Guadalupana no jornal Folha Campinas, 28 de Abril de 2002.” Fonte: MORETO, Marina, 2011, p.198	184
Figura 3.2 - Arquitetura anti-indesejáveis sob viaduto de Campinas 2007. Autor: Tiago Macambira In: MELGAÇO, 2010.	188
Gráfico 2.1 - Evolução dos recursos para Assistência Social entre 2002 e 2011, em bilhões.	119
Gráfico 2.2- Participação dos recursos da Assistência Social (em %) no orçamento total da União e no orçamento da Seguridade Social.	120
Gráfico 2.3- Composição do Gasto Social Federal por área de atuação, entre 1995 e 2009.	122
Gráfico 2.4 - Porcentagem dos setores que compõem as Taps	127
Gráfico 2.5 - Número de CRAS, CREAS, Centro POP e Entidades Privadas, em 2011	131
Mapa 2.1 - - Percentual da População Extrema Pobreza 2000 – IBGE	132
Mapa 2.2 - Percentual da População Extrema Pobreza 2010 – IBGE	133
Mapa 2.3 - Municípios e queda de pobreza	134

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 - População de Campinas – 1767 a 1854	10
Quadro 1.2 - População de Campinas – 1822 - 1900.....	15
Quadro 1.3 - População de Campinas entre 1960 e 1980	40
Quadro 1.4 – Dados Comparativos	58
Quadro 1.5- Pobreza absoluta em Campinas	60
Quadro 2.1 - Síntese das principais transformações nas	86
Quadro 2.2 – Medidas de Proteção e Medidas Socioeducativas.....	96
Quadro 2.3 – Propostas Operacionais do Plano Nacional.....	108
Quadro 2.4 - Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2009, por área de atuação – em % do PIB	125
Quadro 2.5 - Percentual de população em extrema pobreza	135
Quadro 2.6 – Principais ações do Plano Brasil Sem Miséria	143
Quadro 2.7 - Ampliação de unidades do SUAS por região do Brasil.....	145
Quadro 2.8 - Unidades da federação com adesão ao Programa do Governo Federal	150
Quadro 3.1 - Principais fixos públicos – 2001-2004.....	161
Quadro 3.2 - Mudanças na “abordagem social de rua” – 2004-2007	166
Quadro 3.3 – Serviços que prestavam atendimento – 2007 a 2010	173
Quadro 3.4 – Eixos operacionais do Plano Municipal	206

LISTA DE SIGLAS

APOT	Associação Promocional Oração e Trabalho
CAMIM	Centro de Atendimento a Migrantes, Itinerantes e Mendicantes
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAPS I	Centro de Atenção Psicossocial Infantil
CEDAP	Centro de Educação e Assessoria Popular
CEDECA	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente
CEPROMM	Centro de Estudos e Promoção da Mulher Marginalizada
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COFISC	Comitê Gestor de Fiscalização Integrada
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAISA	Centro de Referência e Atenção Integral à Saúde do Adolescente
CRAMI	Centro Regional de Atenção aos Maus Tratos na Infância
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
ESCCA	Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEAC	Federação das Entidades Assistenciais de Campinas
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem Estar do Menor
GSF	Gasto Social Federal
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEST	Instituto de Desenvolvimento Sustentável
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISN	Instituto Souza Novaes
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MINC	Ministério da Cultura
MJ	Ministério da Justiça
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MNPR	Movimento Nacional da População de Rua
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPO	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NEPP	Núcleo de Estudos de Política Pública
OG	Organização Governamental
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSSJB	Obra Social São João Bosco
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a famílias e indivíduos
PDT	Partido Democrático Trabalhista

PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PLG	Planos Locais de Gestão
PMC	Prefeitura Municipal de Campinas
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPDI	Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado
PT	Partido dos Trabalhadores
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMC	Região Metropolitana de Campinas
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SANASA	Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SMCAIS	Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social
SMCTAIS	Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
SSCF	Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TAPS	Transferências Públicas de Assistência, Previdência e Subsídios
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UTB	Unidades Territoriais Básicas

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa nasceu da leitura da obra “O Espaço do cidadão” em um momento de intensa reflexão sobre a prática profissional desenvolvida com crianças e adolescentes em situação de rua na cidade de Campinas – SP¹.

A força contida na frase “cada homem vale pelo lugar onde está” (SANTOS, 1998, p.81) auxiliou na interpretação de diversas situações em que vinham sendo colocados meninos e meninas “de rua” e, juntamente com o trecho abaixo, fez nascer as primeiras inquietações e hipóteses levantadas para o desenvolvimento da pesquisa:

A localização das pessoas no território é, na maioria das vezes, produto de uma combinação entre forças de mercado e decisões de governo. Como o resultado é independente da vontade dos indivíduos atingidos, frequentemente se fala de migrações forçadas pelas circunstâncias a que se alude acima. Isso equivale também a falar de localizações forçadas. Muitas destas contribuem para aumentar a pobreza e não para suprimir ou atenuar.

Uma política efetivamente redistributiva, visando a que as pessoas não sejam discriminadas em função do lugar onde vivem, não pode, pois, prescindir do componente territorial. É a partir dessa constatação que se deveria estabelecer como dever legal – e mesmo constitucional – uma autêntica instrumentação do território que a todos atribua, como direito indiscutível, todas aquelas prestações sociais indispensáveis a uma vida decente e que não podem ser objeto de compra e venda no mercado, mas constituem um dever impostergável da sociedade como um todo e, neste caso, do Estado. (SANTOS, 1998, p. 112, 113)

Estas reflexões iniciais e a experiência empírica com o tema despertaram o interesse pela Geografia e o desejo de aprofundar a compreensão do processo de urbanização do município de Campinas, a partir da existência de crianças e adolescentes em situação de rua.

Entendemos a situação de rua como uma questão social originada sobretudo na pobreza urbana, ou seja, nos aspectos da pobreza decorrentes da urbanização (SANTOS, 2009a). Por isso, acreditamos que analisar os usos do território e o processo de urbanização a partir das consequências perversas dessa pobreza – consequências essas que produzem escassez e levam indivíduos ou famílias inteiras a buscar possibilidades de sobrevivência e novos sentidos de existência nas ruas, em especial naquelas dos centros urbanos – pode contribuir para uma melhor

¹ A partir do trabalho que desenvolvi como assistente social em diversos projetos, serviços públicos e Organizações Não Governamentais (ONGs) desde o ano de 2005 com crianças e adolescentes em situação de rua, foi possível construir reflexões acerca desta problemática na cidade de Campinas, até a chegada ao Mestrado em Geografia, efetivamente, em 2010.

compreensão da pobreza que sustente novos estudos urbanos e de planejamento de políticas públicas.

Deste modo, neste trabalho analisamos a circulação de crianças e adolescentes em situação de rua em relação às transformações dos usos do território, compreendendo que “é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social” (SANTOS, 2005, p. 255).

A discussão sobre a pobreza urbana e a forma encontrada pela sociedade e pelo Estado brasileiro para intervirem na questão aparecem em todo o trabalho, visto que, embutidas nesta discussão estão a gênese e as transformações do fenômeno de crianças e adolescentes em situação de rua.

Para isso, apresentamos a “evolução” da situação de rua juntamente com o processo de urbanização da cidade, apontando como, historicamente, foi se dando o tratamento dispensado aos pobres, especificamente às crianças pobres.

A relação de crianças e adolescentes em situação de rua com as diversas políticas sociais é recente – especialmente com as políticas sociais de saúde, educação, habitação, cultura etc. Há, por outro lado, uma ligação intrínseca com a política de assistência social, desde quando esta não era considerada uma política social, mas desenvolvida somente como forma de caridade. Do mesmo modo, também historicamente, entendemos que a repressão, hoje realizada pela política de segurança pública, foi uma das ações desenvolvidas. Apresentamos, então, como ações de caridade e repressão se constituíram no tempo — em consonância com o crescimento da cidade de Campinas e de uma pobreza planejada (SANTOS, 2003).

O tratamento dispensado às crianças “abandonadas” em Campinas – condicionada por iniciativas nacionais – foi importante para o desenvolvimento de um tipo de urbanização, denominada corporativa. Segundo Santos (2009c), a urbanização corporativa

constitui um receptáculo das conseqüências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais (SANTOS, 2009c, p. 105).

No decorrer do texto procuramos discutir como este tipo de urbanização corporativa que se dá também em Campinas tem provocado nos últimos anos o deslocamento de inúmeras pessoas – e dentre elas especificamente crianças e adolescentes – das regiões e cidades periféricas para as áreas centrais da cidade e, principalmente, como os usos do espaço urbano das áreas

centrais pelos ou para os interesses do mercado imobiliário das grandes empresas empurram os meninos e meninas para outros locais, no intuito de afastar, conter ou ainda esconder essa forma de vida presente e criada por essa cidade corporativa.

No entanto, nos anos 1980, com a formação socioespacial brasileira em plena transformação, fruto das lutas por redemocratização do país, ocorreram avanços normativos que se adensaram em anos posteriores e transformaram o território usado por meninos e meninas em situação de rua, posto que têm sido criadas infraestruturas e ações direcionadas à população pobre em todo país.

Analisamos o atual momento de organização das políticas sociais e normatização do território, que é uma das características do período atual, e no rebatimento dessas políticas no lugar coube-nos a pergunta: e agora, Campinas? Ou seja, discutimos finalmente como esta cidade corporativa incorpora os avanços de cidadania e democracia no momento em que também está disposta a se revalorizar economicamente. Como se dá a disputa entre a esfera econômica e a esfera social, a local e a nacional, ou seja, como a cidade lida com as suas necessidades?

A disputa pelo território, a construção de territorialidades por meninos e meninas na cidade de Campinas aparece então, no decorrer do trabalho, mediada pela análise do processo de urbanização da cidade de Campinas e do país, assim como pela racionalidade que as políticas sociais adquiriram no atual período técnico científico informacional.

A gestão administrativa das políticas sociais imposta pela urbanização corporativa que prioriza os recursos em detrimento das necessidades humanas pode ser verificada a partir da apropriação do conceito de território, que tem sido utilizado pelos textos e discursos das políticas sociais, embora na execução das ações, muitas vezes ele desaparece, ou torna-se inerte. Ora, o que significa afirmar que as ações das políticas sociais devem acontecer no território? Que território é este que tem sido apontado indiscriminadamente, mas pouco ouvido ou analisado de fato?

Por isso, acreditamos que privilegiar uma discussão a respeito de um tema tão importante como a pobreza urbana, e sua relação com um tipo de urbanização escolhida para o desenvolvimento da cidade, nos dá a condição – esperamos – de contribuir para uma compreensão diferenciada da cidade e, por conseguinte, da urbanização brasileira.

Do mesmo modo, a discussão sobre as políticas sociais e sua incidência no lugar – ou seja, como os princípios e normas que procuram assegurar cidadania desembocam e são levados a

cabo numa cidade grande – pode nos propiciar um olhar diferenciado acerca dessas políticas e do funcionamento do pacto federativo, a partir do desvelamento de questões que estão entre a esfera nacional e a local.

Os dados apresentados e analisados são frutos de levantamento bibliográfico, levantamento de dados em fontes secundárias, entrevistas e trabalhos de campo realizados, e experiências vividas diretamente com meninos e meninas, dentro de um cotidiano profissional ocorrido em unidades e serviços das políticas sociais de assistência social e saúde em Campinas/SP até o ano de 2010.

A discussão está dividida em três capítulos.

No primeiro capítulo analisamos o processo de urbanização da cidade de Campinas a partir de situações geográficas pretéritas e atuais, que evidenciam a relação entre a urbanização de Campinas e a constituição / transformação do uso do território por crianças e adolescentes em situação de rua. Discutimos também os conteúdos da situação de rua de crianças e adolescentes, a partir da compreensão de que os meninos e meninas têm um conhecimento da cidade que se reproduz na mobilidade. Para isso, também são apresentados elementos que indicam como eles constituem redes de solidariedade e estratégias de sobrevivência.

No segundo capítulo discutimos o território nacional e as políticas sociais, no intuito de compreender o adensamento normativo ocorrido a partir da década de 1980. A partir de então um complexo conjunto normativo passou a regular as atuais políticas sociais para garantias de direitos. Concomitantemente, tem ocorrido uma intensa divulgação de redução dos índices de pobreza.

No terceiro capítulo é retomada a análise sobre a cidade de Campinas, supondo que a implementação das normas modifica o território usado. São analisadas as recentes transformações dos fixos e fluxos urbanos direcionados às crianças e adolescentes em situação de rua. Trata-se de transformações decorrentes da racionalidade da política federal, mas que a partir da força do lugar ganham conteúdos específicos.

Capítulo 1 A CIDADE DE CAMPINAS E A EVOLUÇÃO DA SITUAÇÃO DE RUA DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES



O espaço se dá ao conjunto dos homens que nele se exercem como um conjunto de virtualidades de valor desigual, cujo uso tem de ser disputado a cada instante, em função da força de cada qual.

Milton Santos

A periodização proposta neste trabalho foi tomada como um recurso de método voltado a auxiliar à compreensão do processo de urbanização e dos diferentes usos do território. Em cada momento delimitado buscamos analisar a situação considerando a inseparabilidade das categorias espaço e tempo². É possível, assim, visualizar a ordem, a duração e as combinações dos eventos³ que resultaram em continuidade temporal e coerência espacial (SANTOS, 2002), criando e recriando diferentes “situações de rua” de crianças e adolescentes.

Acreditamos que a atual situação de rua de crianças e adolescentes na cidade de Campinas tenha raízes na forma como essa cidade escolheu para aderir às propostas de modernização do território, privilegiando a segregação socioespacial.

Por isso, no primeiro item deste capítulo buscamos, através de um levantamento bibliográfico e de dados realizado, apresentar uma periodização para a cidade de Campinas construída através deste viés, relacionando a forma com que a sociedade e o estado lidaram com a problemática de pessoas nas ruas (o que inclui crianças e adolescentes e suas peculiaridades) e com os demais aspectos do desenvolvimento urbano.

O primeiro período se refere ao momento de constituição municipal, a partir do século XVIII, quando já são encontradas ações destinadas às crianças abandonadas e mendigos. A partir da segunda metade do século XIX, inicia-se uma nova fase em que são ampliadas as ações destinadas às crianças pobres, mas essas ocorrem ainda de forma principalmente privada na cidade, enquanto os códigos de posturas são as principais normativas municipais de organização territorial.

A epidemia da febre amarela ocorrida ao final do século XIX marca, para a nossa pesquisa, o terceiro período da cidade, em que foram expandidas as infraestruturas urbanas destinadas às crianças e adolescentes pobres e abandonados, assim como aos demais pobres da

²“Tempo, espaço e mundo são realidades históricas, que devem ser mutuamente conversíveis, se a nossa preocupação epistemológica é totalizadora. Em qualquer momento, o ponto de partida é a sociedade humana em processo, isto é, realizando-se. Essa realização se dá sobre uma base material: o espaço e seu uso; o tempo e seu uso; a materialidade e suas diversas formas; as ações e suas diversas feições” (SANTOS, 2002, p. 54).

³“Os eventos são individuais, mas não há eventos isolados. Eles são inter-relacionados e interdependentes e é nessas condições que participam de situações. Na realidade, somente há situações porque os eventos se sucedem, ao mesmo tempo em que se superpõem e interdependem. A interdependência dos eventos se dá em vários níveis. Todavia, dois desses níveis são os mais relevantes, ao menos do ponto de vista geográfico: o nível do mundo e o nível do lugar. Consideremos que o acontecer, isto é, os eventos, são consequência da existência dos homens sobre a Terra, agindo para realizar o Mundo. Onde escrevemos homens, leia-se, também, Estados, empresas, instituições de toda natureza, entidades que são, juntamente com os indivíduos, capazes de ação. Lembremos que ação e evento são movimentos imbricados” (SANTOS, 2002, p. 163).

cidade, os doentes, os loucos, os mendigos. A filantropia também desempenha o importante papel de disciplinar as crianças pobres moralmente, para reprodução das condições de trabalho estabelecidas a partir da abolição da escravidão.

Nesta fase, os conteúdos da pobreza e conseqüentemente da situação de rua aparecem de forma diferenciada das fases anteriores, o que vai ser agravado no quarto período de análise, ou seja, quando Campinas passa a adotar os Planos Municipais de reordenamento e revalorização urbana a partir de 1930, aprofundando a segregação socioespacial das camadas populares para as periferias pobres, e ampliando a institucionalização das crianças e adolescentes e outros segmentos da pobreza.

O último período de análise compreende o momento presente, em que há uma pobreza estrutural e planejada, ao tempo em que marcos normativos ocorridos a partir do final da década de 1980 modificam o paradigma de atenção às crianças e adolescentes em situação de rua.

Buscamos, pois, relacionar essas diferentes fases com o movimento geral da urbanização brasileira, especialmente no que diz respeito ao nosso recorte de pesquisa. Assim, são apresentados dados de crianças e adolescentes em situação de rua, sobre a normatização municipal e federal e também são apresentadas as ações que estão se dando em território brasileiro e que interferem no contexto campineiro.

Com relação ao último período elencado – de 1980 até os dias de hoje – apresentaremos as reflexões gerais dessa fase que serão desmembradas e detalhadas no decorrer do trabalho, uma vez que entendemos a Geografia como ciência do presente. As análises dos períodos pretéritos, desta forma, nos dão contribuições importantes para a compreensão da atual condição a que são colocados meninos e meninas considerados “de rua” em Campinas, e os usos do território no atual período serão aprofundados nos itens e capítulos posteriores.

Já no segundo item deste capítulo, a partir de reflexões produzidas graças a experiência vivenciada junto aos meninos e meninas nas ruas da cidade de Campinas, serão apresentadas reflexões acerca da situação de rua de crianças e adolescentes para a compreensão do fenômeno e das territorialidades construídas em anos recentes em Campinas.

Assim, neste primeiro capítulo, tentamos desvelar a conexão existente entre as referências históricas e estruturais que estão na gênese da situação de rua, e o cotidiano que se dá a partir da rua – valorizando este lugar como o espaço que permite os diversos acontecimentos.

1.1 O CRESCIMENTO DE CAMPINAS E OS MENORES ABANDONADOS

A GÊNESE DA CIDADE E DAS AÇÕES CARITATIVAS.

Desde o período de constituição da cidade de Campinas, a partir do final do século XVIII, encontramos registros da oferta de esmolas aos mendigos (incluindo crianças).

Naquele momento, era iniciada a constituição do núcleo urbano e Campinas ainda era denominada Vila de São Carlos⁴ (BAENINGER, 1996; CAMPINAS, 2004c).

Já no início do século XIX, a então chamada Vila de São Carlos se preparava para a futura constituição como cidade, sendo reconhecida como a maior produtora de açúcar do Estado de São Paulo (BAENINGER, 1996), ao tempo em que se iniciava a diversificação produtiva e o aumento da população.

A atividade açucareira e o sistema de circulação desenvolvido até então viabilizaram o surgimento de uma próto-rede urbana e as condições para o aumento da produção do café, cultura que vinha se difundindo desde 1805 (CAMPINAS, 2004c) e que posteriormente se tornaria o principal produto agrícola do município. Conforme destaca Semeghini (1991), “a condição de maior centro produtor e de núcleo estratégico no sistema de transportes impulsionou o crescimento urbano de Campinas e a diversificação de sua estrutura social” (SEMEGHINI, 1991, p. 19).

O crescimento populacional de Campinas deste período pode ser verificado através do Quadro 1:

4 A cultura da cana de açúcar impulsionou a transformação do bairro “Campinas do Mato Grosso de Jundiá” em “Freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiá” em 1774, trazendo migrantes, dentre eles índios e escravos recrutados para povoar a nova Freguesia e trabalhar na indústria açucareira que se instalou ente 1790 e 1795. Em 1797 a Freguesia passou a se chamar “Vila de São Carlos” e já possuía uma população de 2107 pessoas, “basicamente ocupados com a cana: 700 africanos, 330 agricultores, 550 mulheres brancas, 400 mulatos livres, 14 tropeiros, 9 comerciantes, 4 padres e **uma dúzia de mendigos**” (CAMPINAS, 2006, p. 23, grifo nosso)

Quadro 1.1 - População de Campinas – 1767 a 1854

Ano	Situação constitucional/denominação	População
1767	Bairro Campinas do Mato Grosso de Jundiáí	185
1775	Freguesia de Nossa Senhora da Conceição das Campinas do Mato Grosso de Jundiáí	247
1797	Vila de São Carlos	2.107
1822	Vila de São Carlos	7.367
1836	Vila de São Carlos	10.606
1854	Campinas	14.201

Fonte: BAENINGER, 1996; CAMPINAS, 2004c.

Diversas transformações principiavam no núcleo urbano como, por exemplo, o significativo aumento percentual da população envolvida no setor de serviços que passou de 5,7% em 1809, para 15,5% em 1829 (SEMEGHINI, 1991).

Campinas foi elevada à constituição de município em 1842, momento em que foi constituído “o marco institucional da cidade, em que deixa de ser apenas um caminho de passagem para as minas dos Goyazes para se tornar um dos importantes centros produtores de cana-de-açúcar do Estado de São Paulo” (BISNETO, 2009, p. 67).

Neste período também aparecem os primeiros relatos, ainda de forma incipiente, de adoção de crianças pobres, conforme aborda Martins (1998), e também a preocupação com a mendicância, como podemos verificar:

A 26 de outubro de 1845, uma proposta chegou a ser apresentada à Câmara, presidida por Querubim Uriel Ribeiro de Camargo e Castro, para que fosse multado em trinta mil réis o morador que fornecesse esmola a um “lázaros”. (MARTINS, 1998, p.22)

Notamos que esta proposta foi apresentada à Câmara apenas três anos após a instituição do município, ao mesmo tempo em que já ocorriam os primeiros casos de adoção das crianças pobres e abandonadas. Isso revela a preocupação com a mendicância e com a limpeza urbana, já na fase inicial de formação da cidade.

Desta forma, durante a primeira fase estabelecida para Campinas, verifica-se a preocupação com a infância pobre, com a esmola, com os doentes pelas ruas, no entanto estes aspectos da urbanização ainda não aparecem atreladas aos registros oficiais como se verifica a partir da segunda metade do século XIX. Também não haviam sido criadas ainda instituições específicas, aos moldes do que vinha ocorrendo no país.

Cabe contextualizar que as adoções das crianças consideradas “abandonadas”, segundo Marcilio (1998), iniciaram no país com a própria colonização, sendo configuradas como os

primeiros registros de práticas assistenciais no Brasil com relação a crianças e adolescentes – os chamados “expostos”.

As crianças nascidas fora do seio familiar acabavam sendo absorvidas pelas fazendas de engenho e, segundo Marcílio (1998), as famílias acolhiam e criavam as crianças por caridade, mas, em muitos casos:

os expostos incorporados a uma família poderiam representar um complemento ideal de mão de obra gratuita. Por isso, criar um exposto poderia trazer vantagens econômicas; apenas com o ônus da criação – que, em alguns casos, recebia ajuda pecuniária da Câmara local ou da Roda dos Expostos – o ‘criador’ ou a ama de leite teriam mão de obra suplementar, e gratuita, mais eficiente do que a do escravo, porque livre e ligada a laços de fidelidade, de afeição e de reconhecimento. (MARCÍLIO, 1998, p. 137)

Nesta fase⁵ *caritativa* (MARCÍLIO, 1998), as Câmaras Municipais eram oficialmente responsáveis por encontrar meios de criar uma criança exposta, mas cumpriam essa função com relutância e dificuldades, havendo inúmeros casos de omissão e negligência. Em meados do século XVIII, com o crescente número de crianças abandonadas na organização da vida urbana, foram criadas as primeiras casas para receber essas crianças: algumas das “Santas Casas de Misericórdia”⁶ instituições que nasceram junto com a colonização e espalharam-se pelo Brasil, aceitaram administrar as *Rodas de Expostos* e a casa de *Recolhimentos para Meninas Pobres* (MARCÍLIO, 1998).

Ainda de acordo com a pesquisa realizada por Marcílio (1998), as Rodas de Expostos eram destinadas a proteção de bebês abandonados, funcionando de acordo com o mesmo modelo difundido pela igreja católica na Europa a partir do século XIII⁷, especialmente na Roda de

5 Estudos específicos sobre as ações tutelares que reproduziam o vínculo de dependência entre as crianças pobres e os antigos senhores em Campinas foram encontradas a partir da segunda metade do século XIX.

6 “/.../ nem toda Misericórdia brasileira incluiu entre suas obras assistenciais aquela de proteção à criança abandonada. Na verdade, bem poucas o fizeram” (MARCÍLIO, 1998, p. 147)

7 O abandono de bebês e crianças é encontrado na sociedade ocidental desde a antiguidade, com causas, motivações e intensidades diferentes em cada momento histórico. Nas escrituras do Antigo Testamento há exemplos centrais que demonstram a prática aceita para os costumes da época (como foi o caso de Moisés, abandonado numa cesta no Rio Nilo), chegando, inclusive, a ser regulamentado. A mitologia também relaciona inúmeros casos de abandono na Grécia clássica (como o abandono de Édipo e Júpiter), assim como Platão, em *A República*, e Aristóteles, na sua *Política*, também trataram do tema, como forma de controlar a prole dos pobres. Até o ano de 318 era permitido o infanticídio na Roma Imperial. “Ricos e pobres abandonavam filhos na Roma Antiga. As causas eram variadas: enjeitavam-se ou afogavam-se crianças mal formadas; os pobres, por não terem condições de criar os filhos, expunham-nos, esperando que um benfeitor recolhesse o infeliz bebê; os ricos, ou porque tinham dúvidas sobre a fidelidade de suas esposas ou porque já teriam tomado decisões sobre a distribuição de seus bens entre os herdeiros já existentes. Certos casos de abandono eram explicados por outras causas. Alguns pais abandonavam seus filhos em sinal de protesto político

Expostos da Misericórdia de Lisboa. Já os Recolhimentos foram criados para garantir a preservação da honra daquelas meninas que, tendo permanecido na Roda dos Expostos até os sete anos sem ter encontrado famílias para serem acolhidas, eram transferidas para o Recolhimento e ficavam a espera de colocação familiar ou casamento. Até a independência do Brasil, essas instituições limitaram-se apenas às cidades de Salvador, Rio de Janeiro e Recife, como mostra o estudo produzido por Baptista (2006):

Foi apenas no século XVIII que surgiram as primeiras instituições de proteção à criança abandonada. Foram implantadas as três primeiras rodas de expostos em terras brasileiras: em Salvador (1726), no Rio de Janeiro (1738) e em Recife (1789). (BAPTISTA, 2006, p. 26)

Acerca do sistema de rodas operado até então na Europa, acrescentamos, conforme Marcílio (1998) que:

O nome Roda – dado por extensão à casa dos expostos – provém do dispositivo de madeira onde se depositava o bebê. De forma cilíndrica e com uma divisória no meio, esse dispositivo era fixado no muro ou na janela da instituição. No tabuleiro inferior da parte externa, o expositor colocava a criancinha que enjeitava, girava a Roda e puxava um cordão com uma sineta para avisar à vigilante – ou Rodeira – que um bebê acabara de ser abandonado, retirando-se furtivamente do local, sem ser reconhecido. (MARCÍLIO, 1998, p. 57)

As crianças recolhidas eram batizadas, amamentadas e criadas. Idealmente os meninos eram inseridos em ofícios e as meninas eram encaminhadas ao casamento. No entanto, a mortalidade era bastante elevada nas instituições europeias, havendo casos em que apenas 13% das crianças chegavam ao sexto ano de vida. (MARCÍLIO, 1998).

Nos mesmos moldes deste sistema, as crianças acolhidas nas Casas dos Expostos na colônia brasileira eram cuidadas por um determinado período, mas grande parte acabava

contra a vontade dos deuses, por exemplo.” (MARCILIO, 1998, p. 25). A tradição judaica e romana foi passada para os cristãos romanos, no entanto a partir do século V, “o espírito cristão influiu na compaixão pelos pequeninos e pelo respeito às suas vidas” (idem, p. 29). Durante a Idade Média, a caridade passou a ser considerada valor espiritual e os pobres eram aconselhados a aceitar o mal com resignação, já que a pobreza passou a ser tratada como um desígnio de Deus. E, com o aumento populacional entre os séculos VII e XIII, houve também o aumento dos infortúnios e da miséria. A demanda passou a ser maior do que a capacidade de atendimento dos mosteiros e hospitais monásticos, que ofereciam assistência de enfermagem e abrigo para peregrinos, andarilhos e crianças abandonadas. Foi neste contexto que surgiram as obras de misericórdia (que depois se transformaram em casas dos expostos), ao tempo em que “multiplicaram-se os leprosários, as albergarias, os hospícios, as mercearias, os asilos, etc.” (idem, p. 41).

morrendo⁸ (MARCÍLIO, 1998; BAPTISTA, 2006) ou indo para as ruas, como aponta Vangrelino (2004):

Aos 7 ou 8 anos, os meninos eram explorados em seu trabalho, realizando tarefas como aprendizes, ou perambulavam pelas ruas, vivendo de esmolas ou de pequenos furtos. As meninas eram enviadas às casas de família para o trabalho doméstico ou para casa de órfãs desvalidas. (VANGRELINO, 2004, p.22)

As instituições funcionavam precariamente, com recursos insuficientes “e na maioria dos casos em prédios improvisados, acanhados, insalubres, sem móveis, berços, água encanada, esgoto, luz, ventilação” (MARCÍLIO, 1998, p. 161).

Nas cidades em que não havia estas instituições (ou mesmo nas cidades em que existiam as instituições caritativas) as crianças tidas como abandonadas eram igualmente acolhidas por algumas famílias consideradas *caridosas*, como verificamos na constituição do núcleo urbano campineiro.

As grandes instituições (destinada tanto às crianças, como aos andarilhos e doentes) foram difundidas a partir do modelo europeu – principalmente as instituições portuguesas – por todo o Brasil, e ainda que Campinas não tenha participado do primeiro momento de implantação, posteriormente seguiu a mesma tendência.

As instituições destinadas a acolher crianças pobres, aos moldes do que vinha acontecendo nas maiores cidades do país, foram criadas em Campinas somente no final do século XIX. Antes disso, as ações direcionadas tanto a essas crianças como aos mendigos e doentes foram resolvidas, como vimos, principalmente por meios individuais e privados.

A adoção dos pequenos e a prática de esmolas aos doentes e pobres, em geral, eram exercidas e compreendidas como formas de caridade. No entanto, a partir da segunda metade do século XIX, com o aumento populacional e a diversificação da estrutura produtiva de Campinas, os termos abandono e caridade passam a ter também outros sentidos, conforme veremos a seguir.

⁸ “De todas as categorias que formaram a população brasileira, incluindo a dos escravos, a dos expostos foi a que apresentou os maiores índices de mortalidade infantil e de mortalidade em geral, pelo menos até o fim do século XIX. Não era incomum, nas Rodas de Expostos, a perda de 30% ou mais dos bebês, só no primeiro mês de vida. Mais da metade morria antes de completar o primeiro ano de existência. Apenas de 20 a 30% dos que foram lançados nas Rodas de Expostos chegaram à idade adulta” (MARCILIO, 1998, p. 237).

A DIFUSÃO DO MEIO TÉCNICO E O INÍCIO DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL EM CAMPINAS

A partir da segunda metade do século XIX, a produção do café superou a do açúcar em Campinas, marcando o início de uma nova fase para a cidade.

Logo na década de 1850, foram introduzidas as primeiras técnicas modernas de cultivo e beneficiamento do café (SEMEGHINI, 1991); chegaram os primeiros imigrantes, foi instalada a primeira máquina a vapor e também, segundo a análise realizada por Bisneto (2009):

Cria-se o Mercado Grande, os primeiros partidos políticos são estabelecidos e vemos o surgimento do primeiro jornal (Aurora Campineira) no mesmo ano em que o primeiro Código de Posturas é elaborado, em 1858; Há que se considerar também o advento da Lei de Terras de 1850 que de certa forma contribui para a criação de uma tensão entre ricos e pobres de onde morar a partir de uma nova demarcação e regularização das terras. (BISNETO, 2009, p. 60)

A criação do primeiro Código de Posturas, em 1858, introduziu uma série de exigências construtivas, sanitárias e estéticas na cidade. Mais do que isso, os Códigos de Posturas criados ao longo da segunda metade do século XIX, se constituíam em leis de âmbito municipal para disciplinar a nova vida urbana, revelando a necessidade de ordenamento territorial no momento de transição da cidade (CAMPINAS, 2004c).

Do mesmo modo, foi a partir da década de 1850 que o Juizado de órfãos – que até então zelava pelo universo familiar e questões de herança dos grandes proprietários – passou a se preocupar com os chamados *menores abandonados* “já que o primeiro processo de ação tutelar data de 1858” (BOTIN, 2007, p. 22).

A taxa de crescimento da população de Campinas entre os anos 1836 a 1854 foi maior do que a do município de São Paulo. Crescimento populacional que também superou as taxas de crescimento do Estado até 1874 (BAENINGER, 1996).

A cidade recebera seus primeiros imigrantes, porém, o aumento populacional se deu, até a década de 1870, principalmente devido ao mercado negreiro⁹. A presença de escravos na cidade era tão significativa que ela recebeu denominação de “Capital da Escravaria” como mostra o estudo produzido pela Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio

⁹ Em 1854 a população escrava representava 57,7% do total populacional (BAENINGER). De acordo com dados obtidos na Matriz de Periodização de Campinas, foi a partir de 1840 que Campinas se tornou o Centro do Mercado Negreiro. Em 1872, Campinas concentrava o maior contingente de escravos de todo o Império. (CAMPINAS, 2004c)

Ambiente de Campinas¹⁰. Após a década de 1870, o crescimento populacional expressa o aumento dos imigrantes¹¹ que foram utilizados para trabalhar em regime de colonato, nas ferrovias e nas máquinas de beneficiamento (SEMEGHINI, 1991).

É possível verificar este aumento populacional ocorrido no decorrer do século XIX através do Quadro 2:

Quadro 1.2 - População de Campinas – 1822 - 1900

Ano	População
1822	7.367
1854	14.201
1874	31.397
1886	41.253
1900	67.694

Fonte: BAENINGER, 1996; CAMPINAS, 2004c.

A partir da década de 1860, estabeleceu-se no Estado de São Paulo uma diferenciação econômica e regional, graças ao aumento da produção cafeeira no Oeste e, principalmente, às transformações do processo produtivo que acompanhavam a marcha do café pelo Estado (SEMEGHINI, 1991). Foi a partir daí que as funções urbanas de Campinas se ampliaram, e a cidade assumiu o “papel de polo regional, intermediando as atividades ligadas à produção, comercialização e transporte do café, absorvendo os estímulos do mercado em crescimento e do aumento do excedente gerado” (SEMEGHINI, 1991, p. 80).

Baeninger (1996) também aponta a ampliação das funções urbanas a partir da década de 1860 e a função de “polo regional de comércio e prestação de serviços” (BAENINGER, 1996, p. 28). De acordo com a autora:

10 “Referindo-se a Campinas, um jornal do Rio de Janeiro dirá da cidade: ‘síntese do Império do Brasil’. A alcunha tinha motivo apologético, mas revela um segundo dado básico: Campinas expande-se com escravos no exato momento da desescravização do Império. A população cativa de Campinas crescerá em 30% de 1854 a 1886. O município vai guardar a mais alta proporção entre livres e escravos no universo paulista, pois, em pleno momento de desescravização do País, 50% da população local era cativa (em 1872, cerca de 15 mil escravos), sendo também Campinas, em termos numéricos, o maior município escravista da principal área produtiva do país. Outras regiões do Oeste Paulista chegaram a aumentar em mais de 200% sua população cativa. Mas não superaram, em números absolutos, a população escrava de Campinas. Assim, quem recebeu de um jornal abolicionista a alcunha de ‘capital da escravaria’ foi Campinas. Mais: o município foi o maior mercado comprador e distribuidor de escravos da província paulista, e constituiu-se também numa sede da repressão armada aos escravos da região de Campinas.” (CAMPINAS, 2006, p. 27).

11 Em 1874 o número de mão-de-obra livre supera a mão-de-obra escrava, resultante da imigração, e a população campineira supera a paulista (SEMEGHINI, 1991; CAMPINAS, 2004c).

O núcleo urbano de Campinas destacava-se, nesse período, pela antiga função de centro comercial e de comunicação da antiga rota de Goiás e da região do açúcar, aumentando o número de estabelecimentos comerciais e já fazendo emergir um forte setor de serviços. (BAENINGER, 1996, p. 28)

Desta forma, a partir da década de 1860 passaram a ser desenvolvidas as condições para a consolidação futura de uma forte economia urbana e conseqüentemente, da industrialização e do aumento populacional. Essas condições estavam relacionadas ao desenvolvimento dos processos de trabalho, das técnicas de cultivo do café, e principalmente ao sistema de transportes, com a “inauguração da Estrada de Ferro Santos / Jundiá (São Paulo Railway, em 1867), acompanhada, no ano seguinte, pela constituição e incorporação da Companhia Paulista de Estrada de Ferro” (SEMEGHINI, 1991, p. 33).

A rede ferroviária representou uma grande revolução para a dinâmica cafeeira e, junto às demais transformações ocorridas especialmente na década de 1860, difundiram o meio técnico¹² e consolidaram a expansão do complexo cafeeiro paulista, estruturando uma diferenciação regional, tanto para a economia paulista como brasileira (SEMEGHINI, 1991).

Semeghini (1991) analisa que o papel de Campinas como eixo ferroviário, consolidou

a centralidade do município em relação a uma parcela do território paulista, então em acelerado processo de crescimento da produção cafeeira, com o concomitante aumento da população. Potencializava-se assim a antiga função do nó de transportes que caracterizava Campinas. (SEMEGHINI, 1991, p. 52)

No mesmo sentido, Albuquerque (2006) considera que a cidade pode ser considerada “um dos principais núcleos da fluidez do estado” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 30) já que as estradas de ferro “Cia Paulista de Vias Férreas e Fluviais” e “Cia Mogiana” articulavam o município tanto com a capital do Estado e com a cidade de Santos (porto de exportação) como com as cidades do interior.

12 Segundo Santos (2002): “O período técnico vê a emergência do espaço mecanizado. Os objetos que formam o meio não são, apenas, objetos culturais; eles são culturais e técnicos, ao mesmo tempo. /.../ Os objetos técnicos, maquinais, juntam à razão natural sua própria razão, uma lógica instrumental que desafia as lógicas naturais, criando, nos lugares atingidos, mistos ou híbridos conflitivos. Os objetos técnicos e o espaço maquinizado são *locus* de ações "superiores", graças à sua superposição triunfante às forças naturais. Tais ações são, também, consideradas superiores pela crença de que ao homem atribuem novos poderes - o maior dos quais é a prerrogativa de enfrentar a Natureza, natural ou já socializada, vinda do período anterior, com instrumentos que já não são prolongamento do seu corpo, mas que representam prolongamentos do território, verdadeiras próteses. Utilizando novos materiais e transgredindo a distância, o homem começa a fabricar um tempo novo, no trabalho, no intercâmbio, no lar. Os tempos sociais tendem a se superpor e contrapor aos tempos naturais” (SANTOS, 2002, p. 236, 237).

Campinas, conhecida por ser “chão de passagem”, povoação surgida no “Caminho dos Goiaes” (BISNETO, 2009) reforçava, já naquele momento, a função de ser nó da fluidez.

Além disso, a pesquisa realizada por Botin (2007) acrescenta um dado importante à nossa análise:

A instalação das estradas de ferro também foi, sem dúvida, um evento que proporcionou a modificação da geografia urbana e econômica da cidade. Considerado o maior empreendimento dos agricultores cafeeiros, a ferrovia afetou direta ou indiretamente a vida urbana da cidade já nos anos de 1860. Houve intensa movimentação de trabalhadores para sua construção, grandes espaços foram requisitados para a implantação de estações ferroviárias, a estrutura urbana e social começou a ser disposta de maneira diferenciada e desigual; os pobres nascidos livres e os libertos deveriam deslocar-se para as margens da estrada. A linha de ferro, agora, delimitava o centro e a periferia; cabia às autoridades públicas da cidade regularizar e discriminar esses espaços sociais. (BOTIN, 2007, p. 19)

Desta forma, a implantação das estradas de ferro contribuiu para a dinâmica produtiva do café e para o aumento da população e diversificação das atividades intraurbanas, e também marcou a divisão da cidade e os espaços de circulação destinados aos pobres.

Neste momento foram instituídos pela Câmara Municipal dois novos Códigos de Posturas, um em 1864 e o outro em 1866 representando

uma iniciativa de ordenamento da organização urbana, um disciplinamento da vida na cidade, na medida em que regulamentam as construções, os alinhamentos dos logradouros, o abastecimento, o funcionamento do mercado, o lazer, os cuidados com incêndios, os cemitérios, entre outras atribuições, procurando estabelecer os critérios essenciais para o convívio social no interior da urbe, dentro os preceitos de “civilização” difundidos na época (COSTA E CARVALHO, 2008)¹³

Já durante a década de 1870, a capital de São Paulo passou a se diferenciar como centro urbano enquanto, no interior do Estado, ocorreu uma expansão da rede de cidades acompanhando a difusão da ferrovia. As funções urbanas de Campinas, nesse momento, se ajustaram aos novos padrões produtivos e territoriais determinados pela evolução do complexo capitalista estadual. Além disso, o aumento do número de imigrantes, a Guerra do Paraguai e a grande produção de algodão também contribuíram para a diversificação territorial neste período (SEMEGHINI, 1991).

13 Disponível em: <http://www.prp.unicamp.br/pibic/congressos/xvicongresso/paineis/034876.pdf> consultado pela última vez em 19/05/12.

No período de 1886 a 1897, considerado o grande *rush* cafeeiro, Campinas perdeu sua posição de capital agrícola, mas continuou recebendo um intenso fluxo migratório. Semeghini expõe, também, motivações relacionadas à agricultura e ao processo de urbanização: “O porte da cidade e sua posição estratégica na expansão para o oeste com as ferrovias, exerceu forte atração sobre uma parcela dos imigrantes” (SEMEGHINI, 1991, p. 61).

A acumulação cafeeira permitiu os investimentos nas ferrovias, na indústria, nos bancos, sendo constituídos os demais segmentos necessários ao desenvolvimento do sistema capitalista, conforme apontado pelos estudos desenvolvidos por Cano e Brandão (2002), Semeghini (1991), Baeninger (1996), Albuquerque (2006) e Bisneto (2009). Além disso, o excedente também repercutiu na criação das primeiras instituições assistenciais e de saúde para a população em acelerado processo de crescimento.

A criação da Santa Casa de Misericórdia em Campinas, em 1876, dentre outras instituições de saúde e assistenciais, não representou imediatamente a implantação de um sistema de acolhimento institucional aos órfãos, aos moldes do que ocorria até então no país, mas seguiram a lógica científica e filantrópica que vinha sendo também difundida no país (MARCÍLIO, 1998), marcando a necessidade de profilaxia social e segregação socioespacial no processo de urbanização da cidade.

Neste momento, eram ensaiadas propostas *filantrópicas* (MARCÍLIO, 1998) no país como um todo, modificando gradativamente a estrutura dos mecanismos de proteção existentes, além da criação de novos meios de proteção, com base em posturas influenciadas pelo Iluminismo e defendidas por médicos higienistas e juristas, levando maior organização e cientificidade às ações institucionais que precisavam responder a urbanização crescente do país.

Em Campinas, a criação das instituições filantrópicas se deu principalmente em decorrência da grave epidemia de febre amarela (1889-1890), marcando o início de uma nova fase no tratamento prestado aos pobres e doentes, incluindo as crianças. Até então, as ações de cunho *caritativo*, que Marcílio (1998) analisou em seu trabalho, eram as que ocorriam na cidade, sendo difundidas, sobretudo, em função do discurso abolicionista.

Cabe retomar que o Juizado de Órfãos, que já existia na cidade, teve papel central para o encaminhamento das crianças pobres, em especial aos filhos de escravos durante toda a segunda metade do século XIX:

No que tange à infância pobre, constatou-se que o juizado de órfãos se apresentou como uma das únicas instâncias públicas que discutiu e encaminhou questões referentes à orfandade ainda na década de 1860. Desse ano até a década de 1899, foram encontradas 400 ações de tutela. Ao que parece, conforme as discussões sobre a temática da infância cresciam, delegados de polícia, advogados e até membros de famílias pobres encaminhavam mais pedidos de tutela. (BOTIN, 2007, p. 17)

A pesquisa realizada por Botin (2007) revela que a prática da tutela foi praticamente a única medida tomada pelo Juizado para encaminhar as questões da infância durante este período: “O juizado da cidade não tinha o costume de enviar menores abandonados para as chamadas instituições públicas e militares. Das 243 ações de tutela analisadas, apenas um documento faz referência à instituição militar.” (BOTIN, 2007, p. 31).

Além disso, o vínculo tutelar representava a garantia de continuidade de mão de obra gratuita. O estudo realizado por Botin (2007) contribui com a compreensão de que a Lei do Ventre Livre, de 1871, por um lado inaugurou o desmantelamento do sistema escravista no país mas, por outro, propiciou ações por parte dos senhores que mantiveram o ranço da dominação, pois eles se utilizaram do Juizado de Órfãos para requerer o poder tutelar de crianças libertas, principalmente daquelas que se encontravam em idades de aprender e/ou exercer algum ofício. Foi constatado ainda que

as crianças ingênuas tuteladas continuariam nessa mesma condição mesmo após a abolição. Pelos regulamentos do processo orfanológico, os indivíduos tutelados adquiriam a maioridade depois dos 21 anos. Como, entre a promulgação da lei de 1871 e a abolição, se passaram 17 anos, aquelas crianças tuteladas ainda permaneciam na “menoridade”. Assim, mesmo após a emancipação dos escravos em 13 de maio de 1888, as crianças ingênuas permaneceram sob o “amparo” dos ex-senhores de escravos. (BOTIN, 2007, p. 41)

A análise do cruzamento dos dados dos processos de tutela com as informações contidas no “Censo estatístico dos órfãos pobres de Campinas” produzido a partir da década de 1860, que avaliava e classificava as crianças carentes que passavam pela instância jurídica, permitiu a Botin (2007) comprovar o interesse dos tutores em explorar o trabalho das crianças pobres em Campinas: 56,8% das crianças estavam entre os nove e vinte anos, ou seja, dentro da faixa etária considerada produtiva. (BOTIN, 2007).

Nos debates parlamentares, eram discutidas questões relativas à nova forma de trabalho e às preocupações de como os libertos viveriam: “a grande pergunta que se fazia nos debates era se

o Estado teria condição de controlar e vigiar a nova camada de homens libertos” (BOTIN, 2007, p. 42).

Desta forma, especialmente a partir da década de 1870 em Campinas, o discurso sobre a incapacidade moral dos pais¹⁴, escravos principalmente, contribuiu para o aumento do número de tutelas concedidas aos antigos senhores, para que esses zelassem pela educação e formação adequada ao trabalho.

Do mesmo modo, o Código de Posturas de 1880 trouxe mudanças significativas se comparado¹⁵ aos Códigos anteriores (1858, 1864, 1866), indicando que “as transformações sócio-econômicas na direção de uma vida urbana mais intensa cobraram da Câmara Municipal maior atenção, culminando num rol maior de posturas e de temas tratados por aquele Código” (COSTA E CARVALHO, 2008).

É verificada a necessidade de maior organização da cidade, inclusive a disposição dos serviços relativos a cultura, educação e saúde através da análise do Código de Posturas de 1880, que conteve artigos mais específicos para o controle da circulação dos doentes e pobres, como observamos:

Art. 58°. É proibido aos morpheticos vagarem pelas ruas e praças da cidade. O Fiscal providenciará a sua remoção para o hospital Municipal, empregando primeiro os meios brandos, pedindo depois o auxilio da policia, se não obedecerem. O Fiscal que infringir esta disposição incorrerá na multa de 30\$ imposta pela Câmara. Para a imposição desta multa bastará a denuncia de um cidadão baseado no atestado de duas testemunhas, contra as quais o denunciado poderá opor qualquer legítima defesa. (COSTA e CARVALHO, 2008)

14 No contexto geral, no Brasil como um todo havia impasses nas discussões abolicionistas “quando o assunto era utilização do trabalho e especialmente, a forma como os libertos viveriam em liberdade.” (BOTIN, 2007, p. 40). Os argumentos contrários aos costumes dos negros (não apropriados para a constituição do novo trabalhador ideal) foram incorporados também às discussões sobre os destinos dos ingênuos: “as indicações sobre a necessidade de se empreender uma “ação” educativa sobre estas crianças para neutralizar os maus efeitos que o convívio com a escravidão lhes teria causado passaram a ser recorrentes nos debates parlamentares.” (idem).

15 Em comparação realizada por Costa e Carvalho (2008) destacamos: “O Código de 1858, apresenta ao longo dos seus 8 artigos no capítulo Salubridade a preocupação com seguintes aspectos: vacinação, boticário (farmácia), enfermidades contagiosas, enterros, sujeira doméstica, e a fiscalização das infrações. O Código de 1864 reafirma todos os artigos do Código anterior, acrescentando apenas um artigo que estabelece a quarentena para os escravos oriundos de outras localidades, para que então fosse permitido o seu ingresso no mercado local de cativos. O Código de 1866 reconhece todos os artigos do Código anterior, somando a este, somente um artigo regulando a venda de frutas frescas. Contudo, o Código de Posturas de 1880, apresentava um amplo conjunto de regras, muito maior do que aquele que vigorava no período antecedente. A substituição do título do capítulo de Salubridade para Saúde publica e hygiene, é indicativo dessas mudanças. São agora 19 artigos que se destinam à regular diversas áreas do viver urbano: esgotos, aterramento de pântanos, desobstrução de áreas ribeirinhas; padrão de hygiene de cocheiras, hotéis, restaurantes, latrinas, casas, hospitais, indústrias; normas mais específicas de vacinação, tratamento de epidemias, venda de escravos, venda de alimentos, etc.” (COSTA e CARVALHO, 2008)

No mesmo Código, foram proibidos os “bailes de pretos”, chamados Batuques, salvo licença policial (CAMPINAS, 2004c). Já a lei nº 44, de 1880, proibiu os condutores dos meios de transportes públicos de transportarem pessoas mal trajadas ou descalças (CAMPINAS, 2004c), o que para nós representa mais um conteúdo do processo de urbanização da cidade, que não era para todos.

O crescimento populacional e a organização da vida na cidade como um todo foram fortemente afetados pela epidemia de febre amarela, que além do alto número de mortes gerou a emigração de grande parte da população para outras cidades. Além disso, houve perda significativa da indústria local, que havia crescido durante o *rush* cafeeiro:

Os reflexos sobre as atividades urbanas, é claro, foram marcantes, com muitos estabelecimentos fechando portas. A Companhia Lidgerwood abriu escritórios em São Paulo em 1880; a Companhia Arens transferiu-se para Jundiaí na década de noventa; a Mogiana retirou todos os seus funcionários de Campinas. Estabelecimentos comerciais de grande porte também transferiram-se, a maioria para São Paulo. Só a partir de 1897 a epidemia seria definitivamente afastada, obtendo êxito as medidas sanitárias adotadas e a intensificação da assistência médica. (SEMEGHINI, 1991, p. 62)

A febre amarela teve seu auge em Campinas entre os anos 1889 e 1890¹⁶, o que prejudicou a força produtiva e a economia que até então havia conquistado. Além disso, o alto índice de mortalidade, e o abandono da cidade, gerou uma redução de 75% da população urbana: de 20 para 5 mil habitantes: “a população fugiu da cidade para as zonas rurais ou para as cidades da região” (BAENINGER, 1996, p. 32).

Badaró (1996) analisa que foi graças ao significativo impacto gerado pela epidemia que a cidade ganhou em organização e saneamento, pois, “para combater a epidemia foi obrigada a estabelecer normas reguladoras do seu crescimento e a efetuar maciços investimentos em infraestrutura” (BADARÓ, 1996, p. 32).

O estudo realizado por Botin (2007) acrescenta que a recuperação do espaço urbano após os efeitos da epidemia da febre amarela tinha um alto custo econômico e social, o que chegou a mobilizar as autoridades da capital:

16 Em 1890 foi decretado estado de calamidade pública na cidade. (CAMPINAS, 2004c).

A solução encontrada pelo movimento médico-higienista era eliminar, por um lado, os “miasmas” provenientes dos solos lodosos dos inúmeros córregos que passavam pela cidade. E implantar, por outro, diversas posturas municipais de regulação do espaço urbano. Mais uma vez, a população pobre da cidade era a mais atingida. Os hábitos desta parcela da sociedade, mais do que vigiados, passaram a ser controlados. As casas de cômodos (ou cortiços) – consideradas potencialmente focos de infecção – foram os primeiros alvos das juntas higiênicas; as habitações eram constantemente revistas e avaliadas pelos agentes das juntas. E se as considerassem insalubres, as casas deveriam ser eliminadas. (BOTIN, 2007, p. 20, 21)

Até então, como vimos, as ações caritativas e processos tutelares dos Juizados de Órfãos respondiam predominantemente de forma privada à situação de pobreza das crianças, consideradas “abandonadas” pela cidade que chegou a ser considerada “Capital da escravaria”, muitas vezes para que pudessem ser tratadas como mão de obra gratuita, reproduzindo os vínculos escravos mesmo após a abolição.

Os Códigos de Posturas instituídos durante a segunda metade do século XIX contribuíam para o ordenamento territorial, delimitando o espaço de circulação para os negros e os pobres. Foi, porém, a partir principalmente da questão sanitária – que passou a existir em meados da década de 1850 – que ações mais efetivas passaram a ser desenvolvidas.

Os ideais higienistas e filantrópicos que estavam sendo difundidos pelo país tiveram importante papel junto a necessidade de controlar a epidemia de febre amarela, para a criação de normas e instituições na cidade, o que poderemos verificar no próximo item.

A CHEGADA DAS INSTITUIÇÕES FILANTRÓPICAS NA CIDADE E A NOVA SITUAÇÃO DA INFÂNCIA.

No final do ano de 1889, a população começou a retornar ao município e no início da década de 1890 o volume de imigrantes foi o maior registrado na história da cidade; em 1900 a área urbana contava novamente com o número de 20 mil habitantes (BAENINGER, 1996). No total da população urbana e rural, na virada do século, Campinas já contava com mais de 67 mil habitantes.

A cidade que havia se transformado durante todo o século XIX, incorporando o meio técnico e apresentando considerável crescimento e diferenciação no estado de São Paulo,

utilizou-se desta base solidificada para ressurgir¹⁷ e retomar o crescimento após os efeitos da epidemia de febre amarela.

Ao final do século XIX, fruto do excedente gerado pela economia cafeeira, foram criados colégios e hospitais, estes últimos principalmente entre 1888 e 1889, devido à epidemia de febre amarela. (BISNETO, 2009).

O Asilo das Órfãs, ligado à Santa Casa de Misericórdia de Campinas, que foi criado em 1878, somente foi inaugurado em 1890, já com uma função diferenciada, conforme aponta Martins (1998):

Amaral Lapa e outros historiadores consideram que a criação do Asilo de Órfãs não pode ser deslocada do seu tempo, que era o momento de transição da vida rural para o espaço urbano, marcado por um desejo de “profilaxia social” por parte das elites. (MARTINS, 1998, p. 44)

Com efeito, a instalação de infraestruturas urbanas e realizações de ações de cunho profilático estavam sendo difundidas nas cidades brasileiras (ALBUQUERQUE, 2006; MARCÍLIO, 1998). Em Campinas, durante e após a epidemia da febre amarela, foram criadas instituições como a Sociedade Protetora dos Pobres, em 1889; a Sociedade Beneficente Maximiano de Camargo, em 1897; e neste mesmo ano o Liceu de Artes e Ofício, que abrigava os órfãos da febre amarela. A inauguração do Asilo de Órfãs se deu, desta forma, neste momento da história da cidade.

Botin (2007) analisa que:

Com as epidemias, o número de miseráveis aumentou. Homens, mulheres e crianças vagavam pelas ruas esmolando ou saqueando. Para solucionar o problema da mendicância, a administração pública da cidade construiu, nos anos 1900, asilos para mendigos e escolas para órfãos (Liceu de artes e ofícios - 1897. Liceu Salesiano – 1904). E também aumentou a repressão às camadas pobres. (BOTIN, 2007, p. 21)

O alto número de inquéritos policiais e processos judiciais contra trabalhadores nacionais e estrangeiros, livres e libertos, encontrados por Botin (2007) confirmam a intensificação das ações do poder público sobre a população pobre, no mesmo momento em que começavam a

17 Termo utilizado para fazer alusão ao mito da ave fênix, símbolo central no brasão e bandeira campineira. Há informações sobre a imagem da ave contida nos símbolos municipais disponíveis em: http://www.campinas.sp.gov.br/governo/cultura/simbolos_municipais/brasao.php consultado pela última vez em 19/05/12.

funcionar as primeiras instituições filantrópicas. Verificamos, então, que neste momento aparecem atreladas pela primeira vez as ações institucionais assistenciais e repressivas, no tratamento dispensado aos pobres (órfãos, mendigos, doentes).

No contexto brasileiro, as Obras das Misericórdias foram perdendo autonomia, passando a depender dos governos, o que influenciou na transformação do sentimento de caridade em filantropia a partir do final do século XIX. Além disso, as Casas dos Expostos passaram a receber crianças maiores, deixadas por pais e mães por tempo determinado: “O Asilo dos Expostos passou a ter um caráter de creche, perdendo as características essenciais da Roda de Expostos, ainda que a Roda continuasse em funcionamento” (MARCÍLIO, 1998, p. 163).

Neste período, as instituições de Recolhimento das meninas passaram a contar com ensino profissionalizante para que as órfãs fossem “úteis a si e à sociedade” (MARCÍLIO, 1998). Com a abolição da escravatura, “esses estabelecimentos passaram a ser vistos como a salvação das famílias bem postas: tornaram-se o celeiro para se abastecerem de domésticas bem preparadas, a bom preço, ou mesmo gratuitamente” (MARCÍLIO, 1998, p. 177). Já nos Seminários e Orfanatos, os meninos recebiam instrução primária, aulas de armas, eram encaminhados aos ofícios, ou se preparavam para a carreira de sacerdote. Também eram encaminhados para as Casas dos Educandos Artífices, para as Companhias de Aprendizizes Marinheiros e para as Companhias de Aprendizizes no Arsenal da Guerra (idem, 1998).

Em 1919 foi criado o Departamento Nacional da Criança, órgão de iniciativa filantrópica com subvenção do Estado para realizar um levantamento de todas as instituições de assistência às crianças desamparadas, assim como para desenvolver estudos e campanhas. Era um momento em que o país passava por profundas transformações. A questão da criança abandonada se agudizava, apesar de não ser mais a mesma.

Com o aumento populacional e da pobreza urbana, não eram mais as crianças ilegítimas que preponderantemente eram deixadas nas Rodas, e este sistema não era mais utilizado com a mesma função. Do mesmo modo, as instituições voltadas às crianças maiores, meninos e meninas, já desenvolviam mecanismos rígidos de disciplina e coerção (FOUCAULT, 2009) para a formação de mão de obra barata, muito requisitada após o fim do regime de escravidão. Além disso, as duas grandes epidemias (febre amarela e cólera) que ocorreram no país em meados do século XIX “deixaram uma legião de crianças órfãs e desamparadas” (MARCÍLIO, 1998, p. 193).

Em 1924, um ano depois da redação da primeira Declaração dos Direitos da Criança, conhecida por “Declaração de Genebra”, foi criado no país o Juízo Privativo dos Menores Abandonados e Delinquentes. Na contramão da Declaração dos Direitos da Criança, foram instituídos os dois primeiros Códigos de Menores brasileiros, transformando a designação da infância: o termo “menor” passou a dar significação às crianças carentes, delinquentes, abandonadas, ou seja, passou a denominar a infância pobre no país, enquanto o termo “criança” passou a ser utilizado para os filhos das famílias “estruturadas”:

Em 1926 foi instituído o primeiro Código de Menores, e em menos de um ano, através do Decreto Federal nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927, instituiu-se o segundo Código de Menores Brasileiro, trazendo propostas de reformulação nas práticas tradicionais para a infância e adolescência, e buscando implementar novas formas de controlar toda a população infanto-juvenil que fosse identificada como elemento de ‘desordem’. Essas modificações, entretanto, intensificaram uma concepção fragmentada de infância, que a distinguia em duas categorias básicas: de um lado, as ‘crianças’, que viviam com suas famílias estruturadas, freqüentavam a escola, tinham acesso aos bens de consumo, e eram consideradas como futuros cidadãos. De outro, os ‘menores’, os carentes, abandonados, marginalizados, cujos destinos eram os educandários e juizados. Em síntese, embora aparecesse em discursos que falavam de proteção, na verdade o conceito de ‘menor’ estava carregado de mecanismos de segregação e punição a crianças e adolescentes pobres, caracterizando um modelo de atenção extremamente exclusivo (PENTEADO, 2004, p.32).

O Código de Menores de 1927 foi a primeira lei estabelecida para crianças no Brasil, e “foi montado exclusivamente para o controle da infância e da adolescência abandonadas e delinquentes” (MARCÍLIO, 1998, p. 224), ou seja, “a distinção entre a criança rica e a criança pobre ficou bem delineada” (idem), sendo esta última objeto de controle.

Gradualmente, as antigas instituições (a Roda de Expostos, os Recolhimentos de Meninas e os Seminários de Meninos) além de se tornarem insuficientes, passaram a não responder mais às demandas da sociedade liberal e, pela primeira vez no Brasil, foi discutido o ato de abandonar as crianças, dentro da concepção de que a mãe era de fundamental importância para a criação dos filhos (Ibidem).

Até então, em Campinas – e durante praticamente todo o século XIX – a figura materna foi considerada a responsável pela condição de orfandade das crianças. É interessante analisar a compreensão do papel da figura materna¹⁸, entendida como única responsável pelo abandono das

18 Botin (2007) acrescenta a nossa reflexão sobre Campinas: “Assim como as crianças eram alvos de políticas moralizadoras e repressoras, as mulheres passaram a ser tema de teses jurídicas e dissertações médicas. Pretendia-se difundir, através desses compêndios, o ideal da mulher

crianças até então e que, por isso, necessitava a partir deste período, de proteção. Em Campinas, o maior número de ações de tutelas era do tipo “dativas”, ou seja, aquelas justificadas nos casos de ausência moral de filiação. No entanto, até 1890 não era permitido à mulher responsabilizar-se pelos filhos, ou seja, no caso de morte do pai, mesmo que a mãe estivesse viva, ocorria a intervenção judicial e a ação de tutela. Segundo Botin (2007):

a justificativa para uma criança ou jovem ser considerada órfã estava, quase sempre, aliada à descrição negativa dos hábitos sociais da mãe. Outro elemento marcante relacionado às mães diz respeito a sua condição social. Tanto que foi possível perceber determinadas mudanças relacionadas à sua descrição. Com o decorrer dos anos, passou a ser comum mesclar a condição social – escrava, liberta, livre pobre – com determinados comportamentos morais inadequados. (BOTIN, 2007, p. 84)

Através de análises de documentos da época, a pesquisadora sugere que:

os próprios atributos relacionados a elas passaram a ser usados no cotidiano dos tribunais como pretexto para abrir ação tutelar. Assim, afirmar na ação tutelar que uma mãe era solteira e até mesmo chamá-la Maria da Tal, significava dizer que ela era pobre, o que justificava abrir um processo tutelar. Enfim, percebe-se que o juizado contava com várias possibilidades legais para retirar legitimamente os filhos das mães solteiras. (idem, p. 85)

Mais do que retirar os filhos das mulheres por serem solteiras, entendemos que o aspecto moral relacionado aos comportamentos considerados inadequados nas mulheres pobres ocorria justamente porque a *pobreza* era considerada um desvio moral: “era comum fazer analogias entre famílias de órfãos pobres e espaço vicioso” (idem, p. 82). Desta forma, a miserabilidade era o atributo principal para desqualificar a capacidade das famílias, e principalmente da mulher para criar seu filho dentro dos padrões agora necessários.

Os médicos higienistas, que vinham desde o último quartel do século XIX discutindo o grave problema da mortalidade infantil dentro das Casas de Misericórdias, tinham, igualmente, a atenção voltada à importância da família, e intervinham no espaço familiar no intuito de *educar* a

honeste e higiênica, condições essenciais, segundo os textos, para a formação da boa mãe e esposa. Ao analisar as ações pesquisadas, percebemos que os padrões de honestidade e moralidade defendidos no cotidiano dos tribunais estavam associados à conduta das mães. Nesse sentido, qualquer ação das mães considerada inadequada poderia justificar a abertura de uma ação tutelar. A vigilância sobre os hábitos e costumes das mulheres pobres – entre elas as mães solteiras ou amasiadas – e a imoralidade atribuída ao seu cotidiano se intensificaram no final do século XIX” (BOTIN, 2007, p. 83).

mãe: “Começava a ser articulado e interligado o binômio mãe/ filho que seria igualmente importante na luta contra a mortalidade infantil” (MARCÍLIO, 1998, p. 245).

Neste contexto, o abandono de bebês foi sendo cada vez menos tolerado no contexto nacional. Surgiram programas como creches e asilos em que a mãe era identificada, e programas de assistência aos pobres, incluindo os auxílios financeiros para que eles não mais abandonassem seus filhos.

Foram criadas inúmeras “instituições totais”¹⁹ para os infantes em situação de risco, que se multiplicaram após a abolição da escravidão no país.

Medicina e Direito reelaboraram, então, suas propostas de política assistencial, enfatizando a urgência na reformulação de práticas e comportamentos tradicionais e arcaicos, com o uso de técnicas “científicas”. Seus adeptos criticavam a velha assistência caritativa e davam ênfase à cientificidade da filantropia (MARCÍLIO, 1998, p. 194)

A filantropia passou a dar continuidade às obras de caridade, vistas sob a perspectiva de falta de organização e de ordem. Além disso, um dos princípios era o de que essas grandes instituições se localizassem longe dos centros das cidades, pois as crianças carentes ou sem famílias estavam cada vez mais nas ruas dos grandes centros urbanos.

A proliferação das grandes instituições de internamento nos arredores das grandes cidades tinha a perspectiva de “isolar e internar, para depois devolver à sociedade a criança ou o adolescente regenerados, treinados e então, “úteis a si e à Nação”, essa foi a política seguida na República dos Fazendeiros – e até recentemente” (MARCÍLIO, 1998, p. 309).

Além disso, conforme analisa Marcílio (1998), “era preciso tornar rentáveis os investimentos realizados com a criação das crianças expostas em estabelecimentos públicos” (idem, p. 240) o que impulsionou o debate entre médicos higienistas, juristas e autoridades a respeito do “valor” da criança para a família, sociedade e Estado. Desta forma, vimos que nasce aí o discurso construído acerca da importância da criança para o futuro do país, ainda que esta

19 Vem daí a difusão da cultura de criação de grandes estabelecimentos de internação no país, segregando meninos e meninas “carentes” ou sem família da sociedade em geral. As famílias pobres, na maioria dos casos, eram consideradas incapazes para criar seus filhos e os grandes estabelecimentos ofereceriam educação, disciplina, profissionalização. “Pelo menos essas eram as expectativas utópicas dos teóricos filantropos. Com a maioridade, a criança sairia desse microcosmos estruturado e profilático e seria devolvida “apta” para viver em sociedade. A filantropia tinha por escopo preparar o homem higiênico (capaz de viver bem nas grandes cidades, em boa forma, e com boa saúde), formar o bom trabalhador, estruturar o cidadão normatizado e disciplinado.” (MARCILIO, 1998, p. 207)

importância seja diferenciada: a criança rica era preparada para dirigir a sociedade, enquanto que a criança pobre precisava ser disciplinada e preparada para o mundo do trabalho.

Neste contexto, foram constituídas as primeiras instituições de acolhimento em Campinas, especialmente após a epidemia de febre amarela, e no momento de retomada do crescimento urbano. Desta forma, o discurso científico foi aqui utilizado para segregar ainda mais as populações pobres e doentes na fase de transição da vida rural para a urbana no município.

De acordo com as pesquisas realizadas por Martins (1998) e Souza, Martha (2005), constatamos que a partir do final do século XIX e principalmente no início do século XX foram criadas diversas entidades filantrópicas na cidade para atuar com os efeitos da pobreza junto aos diferentes segmentos: mendigos, migrantes, crianças, doentes, viúvas, idosos, etc.

De acordo com Souza, Martha (2005), em 1902 foi criada a Sociedade Amiga dos Pobres²⁰, que instalou, em 1904, “o Albergue Noturno para o pernoite de mendigos e migrantes que circulavam pelas ferrovias da região” (SOUZA, Martha, 2005, p. 71).

Em 1907 foi inaugurada uma “vila vicentina” pela Sociedade São Vicente de Paulo para as viúvas pobres com filhos. Em 1909, foi fundado o Externato São João. Em 1914, a Sociedade Feminina de Assistência à Infância e a Creche Bento Quirino acompanhando a necessidade de formar seres aptos e sem doenças para a reprodução da força de trabalho (SOUZA, Martha, 2005). Em 1922, foi criada a Associação Espírita Caminho da Verdade e o Serviço Beneficente Social Adventista de Campinas, duas instituições de cunho religioso diverso “que praticamente inaugurariam a sólida atuação de crenças e denominações religiosas distintas da Igreja Católica na área da assistência social em Campinas” (MARTINS, 1998, p. 75).

Outras Entidades sociais foram criadas neste período na cidade, entre elas destacamos (MARTINS, 1998):

- Orfanato Nossa Senhora do Calvário – em 1927²¹;
- Patronato São Francisco – em 1927;
- Sociedade Creche Madre Anastácia – 1928;
- Exército da Salvação – em 1928;

20 Conforme os dados obtidos em Martins (1998) a Sociedade Amiga dos Pobres foi criada em 1903 e contava com albergue e escola para crianças pobres.

21 Souza, Martha (2005) e CAMPINAS (2004c) trazem a informação que de o Orfanato Nossa Senhora do Calvário foi criado em 1928.

- Abrigo para menores desamparados União Filhas de Maria – em 1929 – instituição que posteriormente se transformou no abrigo Dom Nery;

- Associação de Assistência e Proteção aos Menores – em 1933.

Além disso, as Entidades filantrópicas criaram também dois hospitais: em 1922, o Hospital das Crianças Pobres (que posteriormente se transformou no Hospital Álvaro Ribeiro) e o Hospital dos Dementes (que posteriormente se transformou no Serviço de Saúde Dr. Cândido Ferreira).

Para outros públicos igualmente pobres (os doentes e idosos) outras instituições foram criadas também neste período, com destaque para as várias casas no bairro Guanabara que foram transformadas em lazaretos a partir de 1889; o Lazareto do Fundão criado em 1890; e a Fundação Asylo dos Inválidos (atual Lar dos Velhinhos) criado em 1904 (CAMPINAS, 2004c).

É importante relacionar que o processo de expansão das entidades filantrópicas em Campinas ocorreu no período em que a cidade contava com diversos incentivos à industrialização, o que provocou um aumento populacional principalmente na zona urbana.

O estudo realizado por Semeghini (1991) aponta que no início do século XX “ao mesmo tempo em que se estabilizava a produção cafeeira, desenvolviam-se novas culturas e mudava a estrutura fundiária, o que propiciaria importantes estímulos ao crescimento urbano local” (SEMEGHINI, 1991, p. 84).

Com relação à rede urbana estadual, a partir de Campinas organizaram-se centros urbanos, tendo como suporte as ferrovias Paulista e Mogiana.

Semeghini (1991) colabora para a compreensão de que os primeiros anos do novo século, especialmente a década de 1920, foram economicamente importantes para o Estado de São Paulo, pois, além da expansão da economia cafeeira, sua dinâmica interna também impulsionava a diversificação de outros segmentos urbanos, assim como da própria agricultura de alimentos e matérias primas. Desta forma, foram desenvolvidas as condições para a transformação do padrão de acumulação agrário/exportador.

Na cidade de Campinas, com a ajuda do governo municipal que instituiu a Lei nº 129/1908, foram concedidos favores às indústrias, o que as fez voltarem a se instalar na cidade (SEMEGHINI, 1991; BISNETO, 2009). O setor têxtil se destacou até os anos vinte junto com as indústrias rurais (algodão, café, cana, arroz, milho, açúcar), que empregavam aproximadamente 25% dos operários. Ainda durante os anos vinte, o setor industrial em Campinas praticamente

dobrou e, novamente, o ramo têxtil se destacou, sendo seguido pela produção de bens de consumo:

nota-se nessa década expressivo crescimento do número de estabelecimentos de pequeno porte, disseminados nos vários ramos, bem como o surgimento de atividades industriais em pequena escala até então inexistentes (vidros, ladrilhos e mosaicos, alguns tipos de instrumentos, etc.). Fato digno de registro é que, desde 1908, a legislação municipal incentivava a implantação industrial, concedendo-lhe favores. A partir de 1920, no entanto, esse favorecimento torna-se mais efetivo com isenções do Imposto sobre Indústrias e Profissões e a cessão de terrenos; seu peso não deve ter sido desprezível quanto ao aumento do número de estabelecimentos na década, em especial dos pequenos. (SEMEGHINI, 1991, p. 79)

A população rural, entre 1900 e 1920, teve seu crescimento estabilizado, ao mesmo tempo em que a população da cidade cresceu. “As funções urbanas do município, antes estritamente dependentes do dinamismo agrícola, vão ganhando autonomia, processo que se completará após 1930” (SEMEGHINI, 1991, p. 87). Com efeito, em 1934, Campinas passou a ser considerada um município urbano. (CAMPINAS, 2004c)

De 1900 até 1910, ocorreu o parcelamento de terras por parte dos cafeicultores para desmobilizar capital, processo que contribuiu decisivamente na urbanização de Campinas (CAMPINAS, 2004c).

Nesta fase, ainda de acordo com Bisneto (2009), foi visível a transformação da matriz econômica agrária da cidade em industrial, de comércio e serviços. É importante dar ênfase para as obras de saneamento e saúde pois foi graças ao investimento nestas infraestruturas urbanas que a cidade ressurgiu (como a fênix) da epidemia de febre amarela.

Desta forma, do final do século XIX até 1930, Campinas continuou representando um dos centros agrícolas mais importantes do Estado, ao passo que progressivamente as atividades urbanas foram se tornando cada vez mais importantes:

As infraestruturas de água, luz e esgotos se consolidam, no tocante ao sistema de transporte os bondes tornam elétricos e em 1912 acontece o início do processo de verticalização do centro por meio de medidas normativas e uma primeira expansão urbana na região sudoeste da cidade com a criação de novos bairros” (BISNETO, 2009, p. 61).

Com efeito, Souza, Martha (2005) colabora com a nossa reflexão para este período:

Em 1900, Campinas tinha 67 mil habitantes e no início da década de 30 já eram 130 mil. Nesse período, a cidade vê concluída as obras de saneamento iniciadas depois da epidemia de febre amarela, recebe iluminação pública e seu primeiro projeto de urbanização, preparando-se para um grande processo de industrialização, porém era um desenvolvimento para poucos. A resposta da sociedade às desigualdades foi o investimento em Assistência Social na sua vertente de filantropia e na criação de espaços higiênicos-assistenciais. (SOUZA, Martha, 2005, p. 71).

Os espaços higiênico-assistenciais, tratados por Sposati (1988), revelam a uma exclusão socioespacial: são os espaços delimitados para tratar os problemas decorrentes da pobreza²².

As políticas sanitárias contribuíram para a melhoria das infraestruturas urbanas o que, contraditoriamente, inclui a criação das diversas instituições filantrópicas e “higiênico-assistenciais”. Do mesmo modo, as novas técnicas e concepções do uso do território que foram incorporadas, valorizavam determinadas áreas urbanas, o que conseqüentemente desvalorizava outras. Desta forma, ao mesmo tempo em que as ações sanitárias contribuíram para a urbanização, também geraram desigualdades socioespaciais (MESTRE, 2009).

Nesta fase, além do papel do Juizado e das novas instituições filantrópicas, encontramos no trabalho desenvolvido por Souza, Martha (2005) a primeira menção de algum tipo de serviço da Prefeitura Municipal de Campinas destinado ao “carente, indigente, pobre ou necessitado” (SOUZA, Martha, 2005, p. 72).

A lei nº 100, de 1903, fixou recurso público destinado para o ano seguinte aos diversos setores. Foi incorporado o Asylo dos Morféticos para recebimento de verba e também o auxílio para enfermos e indigentes. Já no orçamento para 1917 e 1923, foi incorporado o item denominado “Auxílios e subvenções”, que permitiu a outras instituições receber recursos públicos.

Segundo Souza, Martha (2005): “O repasse de verbas da Prefeitura para entidades assistenciais é superior à verba destinada ao serviço próprio de Assistência Pública” (SOUZA, Martha, 2005, p. 73). Conforme o levantamento realizado pela autora, a chamada “Assistência Pública” era composta por gastos com pessoal, medicamentos e gasolina.

Naquele momento, também foi organizado o Serviço de Assistência Municipal para Socorros Públicos, a partir da Lei nº 285 de 1922, que prestaria socorro aos casos de urgência em domicílios, e aos acidentes em vias públicas. (SOUZA, Martha, 2005).

22 “Estas iniciativas, e outras que as seguem, assinalam a orientação urbanística desenvolvida na cidade no período imperial: um espaço delimitado para cada situação ou problema, uma forma de exclusão espacial das manifestações de pobreza” (SPOSATI, 1988, p. 77).

Desta forma, é possível verificar que a criação das diversas entidades filantrópicas neste período passaram a contar com recurso financeiro municipal, sendo estes os espaços para lidar com os efeitos da pobreza, que, como dito anteriormente, aumentou após a epidemia de febre amarela, o crescimento urbano e os efeitos da modernização do território.

O discurso higiênico e profilático, assim como o papel dos médicos e juristas foi essencial para que as novas entidades cumprissem com o papel necessário de contribuir com a reprodução da força de trabalho após a abolição do sistema escravista, ao mesmo tempo em que aqueles que mais sofriam com os efeitos da pobreza e, os doentes, eram confinados e proibidos de circular no espaço urbano.

Pesquisando os serviços municipais na cidade de São Paulo, Sposati (1988) verificou que as áreas de assistência social e saúde compunham, no mesmo período, um binômio útil aos filantropos, aliando “saneamento moral e higiênico”. A filantropia higiênica, cada vez, mais estabelecia “espaços delimitados para a assistência” (SPOSATI, 1988, p. 123).

Encontramos, igualmente, nesta fase de desenvolvimento de Campinas – em que os incentivos à industrialização contribuíram para o crescimento urbano e a transformação da estrutura da cidade – o crescimento da repressão às camadas pobres, aliado à criação de espaços de segregação para doentes e crianças e, que tinham a dupla função de limpar o espaço urbano das mazelas sociais e preparar e disciplinar os indivíduos para serem úteis ao desenvolvimento urbano. Conforme Marcílio: “O que se buscava, além da manutenção da ordem, era o equacionamento dos conflitos sociais, em uma sociedade liberal” (MARCÍLIO, 1998, p. 206).

Desta forma, as novas racionalidades presentes a partir desta etapa do desenvolvimento urbano de Campinas transformaram os usos do território e as condições de vida das populações pobres, seja porque eles passaram a ser expulsos para áreas mais distantes do centro da cidade, seja pela institucionalização e disciplinamento crescentes.

A questão da criança pobre já não tinha os mesmos conteúdos das fases anteriores. Não porque foi modificada a condição de pobreza que indicava o abandono, mas porque a forma de tratamento foi transformada. O que antes era resolvido em nível privado entre as famílias que acolhiam as crianças, cuidavam delas, e as disciplinavam para torná-las moralmente aptas à sociedade, ou seja, cumprindo obedientemente às funções esperadas, agora era realizado por instituições que contavam com recursos públicos.

Vimos que a difusão de infraestruturas sociais contribuiu com a reprodução da força de trabalho e, ao mesmo tempo, passou a ordenar qual era o espaço destinado aos pobres na cidade: as instituições se localizavam distantes dos centros das cidades para com isso carregar crianças, famílias e doentes que permaneciam cada vez mais pelas ruas. Além disso, no caso das crianças pobres que perambulavam pelas ruas, o Código de Menores de 1927 teve importante papel na discriminação dos agora denominados “menores”. Infelizmente, a primeira lei brasileira voltada à questão da infância não era direcionada a toda e qualquer criança, mas sim representou mais um instrumento para o controle da pobreza.

Veremos, a partir do próximo item, como esses elementos se recrudescem, principalmente com o fortalecimento do Estado brasileiro.

O INÍCIO DA POBREZA PLANEJADA NA CIDADE

A partir da década de 1930 até a década de 1970, após o Código de Menores de 1927 e dentro do contexto nacional de fortalecimento do Estado brasileiro, a responsabilidade pela educação e tratamento aos menores passou a ser papel do Estado, como analisamos:

foram criados programas de assistência às crianças abandonadas, configurando o Estado como responsável pelas garantias de proteção social, enquanto regulador das organizações do trabalho e das relações de segurança. O menor passou a ser visto com mais atenção: eram crianças e adolescentes pobres que não estavam sob a proteção, nem da família, nem de tutores, e por isso chamadas de abandonadas. Foi-se percebendo que o que caracterizava esses menores eram a pobreza e a desproteção moral e material pelos pais, tutores, Estado e sociedade.

A rua passou a ser considerada o local da desagregação, onde nasciam e se multiplicavam os vícios e as ações criminosas. Já não havia dúvidas de que o abandono de crianças e adolescentes estava relacionado com o processo de modernização que o país estava vivendo. (PENTEADO, 2004, p.31)

No entanto, já naquele momento, ainda que o discurso fosse o da proteção às crianças pobres, o Estado passou a promover um tratamento policial desastroso ao “menor abandonado” que passou a dividir espaço nas cadeias e casas de detenção com adultos.

Em Campinas, foi verificado que a expansão da atuação do Estado não conseguia abranger o contingente populacional e as situações conflituosas (MARTINS, 1998), o que impeliu na cidade a criação de novas instituições sociais, fortalecendo o ideário de caridade e

filantropia como respostas ao processo de urbanização. Ao mesmo tempo, o poder público ampliou significativamente as ações de controle da população pobre.

Já entre a década de 30 e 40, durante as operações do *Plano de Melhoramentos Urbanos*, foram criadas diversas instituições, grande parte delas funcionando no modelo asilar, que retirava as crianças pobres do núcleo urbano.

Mestre (2009) aponta que os discursos higienistas neste período contribuíram para expulsar as populações que viviam nos cortiços para as áreas periféricas. Igualmente, o “Asilo dos morféticos” não podia mais continuar funcionando na área central da cidade. Foi demolido em 1933 e os pacientes transferidos para “a Colônia de Pirapitingui²³, perto de Itu” (MARTINS, 1998, p.82). Aparece aqui um certo movimento de “gentrificação”, isto é, um processo de enobrecimento do centro urbano com a retirada das populações que ali viviam. Discorreremos sobre essa questão tentando compreender o seu significado neste período do processo de urbanização da cidade.

Segundo Semeghini (1991) o *Plano de Melhoramentos Urbanos de Prestes Maia*²⁴ representou um marco no desenvolvimento urbano da cidade, estabelecendo o

traçado de novas avenidas e sistema de ligação entre vias de várias partes da cidade, previa o alargamento de muitas ruas antigas, preconizava a modernização de diversas áreas, no centro e adjacências, com a abertura e a urbanização de novos logradouros. (SEMEGHINI, 1991, p. 123)

Essas modernizações acarretavam no encarecimento dos lotes e a consequente periferização da população mais pobre.

23 “A colônia-asilo de Pirapitingui, no caminho entre Itu e Sorocaba, ganhou há pouco tempo o nome de Hospital Dr. Francisco Ribeiro Arantes. Mas quem pensa que vai encontrar um hospital nos modelos atuais, precisa voltar no tempo e conhecer a história de um dos maiores leprosários do Brasil. Afinal, quem entra pela portão do km115 da rodovia Dr. Waldomiro Camargo Correia, vai se ver em meio a uma cidade. Nela, um prédio em ruínas dá indícios de uma longa história de segregação vivida desde a década de 30.” Informações obtidas no artigo “Pirapitingui a história de um exílio”, in: <http://www.franciscanos.org.br/sefras/hansenia/colonia01.php>, visitado em 15/11/2011.

24 “O Engenheiro Prestes Maia havia sido o autor de um plano para a capital que alcançara grande repercussão no final dos anos vinte. Além do Plano de Campinas, foi autor também de projetos para Recife, Santos e Campos do Jordão. Administrou a capital (como prefeito nomeado) entre 1938 e 1945, tendo sido responsável por marcantes transformações urbanísticas e no sistema viário, com grande volume de obras realizadas. O Plano de Campinas resultou de encomendas das Comissões Municipais de Planejamento, a primeira das quais montada em 1933. Essas comissões representavam os grandes capitais locais (interessados na definição de diretrizes para o crescimento urbano), devendo trabalhar em conjunto com o poder público local. Prestes Maia foi contratado em 1934, e o plano (inicialmente com previsão de conclusão para 1935) ficou pronto em 1937/1938.” (SEMEGHINI, 1991, p. 123)

Mestre (2009) analisa que o Plano viabilizou a modernização das bases espaciais pretéritas, preparando a cidade para a era industrial e do automóvel. Albuquerque (2006) aponta que a partir do Plano foi realizada uma grande reforma urbana e sanitária, que paradoxalmente contribuiu para a degradação das condições de vida de grande parte da população. Neste sentido, Bisneto (2009) recorda que:

Este plano, cujo contexto nos remete à crise cafeeira²⁵ e ao início da importância dos negócios imobiliários, se apóia nos preceitos funcionalistas e principalmente higienistas, uma vez que anos antes a cidade havia sido acometida por uma grave epidemia de febre amarela além do fato de que indícios de pobreza passavam a ser identificados na cidade. Igualmente, as preocupações com a estética e a valorização da paisagem eram os grandes símbolos deste plano. (BISNETO, 2009, p. 88)

A partir do Plano foi elaborado um primeiro zoneamento da cidade que, conforme verificado no estudo produzido por Bisneto (2009):

é preciso advertir que dado o caráter higienista e estético do plano, com todas as suas características já esclarecidas, o zoneamento perpetrado pode ser lido como o início do processo de setorização do território, onde, por exemplo, determinadas porções do território podem ser valorizadas ou não de acordo com os interesses do Estado ou dos especuladores e a pobreza, signo de uma sociedade “doente”, deveria ser “escondida. (BISNETO, 2009, p. 94)

De fato, uma das medidas tomadas pelo Plano foi a remoção dos cortiços para áreas distantes do centro da cidade, como bem observou Sombini (2008):

Com a gradativa execução do Plano e a conseqüente valorização imobiliária da região central, os cortiços foram sendo derrubados e ali se instalaram os estabelecimentos comerciais e os imóveis residenciais de padrão médio e alto, acompanhados da verticalização da área central. /.../ Esses moradores, expulsos da região central elitizada, foram sendo empurrados para a franja externa da cidade, para a periferia campineira, onde estavam se formando os bairros populares com pouco ou nenhuma infra-estrutura (SOMBINI, 2008, p. 40).

Campinas passava por transformações no padrão de acumulação após a crise cafeeira, que alteraram a estrutura da divisão social do trabalho e a dinâmica populacional (SEMEGHINI, 1991). Com relação à dinâmica populacional, foi observada a diminuição da população rural

25 O ciclo expansivo dos anos 20 aliado a crise internacional do capitalismo, desembocou na crise de 1929, atingindo o setor cafeeiro e gerando desemprego e cortes nos salários. A partir dos primeiros anos da década de 30, ocorreu uma mudança na dinâmica da economia brasileira: a indústria passou a ser a atividade determinante, passando o setor agrário para o segundo plano (SEMEGHINI, 1991).

concomitantemente com o aumento da população urbana, e a partir da década de 30 as atividades urbanas passaram a ser mais relevantes que as rurais em Campinas. Em 1934 mais da metade da população residia na área urbana. Em 1940 essa taxa chegou a 65%, e em 1950, 70% (BAENINGER, 1996).

Desta forma a industrialização, o aumento da população e a função de centralidade exercida pela cidade foram os elementos principais que impulsionaram a urbanização neste período.

Segundo Semeghini (1991), ação do capital imobiliário, considerada mais contida até os anos 40, marcou fortemente o período após o final dos anos 40, quando as transformações urbanas que já aconteciam na capital, passaram a se manifestar também em Campinas.

O Plano de Melhoramentos Urbanos de 1938 demonstrou a importância dos negócios imobiliários, ao viabilizar novas vias e loteamentos que os acompanharam, que passaram a impor um padrão de crescimento urbano a partir da segunda metade da década de 40: desta forma, o Plano constituiu-se numa fronteira para a atividade imobiliária (SEMEGHINI, 1991).

Mais do que isso, a comunhão de interesses do capital industrial com o imobiliário teve apoio do poder público, na construção de novos loteamentos a partir do final dos anos 40, principalmente no entorno da Via Anhanguera²⁶. A partir daí foi configurado um novo padrão de crescimento urbano, conforme trata Semeghini (1991). Segundo o autor, a indústria construtora foi dinamizada, diversas leis municipais alteravam a permissão de uso do solo, complementando o plano urbanístico, houve mudanças no sistema viário e a imprensa contribuía com o processo demonstrando em artigos e reportagens a necessidade de modernização do território “para abrigar um numero muito maior de edificios (arranha céus)” (SEMEGHINI, 1991, p. 126).

Esse novo padrão precisava da criação de espaços vazios no interior da malha urbana como bem explica Semeghini (1991):

A expansão da cidade passa a fazer-se não mais através da incorporação de terras contíguas ao núcleo já urbanizado, mas predominantemente com a inclusão de áreas distantes, sem infra-estrutura. Isso torna os custos da urbanização sempre crescentes, e explica a progressiva incapacidade do poder público de fazer frente à expansão. Como se sabe, a lógica desse processo prende-se às possibilidades de altos lucros especulativos com o solo urbano. (SEMEGHINI, 1991, p. 127)

26 “A inauguração da via Anhanguera, em 1948, propiciou o direcionamento de fluxos migratórios para o município no início dos anos 50, bem como a expansão da cidade, com um aumento de seu perímetro urbano. De 1945 a 1955, a área territorial de Campinas cresceu em mais de 200%” (BAENINGER, 1996, p. 44).

O poder público colaborou com a reprodução desse padrão provendo infraestruturas, alterando leis e planos urbanísticos e mantendo “deficiências de instrumentos legais para coibir a especulação e regulamentar a expansão” (SEMEGUINI, 1991, P. 128). Este padrão também impulsionou a verticalização – para o crescimento dos lucros imobiliários nas áreas já urbanizadas.

Baeninger (1996) corrobora com a análise de Semeghini (1991) sobre o papel da especulação imobiliária:

A implantação das indústrias, dispersas no município, propiciou a ação do capital industrial conjugado com o capital imobiliário, sob a aprovação do poder público, iniciando-se um intenso processo de especulação imobiliária. Foram criados 28 loteamentos, entre 1945 e 1954, fora da malha urbana, requerendo investimentos públicos para a interligação das redes de abastecimento de água, captação de esgotos, iluminação, asfalto etc. (ZIMMERMANN, 1989). Assim, dava-se início a um novo processo de crescimento urbano, com um padrão definido por espaços vazios à espera de valorização, verticalização das áreas já urbanizadas e, posteriormente, o surgimento de novos bairros e loteamentos (cada vez mais distantes) para as classes de mais baixa renda.” (BAENINGER, 1996, p. 48 e 49)

Como consequência de todo o processo que aliou a industrialização e o aumento da população com a reorganização urbana, os novos conteúdos da cidade de Campinas no que se refere à forma de ocupação e uso do território ficaram visíveis. E o aumento da segregação socioespacial da camada mais pobre da população acompanhou e foi imprescindível para a transformação do espaço da cidade.

Mestre (2009) aponta que o espaço urbano passou a ser modelado em favor de interesses imobiliários e corporativos e o Plano autorizou este processo de fragmentação da cidade. Desta forma, o poder público, neste período “torna-se o criador privilegiado da escassez” (SANTOS, 2009c, p. 123), impelindo a população pobre a se deslocar para áreas cada vez mais distantes, com pouca ou nenhuma infraestrutura social. Este tipo de urbanização é denominada por Santos (2008) de urbanização corporativa:

O processo de urbanização corporativa se impõe à vida urbana como um todo, mas como processo contraditório, opondo parcelas da cidade, frações da população, formas concretas de produção, modos de vida, comportamentos. Há oposição e complementaridade, mas os aspectos corporativos da vida urbana tendem a prevalecer sobre as formas precedentes das relações externas e internas da cidade, mesmo quando essas formas prévias, chamadas tradicionais, de realização econômica e social interessam a população mais numerosa e a áreas mais vastas. (SANTOS, 2009c, p. 122, 123)

Neste tipo de urbanização a cidade é segmentada e o planejamento urbano é realizado de acordo com os interesses econômicos em detrimento dos interesses sociais (SANTOS, 2009c), como vimos ocorrer em Campinas principalmente a partir desta fase.

Do mesmo modo, Albuquerque (2006) afirma que a reorganização urbana colocada a partir do Plano de Melhoramentos Urbanos foi o principal elemento para “racionalizar os usos do território conforme as novas demandas da industrialização paulista” (ALBUQUERQUE, 2006, p. 40).

Além disso, dando continuidade ao Plano de Melhoramentos Urbanos, no início da década de 1970 foi criado o Plano Preliminar de Desenvolvimento Integrado (PPDI) que, segundo Bisneto (2009), contribuiu para o aumento da fluidez, propondo a criação e a ampliação de eixos viários, o que se desdobrou na criação de loteamentos e condomínios fechados nas regiões norte e leste da cidade, ao tempo em que na região sudoeste foram construídos os distritos industriais e conjuntos habitacionais para a população mais pobre. Conseqüentemente, contribuiu para a setorialização e o aumento da especulação imobiliária e fragmentação da cidade. (BISNETO, 2009; MESTRE, 2009).

Igualmente, a inauguração da Rodovia Dom Pedro durante a década de 1970, aliado ao aumento dos investimentos voltados para o setor tecnológico desde os anos 1960 (a partir da criação da UNICAMP) e a instalação de centros de alta tecnologia a partir de então, também contribuía para a grande valorização imobiliária no eixo da Rodovia Dom Pedro posteriormente.

O empobrecimento da população aliado ao significativo fluxo migratório intensificou o processo de periferização (BAENINGER, 1996), ainda na década de 1970. A expulsão da população do município de Campinas para os municípios próximos também foi verificada a partir desta década.

Notamos, desta forma, que neste período ganha forças a constituição da cidade corporativa e fragmentada (SANTOS, 2009b), ao tempo em que os aspectos essenciais dos problemas urbanos permaneceram ignorados (SANTOS, 2003). Foi então durante este processo de racionalização e valorização dos usos do território que a cidade acolheu a primeira lei nacional voltada à situação da infância, que como vimos, era direcionada ao “menor”.

A repressão aliada a criação de novas instituições filantrópicas cumpriu o papel de retirar as crianças pobres do núcleo urbano, juntamente com todos os outros segmentos de pessoas

pobres (doentes, encortiçados, etc). O meio técnico-científico (SANTOS, 2002) possibilitou aos médicos e juristas difundir a concepção de profilaxia social, e o saber científico, que neste caso, ainda que discursasse a favor de “separar para cuidar”, contribuía para a retirada dessas pessoas dos seletos espaços que receberam as modernizações.

Além disso, desde a fase anterior, expandiam-se as instituições que preparavam os pobres, especificamente as crianças e adolescentes, para a reprodução de mão de obra. De acordo com Harvey (1990) há no capitalismo uma gama de instituições e infraestruturas sociais que são diversas e preenchem uma série de funções, dentre estas, há as instituições “que contribuyen a la reproducción de la fuerza de trabajo (servicios de salud, educación, servicios sociales, etc.) y a la vida cultural em todos sus matizados aspectos (incluyendo los de la burguesia)” (HARVEY, 1990, p. 402).

Estes são, com efeito, elementos de uma pobreza planejada que de acordo com Santos (2003) é determinada por uma política econômica *a priori*, que impõe “um sistema formal, dito paradigmático” (SANTOS, 2003, p. 15) à economia política.

Para melhor compreender essa pobreza urbana, que começava a ser planejada nesta fase (e acentuada na fase posterior), acrescentaremos outros elementos igualmente importantes, que discutimos apoiados em Baeninger (1996).

Durante a década de 50 o país redefiniu o padrão de acumulação, internacionalizando a economia, e subordinando a agricultura à indústria. O novo padrão reconfigurou a dinâmica econômica do estado de São Paulo, tornando a divisão territorial do trabalho mais complexa. O Plano de Metas trouxe a industrialização pesada, o que atraiu a população migrante para os grandes centros urbanos. Segundo Baeninger (1996) “os movimentos migratórios aparecem como necessários para o grande impulso industrial no município” (BAENINGER, 1996, p. 47).

Na década de 1970, graças ao processo de desconcentração industrial que acontecia no estado “a atuação governamental contribuiu para o direcionamento dos fluxos migratórios” (BAENINGER, 1996, p. 66). Os deslocamentos ocorridos no interior do estado redistribuíram a população, indicando “profundas modificações na dinâmica regional e na especialização das atividades econômicas, que emprestaram novas feições ao processo de urbanização” (BAENINGER, 1996, p. 73).

No mesmo sentido, Santos (2003) afirma que a urbanização é, ao mesmo tempo, resultado e condição do processo de difusão do capital e “não basta recomendar a urbanização. Esta também tem que ser macrocefálica e cumulativa” (SANTOS, 2003, p. 23).

Com relação a este processo ocorrido em Campinas, Baeninger (1996) explica que

a ‘propaganda’ realizada durante os anos 60, tanto para instalação de indústrias no município como para atrair mão-de-obra pelos setores dominantes locais, também contribuiu para o elevado fluxo migratório que se dirigiu para Campinas. (BAENINGER, p. 52)

Desta forma, em 1960 a população de pessoas não naturais no município era de 43%, em 1970 era de 52,6%, e em 1980 era de 61% do total da população de Campinas, conforme visualizamos através do Quadro 3.

Quadro 1.3 - População de Campinas entre 1960 e 1980

Ano	População	% população não-natural
1960	219.303	43
1970	375.864	52,6
1980	664.559	61

Fonte: Baeninger, 1996

Entre 1950 e 1980 o ritmo de crescimento urbano de Campinas superou o do estado e da capital. Em 1960 o grau de urbanização era superior a 80%, chegando a 89% em 1980. A população de Campinas atingiu mais de 650 mil habitantes em 1980, representando a maior do interior paulista e “ocupando a décima segunda colocação no ranking da população urbana do Brasil” (BAENINGER, 1996, p. 56). A autora acrescenta:

A instalação de indústrias completas e integradas gerou uma estrutura produtiva moderna, que aliada ao desenvolvimento agrícola, beneficiou a expansão e apoio do setor terciário, projetando Campinas como a *Capital do interior*, além de sua importância no cenário brasileiro. (BAENINGER, 1996, p. 56)

Com relação a este período Mestre (2009) afirma que:

As condições básicas para que Campinas assumisse a função de pólo regional, nacional e elo de circuitos mundiais, sendo um importante nó de transporte e comunicação, já estavam postas o que permitiu com que a cidade de Campinas firmasse sua polifuncionalidade, através dos setores do terciário e quaternário, ligados às universidades, hospitais, bancos estrangeiros, empresas de consultoria, engenharia,

informática e publicidade, que mudaram o conteúdo de sua urbanização (MESTRE, 2009, p. 19)

Posto isso, observamos então que um dos requisitos para que Campinas se tornasse este pólo regional foi justamente o controle sobre as ações sociais e a contenção e disciplinamento dos pobres nas periferias. Podemos ver este movimento, através dos seguintes dados:

Em *primeiro lugar*, o aumento do número de instituições e ações sociais acompanhou o crescimento da cidade e da pobreza aqui gerada. Enfatizamos que uma das funções dessas instituições assistenciais era promover a formação adequada para o mercado de trabalho (HARVEY, 1990; MARCÍLIO, 1998).

Dentro deste contexto, na década de 1950, o ex-prefeito Lafayette Álvaro de Sousa Camargo e sua esposa destinaram uma extensa propriedade para a “área social”, idealizando uma Fundação destinada especialmente às crianças pobres de Campinas, que foi inaugurada em 1958. (MARTINS, 1998). Essa Fundação, em 1964, foi transformada na FEAC – *Federação das Entidades Assistenciais de Campinas* – importante instituição até os dias atuais na área.

A FEAC nasceu para cumprir um papel de coordenar e organizar os diversos trabalhos sociais que já eram desenvolvidos em Campinas num momento em que a cidade despontava como centro industrial, acompanhando o desenvolvimento econômico do país, ao passo que o Plano de Melhoramentos Urbanos autorizava a segregação socioespacial.

Em *segundo lugar*, diversas transformações na estrutura da Prefeitura Municipal de Campinas (PMC) passaram a contemplar a assistência social dentro do poder público.

O serviço de auxílios e subvenções fornecidos para as entidades filantrópicas já acontecia desde 1903 e “ora estava alojado em um departamento da PMC ora em outro” (SOUZA, Martha, 2005, p. 78). Em 1963 foi criada a Secretaria de Governo e Assistência Social ligada diretamente ao Gabinete do Prefeito. Em 1966 ela foi transformada em Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social, ao mesmo tempo em que outras secretarias também foram criadas. Neste momento a assistência social adquiria maior amplitude no contexto nacional (SPOSATI, 1988).

Em 1968 foi criada a primeira creche municipal, no mesmo ano em que a Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social foi desdobrada em Secretaria de Saúde e Secretaria de Bem-Estar Social. Esta última, passou a se chamar “Secretaria de Promoção Social em 1969 (SOUZA, Martha, 2005).

Algumas das áreas de atuação da recém criada Secretaria de Promoção Social estavam ligadas: a) à habitação (havia sido realizado um levantamento das favelas existentes no município e ocorriam ações nestes locais de *desfavelização*); b) ao desenvolvimento de Centros Comunitários em algumas vilas e bairros que haviam sido criados²⁷; c) ao oferecimento de creches (apenas uma era municipal e havia outra conveniada); d) às agências de empregos; e) à *celebração de convênios com entidades filantrópicas diversas*.

Em *terceiro lugar*, observamos um esforço conjunto entre o poder público e a Federação das Entidades Assistenciais de Campinas.

As parcerias e os convênios da Prefeitura com as entidades filantrópicas estavam entre as primeiras ações realizadas pela PMC, no início do século XX. Na década de 1960, as subvenções contavam com regulamentação específica (SOUZA, Martha, 2005).

Além disso, o Fundo Municipal de Assistência Social foi criado em 1955, num primeiro momento sendo estipulada a contribuição de 5% dos impostos arrecadados pela PMC, e em 1961 este percentual foi aumentado “para até 10% da receita proveniente da arrecadação de impostos” (SOUZA, Martha, 2005, p. 78).

Com efeito, o número de instituições filantrópicas havia aumentado substancialmente. A FEAC, que nasceu com o papel de articular o trabalho realizado pelas inúmeras instituições assistenciais existentes realizou em 1964, logo após a sua fundação, um levantamento das instituições assistenciais existentes em Campinas, que totalizavam 107 entidades. De acordo com Martins (1998):

A primeira atividade foi a catalogação das entidades assistenciais de Campinas e a realização de uma enquete, entre estas instituições, para apurar as prioridades do trabalho social na cidade. O resultado do questionário ficou pronto em novembro e apontou que os principais problemas sociais em Campinas, na metade da década de 60, já eram, pela ordem, menor abandonado, mendicância e habitação, temas que ainda seriam caros à cidade três décadas depois. (MARTINS, 1998, p.95)

Martins (1998) também nos relata que no mesmo ano o jornal “Correio Popular” fez uma reportagem intitulada “Pedintes e retirantes invadem a cidade”.

27 Na década de 60 ocorre a construção do primeiro conjunto habitacional, denominado Vila Rica. (CAMPINAS, 2004c).

Esses elementos contribuíram para que a primeira grande campanha da FEAC fosse a “Campanha de Erradicação da Mendicância”, que ocorreu com o apoio de diversos segmentos, como ilustra Martins (1998):

A Campanha envolveu vários segmentos, como Juizado de Menores, Sociedade Amiga dos Pobres-Albergue Noturno e Polícia Feminina, com policiais destacadas de São Paulo, pela Secretaria de Estado de Segurança Pública, e que foram hospedadas no Colégio Progresso. Os mendigos eram recolhidos no Albergue Noturno e recebiam total assistência social, antes de passar por uma triagem e ser encaminhados para as entidades apropriadas.

De modo paralelo com o recolhimento dos mendigos, foi desenvolvida uma campanha para convencer a população a não dar esmolas. As eventuais doações seriam feitas às próprias entidades, que se encarregariam da assistência social adequada.

Os próprios dirigentes da Campanha reconheceram que em certos momentos faltava a retaguarda necessária para atender a verdadeira avalanche de mendigos que eram recolhidos. Entretanto, a Campanha foi um sucesso em termos de fixação do nome da FEAC na comunidade. (MARTINS, 1998, p.96)

Para a FEAC, devido à campanha e ao reconhecimento obtido, o número de filiações das Entidades Assistenciais aumentou. Entretanto vemos aí o tipo de ação promovida com relação aos anteriormente chamados “mendigos”: a segurança pública foi chamada para realizar ações de “assistência social”. Notamos que o conceito de assistência social usado é distinto do que se propõe atualmente, visto que naquele momento o termo não indicava a compreensão de uma política pública de acesso aos direitos sociais para a população.

O termo assistência social começava a ser desenvolvido dentro da Prefeitura Municipal de Campinas no mesmo momento em que foi realizada essa campanha, com a articulação de instituições sociais e poder público, consistindo no recolhimento dos mendigos, o que incluía crianças – sem sequer contar com retaguarda suficiente dos serviços sociais – e no convencimento da população a não dar esmolas.

O trabalho realizado por Souza, Martha (2005) acrescenta dados importantes à análise sobre esta primeira campanha:

Uma preocupação do recém-empossado governo municipal do Sr. Orestes Quércia, em 1969, é com os migrantes que chegam a Campinas à procura de trabalho e com a crescente “população de rua”. Conforme depoimento de assistente social dado em entrevista, foi realizado na época uma ação conjunta para resolver o problema da “falsa mendicância” que envolvia a FEAC, a Secretaria de Promoção Social da PMC, a Polícia Militar, a Faculdade de Medicina da UNICAMP e os Hospitais Psiquiátricos Cândido Ferreira, Bierrenback de Castro e Santa Izabel.

A mendicância, segundo os jornais da época, era também o problema mais sentido pela população de Campinas. O Jornal Correio Popular de 26/04/1969 afirmava que a própria

situação geográfica da cidade, com entroncamento rodo/ferroviário, tornava-a “receptáculo de pessoas necessitadas, que eram colocadas nos trens em outras cidades e desciam em Campinas”. Noticiava também que a Secretaria de Promoção Social, “seguindo a orientação da melhor técnica, mas ancorada nos sentimentos paternos do prefeito”, havia instituído uma comissão para enfrentar o problema da mendicância. A comissão era composta por vários representantes de instituições e por “autoridades e personalidades” de Campinas. O primeiro passo foi a reforma do único recurso existente, o Albergue da Sociedade Amiga dos Pobres, que só funcionava à noite. E foi criado um serviço que previa a “recuperação do mendigo com tratamento adequado” e também previa a entrega dos “falsos mendigos” à autoridade policial para as “medidas próprias”. (SOUZA, Martha, 2005, p. 86)

Em trecho de entrevista contido no trabalho de Souza, Martha (2005) é explicado que a preocupação inicial se dava principalmente com “as pessoas doentes mentais, desequilibradas, alcoólatras e idosos abandonados” (SOUZA, Martha, 2005, p. 86) e essas pessoas eram encaminhadas para tratamentos de saúde ou albergue da seguinte forma:

“Essa triagem era feita no Serviço de Repressão à Falsa Mendicância pelos assistentes sociais com base no relatório médico. Os portadores de tuberculose eram encaminhados para Américo Brasiliense, os de hanseníase para Pirapitingui e os alcoólatras para os Hospitais Psiquiátricos. Esse trabalho levou a “Promoção Social a participar da fundação do Alcoolicos Anonimos – AA de Campinas. Os idosos, os mais sofridos, eram encaminhados para o Lar dos Velhinhos; só quando acabaram as vagas houve uma preocupação em localizar as famílias. Aos que não eram doentes, era dada a oportunidade de permanecerem no albergue (ou na cidade) até arrumar emprego. Os “falsos mendicantes” não podiam ser pegos pedindo esmola. Assim em 1973, na Secretaria de Promoção Social, foi criado o Serviço de Atendimento ao Migrante, Itinerante e Mendicante” (SOUZA, Martha, 2005, p. 86, 87)

Desta forma, percebemos que através de um trabalho conjunto entre PMC, Polícia e instituições de saúde e assistência social foram realizadas ações de institucionalização, segregação e repressão da população em situação de rua, o que inclui crianças e adolescentes, ou segundo a análise de Souza Martha (2005) baseada em Sposati (1988) “uma forma de exclusão espacial das manifestações da pobreza” (SOUZA, Martha, 2005, p. 87).

Em *quarto lugar*, a criação do Serviço de Atendimento ao Migrante, Itinerante e Mendicante no início da década de 70 pela Prefeitura Municipal respondia a uma inquietação presente naquele momento, com o aumento do número de migrantes atraídos e necessários ao processo de industrialização.

Naquele momento, a questão social trazida pela pobreza urbana crescente foi tratada como “falsa mendicância”, lembrando que a partir do Plano de Melhoramentos Urbanos a

população pobre vinha sendo expulsa num movimento gradativo para ocupação dos espaços periféricos, o que se intensificaria ainda mais a partir da década de 70.

Sabemos que o crescimento urbano e o avanço da industrialização acentuaram a especulação imobiliária que por sua vez desordenou o crescimento da cidade. No entanto, já nos anos 60 o crescimento populacional (e a migração) passou a justificar a falência das políticas públicas (BAENINGER, 1996) o que representa o “tom” dado a essas políticas: conter os pobres e as questões sociais deles decorrentes.

Na década de 70, quando se acentua o processo de favelização em Campinas:

a relação crescimento populacional e pobreza passou a compor a pauta das discussões da administração municipal; /.../ e o migrante já aparece como bode expiatório: causa do crescente surgimento de favelas, da desorganização urbana e do aumento da mendicância na cidade. /.../ O poder público encarregou a polícia de expulsar os moradores das favelas, pratica bastante frequente nesse período e vários programas de habitação popular foram criados, na tentativa de erradicar as favelas. (BAENINGER, 1996, p. 60)

Com efeito, se o número da população favelada era de pouco mais de 3 mil pessoas em 1971, em 1980 ultrapassou 44 mil pessoas, ou seja foi um aumento de quase 15 vezes.

Neste sentido, acrescentamos *o quinto e último dado* para nos auxiliar na discussão sobre a necessária contenção dos pobres como requisito para o “desenvolvimento” de Campinas.

Foi criado, em 1970, o Serviço de Assistência Habitacional da Secretaria de Promoção Social, que tinha como objetivo erradicar os agrupamentos de barracos existentes naquele momento em Campinas (SOUZA, Martha, 2005). Citamos trecho do “Relatório de Atuação do Serviço Social na Favela do Grameiro” contido no trabalho de Souza Martha (2005) que nos indica a justificativa para uma das ações de remoção realizadas:

Como uma das metas da Administração Orestes Quércia visa à urbanização da Lagoa do Taquaral, tornando-a centro de interesse turístico /.../ havendo, portanto, necessidade da desocupação de todas as famílias ali alojadas (SECRETARIA DE PROMOÇÃO SOCIAL, fevereiro de 1971, apud SOUZA, Martha, 2005, p. 90)

Esta foi a justificativa para o início dos trabalhos junto às 85 famílias que residiam nos barracos da favela do Grameiro. As famílias precisavam sair do local em que seria urbanizada a Lagoa do Taquaral, com interesses de turismo e sobretudo imobiliários.

A partir dessa intencionalidade da Prefeitura, o Serviço de Assistência Habitacional realizou levantamento socioeconômico e posteriormente grupos com essa população na busca por soluções de retirada dos barracos do lugar. Num prazo de seis meses foram encontradas soluções para o remanejamento das 85 famílias, sendo a maior parte delas soluções encontradas pelas próprias famílias, e 18 foram transferidas para o Serviço de Habitação Transitória, recém criado pela mesma Secretaria. (SOUZA, Martha, 2005).

Através da exposição e análise desses dados, verificamos que a ampliação das ações sociais foi utilizada como instrumento de segregação e controle da pobreza urbana, o que contribuiu no desenvolvimento urbano de Campinas, gerando o empobrecimento e degradação das condições de vida da maior parte da população, ao tempo em que se reproduzia a força de trabalho. A cidade corporativa prescinde deste círculo em que a pobreza planejada tem importante papel.

Neste contexto, acreditamos que as ações sociais desenvolvidas pelas instituições filantrópicas e assistenciais, assim como a incorporação destas ações pelo poder público neste período tem papel complementar às ações da política urbana que expulsa as populações pobres para áreas distantes e com pouca ou nenhuma infraestrutura.

O pressuposto da ação assistencial é a ideologia do consenso e do esforço grupal. Consenso, enquanto legitimação do modelo desenvolvimentista, e imanente a esta compreensão, está a de evolução social, ascensão social que irá se explicitar na *promoção social* através da mobilização de recursos humanos e materiais de uma determinada comunidade. O modelo não questiona o poder político e econômico, mas reforça a idéia de “incompetência” dos setores excluídos.

Em Campinas, a denominação *promoção social* será utilizada nos anos 70 para programas, não mais prioritariamente de base comunitária, mas na direção da institucionalização, Institucionalização aqui entendida como referência a serviços e programas realizados intramuros, porém não só, mas também, de asilamento. Serviços e programas centralizados, sem base comunitária ou territorial, com forte acento em regulamentos e rotinas pré-estabelecidas.” (SOUZA, Martha, 2005, p. 98)

Cabe retomar, todavia, que a ideologia de vigilância e disciplina (FOUCAULT, 2009) não nasceu e ocorreu unicamente em Campinas, e neste momento foi um dos reflexos da formação socioespacial brasileira em que a Ditadura Militar teve importante papel. Com relação às implicações para a área da infância, Baptista (2006) acrescenta:

Os militares procuraram capitalizar o descontentamento geral, mostrando-se aptos a dar uma resposta radical: em 1964, foi aprovada a Lei nº 4.513, que criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), com o objetivo de formular e implantar uma política nacional nessa área. O problema da criança e do adolescente passou a ser abordado como questão de segurança nacional e, portanto, enfrentado de forma estratégica, por meio de um conjunto de medidas legislativas, administrativas e políticas. (BAPTISTA, 2006, p.31)

Além da criação da Funabem, que representa a prioridade da internação como medida de segregação²⁸, a idade penal foi reduzida para 16 anos – através do Decreto Lei 1004 – e, ao final da Ditadura, em 1979 houve a revisão do Código de Menores, em que:

Em detrimento de uma política social mais democrática, preservou-se o caráter punitivo e repressivo, agravando a fragmentação nas concepções de infância e adolescência ao classificar juridicamente como ‘indivíduos em situação irregular’ às crianças e adolescentes anteriormente conceituados como ‘menores’. (PENTEADO, 2004, p.33).

A definição da “situação irregular” trazida pelo novo Código de Menores atribuiu o desajuste ao indivíduo – ‘doente social’. Neste contexto todas as características que são próprias da adolescência passaram a ser “generalizadas e consideradas manifestações patológicas e de risco” (PENTEADO, 2004, p.33).

É importante enfatizar que estes modelos no Brasil nunca foram dispensados às ‘crianças’²⁹, mas sim aos ‘menores’ ou ‘indivíduos em situação irregular’ - àqueles que de alguma forma teriam perdido o vínculo com suas famílias e perambulavam pelas ruas, ou simplesmente eram pobres.

Em Campinas, notamos então que, a espelho do que ocorria no país, profundas transformações se deram no espaço urbano a partir da década de 30. As modernizações territoriais foram possíveis através da segregação socioespacial que contou com instrumentos de institucionalização para contenção e reprodução da pobreza, em suas diversas apresentações.

Entendemos estes elementos como parte do mesmo processo de urbanização corporativa em que estão incluídas crianças e adolescentes em situação de rua.

28 “Essas internações eram feitas em Complexos de Atendimento, isolados da malha urbana e distantes da vida em comunidade. No interior desses complexos, havia escolas, quadras esportivas, piscinas, núcleo profissionalizante, além de atendimento médico, odontológico e enfermarias.” (BAPTISTA, 2006, p. 37)

29 As crianças eram assim denominadas por serem “crianças de família”. Os “menores abandonados”, ou seja, aqueles em situação irregular, não eram considerados crianças, portanto não usufruíam dos mesmos direitos e tratamento dispensado pela sociedade.

CAMPINAS, UMA METRÓPOLE CORPORATIVA.

No decorrer das quatro fases anteriores analisamos as origens e formas da segregação socioespacial na cidade de Campinas que direta ou indiretamente repercutem nos usos do território por crianças e adolescentes em situação de rua, seja na gênese deste processo, seja em sua circulação pela cidade.

Neste último período delimitado para análise dos processos de urbanização de Campinas dentro do quadro da urbanização brasileira, podemos então dizer que a pobreza “planejada”, como trata Santos (2003), se tornou um conteúdo enraizado, se não aprofundado, com desdobramentos em distintas questões sociais. Santos (2001), analisando os conteúdos do período atual de globalização, afirma:

A pobreza tanto quanto o desemprego agora são considerados como algo “natural”, inerente ao seu próprio processo. Junto ao desemprego e à pobreza absoluta, registre-se o empobrecimento relativo de camadas cada vez maiores graças à deterioração do valor do trabalho. (SANTOS, 2001, p. 59)

A globalização, Segundo Souza, Maria (2008) “é o produto mais acabado do mundo do presente, que tem a altíssima possibilidade de sobrepor espaço e tempo através do uso das tecnologias de ponta, das tecnologias da informação” (SOUZA, Maria, 2008, p. 36). Este é um processo transformador do mundo que permite a instalação de uma nova possibilidade de dominação, de acordo com Souza, Maria (2008) como se as grandes empresas comandassem o uso do território por controle remoto, já que os principais comandos são realizados de fora, por interesses hegemônicos:

É esse controle remoto que aciona os novos objetos técnicos que se constituem nessa mega infra-estrutura necessária ao funcionamento do mundo do presente liderado e comandado pelo mercado, pelas empresas. Lamentavelmente nessa perspectiva há a prepotência do mercado sobre a humanidade, inclusive direcionada pelas descobertas de novos objetos técnicos que se sucedem com uma rapidez cada vez maior. (SOUZA, Maria, 2008, p. 38)

É sob essa perspectiva que pretendemos compreender os usos do território da cidade de Campinas no presente período. Pois sabemos que essa globalização, apresentada como fábula

(SANTOS, 2001) não está para todos os habitantes, ao contrário, ela é seletiva. E justamente por isso, a pobreza é aprofundada.

Os conteúdos deste tipo de urbanização têm a ver com processos de difusão do capital (SANTOS, 2003) e do meio técnico-científico-informacional³⁰ (SANTOS, 2002) que possibilitam a criação de uma racionalidade hegemônica para manter o funcionamento da ordem capitalista global.

Até os anos 1980 a região de Campinas “consolidou-se como importante pólo regional” (BAENINGER, 1996, p. 115), permanecendo à frente do crescimento econômico do interior do estado de São Paulo. No entanto, a partir do final dos anos 1980 esta situação passou a ser modificada:

Os sintomas da crise refletem-se no desemprego, no fechamento de importantes estabelecimentos industriais, do decréscimo do ritmo de produção agrícola, principalmente em decorrência da política de exportação e de problemas na produção de cítricos e no PROÁLCOOL, além do agravamento das questões sociais (BAENINGER, 1996, p. 115)

De acordo ainda com BAENINGER (1996) as diretrizes da política econômica nacional contribuíram ainda mais para o deslocamento populacional para a região de Campinas e a diminuição do peso do estado limitou a intervenção do poder público nas áreas sociais.

Neste contexto, a migração populacional foi um dos elementos fundamentais para o aumento populacional da cidade. Se em 1970 a população já atingia pouco mais de 200 mil pessoas, em 1980 ultrapassou a casa dos 600 mil, chegando a 800 mil em 1990, e 1 milhão na virada do século (de acordo com dados obtidos pela Fundação SEADE, IBGE e PMC).

Segundo Cano e Brandão (2002):

A partir de meados da década de 80, inicia-se nova fase de expansão urbana e de valorização imobiliária, mais voltada ao atendimento das classes média alta e alta, que são os chamados loteamentos fechados e condomínios, os quais foram se instalando nas regiões norte e leste, em áreas de terras mais valorizadas.

Junto com o aumento da violência urbana, esse padrão urbano voltado para a demanda de média e alta renda consolida-se na década de 90 (CANO e BRANDÃO, 2002, p. 126).

³⁰ “esse período se distingue dos anteriores pela profunda interação ente ciência e técnica que vai se dar sob a égide do mercado. Os objetos técnicos tendem a ser também informacionais, já que graças a extrema intencionalidade de sua produção e localização, eles já surgem como informação” (SANTOS, 2002, p. 238)

Como consequência dos planos urbanos iniciados na fase anterior, no início da década de 1980 “os esforços públicos e privados em Campinas estavam voltados para a modernização territorial” (MESTRE, 2009, p. 30), fazendo com que os movimentos de resistência (na área da habitação) buscassem soluções fragmentadas durante a década de 1980, ainda que a formação socioespacial brasileira estivesse em plena transformação, fruto dos movimentos por redemocratização.

Souza, Martha (2005) aponta que o objetivo de erradicação de favelas não foi atingido pela Secretaria de Promoção Social, sendo justificado pelo relatório de 1981 que a proliferação dos núcleos de sub-habitação “deu-se de tal forma acelerada, impossibilitando o atendimento da demanda populacional” (SOUZA, Martha, 2005, p. 117). Segundo sua análise:

O que o referido documento não diz é que alguns dos encaminhamentos realizados nos trabalhos de erradicação de favelas, como do Grameiro e Jardim do Trevo, não se mostraram eficientes e estavam na contramão do efervescente movimento popular e da mudança de rumo da política habitacional brasileira (SOUZA, Martha, 2005, p. 118).

Os investimentos imobiliários nesta década priorizaram os eixos rodoviários, para onde também se expandiram shoppings centers e centros de tecnologia (MESTRE, 2009; BISNETO, 2009). Também por isso, gradativamente houve um esvaziamento habitacional no centro e um crescimento na periferia.

Com relação à área central, o abandono pelas elites locais gerou a popularização do comércio, tornando o centro um lugar *opaco*, como observa Sombini (2008): “cresceram o comércio informal, a prostituição, a mendicância, a insegurança e a violência urbana no centro de Campinas” (SOMBINI, p. 42). Além disso, cabe acrescentar que:

Apesar da elitização do centro promovida pelo Plano de Prestes Maia, na década de 80 a região central já se encontrava saturada, e problemas como poluição sonora e visual e trânsito intenso de carros e pedestres faziam parte do cotidiano do centro da cidade. (SOMBINI, 2008, p. 41)

Neste sentido, Campinas segue a tendência da urbanização brasileira, em que “crescimento e pobreza se complementam na cidade” (MESTRE, 2009, p. 19). E como consequência de todo este quadro, foi observado o aumento de pessoas nas ruas, dentre elas crianças e adolescentes.

Em 1986, houve a criação de um grupo de trabalho para estudar a implantação do CAMIM – Centro de Atendimento a Migrantes, Itinerantes e Mendicantes – em Campinas. Devido ao grande crescimento populacional vivido até então “a mendicância continuava a ser uma das questões sociais centrais para a cidade” (MARTINS, 1998, p.117). De acordo com o autor, a criação do CAMIM ocorreu da seguinte forma:

Durante muito tempo o abrigo a migrantes e itinerantes foi feito pela Sociedade Amiga dos Pobres-Albergue Noturno, que tinha um convênio com a própria Fundação FEAC e a Prefeitura. A FEAC tinha a experiência histórica de ter coordenado a Campanha de Erradicação da Mendicância, de meados da década de 60, e atuou diretamente na criação do CAMIM, em 1989. Na administração municipal de 1989-92, de Jacó Bittar, o CAMIM foi municipalizado, mas continuou recebendo apoio da FEAC e do Estado. (MARTINS, 1998, p.119)

É importante esclarecer que durante a década de 80 a Fundação FEAC foi fortalecida em seus projetos, marca, e número de filiações. A FEAC estabeleceu um contrato com o Shopping Center Iguatemi e com o Hipermercado Eldorado que se estabeleceram na Fazenda Brandina e passaram a destinar uma porcentagem sobre o aluguel das lojas à Fundação, o que desde então é repassado às Entidades filiadas. Desta forma a FEAC constituiu-se em uma Fundação com forte poder no cenário assistencial de Campinas.

Além disso, Souza, Martha (2005) aponta que a FEAC e as entidades ligadas a ela foram os principais agentes de Assistência Social em Campinas:

As entidades beneficentes e a FEAC são por excelência importantes agentes do período. Assume, em 1973- 1976, a direção da Secretaria de Promoção Social, com retorno no ano de 1982, uma assistente social que era responsável pelo Serviço Social da FEAC, e que viria a ser a primeira presidente da Associação Campineira de Assistentes Sociais – ACAS, fundada no ano de 1974. Da mesma forma, no período de 1983-1988, o Dr. Darcy Paz de Pádua, um dos fundadores e presidente da FEAC, tornou-se o Secretário de Promoção Social. (SOUZA, Martha, 2005, p. 146)

Durante os primeiros anos da década de 1980 voltou o “primeiro damismo”³¹ na estrutura da Secretaria de Promoção Social, sendo criados novos conteúdos centralizadores e segmentados por problemática, com forte institucionalização da Assistência Social. Havia, entretanto, forte

31 As ações articuladas a partir do gabinete da primeira dama permaneceram até 1989, quando o Fundo Social de Solidariedade foi transferido para a Secretaria de Promoção Social. Mas em 1997 novamente o Fundo foi transferido para o Gabinete do Prefeito, retornando as ações da Primeira Dama. Somente em 2002 foi extinto o Gabinete da Primeira Dama. (SOUZA, Martha, 2005)

enfrentamento dos movimentos populares ascendentes por moradia e posse da terra (SOUZA, Martha, 2005).

Somente em 1986 foi instituído o Decreto nº 8.760 estabelecendo a nova estrutura administrativa da Secretaria Municipal de Promoção Social. As ações desta pasta foram então adequadas ao período em que o país estava vivendo:

Pelo Decreto, a Secretaria de Promoção social passa a ser responsável pela “implantação da política social do Município; planejar os serviços de Promoção Social em termos de integração e regionalização /.../ coordenar seus trabalhos em relação às esferas federal e estadual” entre outras incumbências. (SOUZA, Martha, 2005, p. 108)

Na mesma década de 80, principalmente após a sua segunda metade, foi crescente a preocupação com a infância e adolescência, em Campinas, mas também no país como um todo, devido ao processo de redemocratização brasileiro. O Código de Menores de 1979 e sua doutrina da situação irregular era questionada pelos movimentos em favor dos direitos da infância. As crianças tornaram-se foco de diversas discussões e principalmente debate em torno dos direitos sociais, como esclarece Baptista (2006):

Com fim da ditadura militar e o fortalecimento da cultura democrática, houve uma articulação dos movimentos populares para reverter o quadro de abandono de crianças e adolescentes e para incluir na nova Constituição cláusulas que garantissem uma nova legislação para esse segmento da população” (BAPTISTA, 2006, p. 37)

Em Campinas foi criado o Grupo de Estudos da Criança e do Adolescente – GECA – em 1988, em que participavam representantes do poder público e organizações não governamentais. Também foram criadas instituições de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes: em 1985 foi fundado o CRAMI – Centro Regional de Atenção aos Maus Tratos na Infância; em 1988 começou a funcionar a Pastoral da Criança da Arquidiocese de Campinas, que também teve grande destaque nas ações e debates das políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes em situação de rua a partir daí.

No Brasil como um todo, a tensão imposta pelos movimentos por redemocratização e direitos sociais estava colocada em diversas áreas. O texto da Constituição Federal, promulgada em 1988, revela o peso da formação socioespacial deste período.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – Lei nº. 8.069/90 revogou o Código de Menores de 1979, quebrando a divisão entre os ‘menores’ e as ‘crianças e adolescentes de

família’, assegurando a todos os mesmos direitos. Por isso, representa uma mudança de paradigmas na atenção e nos direitos das crianças e adolescentes: da Doutrina de Situação Irregular, fundamentada no paradigma assistencialista, para a Doutrina de Proteção Integral, assentada no conceito de cidadania.

Também através da Constituição de 1988 a Seguridade Social passou a assegurar os direitos relativos à saúde, à assistência e à previdência social. Foi somente a partir daí que a saúde e a assistência social passaram a ser direito do cidadão e dever do Estado, juntamente com a previdência social, no entanto esta última com caráter contributivo³². Tanto a Assistência Social quanto a Saúde elaboraram a partir de então suas Leis Orgânicas e os Sistemas Únicos, assim como a partir do ECA diversas outras legislações foram criadas, revelando a espessura normativa deste período, o que será abordado em capítulo posterior.

Cabe enfatizar que foi somente durante este período, devido ao nível de urbanização das cidades brasileiras e das lutas por direitos ocorrendo em todo país, que a visão conservadora sobre o menor abandonado e sobre o assistencialismo, arrastada desde o período da colonização do país, passou a ser contestada efetivamente e novas propostas nos níveis federais, estaduais e municipais começaram a se propagar pelo país.

A cidade de Campinas, na transição entre as décadas de 80 e 90, entrou no processo de municipalização dos serviços públicos, o que também está atrelado ao processo de descentralização político-administrativo acontecendo neste momento em todo o país.

Alguns dos equipamentos sociais e ações que até então estiveram sob responsabilidade da pasta assistencial, passaram a ser transferidos para outras Secretarias: em 1989 os Centros Infantis foram transferidos para a responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação; no mesmo ano, no que concerne à Política de Habitação, também foi extinta a Superintendência, e criado o Departamento de Urbanização de Favelas na Secretaria Municipal de Obras. A Secretaria Municipal de Habitação passou a existir em 1993.

No entanto, o que em tese deveria significar a melhora do atendimento à população e a mudança do olhar “assistencial” a partir das diversas normatizações, na verdade gerou uma crise nos diversos setores, visto a diminuição do repasse dos recursos públicos durante toda a década de 1990. E assim, “várias instituições não-governamentais foram criadas na primeira metade dos anos 90 em Campinas, atuando de forma complementar ou em áreas onde o setor público não

32 Sobre o sistema de seguridade social, consultar Boschetti, 2009.

age” (MARTINS, 1998, p.130), o que fortaleceu ainda mais o papel das ONGs na cidade e sua vinculação com a área assistencial.

Com efeito, ainda que a Constituição Federal tenha transformado a Assistência Social em política pública, direito do cidadão e dever do Estado, em 1993 – no mesmo ano em que foi promulgada a LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social) – a Secretaria de Promoção Social passa a ser denominada de Secretaria Municipal da Família, da Criança, do Adolescente e Ação Social. Somente em 1997 a denominação passou a ser Secretaria Municipal de Assistência Social. Além disso,

formalmente, é na reorganização da Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Campinas de 1999 (Lei nº 10.248) que a Secretaria Municipal de Assistência Social passa a ter como incumbência definir e implementar a política social do município em consonância com as diretrizes estabelecidas na LOAS e de acordo com a política municipal estabelecida para sua área de atuação.” (SOUZA, Martha, 2005, p. 144)

Do mesmo modo, o CMDCA³³ – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente – foi instituído em 1994, e o Conselho Tutelar somente em 1996. Neste momento, “era crescente o número de crianças e adolescentes nas ruas de Campinas” (MARTINS, 1998, p.131) e ao mesmo tempo crescia a violência contra os chamados “meninos de rua”, incluindo o aumento de assassinatos.

Foi neste contexto que nasceu a Casa Amarela, em 1993, primeira unidade pública destinada a crianças e adolescentes em situação de rua. Analisamos que o poder público, naquela ocasião, foi levado a assumir o seu papel de criação e execução de um serviço público voltado a essa população que já estava em pauta há alguns anos. E no entanto, o fez através da criação de um único fixo público e de caráter assistencial, mantendo a tradição campineira de olhar de forma paliativa à questão.

Além disso, se a Casa Amarela foi inaugurada em 1993, em seguida, em 1994, foi constituído o “Programa BID” – primeiro programa criado com a cooperação do setor público e privado, dedicado às crianças e adolescentes “de rua”. Este Programa foi patrocinado pelo BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento – para

33 O ECA estabelece no Artigo 88: “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” (BRASIL, 1990a).

evitar o êxodo de meninos e meninas de seus bairros para as ruas do Centro. O programa foi instalado sob a coordenação da Fundação FEAC, com a participação de seis de suas entidades filiadas, duas não-filiadas e da Casa Amarela, criada pela Prefeitura para trabalhar com os meninos e meninas de rua. (MARTINS, 1998, p.131)

Ou seja, o que poderia significar a tomada de responsabilidade por parte do Estado na oferta de infraestruturas sociais de qualidade e de diferentes políticas públicas, mostrou-se, na verdade, como uma faceta do Estado Mínimo em ascensão naquele momento e ainda somente na área assistencial. Conforme dados de Martins (1998), até 1998 – em 04 anos - o Programa BID tinha atendido 4483 crianças pobres, mas como vimos, através das ações prioritariamente não governamentais, e que, inclusive, perpetuaram a lógica de conter a ida de crianças e adolescentes para o centro da cidade, não havendo ainda outras ações que atingissem a raiz da questão.

Sobre o “êxodo de meninos e meninas de seus bairros para as ruas do Centro” é importante refletir que durante a década de 1990, foi aprovada a Lei Orgânica Municipal e a partir daí foram elaborados os Planos Diretores, de 1991 e de 1996 que poderiam ser um instrumento de ordenamento territorial que incorporassem as necessidades da maior parte da população. No entanto, Campinas seguiu a mesma lógica da política urbana iniciada pelos Planos “Prestes Maia” e PPDI (período anterior) e sequer foram incorporadas todas as políticas setoriais.

Nos Planos de 1991 e 1996 foram incorporadas as políticas de habitação, sistema viário, infra-estrutura e saneamento, sendo negligenciadas as políticas de educação, saúde, assistência social, cultura e turismo “o que representa, de certa forma, um retorno ao discurso do “urbanismo tecnicista” utilizado no PPDI nos anos 1970” (MESTRE, 2009, p. 52). Além da fragmentação do território, também não foram construídos instrumentos que propiciassem a participação democrática nestes Planos:

A participação social durante o processo de elaboração dos Planos de 1991 e de 1996 ocorreu basicamente através da realização de Audiências Públicas esvaziadas e de articulações advindas de representações do CMDU. Destaca-se que a versão promulgada da Lei do Plano de 1996 sofreu mais de uma centena de alterações – emendas do Poder Legislativo e vetos do Poder Executivo – o que faz desaparecer ainda mais o cidadão, que não foi consultado acerca desses ajustes. (MESTRE, 2009, p. 52, 53)

Em 2001 houve a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) em que se tornou obrigatória a revisão ou elaboração dos Planos Diretores para municípios com população acima de 20.000 habitantes. Dentre as diretrizes do Estatuto da Cidade está a participação popular. No entanto, o Plano Diretor de Campinas de 2006 foi elaborado a partir da revisão do

Plano de 1996 (CAMPINAS, 2011b) sem trazer novidades quanto a participação popular (MESTRE, 2009).

Além disso, o atual Plano Diretor recortou o território em inúmeras regionalizações, como apontado por Mestre (2009) e também por Bisneto (2009) criando os Planos Locais de Gestão Urbana (PLG). Conforme aborda Bisneto (2009):

A criação dos PLGs se relaciona diretamente com outros tipos de planos, como são os Planos Setoriais, também parte integrante do Plano Diretor, em que detalham as políticas públicas a serem executadas, praticadas pelas diferentes pastas de governo (saúde, educação, infraestrutura, habitação etc.). Cada uma delas possui objetivos e diretrizes traçados e na prática adotam esta ou aquela regionalização segundo seus interesses. Assim, a saúde não conversa com a educação que não entende a habitação e assim por diante.

Nota-se quanto o território se fragmenta já que não há uma, mas várias regionalizações de um único território além da insistência em se produzir “subplanos” que perdem o senso de unicidade e interdependência do território quanto às suas partes e ao mundo (BISNETO, 2009, p. 119, 120)

A fragmentação do território e das políticas setoriais incide diretamente sobre crianças e adolescentes em situação de rua, já que é um dos principais conteúdos que contribui para a intensa circularidade e viração (GREGORI, 2000) de meninos e meninas. Cabe retomar aqui que a política urbana de segregação e a política social até então de contenção de todas as questões sociais originadas na pobreza repercutem diretamente no uso do território de meninos e meninas em situação de rua e essa discussão será aprofundada nos próximos itens.

Sob essa estrutura urbana, o cidadão é compartimentado, suas necessidades sociais (assistência social, saúde, educação, habitação, etc) permanecem sendo tratadas pelo poder público de forma fragmentada, as ações não se complementam e muitas vezes são contraditórias. “As políticas urbanas em Campinas refletem uma “setorialização” muito acentuada das demandas, pois não obedecem a uma lógica de conjunto. Seus instrumentos de gestão se apoiam no formalismo, no mecanicismo e na tecnocracia” (MESTRE, 2009, p. 109).

O que vemos é que o poder público municipal durante este período aprofundou o processo de urbanização corporativa, criando instrumentos públicos que aprofundaram a concepção da cidade como mercadoria (VAINER 2002). A partir da década de 1990 ocorreu a consolidação de indústrias de alta tecnologia e rede de infraestrutura voltada para a atração de novos empreendimentos.

Como consequência dessa opção de urbanização, vimos aumentar ainda mais a pobreza urbana. Mestre (2009) aponta a segregação espacial existente entre a região sul e a norte da cidade afirmando que “quanto mais Campinas foi se distanciando das demandas meramente regionais e ganhando o *status* de grande cidade, intensificava-se o processo de periferização” (MESTRE, 2009, p. 20). Além disso:

a população favelada só cresce em ritmo acelerado: passou de 36.155 pessoas, em 1980, para 67.474 em 1991; havia um elevado número de crianças e adolescentes em atividades de trabalho e mendicância nas ruas centrais da cidade, assim como um elevado percentual, para os padrões do município, de crianças desnutridas (MESTRE, 2009, p. 25).

Contribuindo com estes dados, de acordo com o Plano Municipal de Habitação de 2011:

de 1990 para 2000 o número de pobres e indigentes cresceu bastante em Campinas. A porcentagem de pessoas com renda domiciliar per capita abaixo de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo era, em 1990, 1,83%, passando para 4,67% em 2000. Em relação aos pobres (com renda domiciliar per capita abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo) essa porcentagem variou de 6,8% em 1991 para 10,20% em 2000. (CAMPINAS, 2011b, p. 80)

O mesmo estudo aponta ainda que em 2009, havia mais de 70 mil domicílios em favelas e loteamentos irregulares. Além disso, segundo os dados cadastrais do Programa Bolsa Família, em 2010, Campinas tinha aproximadamente:

50.000 famílias em situação de pobreza relativa e 26.758 famílias em situação de pobreza absoluta. Se considerarmos uma média de 3 pessoas por domicílio, teremos a projeção de 150.000 pessoas (13,8%) em situação de pobreza e 80.227 (7,4%) pessoas em situação de indigência em Campinas em 2010. (CAMPINAS, 2011b, p. 80).

Através da análise destes dados é notável o aumento da pobreza na cidade de 1980 a 2010, indicando que atualmente mais de 230 mil pessoas são consideradas pobres³⁴ ou extremamente pobres e dependem de recursos do governo federal. Esse dado contrasta com os índices crescentes de riqueza que Campinas tem conquistado e divulgado. Apresentamos, para efeito de análise, o Quadro 4, com os seguintes dados:

34 De acordo com os critérios da política de assistência social para o acesso aos benefícios do governo federal, como o programa Bolsa Família, por exemplo.

Quadro 1.4 – Dados Comparativos

	Campinas	RMC	Estado SP
Área (em km ²) – 2011	795,70	3.645,67	248.209,43
População – 2011	1.090.915	2.845.035	41.692.668
Dens. demográfica 2011	1.371,01	780,39	167,97
PIB – 2009	31.654,72	85.733,76	1.084.353,49
PIB per capita – 2009	29.731,98	30.941,19	26.202,22
Rendimento médio no total de vínculos empregatícios – 2010	2.192,24	2.021,00	1.903,11

Fonte: Fundação SEADE

Campinas é a 14^a cidade em população do Brasil, terceira do estado de São Paulo, de acordo com dados do censo do IBGE³⁵ de 2010 (IBGE, 2011). Seu PIB a coloca como 13^a cidade mais rica do Brasil e 5^a do estado de São Paulo (IBGE, 2008). O rendimento médio mensal no total de vínculos empregatícios foi, em 2010, superior ao da Região Metropolitana de Campinas (RMC) e do estado de São Paulo. Vale dizer que o estado de São Paulo conta atualmente com 645 municípios (IBGE, 2011) e possui o maior PIB dentre os estados do país.

Além destes dados que indicam o tamanho de sua população e riqueza, segundo a publicação da Região de Influência de Cidades³⁶ (IBGE, 2008), Campinas também é considerada como:

- Um dos núcleos da *Área de Concentração de População (ACP)*³⁷ de São Paulo;
- Uma *capital regional A* (possui uma área de influência de âmbito regional, destino para um conjunto de atividades de um grande número de municípios);
- Um *centro de gestão empresarial* (na cidade localiza-se a sede de 30 grandes empresas)³⁸.

Campinas se destaca também nas atividades de comércio, serviços, e conexões aéreas. Possui o segundo nível de centralidade urbana em termos de oferta de serviços de saúde e ensino

35 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

36 A REGIC – Região de Influência de Cidades – é um estudo de referência para a compreensão da rede urbana brasileira e consequentemente da hierarquia urbana.

37 As ACPs são definidas como grandes manchas urbanas de ocupação contínua, caracterizadas pelo tamanho e densidade da população, pelo grau de urbanização e pela coesão interna da área, dada pelos deslocamentos da população para trabalho ou estudo. As ACPs se desenvolvem ao redor de um ou mais núcleos urbanos, em caso de centros conurbados, assumindo o nome do município da capital, ou do município de maior população. (IBGE, 2008, p. 11 - Nota de Rodapé)

38 A distribuição espacial das sedes das grandes empresas do País acompanha, em linhas gerais, a dinâmica econômica do País. O Estado de São Paulo é aquele com maior concentração de grandes empresas. Das 1 124 maiores empresas, 470 se localizam no estado, com destaque para São Paulo (365) e Campinas (30). (IBGE, 2008, p. 141)

superior, e terceiro nível de centralidade no que se refere às atividades de intermediação financeira (IBGE, 2008).

Com relação à centralidade exercida sobre outras cidades, cabe retomar que no ano 2000 foi criada a Região Metropolitana³⁹ de Campinas (RMC), que é atualmente constituída por 19 municípios.

Segundo Baeninger (1996), as regiões que mais concentravam atividades e população iniciaram o processo para se transformarem em Regiões Metropolitanas durante a década de 1980. Campinas, neste momento reforçou seu papel de centralidade em relação às demais cidades do interior. Já em 1990 o estudo realizado pela EMPLASA apontava o caráter metropolitano

das regiões circunscritas às áreas de influencia do chamado Complexo Metropolitano Expandido – CME – que pretende abranger além da grande São Paulo, as configurações regionais urbanas vizinhas que constituem os grandes eixos de expansão econômica do Estado: Baixada Santista, Vale do Paraíba, Sorocaba e Campinas. (BAENINGER, 1996, p. 66)

Posto isto, é possível afirmar que a cidade resulta dos processos da formação sócio-espacial brasileira em que está contida, se colocando como uma das áreas *luminosas* (SANTOS e SILVEIRA, 2001) do território brasileiro. Podemos dizer que se trata de uma grande cidade, rica, alta densidade técnica e informacional, que exerce influência em diversas outras cidades em âmbito regional e nacional.

No entanto, embora apresentando todos estes predicados, a desigualdade socioespacial existente em Campinas é gritante e histórica. O progresso almejado pela cidade não foi e não é acessado por todos os seus habitantes, como podemos constatar em todas as fases analisadas até aqui.

Nas palavras de Santos (2009c):

A cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora da pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial (SANTOS, 2009c, p. 10).

39 “A urbanização brasileira conhece um acentuado processo de metropolização. O processo de metropolização paulista pode ser colocado como exemplo dessa singularidade representada pelo nosso processo de urbanização que atinge o território brasileiro como um todo, pouco a pouco” (SOUZA, Maria, 2008, p. 48).

Para visualizarmos a espacialização da crescente pobreza na cidade, tomamos o Plano Municipal de Habitação de 2011 da Prefeitura Municipal de Campinas, que acrescenta: “as regiões Sudoeste e Noroeste apresentam um crescimento relativo superior às demais regiões da cidade. Nestas regiões predominam conjuntos habitacionais, favelas e loteamentos clandestinos” (CAMPINAS, 2011b, p. 24).

O Plano traz dados ainda sobre o número de famílias extremamente pobres por região, e a porcentagem dessas famílias atendidas pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) do município. Organizamos estes dados no Quadro 5:

Quadro 1.5- Pobreza absoluta em Campinas

Região (assistência social)	Famílias em situação de pobreza absoluta	% das famílias pobres abrangidas pelos CRAS
Região Sudoeste	7.539	47%
Região Sul	7.338	59%
Região Noroeste	4.789	54%
Região Norte	3.120	54,5%
Região Leste	2.274	55%

Fonte: Campinas, 2011b

Outra fonte que nos auxilia a compreender os conteúdos territoriais dessa cidade é o Mapa de Exclusão e Inclusão Social – MEIS – que foi publicado em 2006⁴⁰. Através deste estudo foi possível ter um panorama, do ponto de vista governamental, do município em relação às lacunas sociais e com isso sugerir os locais que mais necessitavam de investimento público a partir dali.

Para abordar somente os dados com relação à renda⁴¹, apresentamos o seguinte quadro:

A UTB 67 (localizada na região sul da cidade, que compreende os bairros Jardim Fernanda, Campituba, Jardim Itaguaçu) possuía, na ocasião, uma população de 10.117 pessoas, e 63,31% dos responsáveis pelos domicílios tinham uma renda inferior a 2 salários mínimos, sendo que no total, mais de 38% não possuíam renda alguma. Quando apresentado o percentual de mulheres responsáveis pelos domicílios sem renda, o índice subiu para 43,59%.

40 O estudo “Campinas Exclusão/Inclusão Social” foi realizado em 2004 (CAMPINAS, 2004b) e disponibilizado para os profissionais que trabalhavam na rede de atendimentos socioassistencial. Posteriormente foi publicado pelo Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – IEE/PUC-SP, em 2006, com o nome de MEIS – Mapa da Exclusão e Inclusão Social.

41 O estudo apresentou tabelas e mapas de: acesso à rede de água, acesso à coleta de lixo, destinação adequada de esgoto, densidade habitacional, demanda potencial em creche, em educação infantil e em ensino fundamental, anos de instrução do responsável, porcentagem da população com 70 anos ou mais, taxa de mortalidade na infância, taxa de homicídio, equidade de gênero. Optamos por analisar as informações sobre a distribuição de renda, complementando assim a reflexão já iniciada sobre este dado neste trabalho.

Por outro lado, a UTB 38 A (que compreende o bairro das Palmeiras) possuía uma população de 1.314 pessoas, sendo que 74,56% dos responsáveis pelos domicílios possuíam renda superior a 20 salários mínimos.

Incluimos as conclusões do estudo “Campinas Exclusão/Inclusão social”⁴², divulgadas pela Prefeitura Municipal, em 2004:

Os resultados parciais e finais do Mapa da Vulnerabilidade Social da Cidade de Campinas mostram uma cidade onde o padrão de apropriação das riquezas sociais da cidade é marcadamente concentrador, desigual e excludente. Essa realidade é fruto de todo um modelo de produção e utilização da terra urbana igualmente concentrador, desigual e excludente. Trata-se de um modelo de urbanização que resulta em pequenas porções de cidade que contam com as melhores oportunidades de desenvolvimento humano e grandes extensões compostas por bairros populares onde essas oportunidades são mais escassas e as condições de vida são muito vulneráveis.

Observa-se o crescimento dos bairros periféricos da cidade de Campinas, acompanhado pela diminuição no número de moradores nos bairros centrais, o que mostra uma contradição da cidade. Os bairros mais consolidados, onde há comércios, serviços e houve investimentos em equipamentos e infra-estruturas urbanas, estão perdendo população, enquanto os bairros onde as carências são maiores, mas, a terra e a moradia são mais acessíveis economicamente, ocorre um crescimento acelerado no número de habitantes.

/.../ O presente estudo reúne os índices finais de vulnerabilidade social mostrando os graus das desigualdades sócio-territoriais entre as UTBs de Campinas resultantes deste processo. Uma classificação final das 83 UTBs traz poucos bairros apresentando índices de inclusão social positivos e a maioria com índices de exclusão social negativos. (CAMPINAS, 2004b, p. 117)

Incluimos no Anexo 1 um dos mapas conclusivos do referido estudo, para que seja visualizada a discrepância entre as condições de vida de partes da cidade até aquele ano. Através deste estudo, foi mapeado o histórico de abandono de algumas regiões da cidade pelo poder público, ou melhor, como trata Mestre (2009), o que vemos é uma escassez planejada, “uma vez que o espaço urbano de Campinas é remodelado permanentemente em favor dos interesses imobiliários e corporativos e o planejamento autoriza e confirma o processo de fragmentação da cidade” (MESTRE, 2009, p. 16).

Estes e outros dados nos indicam uma cidade que contém um alto grau de riqueza e infra-estrutura urbana concentrada por um lado, e por outro, grande parte da população enfrenta o

42 O Mapa levou em consideração os seguintes aspectos para a criação de um Índice de Exclusão Social – IEX: Equidade em gênero; Autonomia (em renda); Desenvolvimento humano (estudos e homicídios); Qualidade de Vida (água, esgoto e lixo). Para cada aspecto foi determinado um Padrão Básico de Inclusão Social e tirada uma porcentagem. Neste estudo, foram encontradas inúmeras discrepâncias entre as 83 UTBs (Unidades Territoriais Básicas), o que nos dá evidências sócio-territoriais das desigualdades existentes. Mais informações sobre a metodologia do estudo, consultar Campinas (2004b), que posteriormente foi publicado pelo IEE/PUC-SP, 2006.

difícil ou precário acesso aos bens serviços públicos como educação, saúde, moradia, lazer, transporte, coleta de lixo, entre outros tantos.

Sabemos que o espraiamento das cidades, a periferização da população, a carência de infra-estruturas são algumas das características da urbanização corporativa que estão intimamente ligadas à situação de rua de crianças e adolescentes, o que foi sendo discutido no decorrer da apresentação das fases anteriores.

Neste sentido, cabe ainda acrescentar reflexões sobre a área central da cidade, que principalmente a partir da década de 1980 passou a receber uma grande quantidade de pessoas em situação de rua, como decorrência desta urbanização corporativa.

No início dos anos 2000, algumas intervenções urbanas tentaram reverter o quadro de degradação e opacidade de subespaços do centro da cidade. Em 2002 foi apresentado o Plano de Requalificação Urbana da Área Central de Campinas, que posteriormente transformou-se em Projeto Centro⁴³. Essas propostas de “refuncionalização do centro campineiro” (SOMBINI, 2008) partiam de uma preocupação estética, da espetacularização da cultura e de memórias urbanas que tinham papel fundamental para revalorizar essa área da cidade. Conforme Sombini, o Projeto Centro:

pretendeu valorizar o centro histórico para o consumo cultural e o turismo, se preocupando, sobremaneira, com a fruição visual da paisagem. Essa intervenção foi levada a cabo de acordo com o movimento da proposta anterior, ou seja, tomar a refuncionalização do centro histórico com vistas à promoção de uma imagem positiva de Campinas nos circuitos globais de competição inter-urbana.(SOMBINI, 2008, p. 46)

Neste momento ações significativas passaram a ser desenvolvidas pelas políticas sociais, o que, agregado às políticas urbanas, modificaram o território usado por meninos e meninas em situação de rua, gerando novas descontinuidades e fragmentações. Uma “rede” de infraestruturas sociais de diversas políticas setoriais foi constituída durante o governo petista, de 2001 até 2004,

43 “A primeira iniciativa ocorreu no início da gestão do ex-prefeito Antônio da Costa Santos, o Toninho, assassinado em setembro de 2001. Sob coordenação da SEPLAMA, um grupo de trabalho foi formado e apresentou, em março de 2002, a versão preliminar do *Plano de Requalificação Urbana da Área Central de Campinas* (SEPLAMA, 2002). Izalene Tiene, que assumiu a prefeitura, transferiu a responsabilidade do projeto para a Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo (SCET, atual Secretaria de Cultura, Esportes e Lazer - SMCEL), ‘mas não sem antes de uma longa polêmica que questionava a passagem do Plano para a Secretaria de Cultura, retirando-o das estratégias mais abrangentes da Secretaria de Planejamento’ (LUCHIARI, 2006b, p. 56). A SCET definiu então uma outra proposição, denominada *Projeto Centro*”. (SOMBINI, 2008, p. 44)

o que foi em grande medida desmantelado a partir de 2005 e reiniciadas novas ações, sobretudo pela política de assistência social, que retomou a frente dos trabalhos.

A partir de 2006 as intervenções urbanas no centro da cidade se intensificaram. Segundo Sombini (2008) “o poder público induz intervenções com vistas à revalorização do centro da cidade, mas que deve ser realizada pela iniciativa privada, com uma série de vantagens aos empreendedores” (SOMBINI, 2008, p. 48).

Foi apresentado o Projeto Pátio Central que contava com grandes propostas, como a construção de uma torre corporativa de 40 andares (SOMBINI, 2008). Além disso, nasceu a proposta de construção do Terminal Multimodal de Passageiros de Campinas⁴⁴, o que, de acordo com o projeto, contribuiria com a circulação viária na cidade.

Ocorreram as reformas em diversas praças, a restauração de edifícios tombados, a inauguração do novo terminal rodoviário e a implosão da antiga rodoviária. Foi instaurada a operação urbana “Tolerância Zero” em 2009 em que a principal ação consistia na retirada dos moradores de rua (adultos, crianças e adolescentes) dos espaços públicos. Neste contexto, novamente ocorreu a transformação das infraestruturas sociais que haviam sido constituídas a partir de 2005 para esta população.

A partir do olhar para Campinas como uma metrópole corporativa e fragmentada (SANTOS 2009b) é possível compreender o movimento de expulsão das camadas pobres para as periferias, cada vez mais distantes, o movimento inverso em que crianças, adolescentes e adultos procuram por um espaço na região central, assim como são novamente expulsos pelos planos urbanos. A urbanização corporativa e fragmentada também está imbricada nas fragmentações da política pública, na ausência de unidade e de continuidade das ações sociais de garantias de direito.

Neste sentido podemos dizer que crianças e adolescentes em situação de rua movimentam-se justamente nos interstícios da cidade corporativa e fragmentada, o que será discutido a seguir.

44 Composto por novos terminais rodoviário, de ônibus urbano e metropolitano e ferroviário.

1.2 CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA E A CIDADE

Silveira (2011) afirma que ao mudar os usos do território, mudam-se também as territorialidades. Segundo a autora: “se podemos entender o território como a extensão apropriada e usada, a territorialidade pode ser definida como o sentido de pertencer àquilo que nos pertence” (SILVEIRA, 2011, p. 39).

Neste sentido, apontaremos algumas das territorialidades construídas por meninos e meninas em situação de rua⁴⁵ na cidade de Campinas durante a primeira década do século XXI. É importante demarcar este fragmento temporal, visto que assim como mudam as territorialidades, mudam também as “situações”⁴⁶ de rua.

Silva, M. (2006) concebe a população de rua como:

Um grupo populacional heterogêneo, mas que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, em função do que as pessoas que o constituem procuram os logradouros públicos (ruas, praças, jardins, canteiros, marquises e baixos de viadutos), as áreas degradadas (dos prédios abandonados, ruínas, cemitérios e carcaças de veículos) como espaço de moradia e sustento, por contingência temporária ou de forma permanente, podendo utilizar albergues para pernoitar e abrigos, casas de acolhida temporária ou moradias provisórias, no processo de construção de saída das ruas (SILVA, M., 2006, p. 105)

Gregori (2000), tratando especificamente sobre crianças e adolescentes em situação de rua acrescenta uma característica significativa à nossa análise:

45 Rizzini (2003) explica que a terminologia utilizada para se referir às crianças e adolescentes encontradas nas ruas “foi se modificando, à medida que eram incorporados novos elementos. Por exemplo, o termo ‘menino de rua’, que inicialmente parecia abarcar a todos indistintamente, passou a incluir os ‘meninos nas ruas’, destacando o aspecto de transitoriedade de alguns; para depois se transformar em ‘meninos e meninas’, mostrando que surgia uma preocupação com as diferenças de gênero. nos últimos anos foi adotada uma nova série de termos denotando o caráter particular e efêmero da ‘situação’ em que se encontram estas crianças” (RIZZINI, 2003, p. 36).

46 Neste trabalho utilizamos a conceituação mais ampla do fenômeno “situação de rua” porém é preciso situar as suas especificidades, conforme a forma de apropriação do espaço da rua. As crianças e adolescentes consideradas em situação de rua atualmente vão desde aquelas inseridas no trabalho infantil, mas que voltam para casa no final da tarde, até aquelas que fazem da rua o espaço principal de sobrevivência, ainda que haja circulações entre a casa, a rua e as instituições sociais. As territorialidades estabelecidas que demarcam as diferentes situações de rua serão analisadas mais adiante.

Um dos aspectos mais intrigantes ao pesquisar meninos de rua é o fato de eles estarem sempre circulando por locais variados no espaço público, pelas instituições nas idas e vindas entre suas casas e as ruas. Eles se ‘viram’, circulando. A movimentação é constante: eles não se fixam em um lugar, assim como não estabelecem relações muito permanentes. (GREGORI, 2000, p. 19)

Às características acima apresentadas, agregamos uma análise sobre experiências vividas num cotidiano profissional com essa população⁴⁷. Foi a partir deste cotidiano que pudemos observar e compartilhar uma realidade tensa e acelerada, a construção e desconstrução de territorialidades⁴⁸, a partir de diferentes usos do território.

Meninos e meninas, em sua maioria com idade a partir de 09 anos, constituíam um circuito na cidade, no qual estavam presentes as relações com os fixos e fluxos públicos – infraestruturas assistenciais e de saúde, em geral localizados na região central da cidade –, e com transeuntes, comerciantes, jornalistas, policiais, outros moradores das mesmas áreas centrais, com as casas das famílias, as “bocas de fumo”, os “mocós”, os “pancadões”⁴⁹. Notamos que, nesse circuito, cabiam lugares do centro e lugares da periferia pobre. Por isso, arriscamos dizer que para sobreviver nas ruas o movimento é imprescindível. Neste circuito também estão presentes as Unidades da Fundação CASA⁵⁰ que sem dúvida têm um papel na formação da identidade dessas pessoas.

Neste sentido, compartilhamos o seguinte trecho de relato:

A mulher dona da pensão a deixou tomar banho e guardar suas coisas. As funcionárias do banheiro público permitiram que ela dormisse num cantinho. As mulheres que dividiam o ponto com ela depilavam sua sobrancelha, davam-lhe roupas e brigavam por ela se vestir mal e consumir tudo o que ganhava em drogas, lhe ensinando a economizar. O ciclo criou a pessoa, estes são os amigos e valores de T., estas são as possibilidades de felicidade que ela tem. Quando os educadores se aproximam ela faz festa. Beija, abraça, fica muito feliz, conta como está vivendo e reclama do que está faltando. Não gosta de passar fome, não gosta de usar drogas, não gosta de ficar na rua e se prostituir, mas o

47 Falo aqui baseada em trabalhos desenvolvidos com meninos e meninas em situação de rua em Campinas, de 2004 a 2010, entre ONGs da área de assistência social e um serviço governamental na área de saúde.

48 A noção de territorialidade é usada historicamente com ênfases diferentes, como aponta Silveira (2011).

49 São chamadas de bocas de fumo as casas ou locais onde as drogas ilícitas são vendidas e muitas vezes consumidas. Já os mocós são habitações vazias ou abandonadas ocupadas por sem-teto, moradores de rua, adultos, crianças e adolescentes, etc. Os pancadões são espaços de lazer e diversão que os adolescentes freqüentam aos finais de semana, como hábitos da vida noturna. Geralmente são espaços que funcionam contrariando as normas de fiscalização da cidade.

50 Fundação CASA – Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente – anteriormente denominada FEBEM, é uma instituição ligada à Secretaria de Estado da Justiça e da Defesa da Cidadania que possui Unidades de “Internação” e “Semi Liberdade”, programas estes previstos pela Lei 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente) como medidas sócioeducativas para os adolescentes que cometeram atos infracionais.

que temos a oferecer ela rejeita. Ela conhece diversos abrigos e assim como muitos outros adolescentes se vincula nos espaços mais pela relação com as pessoas do que pela estrutura. Em sua última experiência institucional ela se sentiu traída e violentada por tentarem interferir em algo que para ela era especial, ainda que aos olhos da sociedade parecesse absurdo. A partir daí, tudo o que propomos para a sua proteção passou a ser suspeito. (Relatório final Casa Guadalupana, 2007, p.88)

Este é um dos trechos da história de uma menina, na época adolescente, que vivia pelas ruas de Campinas, durante o ano de 2006. Este trecho ilustra um dos aspectos da situação de rua, que é a circulação por diferentes espaços e o estabelecimento de redes de solidariedade.

Entendemos esse movimento constante, também apoiados em Costa (2010) que trabalha com a idéia de que alguns se identificam, se ancoram no espaço em movimento, no estar em movimento ou mesmo estar “entre territórios”. (COSTA, 2010, p. 299). Neste caso, as paradas são mais valorizadas como pontos de conexão do que repouso, apenas. O autor nomeia essas situações de instabilidade, constante movimento e condições de vida precária como “*aglomerados de exclusão*”⁵¹ que não se constituem como espaços a parte, mas sua construção se faz graças a subordinação aos interesses alheios à população que ali se reproduz. Os aglomerados de exclusão, para o autor, são fruto de uma condição social extremamente precarizada (COSTA, 2010).

Esse tipo de circulação advém do quadro de pobreza estrutural “que de um ponto de vista moral e político equivale a uma dívida social” (SANTOS, 2001, p. 69) resultado das desigualdades socioespaciais existentes no Brasil. Observamos que grande parte dos meninos e meninas que estavam nas ruas de Campinas (para não dizer todos) durante os últimos cinco anos, carregava na bagagem experiências de viração e circulação, como trata Gregori (2000).

Vimos inúmeros casos representativos: algumas famílias mais pobres mudam de casa com frequência (seja no mesmo bairro, em diversos bairros ou por diversas cidades) e também circulam por diferentes serviços sociais buscando auxílios. Conforme explica Santos (1998): “os pobres nem mesmo permanecem nas casas que fazem ou que lhes fazem. E não podem manter por muito tempo os terrenos que adquirem ou lhes dão, sujeitos que estão, na cidade corporativa, à lei do lucro.”(SANTOS, 1998, p. 46)

51 Sobre o termo “aglomerados de exclusão”: respeitamos o esforço conceitual realizado pelo autor, porém esclarecemos que partilhamos apenas do seu significado, que expressamos neste parágrafo do texto como forma de compreender, mesmo que provisoriamente, o movimento de crianças e adolescentes em situação de rua.

Levam consigo seus filhos ou parte deles, enquanto os demais passam parte de suas vidas com parentes ou vizinhos e/ou em instituições de proteção. Há ainda a circulação propiciada pelo trabalho infantil, que se faz presente significativamente na vida dessas pessoas.

Gregori (2000) afirma que esta circulação:

é um padrão urbano popular, resultante da pobreza e, em especial, daqueles pobres que não conseguem manter exclusivamente na esfera privada (a casa, o bairro, a comunidade, o trabalho fixo) o espaço de sua reprodução, buscando melhores oportunidades no universo público – das ruas e das instituições – e junto ao mercado informal de trabalho. Aquilo que se toma como um movimento errante, produzido pela “embriaguez” da cidade, é, de fato, algo que se desenvolve na vivência de um número considerável de famílias expostas à pobreza absoluta. Os históricos de vida narram essa experiência circulante: a circulação de crianças, que, embora não represente o abandono do valor da consanguinidade, produz um distanciamento maior ou menor de um lugar concreto e cotidiano no seio familiar; a circulação residencial, que implica o distanciamento de uma experiência potencial de formação de laços comunitários e de vizinhança; e o afastamento de qualquer experiência de rendimentos estáveis, obrigando essas famílias, muitas vezes, a buscar nas ruas proventos eventuais. (GREGORI, 2000 p. 218, 219)

É sabido que nas periferias⁵² pobres as pessoas mais miseráveis se amparam e contam com o auxílio de outras pessoas em “melhores condições de vida” para poder sobreviver, trabalhar e morar. Além da situação de vizinhança, também contam com as associações de bairro, com os recursos do Estado, com as iniciativas dos movimentos sociais, de facções criminosas, de trabalhos assistencialistas desenvolvidos por igrejas, empresas ou demais instituições privadas.

Assim, notamos que horizontalidades e verticalidades⁵³ (SANTOS, 2002) inseparavelmente compõem o espaço do cotidiano e criam diferentes tipos de solidariedades, desde aquela que valoriza a convivência, àquela que torna o pobre ainda mais dependente e refém das ajudas concedidas.

52 Neste trabalho, utilizamos com frequência os termos *centro* e *periferia* pois tratamos o tempo todo dessa relação e do movimento de pessoas embutido nessa relação, embora (e sem dúvida) compartilhamos da concepção expressa por Raffestin: “Fazer referência ao centro ou à periferia é cristalizar uma relação em termos geométricos e, por isso torná-la estática. Se quisermos construir uma análise a partir de noções dinâmicas, é preciso falar de organizações ou de grupos em situação de centralidade ou de organizações ou de grupos em situação de marginalidade” (RAFFESTIN, 1993, p. 189).

53 Santos (2005) define também: “As horizontalidades serão os domínios da contiguidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, enquanto as verticalidades seriam formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais” (SANTOS, 2005, p. 256)

Com isso, os meninos e meninas que vão para as ruas, em geral, aprenderam desde muito cedo a “se virar” graças à solidariedade e ao “salve-se quem puder” instituído entre eles e com a sociedade.

No entanto, antes de chegar às ruas “luminosas”⁵⁴ e encantadas dos grandes centros comerciais, muitas das crianças e dos adolescentes (novamente poderíamos dizer todos, salvo raras exceções) permaneceram por algum tempo perambulando pelas ruas “opacas” das periferias. E aqui é preciso retomar a urbanização corporativa discutida no item anterior como gênese deste processo de periferização da população mais pobre e também o seu papel na condução para o chamado “centro” da cidade, que atrai investimentos dos mais variados tipos assim como (ou por isso mesmo) é um espaço efervescente para o consumo e carregado de infraestruturas urbanas.

O centro/a cidade acolhe a todos, não somente os “visitantes e usuários solváveis” como bem observa Vainer (2002). O autor nos mostra como essa cidade corporativa idealizada pelos planejadores urbanos deseja atrair quem a compre e quem a consuma apenas. No entanto, vemos que acaba atraindo a todos, ainda que a contragosto.

Isto porque “a cidade grande é um enorme espaço banal, o mais significativo dos lugares. Todos os capitais, todos os trabalhos, todas as técnicas e formas de organização podem aí se instalar, conviver, prosperar.” (SANTOS, 2002, p. 322) E assim, os meninos e meninas na passagem da infância para a adolescência, ou no auge dela, transgridem as regras, se tornam fluxos, e saem à procura dos cuidados e dos bens e serviços que desejam, mas não podem adquirir.

Partilhamos também da compreensão de Santos (2002) sobre os pobres e suas possibilidades de ação, por não aceitar a generalizada ideia de que na pobreza e também na situação de rua só estão contidas privações, lacunas, carências ou incapacidades. Os meninos de rua vivem numa condição social extremamente precarizada, mas também ocupam um lugar no espaço e são, por isso, igualmente produtores de espaço.

54 Sabemos que os centros comerciais também são compostos por áreas em obsolescência, deterioradas ou “opacas” e muitas vezes é justamente nestes locais que há uma grande concentração de crianças, adolescentes e adultos em situação de rua. São ruas movimentadas que em geral há grande circulação de pessoas em horário comercial, apresentando assim, possibilidades de sobrevivência através de uma gama de atividades, dentre elas a mendicância, a venda de objetos, tráfico de drogas, o furto e a prostituição. Desta forma, emprestamos o termo para traduzir essas ruas movimentadas que oferecem inúmeras possibilidades de sustento e estabelecimento de relações sociais, ao contrário das “ruas opacas das periferias” de onde vieram.

É necessário considerar que, se a cidade da forma como está organizada se impõe e condiciona à vida dos “meninos de rua”, estes também definem as suas estratégias de uso a partir desta organização da cidade. Neste caso, não pretendemos discutir se o uso que fazem do território é “certo” ou “errado”, mas sim discutir de que forma usam o território como abrigo na cidade de Campinas para sua sobrevivência e reprodução compreendendo que:

Na realidade, a mesma fração do território pode ser recurso e abrigo, pode condicionar as ações mais pragmáticas e, ao mesmo tempo, permitir vocações generosas. Os dois movimentos são concomitantes. Nas condições atuais, o movimento determinante, com tendência a uma difusão avassaladora, é o da criação da ordem da racionalidade pragmática, enquanto a produção do espaço banal é residual. (SANTOS, 2001, p.112)

No entanto, para nos aproximar do movimento de disputa pelo território como abrigo e como recurso em que este último, fruto da racionalidade pragmática, é predominante, compartilhamos uma descrição da vida nas ruas feita por Smith, ao abordar a situação dos sem-teto nos Estados Unidos, quando analisou o potencial “veículo dos sem-teto” (SMITH, 2000):

Expulsos dos espaços privados do mercado imobiliário, os sem-teto ocupam os espaços públicos, mas sua presença na paisagem urbana é contestada com fúria. Sua visibilidade é constantemente apagada por esforços institucionais de removê-los para outros lugares – para abrigos, para fora dos prédios e parques, para bairros pobres, para fora da cidade, e em direção a outros espaços marginais. As pessoas expulsas também são apagadas pelas desesperadas campanhas pessoais dos que têm casa para não verem os sem-teto, mesmo quando tropeçam em seus corpos nas calçadas. (SMITH, 2000, p. 135)

Assim como descrito por Smith (2000) o uso do território pelas populações de rua em muitas cidades do Brasil, incluindo Campinas, também é considerado como “irracional”, do ponto de vista do pensamento pragmático, já que reúne diversas práticas e dentro destas algumas que sujam e enfeiam os objetos da cidade, bem como despertam uma avalanche de sentimentos que incomodam os “cidadãos de bem”, como a raiva, o medo, a piedade. No entanto, nos apoiamos em Santos (2002) para considerar essas práticas como uma outra forma de racionalidade⁵⁵ que de algum modo pode demonstrar a “existência do sujeito inesperado, da ação espontânea e da resistência prática da sociedade” (RIBEIRO *et al*, 2001, p. 44).

⁵⁵ Conforme Milton Santos, “Ante a racionalidade dominante, desejosa de tudo conquistar, pode-se, de um ponto de vista dos atores não beneficiados, falar de irracionalidade, isto é, de produção deliberada de situações não-razoáveis. Objetivamente, pode-se dizer também que, a partir dessa racionalidade hegemônica, instalam-se paralelamente contra-racionalidades. Essas contra-racionalidades se localizam, de um ponto de vista social, entre os pobres, os migrantes, os excluídos, as minorias; /.../ Todas essas situações se definem pela sua incapacidade de subordinação

A chamada rua enlaça porque permite a aventura, o deslumbramento com a modernidade, com o consumo imediato, a sonhada ausência de limites num primeiro momento, a fuga da violência vivida em casa, e principalmente permite o “acesso” a uma infraestrutura urbana praticamente desconhecida pela população fixada nas zonas opacas da cidade.

E que rua é essa de que estamos falando?

A rua⁵⁶ pode ser um lugar importante para a análise, já que revela os diferentes usos da cidade⁵⁷, permitindo-nos identificar a dimensão da vida cotidiana presente em sua forma-conteúdo. “Desde a Antiguidade a rua é um elemento definidor da forma da cidade, bem como revela muito da vida social ali existente” (MAIA, 2007).

No atual período da história – técnico científico informacional – a rua se transformou em um espaço prioritariamente de fluxo, de passagem. Nos grandes centros urbanos a velocidade dos automóveis traz embriaguez aos olhos, ou como aborda Ferreira, W. (2002):

A rua, como local de encontro, se transforma em canal de passagem, respaldando a derrocada desse espaço como lugar de contemplação, convivência, vivência. O homem “moderno” cada vez mais se torna “veloz” no espaço, tornando fugazes, também, suas relações cotidianas (FERREIRA, W., 2002, p.22).

Do mesmo modo Maia (2007) também afirma que as largas avenidas e as vias expressas, no século XX representam a modernidade e a “forma que a rua adquire nesse período, ou seja, ser voltada para os automóveis” (MAIA, 2007) em detrimento do caráter de lugar de encontro.

Justamente fazendo o contraponto com as ruas modernas, João do Rio no início do século XX nos apresenta uma outra possibilidade de rua:

completa às racionalidades dominantes, já que não dispõem dos meios para ter acesso à modernidade material contemporânea. Essa experiência da escassez é a base de uma adaptação criadora à realidade existente. O que muitos consideram, adjectivamente, como "irracionalidade" e, dialeticamente, como "contra-racionalidade", constitui, na verdade, e substancialmente, outras formas de racionalidade, racionalidades paralelas, divergentes e convergentes ao mesmo tempo.” (SANTOS, 2002, p. 309)

56 Rua entendida de uma forma mais ampla que a via. Inclui o espaço público, com calçadas, marquises e viadutos. O espaço do ir e vir. O espaço de passagem, mas também da permanência.

57 “A rua apresenta-se como lugar de realização de um tempo-espaço determinado. De simples caminhos mal traçados a largas avenidas, a rua continua sendo uma expressão do espaço urbano. Na rua, a cidade manifesta-se, seja através do seu desenho ou da sua forma, seja enquanto lugar de realizações sociais. Portanto, a rua é onde se materializam as transformações na trama física e na paisagem da cidade e ainda é o lugar de manifestações das relações sociais, das diferenças e das normatizações do cotidiano em momentos históricos diversos” (MAIA, 2007) disponível em: <http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=25&id=277>

a rua é um fator da vida das cidades, a rua tem alma! Em Benares ou em Amsterdão, em Londres ou Buenos Aires, sob os céus mais diversos, nos mais variados climas, a rua é a agasalhadora da miséria. Os desgraçados não se sentem de todo sem o auxílio dos deuses enquanto diante dos seus olhos uma rua abre para outra rua. (JOÃO, 2008, p. 47)

Apresentando-nos “A alma Encantadora das ruas” o escritor nos dá alguns sentidos para o espaço público e pistas para a compreensão da territorialidade estabelecida por crianças e adolescentes nas ruas:

A rua nasce, como o homem, do soluço, do espasmo. Há suor humano na argamassa do seu calçamento. Cada casa que se ergue é feita do esforço exaustivo de muitos seres, e haveis de ter visto pedreiros e canteiros, ao erguer as pedras para as frontarias, cantarem, cobertos de suor, uma melopéia tão triste que pelo ar parece um arquejante soluço. A rua sente nos nervos essa miséria da criação, e por isso é a mais igualitária, a mais socialista, a mais niveladora das obras humanas. A rua criou todas as *blagues* todos os lugares-comuns. Foi ela que fez a majestade dos rifões, dos brocardos, dos anexins, e foi também ela que batizou o imortal Calino.

Sem o consentimento da rua não passam os sábios, e os charlatães, que a lisonjeiam lhe resumem a banalidade, são da primeira ocasião desfeitos e soprados como bolas de sabão. A rua é a eterna imagem da ingenuidade. Comete crimes, desvaria à noite, treme com a febre dos delírios, para ela como para as crianças a aurora é sempre formosa, para ela não há o despertar triste, quando o sol desponta e ela abre os olhos esquecida das próprias ações, é, no encanto da vida renovada, no chilrear do passaredo, no embalo nostálgico dos pregões – tão modesta, tão lavada, tão risonha, que parece papaguear com o céu e com os anjos...

A rua faz as celebridades e as revoltas, a rua criou um tipo universal, tipo que vive em cada aspecto urbano, em cada detalhe, em cada praça, tipo diabólico que tem dos gnomos e dos silfos das florestas, tipo proteiforme, feito de risos e de lágrimas, de patifarias e de crimes irresponsáveis, de abandono e de inédita filosofia, tipo esquisito e ambíguo com saltos de felino e risos de navalha, o prodígio de uma criança mais sabida e cética que os velhos de setenta invernos, mas cuja ingenuidade é perpétua, voz que dá o apelido fatal aos potentados e nunca teve preocupações, criatura que pede como se fosse natural pedir, aclama sem interesse, e pode rir, francamente, depois de ter conhecido todos os males da cidade, poeira d’ouro que se faz lama e torna a ser poeira – a rua criou o garoto! (JOÃO, 2008, p.48-50)

Essa dimensão de rua, que só a poesia de João do Rio pode nos trazer, tem sido constantemente apagada pela transformação do sentido do espaço público, e também na cidade de Campinas devido às intervenções urbanas que vêm fazendo uma nítida limpeza da presença popular, elevando a vida privada a uma conquista da humanidade, assim como trata Ferreira, W. (2002).

Desta forma acaba prevalecendo em termos gerais a compreensão da rua como espaço privilegiado de passagem, de movimento. “Público e privado são desenhados pelo imaginário como estando drasticamente separados e passam a definir os novos padrões de conduta na cidade” (FERREIRA, W., 2002, p.18).

Sobre a dicotomia existente entre o público e o privado, DaMatta (1991) contribui afirmando que a casa e a rua – instâncias fortemente representativas do público e do privado – não são apenas palavras que indicam lugares, mas acima de tudo, são esferas de ação social, entidades morais com domínios culturais institucionalizados e, por isso, capazes de despertar emoções, reações, leis, comportamentos e imagens. O autor exemplifica elencando ações que podem ser tomadas no “aconchego do lar”, em contraposição com o saber que é produzido e permitido na rua, ou fora de casa. O que acaba marcando a rua é o símbolo do abandono, do ilimitado, do fora da lei, como também trata Yáziqi (1997) dizendo que a semântica da rua é repleta de pejorativos: “mulher da rua; arruaça; menino de rua; moleque de rua; olho da rua; é também sinônimo de ralé e de plebe” (YÁZIGI, 1997, p. 215).

Assim, compreendemos que os “meninos de rua”, “menores abandonados” (e os diversos sinônimos conhecidos histórica e socialmente) carregam consigo muitos dos predicados que o espaço da rua contém. “O lugar da população de rua é, então, representado como o mais baixo na escala social, o fim da linha e a última fase antes do extermínio” (FURINI 2003, p. 113).

O di ti a uê, chê
F’u, a uá ny
Odé, odá, bi ejô
Sa lo dê

Sentença que em *eubá*, o esperanto das hordas selvagens, quer dizer apenas isto: rua foi feita para ajuntamentos. Rua é como cobra. Tem veneno. Foge da rua! (JOÃO, 2008, p.65)

Contrariando inclusive as formas urbanas construídas que afastam as possibilidades do contato acontecer, as crianças, adolescentes e jovens que vão para as ruas a veem e a vivenciam como um espaço de encontros e pertencimento, lugar de aconteceres, dos mais diferenciados. Na rua cabem as transposições, as aspirações buscadas pelos adolescentes. Há o reconhecimento entre pares, por situações vividas, por ideologias. Na rua procura-se o que não se tem (FERREIRA, T., 2001). E em busca disso, muitas crianças acabam permanecendo nas ruas:

É necessário considerar também a rua como um deslocamento de uma cena. Dessa forma, trata-se de deslocar situações e experiências traumáticas vividas em casa para a rua. Mais que um apego aos atrativos que a rua oferece, sua permanência lá se deve a uma necessidade de estrutura. (FERREIRA, T., 2001, p.117)

Por isso, os concebemos ainda como aqueles que que “fazem concretamente a vida e que (re)costuram, de forma incessante, o tecido social no âmago das incertezas e das espaço-temporalidades do presente. Para estes, a experiência imediata e futuro caminham juntos.” (RIBEIRO *et al*, 2001, p 36-37).

Desta forma, a rua, o espaço público produzido cada vez mais para os fluxos, contraditoriamente abriga a parcela da sociedade mais distante do que poderíamos considerar cidadania. É, ainda hoje, a *agasalhadora da miséria*. Conforme Gregori (2000):

a rua é um termo genérico demais: a vivência dos meninos me ensinou que esse espaço – hoje mais do que antigamente – é composto de um conjunto de ações de apoio de natureza as mais diversas (individuais e institucionais, governamentais e não governamentais) e que permitem a conquista de bens não só materiais – como se servissem apenas à sobrevivência física – mas também simbólicos e identitários. E, porque existe essa “acolhida”, percebi como os diferentes agrupamentos de meninos de rua têm apreço por uma determinada territorialidade, fixando-se com maior ou menor intensidade, de acordo com o modo como se inscrevem no interior de uma dinâmica local.” (GREGORI, 2000 p. 218, 219)

Podemos então dizer que a rua é composta, mais do que de locais que agregam a população de rua, de *lugares* que exercem a função de acolher mais ou menos os meninos de rua, conforme uma determinada “situação geográfica” (SILVEIRA, 1999), ou seja, segundo uma conjuntura dada pelo nexos espacial e temporal dos eventos.

No mesmo sentido entendemos a conceituação de territorialidade de Sack (2011): “a tentativa, por indivíduo ou grupo, de afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações, ao delimitar e assegurar seu controle sobre certa área geográfica” (SACK, 2011, p. 76). De acordo com o autor, a territorialidade é aplicada por um período delimitado e pressupõe que um lugar “pode ser usado como território em determinado momento e não em outro” (*ibidem*, p. 77).

Por isso, a situação de rua de crianças e adolescentes se apresenta de diferentes formas, são diferentes territorialidades, diferentes situações, de acordo com os diversos usos do território.

Ribeiro, M. (1997) quando trata dos territórios de prostituição no Rio de Janeiro, define:

A territorialidade é identificada pelas práticas sociais que, por um lado, são definidas por relações de poder, através do controle, e, por outro, pela apropriação simbólica e afetiva de uma área geográfica por indivíduos ou grupos (RIBEIRO, M., 1997, p. 96).

Neste sentido, pode-se dizer então que a territorialidade constituída por meninos e meninas em situação de rua modifica-se de acordo com as relações de poder entre eles próprios e com a sociedade e poder público, e segundo essa “apropriação simbólica e afetiva” do espaço.

Os lugares que acolhem este “apreço por uma determinada territorialidade” de que fala Gregori se modificam com frequência, se constituem e se reconstituem dinamicamente. Abordaremos este ponto na sequência, em que trazemos alguns fragmentos do cotidiano para contribuir à análise.

TERRITORIALIDADES CONSTRUÍDAS POR MENINOS E MENINAS EM CAMPINAS

Para aludir o que entendemos por esse chamado “apreço por uma determinada territorialidade” que trouxemos de Gregori (2000) e remete às constituições e reconstituições de lugares, analisaremos os usos do território por meninos e meninas em situação de rua a partir de recortes temporais e espaciais. O principal momento analisado é o ano de 2006, especificamente alguns meses deste ano, e a territorialidade constituída por crianças e adolescentes na área central da cidade. Também relacionaremos este momento com outros, e esta área com outras.

Em meados de 2006, os meninos e meninas que permaneciam na região central⁵⁸, contavam com o apoio de três fixos públicos (infraestruturas sociais), principalmente: a Casa Guadalupana que mantinha educadores sociais nas ruas; a Taba que ofertava oficinas educativas; o Pernoite Protegido onde era possível dormir, tomar banho, se alimentar.

Foi criado um circuito entre estes três serviços na tentativa de “controlar” minimamente a circulação dos meninos que circulavam pela área central⁵⁹.

Pela manhã, logo entre 07:30h e 08:00h, uma dupla de educadores da Casa Guadalupana se dirigia até o Pernoite Protegido – localizado próximo ao Mercado Municipal de Campinas – e levava as crianças e adolescentes a alguma praça para realizarem atividades artísticas e lúdicas até por volta das 09:00h, horário em que começavam as atividades na Taba. Estes educadores então acompanhavam os meninos e meninas até a Taba e por lá podiam permanecer até o horário

58 Área central de Campinas atualmente possui concentração de atividades comerciais populares e de serviços, terminais de transportes intra-urbanos e interurbanos, prédios públicos e históricos. Por essa razão há um grande fluxo de automóveis e pessoas especialmente durante o dia. As relações comerciais, as avenidas, semáforos, praças, igrejas, e a circulação de pessoas propiciam a circulação de crianças e adolescentes em situação de rua.

59 Explicaremos o funcionamento das infraestruturas sociais no Capítulo 3.

do almoço, quando, então, tinham a opção de retornar ao Pernoite Protegido às 14h para tomar banho, almoçar e permanecer neste serviço até o dia seguinte.

Entretanto, os meninos e meninas nem sempre mantinham o cronograma proposto: aqueles que por algum motivo – em geral por ter perdido o horário para entrar no serviço, ou por ter realizado alguma outra atividade na rua no período da noite – não tivessem dormido no Pernoite Protegido, eram encontrados por outra dupla de educadores da Casa Guadalupana, naquele momento⁶⁰ no Largo do Rosário. Essa dupla de educadores tentava chegar neste local antes da GM (Guarda Municipal) para acordar os garotos(as), visto que era sabido, e muitas vezes presenciado, a forma utilizada pelos Guardas para acordar e expulsar os que ainda estavam dormindo no Largo. Além das palavras utilizadas, era comum utilizarem de chutes e pontapés ou até spray de pimenta⁶¹.

Aqueles que durante este determinado período de tempo dormiam no Largo do Rosário, o faziam alegando que era um lugar seguro, visto que também havia outros moradores de rua adultos. Por ser no coração da cidade, também facilitava as atividades de mendicância nos faróis, estabelecimentos comerciais e alimentícios da Avenida Francisco Glicério.

Quando os educadores chegavam pela manhã no Largo do Rosário e ainda encontravam meninos e meninas por lá, eram convidados por eles para ir até uma padaria ali próximo – na Avenida Campos Sales – para tomar o café da manhã. Eles tinham estabelecido uma relação com a dona dessa padaria e recebiam pão e café – e às vezes algum doce – mas em troca não podiam “pedir” ali na frente. Eles respeitavam esse estabelecimento e até apresentavam os “tios” (educadores) para os trabalhadores da padaria, demonstrando que tinham mais alguém por eles.

Todos faziam questão de dividir o que recebiam para o café – entre eles e com os educadores. Do mesmo modo, na praça em frente, onde se localizava o fórum judiciário, havia inúmeros moradores de rua adultos, que de alguma forma também zelavam – ao seu modo – pela vida das crianças e adolescentes. E assim, eles também os apresentavam aos “tios”.

Após a atividade desenvolvida em alguma praça, antes de ir para as oficinas desenvolvidas na Taba – oficinas que eles gostavam muito – também era comum que algum deles

60 É possível verificar que em cada período os meninos inseridos neste circuito central escolhiam um local diferente nas ruas para dormir ou suprir as atividades básicas. Neste momento este local era o Largo do Rosário e suas imediações.

61 Spray de pimenta é um instrumento largamente utilizado pela Polícia Militar e pela Guarda Municipal e que muitas vezes chegou a ocasionar lesões nos olhos dos adolescentes atendidos. Nestes casos, os educadores os acompanhavam ao Pronto Socorro do Hospital Municipal Dr Mario Gatti.

(ou todos) desse “um perdido” no educador, se distanciando do grupo, em geral parando em alguma esquina para “fazer um dinheiro” ou fazer uso de alguma droga.

O momento de sair da Taba e ir para o Pernoite Protegido era, em geral, o mais propício a dispersão. Naquela ocasião os meninos estavam gostando muito de jogar fliperama, e havia um estabelecimento de *games* na rua Ferreira Penteado. Assim, os que decidiam não passar a tarde neste equipamento, acabavam comendo alguma coisa nas imediações do Habib`s e Mc Donald`s da Avenida Francisco Glicério, local em que também arrecadavam uma certa quantia em dinheiro, e seguiam para o *game*.

A territorialidade constituída nessa região também contava com outro espaço – dentre inúmeros outros – apreciado por eles: o “Terminal Central” – Viaduto Miguel Vicente Cury – que possuía bancas de comércio e também um “forró” no período da noite. Neste Terminal diversas ações eram praticadas: a mendicância, o furto, a compra e venda de drogas ou propriamente o seu uso, o namoro, a compra de algum objeto desejado nas banquinhas do camelô, o divertimento, a brincadeira.

Os adolescentes que ficavam perambulando pelas ruas no período da tarde tinham a opção de entrar no Pernoite Protegido também às 20h, pernoitar e reiniciar o circuito no dia seguinte.

Diversas outras ações também compunham o circuito na região central: frequência na “escola” Sala de Transição⁶² no período da tarde, as atividades do grupo Mano a Mano⁶³, a sopa que era distribuída pelos franciscanos às quintas-feiras na praça em frente à Igreja Nossa Senhora da Conceição.

Desta forma, os adolescentes que neste período permaneciam prioritariamente na região central da cidade – já que estes são apenas uma parte dos meninos em situação de rua neste ano específico – tinham um conhecimento profundo das ruas, instituições, serviços, estabelecimentos e principalmente da dinâmica do centro comercial de Campinas. Usavam o território para suprir as necessidades imediatas e até mesmo por isso podemos afirmar que não havia uma “rotina” ou algo que se repetisse neste circuito: a circulação podia se dar em função de um desejo momentâneo individual ou grupal, ou de um encaminhamento combinado com um dos profissionais dos serviços citados, ou de conflitos que surgiam.

62 A Sala de Transição é um fixo público mantido pela Secretaria Municipal de Educação que oferece a possibilidade para os adolescentes voltarem a frequentar a escola, num formato que respeite a situação em que se encontram. Funciona como “ponte” para a educação formal.

63 O Mano a Mano formou-se como projeto de extensão da UNICAMP, transformou-se numa ONG, e desenvolve atividades de arte educação com os meninos nas ruas da cidade com frequências semanais.

No final de 2006, alguns adolescentes estavam impedidos de frequentar o Pernoite Protegido – alguns porque estavam cumprindo medida sócio educativa de Liberdade Assistida, outros porque haviam desrespeitado alguma regra no interior desse espaço – e tinham que dormir na rua. Em solidariedade com os companheiros, diversos outros meninos deixaram de dormir neste fixo público e juntos eles passaram a pernoitar em frente à sede dos Correios e Telégrafos, que é situado na Avenida Francisco Glicério, alguns quarteirões a frente do Largo do Rosário. E passaram a denominar este espaço de “Correio Protegido” como uma forma de institucionalização dessa nova forma encontrada para o pernoite.

Este recorte empírico descrito acima nos serve de ilustração para analisarmos uma das diversas possibilidades de circulação e estabelecimento de territorialidade e redes nas ruas.

Naquele mesmo ano, podemos também descrever a territorialidade estabelecida por outros jovens que permaneciam nas imediações do Viaduto São Paulo, conhecido como “Laurão”, em que havia outras redes estabelecidas e um uso diferenciado do território. Neste local, permaneciam garotos um pouco mais velhos que utilizavam do “rodinho” nos faróis do entorno do viaduto como forma de sobrevivência. A padaria que era localizada na esquina da Avenida Cel. Quirino não permitia sequer a entrada de nenhum dos jovens, ainda que estes possuíssem dinheiro e quisessem comprar uma água.

O principal conteúdo desta área é a fluidez. O entroncamento de grandes avenidas, os semáforos, o viaduto, a quantidade de carros e a dinâmica deste lugar era bem diferenciada da estabelecida na área central da cidade, em que havia uma maior relação com pedestres e transeuntes.

Os que ali se encontravam tinham como opção para pernoite as imediações do córrego da Avenida José de Souza Campos ou alguma casa abandonada que se transformava num “mocó”. E competiam para ver quem ia limpar o vidro do carro da “tia loira”, que sempre passava por ali e era única que dava R\$5,00 no sinal.

O uso que faziam de droga ali era mais pesado e não era raro sabermos de algum deles que estava “hibernado” em alguma biqueira⁶⁴ do Jardim São Fernando e Samambaia.

64 Local que comercializa drogas dos mais diversos tipos. Na gíria urbana popular biqueira é sinônimo de “boca de fumo”, “boca de tráfico”, ou simplesmente “boca”. Em geral são lugares de intensa circulação, passagem rápida, pois os usuários compram e saem do local com a droga. Entretanto há biqueiras em que há espaços para os usuários usarem a droga durante o tempo que quiserem. Os meninos de rua costumam dizer que ficaram “hibernados” na biqueira por dias ou semanas. O adjetivo “nóia” – redução de paranóia – é usado para se referir a alguém que

Ainda durante o ano de 2006, outros adolescentes permaneciam na região da Avenida Brasil (bairro Guanabara, próximo ao centro) outros nas proximidades do supermercado Extra Abolição e UNIP (região sul da cidade), outros nas proximidades da Avenida José Bonifácio (região leste, próximo a shoppings centers, com importantes favelas localizadas na região), outros ainda nas imediações do Supermercado Covabra (região noroeste da cidade). Sobre este último, acrescentamos o seguinte relato:

Num espaço deslocado do eixo central, um pequeno centro periférico passou a aglomerar meninos e jovens em Situação de Rua. Sabendo disso fomos atrás deste grupo e nele encontramos alguns conhecidos. Passamos a freqüentar semanalmente o trecho da John Boyd Dumlop conhecido como “Balão do Covabra”. Os adolescentes e jovens estavam fixados em dois locais, basicamente: um mocó sob a marquise de um supermercado desativado e uma casa abandonada. Ali existem diversas possibilidades de viração: sinal, bicos para comerciantes, prostituição, além da presença de serviço de saúde próximo. A convivência deste grupo nos parecia estagnada, conseguiam o que precisavam para se manter no local e a dependência de drogas os mantinha unidos. Mesmo vivendo um cotidiano duro, essas pessoas sempre foram muito cordiais conosco e receptivas para com atividades como origami e jogos que levávamos. No tempo que ficávamos no mocó sob a marquise, pudemos observar que adolescentes conhecidos por nós, envolvidos com a rua ou com a ESCCA, passavam por ali, em meio a trajetos que os levavam a locais onde visitavam pessoas. Aquele ponto faz conexão entre favelas e no caminho estes adolescentes procuravam por amigos ou irmãos nos mocós. A circulação de adolescentes é grande e há uma rotatividade na permanência deles. Uns chegam, uns vão, alguns permanecem. Propusemos um passeio para sair um pouco daquele espaço, proposta acatada de modo positivo, e fomos a Unicamp para ver uma exposição de Arte. Foi interessante, pois sendo também a Unicamp um local de circulação de adolescentes que vivem nas ruas, um dos jovens lembrou de que quando pequeno andava por lá.

O mocó da marquise e a casa abandonada incomodavam alguém ou algum grupo que ameaçava a permanência da população de rua ali. Houve dois atentados, no primeiro tiros vieram de um carro em movimento acertaram o telhado da marquise e as portas de metal, e quase atingiu a cabeça de um adolescente que estava sentado dentro do mocó. Depois de meses, numa mesma noite foram arremessados “molotovs” (bombas caseiras) no mocó da marquise e na casa abandonada, que acabaram incendiadas. Isso dispersou alguns adolescentes, mas alguns jovens continuaram ali, reconstruindo o mocó. (Relatório Final Casa Guadalupana, 2007, p. 83-84)

Este trecho de relato ilustra o cotidiano vivido por meninos e jovens de rua também durante o ano de 2006, num local que também se constituiu nos últimos anos com a presença de moradores de rua e mendicantes. Agrega o centro comercial da região noroeste da cidade, com bancos, supermercados, restaurantes, distrito de saúde, e equipamentos sociais, além de ser um local de intensa circulação de pessoas por fazer a ligação entre bairros e favelas dessa região.

está num uso intenso de crack, ou “na fissura” precisando usar. As biqueiras freqüentadas pelos meninos e meninas de rua em Campinas ficam em favelas e em locais próximos a linhas de trem.

Se elencarmos outros anos, anteriores ou posteriores, teremos descrições semelhantes sobre os distintos usos do território pelos meninos e meninas em situação de rua: alguns mais envolvidos com o uso de droga, outros que estão chegando nas ruas e a usam ainda como brincadeira, a sociabilidade que é construída, a relação com o espaço⁶⁵.

O pernoite pode se dar num equipamento público, mas também numa praça, sob a marquise de um prédio, num viaduto, num mocó, na beira de um córrego. Em geral na rua o pernoite acontece em pequenos grupos, para garantir segurança.

Há lugares instituídos pelos garotos, assim como há outros instituídos pelos moradores de rua adultos, e outros ainda que permitem o estabelecimento de crianças⁶⁶, adolescentes e adultos..

Como forma de sustento, a mendicância, o furto, a venda de pequenos objetos como balas, doces, flores e a atividade de limpar os vidros dos automóveis nos sinais são as mais comuns e se distinguem conforme a localidade e o período: em 2006, como vimos, o “rodinho” era preponderante nas imediações do “Laurão”.

Inúmeras podem ser as territorialidades estabelecidas. Os próprios meninos e meninas, indicavam as diferenças existentes para os educadores sociais e se movimentavam nelas. Quando algum deles dizia aos educadores que determinado menino estava “no Pernoite”, era sabido que ele estava, naquele momento, inserido no circuito central de maior atenção das infraestruturas sociais, portanto estava recebendo maiores cuidados, havendo a possibilidade de “sair da rua”.

Por outro lado quando referiam que algum companheiro de rua tinha ido para a Avenida Brasil (região onde naquele momento havia se constituído a chamada “cracolândia” nos galpões abandonados da antiga Mogiana) ou principalmente para a área da Abolição/UNIP (em que igualmente os meninos ficavam nos semáforos unicamente arrecadando dinheiro para o uso de crack) se presumia que aquele que foi, tinha “caído” ou “recaído”, havendo um intenso uso de drogas naquele momento.

Aqui observamos os distintos significados que a rua pode ter, e como as territorialidades constituídas nos diferentes lugares nos revelam distintos usos do território, que vão desde um uso libertário, o momento em que a rua é o espaço de encontro, também o espaço de pertencimento em que simbolicamente uma identidade é construída a partir da rua, até os usos que revelam

65 A este respeito, Frangella (1996) aborda a construção de sociabilidade nas ruas de campinas por meninos e meninas de rua, como se apropriavam do espaço e construíam corporalidades no circuito estabelecido.

66 Cabe explicar que poucas foram as crianças encontradas nas ruas de Campinas neste momento.

novas formas de privação (o uso abusivo de drogas, o envolvimento com prostituição, com o crime organizado, com uma situação cada vez mais cruel de sobrevivência). Assim é possível analisar uma contradição nesse uso do território por crianças e adolescentes em situação de rua.

A “apropriação simbólica, identitária e afetiva” de que trata Ribeiro, M. (1996) foi possível verificar no ano de 2006 principalmente entre aqueles que circulavam pela região do Laurão. A maioria era jovem, havia uma vivência maior de rua, portanto era mais difícil aceitar as propostas da rede de atendimentos constituída naquela ocasião. Quando este lugar passou por reformas urbanas, essa territorialidade foi fragmentada, ou seja, ocorreram deslocamentos, mas não podemos afirmar que os meninos e meninas saíram das ruas. Ao contrário, muitos se esconderam nos interstícios da cidade, dificultando ainda mais o acesso dos educadores sociais e outros profissionais por algum tempo.

Por isso, é importante é deixar claro que as inúmeras territorialidades estabelecidas pelos meninos e meninas de rua acompanham o movimento da cidade na qual estão inseridos, podendo, como aborda Ribeiro, M. (1996) expandir, se fragmentar, se contrair, em decorrência da rede de relações desenvolvida, bem como da intervenção de “poderes instituídos, como a polícia, os políticos e o poder municipal, e mesmo do poder marginal, levando em alguns casos à sua extinção em uma área e/ou o seu reaparecimento em outra” (RIBEIRO, M., 1996, p. 75).

A incidência de um conjunto de eventos inseridos numa ação maior da política urbana pode caracterizar e descaracterizar lugares e territorialidades, gerando deslocamentos, o que é aprofundado no terceiro capítulo deste trabalho.

Capítulo 2 TERRITÓRIO NACIONAL E POLÍTICAS SOCIAIS



Foto de autor desconhecido, tirada de grafite de Banksy

O cidadão é o indivíduo num lugar. A República somente será realmente democrática quando considerar todos os cidadãos como iguais, independentemente do lugar onde estejam.

Milton Santos

Nos últimos anos temos vivido um adensamento normativo no que se refere às políticas sociais, especialmente para a garantia de direitos e redução dos índices de pobreza. Grande parte dessas normas incide, direta ou indiretamente, na vida de crianças e adolescentes em situação de rua.

Antas Jr. (2005) compreende as normas existindo na interação entre os objetos e as ações, analisando que são justamente as normas que buscam regular tal relação. Do mesmo modo, podemos dizer que se o mundo se dá como um conjunto de possibilidades (SANTOS, 2002), as normas apresentadas neste capítulo carregam em si a potência da transformação de uma possibilidade em realidade concreta. Conforme Santos (2002):

Podemos conceber a totalidade como um todo de "essências" e como um todo de "existências", simultaneamente. O todo de essências, ainda irrealizado, é formado por Objetos Perfeitos. A palavra Objeto é aqui empregada na acepção que geralmente lhe dão os sociólogos, compreendendo tudo o que existe no mundo da concreção e no mundo da representação e do imaginário. A palavra Perfeito se aplicará, aqui, a essas entidades, esses objetos, para considerá-los como plenos, isto é, com a plenitude de seu ser ou, em outras palavras, com um máximo de potência, um absoluto. Essas são possibilidades, como, por exemplo, uma técnica perfeita, um objeto técnico perfeito, uma ação perfeita, uma norma perfeita. São possibilidades ainda não colhidas pelos atores, portanto são latências. (SANTOS, 2002, p. 123)

A norma pode ser vista como possibilidade e também pode ser vista pelo que ela produz (ANTAS JR., 2005), ou seja, ela resulta na produção de parte da materialidade condicionadora da vida social, e é por este viés que a analisaremos. Deste modo, não é a análise da norma em si que nos interessa, mas sim o que a partir dela foi criado e modificado no espaço geográfico.

Ao mesmo tempo, a densidade normativa do período atual é também resultado da formação socioespacial⁶⁷ brasileira em plena transformação.

⁶⁷ Santos (1977) retoma o conceito de formação social e acrescenta a ele a importância do espaço, visto que para o autor há uma “inseparabilidade das realidades e das noções de sociedade e espaço” (SANTOS, 1977, p. 93). Assim “não se pode falar de uma lei separada da evolução das formações espaciais. De fato, é de formações sócio-espaciais que se trata” (idem). Moreto, Marina (2005), baseada em Santos (1977) sintetiza o conceito de formação socioespacial da seguinte forma: “Uma formação sócio-espacial é uma necessidade metodológica, já apontada por Marx com o conceito de Formação Econômica e Social, para sua distinção de modo de produção. Este último aparece como possibilidade de realização, como abstração da estrutura produtiva proposta para cada período histórico. A Formação Sócio Espacial é a possibilidade realizada deste modo de produção, é o dado concreto que inscreve sua história no espaço. Cada país, com suas normas e sua bagagem histórico-cultural, configura uma Formação Sócio Espacial específica e distinta das organizações sociais existentes além de sua fronteira”. (MORETO, Marina, 2005, p. 10)

Na década de 1980, a Constituição Federal foi fruto dos movimentos por redemocratização do país, e também por isso é comumente chamada de Constituição cidadã. Essa base normativa é considerada conquista de uma formação socioespacial que há alguns anos reivindicava direitos sociais, liberdade e democracia para todos, contrariando os anos de autoritarismo imposto pela ditadura brasileira.

Durante a década de 1990, houve a criação de diversas leis que regulamentam a Constituição, ou seja, são decorrências dela, e expressam a necessidade de garantir direitos universais. Ao mesmo tempo, a década de 1990 é marcada pela abertura econômica e enxugamento do Estado, momento em que é visível a criação de uma democracia de mercado. Isto está presente nas normas como o ECA e a LOAS, que incluem as históricas instituições filantrópicas e a sociedade como um todo como “parceiros” para a garantia de direitos⁶⁸. Porém sabemos que essas instituições, em sua maioria, aprofundam o clientelismo, com pouco ou nenhum compromisso com a garantia de direitos.

Os anos 2000 são marcados, por sua vez, pela criação de inúmeros planos e programas federais de redução da pobreza, em sua maioria pautados pela transferência de renda (como os programas Fome Zero e Bolsa Família) marcas do governo petista de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). No entanto, nos anos finais da primeira década do século XXI enxergamos um novo direcionamento do Estado brasileiro que tem se aprofundado nos primeiros anos da década de 2010:

Já não se fala somente na redução da pobreza pelo acesso ao consumo⁶⁹, e têm sido criados direcionamentos institucionais – a partir das normas e recursos disponibilizados – para ampliar o acesso da população aos direitos sociais.

Foram ampliados os serviços, benefícios e unidades de atendimentos públicas, ou seja, infraestruturas, fixos públicos. Foram ampliados recursos financeiros. Além disso, começa a aparecer nos textos normativos a necessidade de que as infraestruturas sejam estatais e as equipes

68 O Estado não é o único regulador do território (ANTAS JR., 2005). No caso da política social, as instituições assistenciais, religiosas e filantrópicas sempre tiveram papel preponderante, o que de alguma forma foi absorvido e há uma tentativa de regulação por parte do estado através das recentes normatizações.

69 Conforme Milton Santos: “De ora em diante, dever-se-á dar aos pobres a impressão, e não somente a esperança, de que estão emergindo da pobreza. Eles passarão portanto a testemunhar um aumento em termos absolutos de sua renda, isto é, de seu consumo de bens e serviços. Mas como está fora de questão reduzir as taxas de acumulação e de desigualdade, o que significa a morte do sistema, a pobreza não será eliminada, apenas mascarada. Esta nova fase no processo de modernização capitalista conduzirá a uma nova forma de pobreza, a *pobreza planejada*.” (SANTOS, 2003, p. 29)

compostas por servidores públicos, como é o caso do recém criado “Centro Pop”, unidade do SUAS que será abordado mais adiante.

Observamos então a importância da formação socioespacial na transformação de objetos e ações, fixos e fluxos endereçados à população pobre brasileira. E as normas se posicionam justamente como um dos resultados da formação socioespacial em transformação, ao mesmo tempo em que nascem como possibilidades de transformação dos objetos e ações, ou seja, do espaço geográfico (SANTOS, 2002). Deste modo o território é normado e também impõe-se como norma (ANTAS JR., 2006).

No intuito de contribuir com a compreensão das especificidades e interfaces existentes no escopo normativo das diversas políticas sociais exporemos, inicialmente, o Quadro 6, um quadro-síntese das principais transformações normativas ocorridas a partir da promulgação da Constituição de 1988 que incidem, direta ou indiretamente, sobre crianças e adolescentes em situação de rua.

O quadro está dividido didaticamente em três colunas. A primeira indica o ano; a segunda apresenta normativas referentes a quatro temas distintos: Normativas Gerais; Interministeriais; Criança e Adolescente e sobre Situação de Rua; e a terceira apresenta as normas das Políticas Sociais Setoriais.

Essa escolha metodológica se deu em função da necessidade de melhor distinguir as normas que demandam a ação de diversos setores (como as gerais do governo federal, as relacionadas à área da criança e adolescente, e as relacionadas à população de rua – coluna 1), daquelas que dizem respeito a um setor específico (como as normas específicas da área de assistência social, de saúde, de educação – coluna 2).

Além destes dois grandes agrupamentos, também achamos importante marcar os diferentes temas/setores por cores, para melhor visualização da área normativa, assim como foram inseridas ações que possuem força normativa, como é o caso, por exemplo, de eventos realizados pelo movimento social de população em situação de rua que se desdobraram em ações normativas, ou o lançamento de algum Plano ou Política social, como a criação da PNAS em 2004 e do SUAS em 2005.

Quadro 2.1 - Síntese das principais transformações nas

Ano	Geral/Interministerial/Criança e Adolescente/Situação de Rua	Políticas Sociais Setoriais
1988	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição Federal artigos 5º e 6º estabelecem os direitos fundamentais; • Constituição Federal artigos 227, 228 e 229 trata dos direitos das crianças e adolescentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição Federal estabelece a Saúde, a Assistência Social e a Previdência social como direitos de Seguridade Social, a partir do artigo 194.
1989	<ul style="list-style-type: none"> • Convenção sobre os Direitos da Criança – ONU. 	
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 8080 (Lei do SUS) - Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes; • Lei nº 8142 Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.
1991	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 8242 cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do adolescente – CONANDA 	
1992		
1993	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº 794 estabelece limite de dedução do Imposto de Renda das pessoas jurídicas correspondente às doações em favor dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente; • Fórum Nacional de Estudos sobre População de Rua. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 8742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social LOAS – Dispõe sobre a organização da Assistência Social.
1994	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº 1196 dispõe sobre a administração do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) 	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº 1330 Dispõe sobre a concessão do benefício de prestação continuada; • Decreto nº 1232 Dispõe sobre as condições e a forma de repasse regular e automático de recursos do Fundo Nacional de Saúde para os fundos de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal, e dá outras providências.
1995		<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº1605 regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;
1996		<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº9.394 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB); • Portaria nº2203 Aprova a Norma Operacional Básica (NOB 01/96) que redefine o modelo de gestão do SUS.
1997		
1998		<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº9637 Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais.
1999	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº3594 - Entra em vigor a Convenção 182 da Organização 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº9790 Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito

	Internacional do Trabalho (OIT) que proíbe as piores formas de trabalho infantil	privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria.
2000	<ul style="list-style-type: none"> • ONU adota o Protocolo Facultativo para a Convenção sobre os Direitos da criança relativos à venda de crianças, prostituição e pornografia infantis; • Lei nº9975 altera o ECA incluindo artigo de criminalização da exploração sexual infantil; 	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria GM/MS nº 106 cria os Serviços Residenciais Terapêuticos em Saúde Mental, no âmbito do SUS para o atendimento ao portador de transtornos mentais.
2001	<ul style="list-style-type: none"> • 1ª Marcha do Povo da Rua; 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº10219 Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola; • Lei nº10172 Aprova o Plano Nacional de Educação; • Lei nº 10216 Dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental - Lei Paulo Delgado; • Portaria GM/MS nº 95 aprova a Norma Operacional de Assistência à Saúde – NOAS – SUS 01/2001.
2002	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº4134 – Entra em vigor a Convenção 138 da ONU, sobre a idade mínima para admissão a emprego. 	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria nº373 aprova a Norma Operacional da Assistência à Saúde – NOAS-SUS 01/2002; • Portaria nº336/GM/MS define normas e diretrizes para a organização dos serviços de saúde mental (CAPS); • Portaria GM/MS nº816 institui, no SUS, o Programa Nacional de Atenção Comunitária Integrada a Usuários de Álcool e Outras Drogas, estabelecendo articulação entre o Ministério da Saúde, Secretarias de estados e municípios; • Portaria GM/MS nº2391 regulamenta o controle das internações psiquiátricas voluntárias e involuntárias.
2003	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº10764 altera o ECA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº10708 Institui o auxílio-reabilitação psicossocial para pacientes acometidos de transtornos mentais egressos de internações; • Portaria GM/MS nº 1946 cria Grupo de Trabalho destinado a elaborar proposta de constituição do Fórum Nacional de Saúde Mental de Crianças e Adolescentes; • Portaria GM/MS nº 1947 aprova Plano Estratégico para expansão dos CAPSi.
2004	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº5007 promulga o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à venda de crianças, prostituição e pornografia infantis; • Portaria Interministerial MS/SEDH/SEPM nº1426 aprova diretrizes para implantação da atenção à saúde dos adolescentes em conflito com a lei em regime de internação e internação provisória. 	<ul style="list-style-type: none"> • É criada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS; • Lei nº10836 cria o Programa Bolsa Família; • Decreto nº5209 regulamenta a Lei nº10836 que cria o Programa Bolsa Família; • Lei nº10835 institui a renda básica de cidadania; • Portaria MS/GM nº 1608 – constitui o Fórum Nacional Sobre Saúde Mental de Crianças e Adolescentes.

2005	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº11185 altera o ECA, explicitando o direito ao atendimento integral à saúde de crianças e adolescentes; • I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua; • Nasce o Movimento Nacional da População de Rua – MNPR. 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do SUAS e Norma Operacional Básica (NOB/SUAS); • Lei nº11.258 altera LOAS, incluindo atendimento especializado para as pessoas em situação de rua; • Portaria nº566 – cofinanciamento de projetos de inclusão produtiva; • Resolução nº 3/ GSIPR/CH/CONAD – Aprova a Política Nacional sobre Drogas; • Lei nº 11.129 – Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem.
2006	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto s/n cria Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para População em Situação de Rua; • Aprovação do Sistema Nacional de Atendimento socioeducativo (SINASE); • Lançamento do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. 	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria nº 136 – Projeto de Inclusão Produtiva; • Portaria nº 138 – cofinanciamento de projetos de estruturação da rede de serviços socioassistenciais; • Portaria nº381 – cofinanciamento de serviços continuados de acolhimento institucional; • Inclusão das pessoas vivendo em situação de rua nas estratégias para controle da tuberculose no documento da Organização Mundial de Saúde (STOP-TB/OMS); • Lei nº11346 cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN; • Resolução nº399 divulga o Pacto pela Saúde – consolida o SUS e aprova as diretrizes operacionais do referido pacto.
2007	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº6.286 institui o Programa Saúde na Escola (PSE); • Decreto nº6230 estabelece o compromisso pela redução da violência contra crianças e adolescentes, instituindo o comitê gestor de Políticas de Enfrentamento à Violência contra Criança e Adolescente; • Decreto nº6231 institui o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM; • Decreto institui a Comissão nacional Intersetorial para acompanhamento da implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realização da Pesquisa Nacional sobre População em Situação de Rua; • Portaria nº 224 – cofinanciamento de projetos de adequação das unidades de abrigo; • Portaria nº 225 – Projeto de Inclusão Produtiva; • Decreto nº6044 Aprova a Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos – PNPDDH.
2008	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº6481 regulamenta artigos da Convenção 182 da OIT; • Lei 11829 altera o ECA aprimorando o combate à produção, venda e distribuição de pornografia infantil, assim como criminaliza a aquisição e posse de tal material e demais condutas relacionadas à pedofilia na internet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria nº 431 – expansão do cofinanciamento de serviços continuados de acolhimento institucional; • Lançamento da Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua; • Lei nº11.692 – Dispõe sobre o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – Projovem.
2009	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº 7.053/09 institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua e o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolução nº109 - Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; • Lei nº12101 dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de

	<p>Monitoramento;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sancionada a lei 12010, chamada Lei de Adoção, que entre outras providencias, reduz o tempo máximo de permanência de crianças e adolescentes para dois anos em abrigos; • II Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua; 	<p>assistência social que tenham como finalidade a prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº7037 Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3; • Portaria MS/GM nº 1190 Institui o Plano Emergencial de Ampliação do Acesso ao Tratamento e Prevenção em Álcool e outras Drogas (PEAD 2009-2010) no SUS.
2010	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº 7179 institui o Plano integrado de Enfrentamento ao crack e outras drogas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto de Capacitação e Fortalecimento Institucional da População em Situação de Rua; • Expansão qualificada dos Serviços Socioassistenciais; • Criação De instrumentais para efetivar a inclusão da População em Situação de Rua no Cadastro Único; • Portaria nº480/MS aprova normas de funcionamento e habilitação dos serviços hospitalares de referencia para Atenção Integral aos Usuários de Álcool e outras Drogas; • Portaria nº2841/MS institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde o Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e outras Drogas (CAPS AD) 24 horas. • Portaria nº2842/MS Aprova normas de funcionamento e habilitação dos serviços hospitalares de referencia para Atenção Integral aos Usuários de Álcool e outras Drogas (leitos)
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, a partir do Decreto nº7492; • Decreto nº 7637 altera o Decreto 7179 que institui o Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº12.435 altera a LOAS e institui o SUAS; • Decreto 7494 altera o decreto que regulamenta o Programa Bolsa Família; • Portaria nº 2.488/GM/MS aprova a Política Nacional de Atenção Básica, prevendo equipes de Consultório na Rua; • Decreto nº7508 regulamenta a Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa; • Lei nº12513 institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec);
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº12593 institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015; • Lei nº12594 Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e dispõe sobre as doações aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, alterando o ECA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria MS/GM nº 121 Institui a Unidade de Acolhimento para pessoas com necessidades decorrentes do uso de Crack, Álcool e Outras drogas no SUS; • Portaria MS/GM nº 130 Redefine o Centro de Atenção Psicossocial Álcool e outras Drogas 24h (CAPS ADIII); • Portaria MS/GM nº 131 Institui incentivo financeiro de custeio destinado aos Serviços de Atenção em Regime Residencial, incluídas

		<p>as Comunidades Terapêuticas, voltados para pessoas com necessidades decorrentes do uso de álcool, crack e outras drogas;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Portaria MS/GM nº 132 institui incentivo financeiro de custeio para desenvolvimento do componente Reabilitação Psicossocial da Rede de Atenção Psicossocial do SUS.
--	--	---

Fonte: Pesquisa em fontes secundárias, elaboração própria

Legenda:

-  Normativas Gerais para todos os cidadãos brasileiros
-  Normativas Interministeriais para públicos específicos
-  Normativas específicas para crianças e adolescentes
-  Normativas específicas para situação de rua
-  Normativas Assistência Social
-  Normativas Saúde
-  Normativas demais políticas setoriais

As leis, resoluções, portarias e planos que dizem respeito às políticas sociais brasileiras, regulam as ações realizadas junto à sociedade, e isso ocorre em diferentes escalas geográficas, tanto setorialmente como intersetorialmente.

Com relação à escala geográfica, nesta parte do trabalho trataremos especificamente da escala do comando das ações – que é o governo federal – para relacioná-la posteriormente com a escala de realização dessas ações – no caso o lugar de nossa pesquisa, o município de Campinas-SP.

Conforme é possível verificar no Quadro 6, partimos da Constituição Federal de 1988 como marco importante, visto que a partir dele passou a ser constituído um significativo respaldo legal em diversas áreas da política social. Foram inseridas normas de diversos setores e também as intersetoriais que de alguma forma incidem sobre crianças e adolescentes em situação de rua no momento atual.

No entanto, dentre todo o apresentado, nos interessa compreender fundamentalmente:

A área da infância, com destaque para a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 e as diversas normatizações e ações decorrentes;

A área da política social de Assistência Social, instituída dentro da Seguridade Social, com destaque para a organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS);

As ações intersetoriais recentes da política federal brasileira, com destaque para a Política Nacional para a População em Situação de Rua (2009), para o Plano Brasil Sem Miséria (2011), e para o Plano “Crack, é possível vencer!” (2011).

A escolha dos dois primeiros itens deu-se em função da necessidade de aprofundar a análise sobre as transformações paradigmáticas ocorridas na área da infância e da assistência social (que historicamente voltaram suas ações para os chamados *menores abandonados*, ou as crianças e adolescentes em situação de rua).

As recentes ações do governo federal, dispostas no terceiro item representam um importante compromisso da esfera federal em: a) dar maior atenção às pessoas em situação de rua; b) reduzir a pobreza do país; c) enfrentar a chamada *epidemia* do crack.

No entanto, cabe enfatizar que as transformações territoriais decorrentes das recentes ações da política federal, em especial do Plano Brasil Sem Miséria e o Plano de enfrentamento ao

crack, ambos de 2011, estão em pleno acontecer, o que nos permite tecer reflexões sobre o atual momento e a força destas ações no território brasileiro.

2.1 AS NORMATIZAÇÕES DA ÁREA DA INFÂNCIA

O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente – foi instituído pela Lei 8.069/90 e representa um conjunto de normas que têm por objetivo a proteção integral da criança (pessoa com idade até doze anos incompletos) e do adolescente (pessoa com idade entre doze e dezoito anos incompletos), regulamentando as diretrizes contidas na Constituição Federal de 1988⁷⁰.

Fruto do processo de redemocratização do país, o ECA é compreendido pelos atores envolvidos com a garantia de direitos de crianças e adolescentes como uma importante conquista normativa da sociedade. Em termos jurídicos, essa lei rompe com a divisão de classe – os *menores* e as *crianças e adolescentes de família* – garantindo a todos os mesmos direitos. É neste sentido que representa uma mudança de paradigma pois institui a *Doutrina de Proteção Integral*.

O ECA determina que todas as crianças e adolescentes usufruam dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana e também estabelece a prioridade absoluta na “efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 1990a, Art. 4º).

Isso significa que crianças e adolescentes passaram a ser considerados *sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento*, ou seja, a partir do ECA todas as pessoas de até dezoito anos (sejam elas ricas ou pobres, “menores” ou “de família”) passaram a gozar dos mesmos direitos fundamentais garantidos à todas as pessoas adultas – por isso o termo *sujeito de direitos* – e além disso, passaram a contar com a primazia para receber proteção e socorro, precedência de atendimento nos serviços públicos, preferência na formulação e execução das políticas sociais, e destinação privilegiada de recursos públicos (ECA, artigo 4º) visto que estão em condição de desenvolvimento.

70 Artigos 227 e 228 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

A Lei é dividida em Parte Geral – contém os artigos referentes aos direitos fundamentais⁷¹ que precisam ser garantidos, e artigos que tratam da prevenção da ocorrência de ameaça ou violação de direitos – e Parte Especial – contém Títulos que tratam das especificidades da Política de Atendimento, das Medidas de Proteção, dos Atos Infracionais cometidos por adolescentes, das Medidas destinadas aos pais ou responsáveis; da organização e atribuições do Conselho Tutelar, do Acesso à Justiça, entre outras.

Ainda que nosso interesse não esteja em explicar a organização desta lei simplesmente, a diferenciação dos elementos contidos no ECA contribui para a compreensão de sua amplitude, que trata desde os direitos fundamentais que precisam ser garantidos para todos, até as especificidades das ações executadas pela sociedade e pelo Estado nas ocasiões de violação de direitos.

Com relação à Política de Atendimento, compreendemos a importância da formação socioespacial brasileira logo no primeiro artigo do Título I da Parte Especial, que dispõe sobre a organização da Política de Atendimento:

Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. (BRASIL, 1990a)

Neste artigo podemos analisar dois pontos importantes: o primeiro, acerca da inclusão das ações não governamentais na lei, que é um dado atual da formação socioespacial brasileira. No contexto de redemocratização, as ações não governamentais em sua maioria realizadas por entidades filantrópicas passaram a ser normatizadas.

O segundo ponto importante diz respeito à descentralização das ações – da União para estados, Distrito Federal e municípios – possível também graças ao pacto federativo colocado a partir da nova Constituição.

Continuando a análise de alguns dos itens contidos no ECA, em sua relação com a formação socioespacial, observamos que o Título I estabelece as linhas de ação e as diretrizes da política de atendimento, tratando da criação e da manutenção dos Conselhos de Direitos (Municipais, Estaduais e Nacional) e dos Fundos ligados aos respectivos Conselhos – o que

⁷¹Artigos que abrangem o direito à vida e à Saúde; à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade; à Convivência Familiar e Comunitária; à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer; à Profissionalização e à Proteção no Trabalho.

regulamenta o repasse de recursos de forma organizada, transparente e democrática, de acordo com o momento de redemocratização vivida no país.

Trata também da organização e fiscalização das Entidades de Atendimento, e estabelece os tipos de programas de proteção e socioeducativos que devem ser oferecidos por essas Entidades, sendo eles: I - orientação e apoio sócio-familiar; II - apoio sócio-educativo em meio aberto; III - colocação familiar; IV - acolhimento institucional; V - prestação de serviços à comunidade; VI - liberdade assistida; VII - semiliberdade; e VIII - internação.

Cabe explicar que os quatro primeiros tipos de Programas são compreendidos como “Medidas de Proteção” – e seu funcionamento é detalhado no Título II “Das Medidas de Proteção” – assim como os itens V a VIII são compreendidos como “Medidas Socioeducativas” – e seu funcionamento é detalhado no Título III “Da prática do Ato Infracional”.

Essa distinção faz-se importante visto que dentro da concepção de *Proteção Integral* trazida pelo Estatuto, as ações referentes às medidas de proteção são distintas daquelas referentes às medidas socioeducativas, o que contribui para a superação da *Doutrina da Situação Irregular*.

A engenharia construída com o sistema de proteção e assistência, sobretudo, durante o século passado, permitiu que qualquer criança ou adolescente, por sua condição de pobreza, estivesse sujeita a se enquadrar no raio da ação da Justiça e da assistência, que sob o argumento de “prender para proteger” confinavam-nas em grandes instituições totais. (BRASIL, 2006, p. 19)

Silva, R. (1997) analisa o desenvolvimento de crianças e adolescentes que cresceram dentro de grandes instituições como a Febem-Funabem no período em que todos ficavam juntos (devido a Doutrina de Situação Irregular). O autor analisa o destino dos *menores* que conviviam todos juntos – aquele que tinha cometido um ato infracional e aquele que era pobre ou abandonado. Nessas instituições cabiam todos.

A partir do ECA, as medidas de proteção e as medidas socioeducativas passaram a ser distintas e especificadas de forma hierárquica, ou seja, de acordo com o tipo de violação de direitos que a criança ou o adolescente sofreu pode ser aplicado um tipo de medida de proteção; assim como dependendo do tipo de ato infracional que o adolescente cometeu será prescrito um tipo de medida socioeducativa. Para efeito de melhor compreensão elaboramos o Quadro 7:

Quadro 2.2 – Medidas de Proteção e Medidas Socioeducativas

Medidas de Proteção ⁷² - Art. 101 ECA	Medidas Socioeducativas ⁷³ – Art. 112 ECA
I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II - orientação, apoio e acompanhamento temporários; III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV - inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII - acolhimento institucional; VIII - inclusão em programa de acolhimento familiar; IX - colocação em família substituta.	I - advertência; II - obrigação de reparar o dano; III - prestação de serviços à comunidade; IV - liberdade assistida; V - inserção em regime de semi-liberdade; VI - internação em estabelecimento educacional; VII - qualquer uma das previstas no art. 101, I a VI.

Elaboração própria

O ECA acolheu, desta forma, as necessidades impostas pelo novo momento vivenciado no país e provocou transformações conceituais e operacionais, rompendo com a lógica do Código de Menores de 1979.

Por outro lado, conforme vimos, o texto aprovado incorporou as Entidades não governamentais que há séculos desenvolviam ações com os chamados “menores”, estabelecendo que todas devem estar devidamente registradas nos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA – assim como devem inscrever seus programas, especificando os regimes de atendimento conforme definido na lei. O ECA aborda também sobre a fiscalização das Entidades e dos casos em que deve ser negado o registro no Conselho de

72 Art. 98. As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:

- I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
- II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
- III - em razão de sua conduta.

73 As medidas Sócio-educativas são aplicadas por autoridade competente quando verificada a prática de ato infracional (conduta descrita como crime ou contravenção penal) por adolescentes. (BRASIL, 1990a). Art. 105: “Ao ato infracional praticado por criança corresponderão as medidas previstas no art. 101.” (BRASIL, 1990a)

Direitos, incluindo quando a Entidade não apresentar Plano de Trabalho compatível com os princípios da Lei (BRASIL, 1990a, Art. 91, parágrafo único).

Desta forma a lei procurou organizar o trabalho desenvolvido por essas instituições que passaram a receber recursos financeiros através dos Fundos, e também por isso, passaram a ser fiscalizadas pelos Conselhos.

No entanto, o ECA não inclui a primazia do Estado na execução das ações, ao contrario o Estado aparece como última instituição quando é abordada a responsabilidade de todos no artigo 4º: “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar...”. (BRASIL, 1990a).

Inicialmente, questionamos se isto apenas tem a ver com o processo de redemocratização brasileira, pois nos parece que também pode ser feita uma relação com a adoção pelo país da política do estado mínimo.

Não há dúvidas que a política neoliberal aprofundada durante a década de 1990 repercutiu gravemente sobre os direitos sociais expressos pela Constituinte. Porém deixaremos este tema a ser abordado no item seguinte, pois a análise da política de assistência social acrescentará elementos importantes a essa discussão.

Retornando ao ECA, pode-se dizer então que a norma, neste caso, colaborou no disciplinamento de muitas das ações desenvolvidas historicamente, propondo transformações nas concepções e funcionamento de muitas delas.

Deste modo, é possível perceber como as principais diretrizes (a Proteção Integral; considerar as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos em condição peculiar de desenvolvimento; a descentralização político-administrativa, a divisão da responsabilidade entre a família, sociedade e estado) são normatizadas e passam a ser operacionalizadas quando se trata da política de atendimento. E a partir desta normatização foram gradativamente sendo modificados os objetos e as ações voltadas para crianças e adolescentes no território brasileiro.

É importante destacar então, que partir do ECA inicia-se uma descontinuidade no tipo de ação desenvolvida com crianças e adolescentes no território brasileiro. E esta descontinuidade, esta mudança em direção da ação, como sabemos, só é possível através do espaço, conforme nos diz Santos (1977):

A unidade da continuidade e da descontinuidade do processo histórico não pode ser realizada senão *no* espaço e *pelo* espaço. A evolução da formação social está condicionada pela organização do espaço, isto é, pelos dados que dependem diretamente da formação social atual, mas também das F.E.S. permanentes (SANTOS, 1977, p. 90).

Desta forma o ECA foi possível pela formação socioespacial brasileira e a sua existência produz uma nova dinâmica no território, que passa a se organizar, em cada município, estado ou mesmo a União, para funcionar de acordo com essa normatização.

Neste sentido, o ECA não tem efeito somente sobre crianças e adolescentes que usufruem da política de atendimentos. Esta lei impacta em todos os habitantes do território brasileiro, desde a mulher em estado gestacional que conta com direitos relativos ao acompanhamento médico, às pessoas de um determinado bairro em que pode ser instalada uma Unidade de Internação para adolescentes infratores, por exemplo.

O ECA agregou força jurídica ao processo em curso, da transformação do que se compreende por “criança” e por “adolescente” e no tratamento que deve ser dispensado pelo estado e pela sociedade a essas pessoas.

Isso porque a aprovação do ECA fez parte da contestação que vinha ocorrendo a partir dos anos setenta acerca da visão tradicional e conservadora da caridade e da repressão, e foi possível graças à ebulição provocada pelos movimentos sociais durante toda a década de oitenta. Desse modo, seu texto explicita uma concepção em que não cabe mais a dicotomia histórica caridade-repressão. Também não cabe mais o tratamento a qualquer criança ou adolescente como objeto, sem direitos, sem voz, sem desejos.

É importante observar a interface com a política de Assistência Social que também iniciou sua transformação no mesmo período e que, como vimos, tem ligação intrínseca com as ações desenvolvidas com crianças e adolescentes. Igualmente, a política de assistência social também sofreu uma importante modificação em sua estrutura, no mesmo sentido em que analisamos o ECA, a mudança de enfoque às pessoas que necessitam de assistência social, que passaram igualmente a serem vistas como *sujeitos de direitos*⁷⁴.

Neste caso, tratamos aqui do território como norma, ou seja, a configuração territorial produtora de normas em que o elemento comunicacional “fornece o referencial diretor” (ANTAS JR., 2005, p. 53), visto que a aprovação da nova Constituição, do ECA e de outras leis foi

74 Trataremos da estrutura da política de Assistência Social especificamente em item posterior.

possível devido aos inúmeros acontecimentos que fazem parte do momento de redemocratização brasileira, representam um dado da formação socioespacial em plena transformação.

Para trazer apenas um elemento que simboliza este momento, cabe contar que em diversas cidades foram criados grupos para propor sugestões ao ECA durante a década de oitenta. Destaca-se, em âmbito nacional neste momento, a atuação do MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua⁷⁵. Citamos trecho de entrevista realizada com integrante do MNMMR que explicita essa atuação:

/.../ nesse momento com todo o processo de redemocratização do país, com luta por constituinte, luta por eleições diretas, os movimentos sociais todos muito fortalecidos, esse Movimento também tem uma vitalidade muito grande. Na luta da constituinte o Movimento é um protagonista importante pra colocar o artigo 227-228 na Constituição. Na sequência, o Movimento faz o 2º Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em 89. Nesse 2º Encontro, uma das ações é a ocupação do plenário do Congresso Nacional para uma aprovação simbólica do Estatuto, onde os meninos de rua atuam como se fossem deputados dentro do plenário do Congresso fazendo discursos a favor do Estatuto e fazendo uma votação simbólica de aprovação do estatuto pra isso ser lobby, ser pressão em cima dos deputados. Então, alguma coisa por volta de 600-800 meninos de rua.

(Entrevista com membro do MNMMR, 16 de abril de 2012).

Através deste relato, visualizamos a importância e o fortalecimento das ações dos movimentos sociais durante a década de 1980. O MNMMR é um ator bastante significativo, que desempenhou um importante papel neste momento. A organização de mais de seiscentos meninos de rua para a atividade realizada no Congresso Nacional é algo que, arriscamos dizer, só foi possível neste momento.

Posto isso, nos apoiamos em Santos (1977) quando este nos explica:

O espaço reproduz a totalidade social, na medida em que essas transformações são determinadas por necessidades sociais, econômicas e políticas. Assim, o espaço reproduz-se ele mesmo, no interior da totalidade, quando evolui em função do modo de produção e de seus momentos sucessivos. Mas o espaço influencia também a evolução de outras estruturas e, por isso, torna-se um componente fundamental da totalidade social e de seus movimentos (SANTOS, 1977, p. 91)

No momento de promulgação do ECA as necessidades de aprofundamento da democracia e de acesso a direitos sociais estavam postas. Este é o território como norma. Assim como esta é a formação socioespacial que possibilitou que o texto do ECA fosse considerado um marco na

75 O MNMMR foi fundado em 1985, teve importante atuação para aprovação do ECA e força política durante a década de noventa.

garantia de direitos para crianças e adolescentes e um significativo avanço na legislação brasileira, acompanhando os princípios de cidadania pautados pela Constituinte de 1988.

O PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

Em 2006, dezesseis anos após a promulgação do ECA, foram lançadas duas normatizações importantes: o SINASE⁷⁶ – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Até aquele ano, haviam sido aprovadas leis que alteraram o ECA, decretos presidenciais e portarias setoriais que regulamentavam a lei, como pode ser verificado no Quadro 6

Elegemos o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária para discussão neste item, pois a sua construção representa um esforço da esfera federal para concretizar a mudança nos paradigmas assistenciais cristalizados na sociedade. Também vimos importância em analisar o que o Plano acrescenta ao tema da situação de rua, para no próximo capítulo ter condições de retomar quais os pontos dessa norma foram acolhidos na cidade de Campinas.

Com relação ao processo de construção do Plano, cabe retornar ao ano de 2001, em que foi realizada uma Caravana da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados para verificar a situação dos programas de abrigo após o ECA. Foram percorridos oito estados. Após a apresentação dos resultados desta Caravana e de reunião com representantes do Ministério de Justiça (MJ), do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)⁷⁷ e do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), foi percebido que era necessário integrar novos atores no processo para qualificar o debate e propor mudanças significativas nos programas de abrigo.

76 O SINASE foi aprovado como resolução do CONANDA em 2006 e transformado em Lei em janeiro de 2012 (BRASIL, 2012a). O SINASE regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

77 Atualmente separados em **MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e **MPS** – Ministério da Previdência Social.

Ainda em 2002 foi realizado o Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos⁷⁸ e foi constituído o Comitê Nacional para Reordenamento de Abrigos “com objetivo de estimular mudanças nas políticas e práticas de atendimento, efetivando uma transição para o novo paradigma legal – ECA – a respeito do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.” (BRASIL, 2006, p. 20)

Em 2003, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou o “Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC”⁷⁹, apresentando dados significativos que indicaram a institucionalização como ação realizada ainda indiscriminadamente, o que contraria o princípio da excepcionalidade da medida de abrigo (conforme artigo 101 do ECA).

Este Levantamento mostrou que 86,7% das crianças e adolescentes abrigadas possuíam família, sendo que apenas 5,8% delas estavam impedidas judicialmente do contato familiar, e 5% eram órfãos. O Plano contribui à nossa reflexão:

Essas crianças e adolescentes vivem, portanto, a paradoxal situação de estar juridicamente vinculados a uma família que, na prática, já há algum tempo, não exerce a responsabilidade de cuidar deles, principalmente por motivos relacionados à pobreza. (BRASIL, 2006, p. 57)

Os dados levantados apontaram que “os abrigos no Brasil são o *locus* da pobreza e da desvalorização social” (ibidem), embora a partir do ECA a pobreza não constitua mais motivo para a perda ou suspensão do poder familiar. E isto ocorria como decorrência da ausência ou ineficiência das políticas públicas. Entre os principais motivos para o abrigamento estavam:

78 De acordo com o Plano, o Colóquio “contou com a participação de Secretarias Estaduais de Assistência Social, e entidades não-governamentais dos diferentes estados brasileiros envolvidos com a temática. Nesse evento foram identificadas ações a serem priorizadas, entre elas: a realização de um censo nacional de crianças e adolescentes em abrigos e práticas institucionais e a elaboração de um Plano de Ação para o seu reordenamento.” (BRASIL, 2006, p. 20)

79 “Levantamento realizado pelo IPEA em 2003 e promovido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança do Adolescente (SPDCA) e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Das cerca de 670 instituições de abrigo que eram beneficiadas, naquele ano, por recursos da Rede de Serviços de Ação Continuada (Rede SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foram investigados 589 abrigos, ou seja, 88% do total. Essas instituições acolhiam, no momento da realização da Pesquisa, 19.373 crianças e adolescentes.” (BRASIL, 2006, p. 57, nota de rodapé)

a pobreza das famílias (24,2%), o abandono (18,9%), a violência doméstica (11,7%), a dependência química dos pais ou dos responsáveis, incluindo, alcoolismo (11,4%), a vivência de rua (7,0%) e a orfandade (5,2%). (BRASIL, 2006, p. 59)

Além disso, se a medida de abrigamento ocorria de forma indiscriminada, o levantamento também mostrou que a saída do abrigo se constituía um desafio, pois mais da metade das crianças estavam nas instituições há mais de dois anos, mais de 32% estavam por um período de dois a cinco anos, mais de 13% viviam nos abrigos entre seis e dez anos, e por fim pouco mais de 6% viviam por mais de dez anos. Assim, “o princípio da brevidade da medida de abrigo, estabelecido pelo Artigo 101, parágrafo único, do ECA, também não vem sendo cumprido” (BRASIL, 2006, p. 59).

O levantamento mostrou que muitas crianças viviam nos abrigos sem o conhecimento do Poder Judiciário, que “apenas 10,7% estavam judicialmente em condições de serem encaminhadas para adoção” (idem, p. 60) o que significa que essas instituições continuavam funcionando como depósitos, da forma como eram constituídas antes do Estatuto da Criança e do Adolescente, durante toda a história de institucionalização desde a colonização. Em outras palavras, as crianças ainda eram abandonadas nessas instituições.

O levantamento demonstrou ainda que:

O perfil institucional dos 589 abrigos identificado no *Levantamento Nacional* aponta que majoritariamente essas instituições são não-governamentais, orientadas por valores religiosos, dirigidas por voluntários, e, fundamentalmente, dependentes de recursos próprios e privados para o seu funcionamento (BRASIL, 2006, p. 61).

Isto nos permite analisar que as instituições não governamentais, ao menos até 2003, permaneciam realizando as ações à sua maneira, e que as crianças e adolescentes continuavam abandonadas e institucionalizadas, aos moldes do que ocorria nos períodos anteriores ao Estatuto.

Em decorrência dos resultados do Levantamento Nacional, em 2004 foi criada uma Comissão Intersetorial que inicialmente se debruçaria sobre a necessidade de reordenar os abrigos, mas a

incorporação das questões sobre Família e Adoção tornou necessário redimensionar o grupo de trabalho, criando-se a Comissão Intersetorial que teria, agora, como finalidade superior, construir subsídios para a elaboração do “Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”. (BRASIL, 2006, 21)

Nomeada por Decreto Presidencial, a Comissão Intersetorial⁸⁰ se debruçou sobre os eixos estratégicos propostos para o Plano e aprofundou as discussões sobre as áreas temáticas que compõem o direito à convivência familiar e comunitária, apresentando, em 2005, o documento “Subsídios para a elaboração do Plano de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”, que foi adequado pelo Poder Executivo Federal e encaminhado para o CONANDA e para o CNAS.

É importante considerar que naquele momento também estavam sendo normatizadas as ações do Sistema de Garantia de Direitos (SGD)⁸¹ pelo CONANDA, e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) pelo CNAS, e dessa forma, o “esforço de deliberação conjunta [do Plano] constitui-se como elemento estratégico” (BRASIL, 2006, p. 22), o que demonstra o adensamento normativo nas políticas sociais para regulação do território naquele momento.

Em 2006, após revisões e consulta pública, o CONANDA e CNAS aprovaram o documento intitulado “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”.

Acrescentando elementos para analisar todo este processo de elaboração e aprovação do documento do Plano, também encontramos:

Este processo acontece simultaneamente com um processo de discussão internacional liderado pelo Comitê dos Direitos da Criança da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a necessidade de aprimorar os mecanismos de proteção integral dos direitos da criança privada dos cuidados parentais, com recomendações, em 2004 e 2005, da elaboração de nova normativa internacional a esse respeito. (BRASIL, 2006, p. 23)

80 A Comissão Intersetorial foi composta por cinco Ministérios, por representantes dos três poderes da República, das três esferas de poder, e por representantes da sociedade civil, entidades de atendimento, CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), Fórum Colegiado Nacional dos Conselheiros Tutelares, do CNAS (Conselho Nacional de Assistência Social) e do CONADE (Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência) e do UNICEF.

81 “**Sistema de Garantia de Direitos (SGD):** Conjunto de órgãos, entidades, autoridades, programas e serviços de atendimento a crianças, adolescentes e suas respectivas de famílias, que devem atuar de forma articulada e integrada, na busca de sua **proteção integral**, nos moldes do previsto pelo ECA e pela Constituição Federal. A Constituição Federal e o ECA ao enumerar direitos, estabelecer princípios e diretrizes da política de atendimento, definir competências e atribuições instalaram um sistema de “proteção geral de direitos” de crianças e adolescentes cujo intuito é a efetiva implementação da Doutrina da Proteção Integral. Esse sistema convencionou-se chamar de Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Nele incluem-se princípios e normas que regem a política de atenção a crianças e adolescentes cujas ações são promovidas pelo Poder Público (em suas esferas – União, estados, Distrito Federal e municípios – e Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário) e pela sociedade civil, sob três eixos: Promoção, Defesa e Controle Social.” (BRASIL, 2006, p. 123)

Desta forma, analisando todo o processo que culminou na aprovação do Plano, de 2001 a 2006, percebemos que este é, assim como o ECA, produto de contribuições de diversos atores, de todas as escalas, que construíram novas orientações para a formulação de políticas públicas intersetoriais destinadas a garantir a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

O Levantamento Nacional realizado em 2003, o contexto internacional (a partir das novas recomendações da ONU) e a regulamentação do SUAS, são elementos fortes que atingiram o Plano, reforçando a necessidade de ampliação da cidadania e da democracia, reforçando o “compromisso com uma mudança cultural que atinge as relações familiares, as relações comunitárias e as relações do Estado com a sociedade” (BRASIL, 2006, p. 23) como afirma o Plano.

Logo nas primeiras páginas, o Plano retoma a história social de crianças e adolescentes pobres, que historicamente foram institucionalizadas, a partir da desqualificação dispensada às famílias pobres que eram compreendidas como incapazes. E para enfrentar essa situação, as diretrizes, objetivos e ações do Plano se fundamentaram na “prevenção ao rompimento dos vínculos familiares, na qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento e no investimento para o retorno ao convívio com a família de origem” (BRASIL, 2006, p. 17).

Ou seja, o Plano orienta para que sejam esgotadas todas as ações junto ao grupo familiar antes de encaminhar uma criança ou adolescente para acolhimento institucional, prevê ações no sentido de qualificar o atendimento prestado pelas instituições de atendimento (como por exemplo o número de atendidos, rompendo com a cultura das grandes instituições), e ações para que a criança permaneça por menos tempo institucionalizada, retornando o mais breve possível para convivência com sua família de origem. Tendo como norte estes fundamentos, o Plano também estabelece parâmetros para que o encaminhamento para família substituta/adoção seja o último recurso utilizado, quando esgotadas todas as possibilidades de ações para o retorno à convivência familiar e comunitária.

Além disso, o Plano aborda o fundamental papel do Estado na garantia dos direitos de crianças e adolescentes que sofreram violações de direitos ou rupturas nos vínculos familiares e comunitários e prevê ações transversais e intersetoriais, expressando que “as crianças e adolescentes não são fragmentadas” (BRASIL, 2006, p. 17).

Posto isto, pode-se dizer que o Plano representa um marco nas políticas públicas brasileiras, pois contribui para “romper com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes” (BRASIL, 2006, p. 17), apresentando propostas operacionais para implementação do ECA.

O Plano estabelece que os serviços destinados a atender e oferecer os cuidados às crianças e adolescentes que precisaram ser retirados da família de origem, para a proteção de sua integridade física e psicológica, devem ser organizados na forma de *Acolhimento Institucional* ou *Programas de Famílias Acolhedoras*⁸². Do ponto de vista legal, as duas modalidades de acolhimento devem responder aos princípios e diretrizes do ECA

especialmente no que se refere à excepcionalidade e à provisoriedade do acolhimento, ao investimento na reintegração à família de origem, à preservação do vínculo entre grupos de irmãos, à permanente comunicação com a Justiça da Infância e da Juventude e à articulação com a rede de serviços. (BRASIL, 2006, p. 43)

O Plano também especifica as atribuições e competências dos entes federados, enfatizando que a realização do Plano só é possível se assumido pelas três esferas públicas (União, Estados e Municípios). Os objetivos e ações devem ser compartilhados pelas três esferas de governo.

Com relação aos marcos situacionais apresentados pelo Plano, encontramos dados que retratam a situação de crianças e adolescentes e suas famílias no Brasil indicando “temas” importantes no desenvolvimento das ações propostas pelo Plano. Há reflexões produzidas sobre:

- crianças e adolescentes no Brasil: acessos e vulnerabilidades;
- famílias com crianças e adolescentes;
- trabalho infantil;
- crianças e adolescentes em situação de rua;
- adolescentes em conflito com a lei;

82 O “*Acolhimento Institucional*” (que antes era chamado de orfanato, e após o ECA passou a ser denominado de Abrigo) passou a ser desenvolvido em diferentes modalidades: “Abrigo Institucional para pequenos grupos, Casa Lar e Casa de Passagem. Independentemente da nomenclatura, todas estas modalidades de acolhimento constituem “programas de abrigo”, prevista no artigo 101 do ECA, inciso VII, devendo seguir os parâmetros do artigos 90, 91, 92, 93 e 94 (no que couber) da referida Lei”(BRASIL, 2006, p. 40). O Programa de “*Famílias Acolhedoras*” organiza o acolhimento em residência de famílias, porém não deve ser confundido com a adoção, pois o acolhimento é provisório “até que seja viabilizada uma solução de caráter permanente para a criança ou adolescente – reintegração familiar ou, excepcionalmente, adoção. É uma modalidade de acolhimento diferenciada, que não se enquadra no conceito de abrigo em entidade, nem no de colocação em família substituta, no sentido estrito” (BRASIL, 2006, p. 42).

- crianças e adolescentes desaparecidos;
- violência doméstica;
- situação das entidades de abrigo.

Com relação à situação de rua de crianças e adolescentes, o Plano traz unicamente a seguinte reflexão no marco situacional:

O conjunto de aspectos aqui apresentado tem contribuído em nossa sociedade para o crescimento do fenômeno de crianças e adolescentes em situação de rua. A situação de rua se apresenta de forma complexa e heterogênea, sugerindo perfis distintos de crianças e adolescentes nas ruas: trabalhadores, pedintes, perambulantes, moradores, com menor ou maior grau de contato com suas famílias e comunidades. Crianças e adolescentes que “se movimentam entre suas casas, as ruas e as instituições, em busca de proteção e de um lugar onde se sintam pertencentes. São diversos os fatores de ordem política mais ampla que determinam os processos excludentes que afetam as vidas de cada uma destas crianças e famílias”.⁸³ Nesse sentido, “a compreensão da dinâmica das relações desenvolvidas no interior das famílias dos meninos e meninas que se encontram em situação de rua é fundamental para se formular políticas que criem ou fortaleçam estratégias de apoio familiar e comunitário no cuidado das crianças”.⁸⁴ (BRASIL, 2006, p. 53).

Notamos que este trecho apresenta fundamentalmente: o aumento de crianças e adolescentes nas ruas; a noção conceitual; e a necessidade de compreensão das dinâmicas familiares para que sejam criadas estratégias de ação.

Comparativamente com os outros temas, verifica-se a ausência de dados sobre a incidência do fenômeno, e as ações ocorridas até então. Todos os demais temas há levantamentos ou censos realizados e indicativos de ações executadas, o que indica uma deficiência de informações sobre a atual situação de rua de crianças e adolescentes.

Já nas propostas operacionais do Plano⁸⁵, encontramos ações dentro dos Eixos 1 e 2, indicando a necessidade de realização de pesquisas, de inclusão no Cadastro Único, de incorporação de ações na Política Nacional para População de Rua, de elaboração e

83 RIZZINI, Irene. Vida nas Ruas - crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis? São Paulo: Loyola, 2003. (nota de rodapé do Plano)

84 RIZZINI, Irene, BARKER, G. e Cassinga, N. Criança não é risco, é oportunidade: fortalecendo as bases de apoio familiares e comunitárias para crianças e adolescentes. Rio de Janeiro: Ed. USU / Instituto Promundo, 2000. (nota de rodapé do Plano)

85 As propostas operacionais do Plano estão organizadas em quatro eixos: Eixo 1. Análise da Situação e Sistemas de Informação; Eixo 2. Atendimento; Eixo 3. Marcos Normativos e Regulatórios; Eixo 4. Mobilização, Articulação e Participação. As ações vinculadas aos objetivos de cada eixo são “*permanentes e de curto, médio e longo prazos*” (BRASIL, 2006, p. 80), num horizonte de 09 anos (de 2007 a 2015), de acordo com os seguintes intervalos: Curto Prazo: 2007-2008; Médio Prazo: 2009-2011; Longo Prazo: 2012-2015; Ações permanentes: 2007-2015.

implementação de ações específicas para crianças e adolescentes em situação de rua, e de procura pelas famílias dessas crianças e adolescentes, conforme é possível visualizar no Quadro 8:

Quadro 2.3 – Propostas Operacionais do Plano Nacional

Eixo	Objetivo	Ações	Resultados	Cronograma	Atores envolvidos	Articuladores
1 Análise da situação e sistemas de informação	1. Aprofundamento do conhecimento em relação à situação familiar das crianças e adolescentes em seu contexto sócio-cultural e econômico identificando os fatores que favorecem ou ameaçam a convivência familiar e comunitária	1.4. Realizar pesquisas sobre <u>crianças e adolescentes em situação de rua</u> para conhecer a sua realidade em níveis nacional, estaduais e municipais.	Pesquisas realizadas	Curto Prazo	MDS, SEDH, CONANDA, CEDECAs e CMDCAs, IPEA/MPO e Instituições de pesquisa	CNAS, CONANDA, MDS e SEDH
	3. Aprimoramento e valorização da comunicação entre os Sistemas de Informação sobre crianças, adolescentes e família, com ênfase no Apoio Sócio-Familiar, Famílias Acolhedoras, Acolhimento Institucional e Adoção	3.9. Obter e incluir, no CadÚnico, dados sobre crianças e adolescentes que vivem com adultos sem vínculo legal, de <u>crianças e adolescentes em situação de rua</u> e de famílias que possuem filhos em programas de Acolhimento Institucional ou Programas de	Dados incluídos no CadÚnico	Médio Prazo	MDS e Gestores Municipais	MDS
2 Atendimento	3. Ampliação da oferta de serviços de Apoio Sócio-Familiar	3.6. Incorporar ações que assegurem o direito de <u>crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária à Política Nacional para População</u>	Ações incorporadas à Política Nacional para População de Rua	Médio Prazo	MDS, SEDH, MTE, MS, MEC, MinC, Ministério das Cidades, Justiça da Infância e da Juventude e Gestores Estaduais e Municipais	CNAS, CONANDA e MDS

	3.7. Elaborar e implementar ações específicas para <u>crianças e adolescentes em situação de moradia na rua</u> e suas famílias, que contemplem o direito à convivência familiar e comunitária	Ações elaboradas e implementadas para crianças e adolescentes em situação de moradia na rua e suas famílias	Médio Prazo	MDS, SEDH, MTE, MS, MEC, MinC, Ministério das Cidades, Justiça da Infância e da Juventude Gestores Estaduais e Municipais	CNAS e CONANDA
12. Consolidação de uma rede nacional de identificação e localização de crianças e adolescentes desaparecidos e de pais e responsáveis	12.6. Realizar busca ativa de responsáveis por <u>crianças e adolescentes em acolhimento Institucional e em situação de rua</u> com famílias não identificadas	Dados sistematizados	Médio Prazo	SEDH, Gestores Estaduais e Municipais e Entidades de Atendimento	SEDH

Fonte: BRASIL, 2006. Elaboração própria

No próximo capítulo analisaremos como os conteúdos do Plano Nacional se desdobraram na cidade de Campinas, o que nos dá elementos para compreender a relação entre o universal e o particular (SANTOS, 2002) através da implementação da norma.

É necessário apenas acrescentar um dado para análise acerca do item do Plano que estabelece a necessidade de realização de pesquisas sobre crianças e adolescentes em situação de rua, pois nos parece que é preciso marcar a ausência de informações oficiais sobre essa questão até o presente momento, o que repercute na implantação de políticas sociais adequadas.

Foi realizado um levantamento denominado “Primeira Pesquisa Censitária Nacional sobre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua” somente em 2010, através de um convênio firmado entre a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável (IDEST).

No entanto, em trabalho de campo realizado em Janeiro de 2012 no CONANDA, soubemos que os resultados dessa pesquisa estavam prontos, foram apresentados pelo IDEST ao CONANDA em 2011, mas não podiam ainda ser divulgados pelo CONANDA, até aquele momento.

Através de pesquisa em fontes secundárias, encontramos notícias sobre alguns dos resultados da Pesquisa Censitária Nacional, a apresentação resumida dos resultados⁸⁶, e críticas contundentes quanto à metodologia da Pesquisa.

A principal delas, realizada pela “Campanha Nacional Criança Não É de Rua”⁸⁷ afirma que há muito mais crianças nas ruas do que os números obtidos pelo Instituto de Pesquisa contratado; que não houve participação efetiva dos movimentos, organizações, e educadores sociais, ao contrário do Levantamento feito com a População de Rua adulta⁸⁸. Indica que os educadores sociais de rua seriam os pesquisadores mais aptos a realizar o levantamento, visto que têm conhecimento das crianças e adolescentes e dos lugares em que se encontram.

A figura e o papel do educador social tem sido pesquisado e debatido nos anos recentes. Destacamos as reflexões contidas em Frangella (1996), Graciani (1999), Moreto, Marina (2011), Rizzini (2003), Vangrelino (2004). Sobre o papel dos educadores sociais em Campinas teceremos maiores considerações no próximo capítulo deste trabalho.

86 Foi apresentado o número de 23.973 crianças e adolescentes em situação de rua em 75 cidades brasileiras. Apresentação em PPT da Pesquisa disponível em: <http://www.promenino.org.br/default.aspx?tabid=77&conteudoId=c790eed4-7972-42f6-b83b-25298a4ea145>

87 <http://www.criancanaoederua.org.br/forum01.html>

88 O Instituto de Pesquisa de Opinião Meta realizou a Pesquisa Nacional sobre a População em Situação de Rua, lançada oficialmente em 2008.

2.2 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS MUDANÇAS NO TERRITÓRIO

Analisando a concepção da política de assistência social no Brasil, é importante retomar que há uma história escrita pelo viés da caridade e do ajuste social em todo território brasileiro. O Estado apareceu como ator responsável, inicialmente no governo Getúlio Vargas, e se fortaleceu nos anos 1960 e 1970. Ainda assim, naquele momento, a assistência social tinha um caráter oposto ao que se tenta implementar desde os anos 1980.

A ampliação dos movimentos de luta ocorridos principalmente durante a década de 1980 frutificou no texto constitucional em que a assistência social apareceu pela primeira vez como política pública, direito do cidadão e dever do Estado.

A assistência social passou a ser política integrante da Seguridade Social brasileira. O artigo 203 da Constituição Federal estabeleceu:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988)

Na Constituição também são previstas as 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. (BRASIL, 1988, Art. 204)

Notamos que, assim como ocorreu com os direitos das crianças e adolescentes, a inserção da assistência social como política pública na Constituição Federal refletiu o intenso movimento de redemocratização do país.

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – em 1993 regulamentou os artigos constitucionais e organizou a política de assistência social.

Em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social houve avanço maior no sentido de operacionalização da política. A PNAS materializou as diretrizes da LOAS e definiu como deve ser o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 2005.

A PNAS em 2004 e o SUAS em 2005 instituíram um novo modelo de organização dos serviços socioassistenciais (incluindo aí os públicos e privados) e da gestão da política de assistência social, unificando conceitos e estabelecendo dois níveis de proteção social:

A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos. O Suas engloba também a oferta de Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma articulada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade. Também gerencia a vinculação de entidades e organizações de assistência social ao Sistema, mantendo atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social e concedendo certificação a entidades beneficentes, quando é o caso.⁸⁹

Aos moldes do SUS – Sistema Único de Saúde – o SUAS é também um sistema federativo. Tem sido implementado em todo território brasileiro desde 2005, e passou a ter o reconhecimento legal pela Presidência da República em julho de 2011. A partir de então o SUAS passou a vigorar como lei (BRASIL, 2011j).

As principais Unidades da política de Assistência Social dentro do SUAS são os CRAS (Centros de Referência de Assistência Social) da Proteção Social Básica, e os CREAS (Centros de Referência Especializados de Assistência Social) da Proteção Social Especial de Média Complexidade.

O governo federal iniciou a implantação do SUAS em 2005 em todo território brasileiro, consolidando gradativamente a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federados. De acordo com os dados apresentados no Caderno SUAS V: financiamento da assistência social no Brasil, produzido pelo MDS, em 2011 99,5% dos municípios do país haviam aderido ao SUAS. (BRASIL, 2011c)

89 Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>, consultado pela última vez em 25/06/12.

Após seis anos da criação e início da implantação do SUAS, em 2011 foi sancionada a Lei nº 12.435 (BRASIL, 2011j), que alterou a LOAS, Lei nº 8.742/1993 (BRASIL, 1993b). A alteração instituiu o Sistema Único na Lei Orgânica (LOAS) “estabelecendo regras de controle social, monitoramento, avaliação e gestão do SUAS coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em parceria com estados, Distrito Federal e municípios.” (BRASIL, 2011c, p. 09)

No novo modelo da assistência social no Brasil não há mais lugar para troca de favores ou para atuação paternalista; na verdade, a concepção que prevalece é a da garantia dos direitos socioassistenciais; da proteção social advinda do Estado Brasileiro. (BRASIL, 2011c, p. 09)

Desta forma, a materialização do SUAS em lei significou finalmente conceder à Assistência Social o status de política pública, de acordo com o texto Constitucional de 1988.

De acordo com texto produzido recentemente por pesquisa realizada pelo MDS sobre o SUAS:

O SUAS veio para garantir o serviço socioassistencial de forma continuada, planejada, sistemática e estruturada. Antes, os serviços estavam dispersos, convivendo com a sobreposição, o desperdício, a baixa cobertura e enorme heterogeneidade quanto à qualidade. O Suas agregou racionalidade ao atribuir responsabilidades, definir competências, estabelecer padrões de atendimento, organizar o financiamento regular, automático e obrigatório, e estabelecer mecanismos para provisão de recursos adequados ao funcionamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. (BRASIL, 2011c, p. 9)

Entretanto, como garantir uma das diretrizes da LOAS que coloca a “primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo” (LOAS, Art. 5º, inciso III) se historicamente a assistência foi construída pelas instituições privadas (em sua maioria religiosas e agora fruto dos marketing social)?

Podemos analisar do seguinte modo: o SUAS prevê que as ações sejam continuadas e realizadas por tempo indeterminado

em substituição à tradicional forma de financiamento a programas e projetos com metas de atendimento estabelecidas que, em geral, sofrem de problemas de continuidade e são alterados a cada alternância dos grupos diretivos - procura responder ao quesito da universalidade no atendimento da política de Assistência Social a quem dela necessitar. Isso significa que o serviço deve estar disponível para as pessoas que dele podem necessitar, independente de quantas pessoas o estão procurando num determinado

momento /.../ Concebendo as ações de Assistência Social como integrantes de um único sistema, são estabelecidos padrões de qualidade no atendimento para os diferentes serviços, indicadores de avaliação e de resultado e padronização da nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. Em síntese, o SUAS pressupõe gestão partilhada e co-financiamento pelas três esferas de governo, a definição clara de suas competências, o término da relação convenial, a adoção de critérios de partilha, a transferência fundo a fundo por meio de Pisos de Proteção e a reafirmação dos Conselhos de Assistência Social como instâncias de deliberação. (CFESS MANIFESTA, 2009, p. 01 e 02)

Este trecho do Manifesto do Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) esclarece que o SUAS e a PNAS preveem o cofinanciamento e o monitoramento de instituições públicas e privadas para execução dos serviços que são de responsabilidade do Estado. O Sistema Único regula, desta forma, a existência e funcionamento dos fixos e fluxos para atendimento ao público, ainda que eles sejam de natureza privada, ligados a organizações religiosas ou empresariais.

De acordo com o SUAS, cada instituição deve assinar um termo e seguir as orientações do MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – ou seja, deve funcionar de acordo com os princípios da universalidade e igualdade no atendimento, assim como um serviço público.

Assim como consta em nossa análise a respeito do ECA, essas diretrizes “devem” diminuir a autonomia das instituições, de mudar ou fechar programas e projetos, modificar a sua atuação, conforme a diretiva institucional. E para fiscalizar o cumprimento das ações, entre outras atribuições, foram instituídos os Conselhos de Assistência Social (também em níveis municipal, estadual e federal).

No entanto, ainda que as normas tentem resolver a questão, acaba ocorrendo uma difusão de entidades sociais dos mais diversos tipos, o que Behring (2009) chama de *refilantropização da assistência social*, que ocorre graças ao projeto neoliberal, sendo permitida pela mesma normatização.

Isto porque na contramão da responsabilização do Estado, houve, principalmente a partir da década de 1990, uma grande disseminação de ONGs, Institutos, Fundações, programas de voluntariado e filantropia, baseados no discurso da responsabilidade social⁹⁰ alimentado pelo Estado mínimo:

90 Sobre o destaque e a atuação do papel da responsabilidade social na década de 90, ver também Pereira, (2007).

Esta não-política é acompanhada da mobilização do voluntariado, de um lado, e de uma espécie de clientelismo modernizado, na relação entre Estado e organizações da sociedade civil, que também constitui espaço de construção de adesão e cooptação. (BEHRING, 2009, p. 83).

Sabemos que historicamente a “sociedade civil” tem sido colocada no papel virtuoso, capaz de articular a coesão social e promover “cidadania”, palavra que, neste caso, não está ligada a concepção de direitos. Pereira (2007) também aborda essa questão:

A cidadania, colocada nesses termos, ajuda a construir toda uma gama de significados aos quais as empresas procuram vincular-se, entre eles participação, alianças, desenvolvimento sustentável, democracia, fortalecimento da sociedade civil, parceria, responsabilidade e ética, construindo uma psicofera adequada à boa aceitação de suas ações filantrópicas, mas principalmente mercantis. (PEREIRA, 2007, p. 154).

Essa é uma das argumentações intrínsecas ao neoliberalismo, que retira do Estado o papel de garantir a efetivação dos direitos sociais, estimulando o discurso da responsabilidade social que pouco contribui efetivamente para a diminuição das desigualdades socioespaciais.

Desta forma analisamos que a base normativa não é suficiente, visto que há outros interesses em jogo, a base normativa não resolve por si mesma, principalmente em curto espaço de tempo. Mas ela é importante, principalmente a médio e longo prazo.

É preciso considerar que o território como norma construiu a necessidade de um novo paradigma para as ações de assistência social. Este novo paradigma, por sua vez, tem levado ao aumento da regulação territorial através da difusão da organização e racionalidade pragmática no funcionamento da política social de assistência social.

A partir da LOAS, em 1993, foram dados os principais direcionamentos para construção de uma Política de Assistência Social. Com a PNAS em 2004 e com o SUAS em 2005 (BRASIL, 2005), gradativamente os entes federados passaram a operar a política de assistência social, até que em 2011, havia condições suficientes para que a Lei nº 12.435, incluísse o SUAS na LOAS (BRASIL, 2011j), aumentando o escopo normativo e as orientações sobre a política de assistência social. Por isso é preciso dar a devida importância para o adensamento normativo neste período, regulando o território de forma a emplacar novas forma-conteúdo nos serviços, unidades e benefícios assistenciais⁹¹.

91A LOAS estabelece as distinções entre estes termos e seus conteúdos: Os Benefícios, os Serviços, os Programas e os Projetos de Assistência Social. (BRASIL, 1993b)

Além dessas normatizações – que podemos chamar de alicerces neste processo – é preciso também dar a devida atenção para a Resolução 109 de 2009 do MDS que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009b).

A Tipificação acrescenta maior racionalidade às ações desenvolvidas pela Política de Assistência Social, pois padroniza os serviços e infraestruturas físicas do SUAS. A partir dela foram organizados todos os serviços socioassistenciais⁹², por níveis de proteção (Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade) segundo os itens: nomenclatura, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisição dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede, impacto social esperado, regulamentações.

No âmbito das ações de Média Complexidade, a Tipificação institui o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a famílias e indivíduos – PAEFI – que deve funcionar em Unidade do CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) para atender os seguintes usuários:

92 Resolução 109, de 11 de novembro de 2009, Artigo 1: “Aprovar a Tipificação nacional de Serviços Socioassistenciais, conforme anexos, organizados por níveis de complexidade do SUAS: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, de acordo com a disposição abaixo:

I - Serviços de Proteção Social Básica:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF;
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos;
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI;
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC;
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos(as) e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade:

- a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades:
 - abrigo institucional;
 - Casa-Lar;
 - Casa de Passagem;
 - Residência Inclusiva.
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências”

(BRASIL, 2009b).

Famílias e indivíduos que vivenciam violações de direitos por ocorrência de:

- Violência física, psicológica e negligência;
- Violência sexual: abuso e/ou exploração sexual;
- Afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção;
- Tráfico de pessoas;
- **Situação de rua e mendicância;**
- Abandono;
- Vivência de trabalho infantil;
- Discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia;
- Outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar;
- Descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos.

(BRASIL, 2009b, p. 18– **grifo nosso**)

A Tipificação também institui o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, em conformidade com a Política Nacional para População em Situação de Rua, também de 2009. Este serviço tem sido chamado de “Centro POP”, e passou a ser implementado em Unidade específica (separado do CREAS) para atender jovens, adultos, idosos e famílias “que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência.” (BRASIL, 2009b, p. 27)

Neste sentido as ações direcionadas às crianças e adolescentes em situação de rua da política de assistência social passam a ser desenvolvidas pelo PAEFI e as ações direcionadas a população adulta em Situação de Rua passam a ser desenvolvidas pelos Centros POP.

Notamos que as especificidades da população adulta em situação de rua foram consideradas para que fosse estabelecida uma Unidade Específica, em detrimento das especificidades das crianças e adolescentes em situação de rua. Não compreendemos até o presente momento quais foram os critérios utilizados pelo governo federal para estabelecer que o público adulto em situação de rua necessitava de uma unidade específica para atendimento, e crianças e adolescentes não.

Dialogamos com profissional do MDS, compreendendo que há consensos estabelecidos sobre as necessidades da população adulta em situação de rua, enquanto ainda existem divergências sobre a situação de rua de crianças e adolescentes. Divergências quanto à conceituação do fenômeno, sua existência, metodologias de trabalhos desenvolvidos, enfim, discussões que precisam ainda ser realizadas.

Frangella (2009) indica que embora o uso do espaço da rua seja semelhante pelos moradores de rua adultos e por crianças e adolescentes em situação de rua, “o modo de circulação

é diferenciado entre essas duas categorias. Diferença essa marcada exatamente pela faixa etária” (FRANGELLA, 2009, p. 34, nota de rodapé).

De acordo com a autora, a circulação de adultos em situação de rua é mais restrita e lenta. Analisa que os meninos e meninas voltam mais vezes para casa – pois os laços familiares demoram a romper – passam mais velozmente pelas instituições – especialmente devido à falta de comunicação entre os serviços, analisada por Gregori (2000) – e raramente se estabelecem em pontos fixos da cidade.

Nos parece que exatamente a velocidade na circulação nos espaços da cidade os deixa desassistidos e ainda mais vulneráveis, neste sentido entendemos que crianças, adolescentes e adultos em situação de rua possuem dificuldades de acesso aos serviços e direitos sociais semelhantes.

Ainda assim, é possível afirmar que cada vez mais as ações sociais, a partir da Constituição de 1988, vêm sendo racionalizadas, o governo federal tem impulsionado uma transformação territorial, a partir da política de assistência social.

Embora haja impasses, dificuldades na execução das ações e retrocessos ocorridos especialmente durante a década de 1990, cabe acrescentar que estamos analisando uma política que está em implementação, ou seja, diversas transformações têm ocorrido e continuarão ocorrendo nos próximos anos.

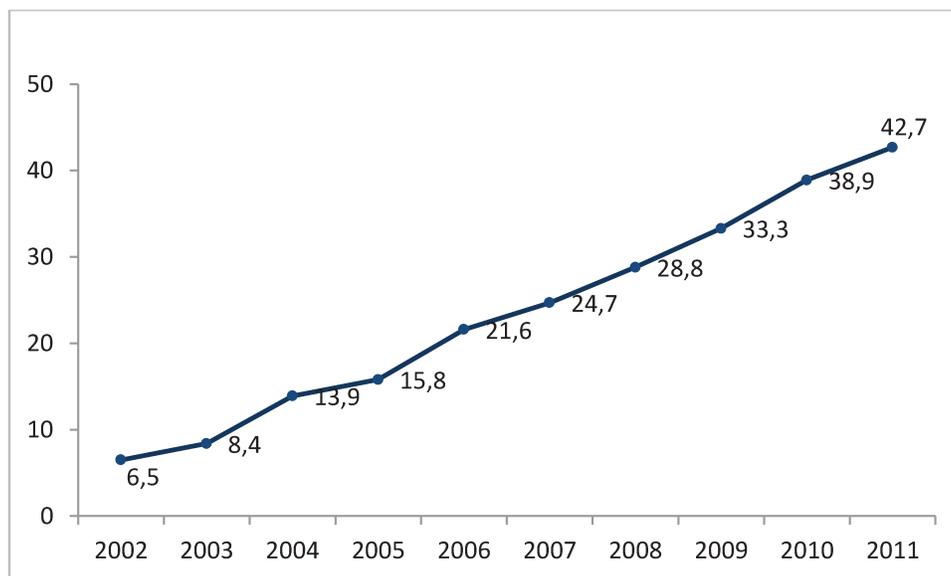
A este respeito, acrescentaremos dados da evolução do financiamento da política de assistência social e dos benefícios assistenciais, bem como as análises sobre o impacto da evolução do financiamento e da política de assistência social brasileira no país.

EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A partir dos dados disponibilizados pelo “Caderno SUAS: Financiamento da Assistência Social no Brasil” produzido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em dezembro de 2011 (BRASIL, 2011c), é possível visualizar a evolução do financiamento e da cobertura das ações da área de assistência social no país.

De acordo com o relatório, os recursos para a área de assistência social passaram de R\$ 6,5 bilhões em 2002 para R\$42,7 bilhões em 2011⁹³, conforme Gráfico 1:

Gráfico 2.1 - Evolução dos recursos para Assistência Social entre 2002 e 2011, em bilhões.

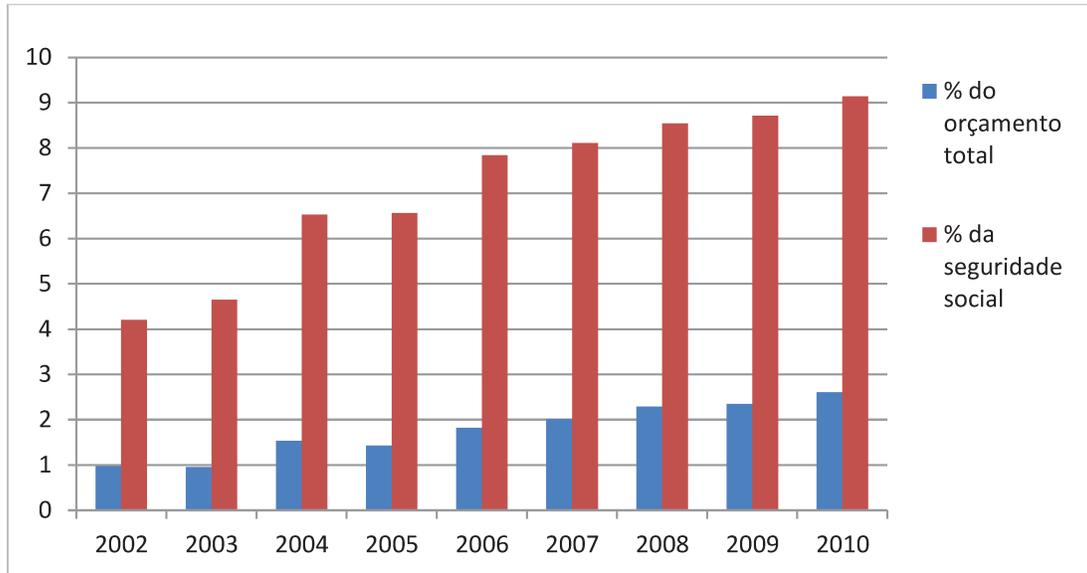


Fonte: Brasil, 2011c.

Com relação a esses valores, o relatório do MDS esmiúça qual o percentual de participação dos recursos da Assistência Social no orçamento total da União e no orçamento da Seguridade Social (BRASIL, 2011c), vejamos:

93 Os valores corrigidos pelo IPCA-IBGE correspondem a R\$11,9 bilhões em 2002 e R\$44,5 bilhões em 2011 (BRASIL, 2011c, p. 14).

Gráfico 2.2- Participação dos recursos da Assistência Social (em %) no orçamento total da União e no orçamento da Seguridade Social.



Fonte: Brasil, 2011c

Ao analisar o percentual de participação dos recursos da Assistência Social no orçamento total da União, o estudo apresenta em 2010 um crescimento de 169% em relação ao exercício de 2002. A participação dos recursos da Assistência no orçamento total da União em 2002 era de 0,97%, e em 2010 chegou a 2,61%.

Já o percentual dos recursos da Assistência Social no orçamento da Seguridade Social, passou de 4,2% em 2002 para 9,14% em 2010, o que representa um aumento de 117%.

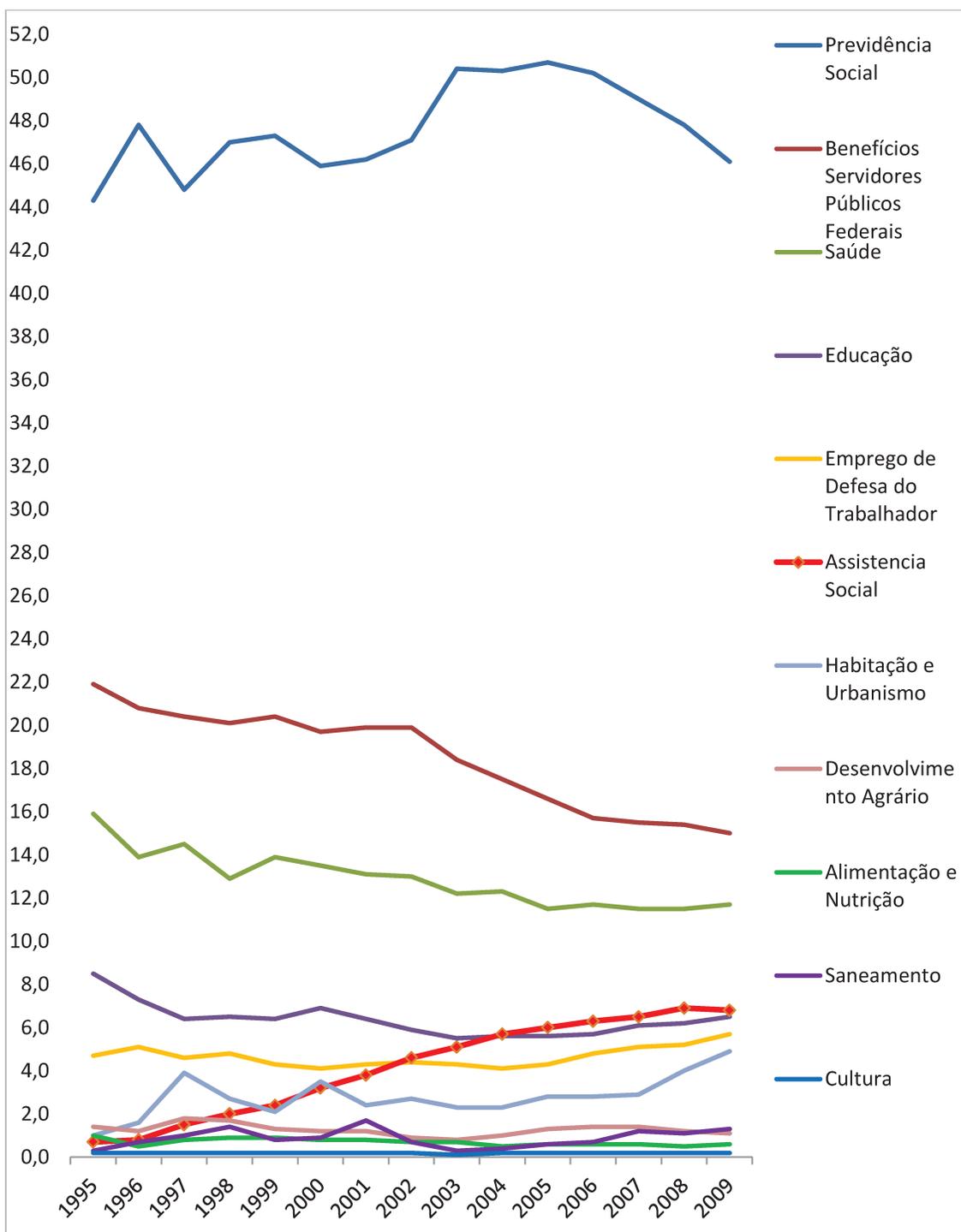
É nítido então que houve aumento nos recursos disponibilizados pela União para a execução da política de assistência social, assim como também foi incrementada a participação desta política dentre os recursos da Seguridade Social que historicamente destina grande parte do recurso para a Previdência Social. Grande parte do crescimento apresentado se relaciona ao aporte de recursos para o Programa Bolsa Família e para o Benefício de Prestação Continuada⁹⁴.

⁹⁴ É importante diferenciar o Programa Bolsa Família, que é um programa do governo federal criado a partir do governo Lula, do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que é um direito assistencial garantido pela Constituição Federal e regulamentado pela LOAS, assegurando o direito a um salário mínimo mensal a pessoas acima de 65 anos de idade e a pessoa com alguma deficiência comprovada de qualquer idade, que não possuam meios para garantir o próprio sustento.

Além disso, a Assistência Social também se destaca dentre as áreas que compõem o chamado “Gasto Social Federal” (GSF)⁹⁵. De acordo com estudo produzido pelo IPEA (2011) a assistência social apresentava participação de 0,7% em 1995, e devido aos incrementos de recursos, obteve o índice de 6,8% de participação em 2009, conforme visualizamos no gráfico a seguir:

95 As seguintes áreas integram o cálculo do Gasto Social Federal: Alimentação e Nutrição; Assistência Social; Benefícios dos Servidores Públicos Federais; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Educação, Emprego e Defesa do Trabalhador; Habitação e Urbanismo; Previdência Social; Saneamento; e Saúde.

Gráfico 2.3- Composição do Gasto Social Federal por área de atuação, entre 1995 e 2009.



Fonte: IPEA, 2011

O cálculo do Gasto Social Federal revela o montante gasto nas políticas sociais dentro do total de recursos mobilizados pelo governo federal, indicando a direção da atuação do governo brasileiro e os ajustes internos realizados no conjunto das políticas públicas, que demonstram claramente a disputa pelo fundo público.

Podemos verificar através do gráfico que enquanto algumas áreas sociais perderam recursos, como a Saúde e a Educação, outras cresceram significativamente, como foi o caso da área da Assistência Social. Na análise dos dados, o IPEA acrescenta:

A área de Assistência Social foi, sem dúvida, a que obteve maior crescimento relativo no seu volume de recursos. Processo fundamentalmente relacionado à expansão das políticas de garantia de renda: nos primeiros anos, a implantação do Benefício de Prestação Continuada determinado pela Constituição; na segunda metade do período, o surgimento das políticas de transferência de renda condicionada, e logo em seguida, a criação e veloz expansão do Bolsa Família. Empurrada por estes vetores, a área de Assistência Social multiplicou seus recursos e sua participação na composição do GSF: partindo de patamar inferior a 0,1% do PIB em 1995, alcançou 0,5% em 2001 e 0,9% em 2006 – superando Educação como a quarta área de atuação social mais importante em termos de destinação de recursos federais ainda em 2004. A área de Assistência Social, que respondia por apenas 0,7% do total do GSF em 1995, passou a 3,2% em 2000, 6% em 2005, e finalmente, 6,8% em 2009 – quando as despesas federais na área superaram pela primeira vez a marca de 1% do PIB (IPEA, 2011, p. 19, 20).

Vale destacar ainda que, de acordo com o relatório do IPEA, os Gastos Sociais Federais obtiveram um crescimento de 4,56% do PIB, passando de 11,24% em 1995 para 15,8% do PIB em 2009. “Isto demonstra que a prioridade macroeconômica do GSF elevou-se, ou seja, o volume de recursos destinado às políticas sociais federais cresceu ante o conjunto de recursos totais disponíveis na economia.” (IPEA, 2011, p. 26).

No entanto, o aumento de 4,56% do PIB não foi destinado de forma homogênea para as diferentes áreas. O Relatório do IPEA demonstra que somente a Previdência Social⁹⁶ teve um aumento de 2,3% do PIB, e a área de Assistência Social recebeu aumento de 1% do PIB, para as transferências de renda, enquanto as demais áreas “tiveram que dividir os outros 1,26% do PIB entre si” (IPEA, 2011, p. 27).

96 A Previdência Social foi organizada a partir da Constituição Federal de 1988 como um direito social contributivo para atender (artigo 201): Cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; proteção à maternidade; proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; Salário-família e auxílio reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; pensão por morte do segurado ao cônjuge ou companheiro e dependentes;

Com efeito, é possível verificar no Quadro 9 que a Previdência Social é responsável por grande parte dos Gastos Sociais Federais. Os dados apresentados também revelam a crescente importância da área de Assistência Social no que se refere à destinação do PIB brasileiro:

Quadro 2.4 - Trajetória do Gasto Social Federal, 1995 a 2009, por área de atuação – em % do PIB

Áreas de Atuação	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Previdência Social	4,98	5,25	5,15	5,76	5,75	5,77	6,00	6,08	6,52	6,65	7,00	7,20	7,04	6,78	7,28
Benefícios Servidores Públicos Federais	2,46	2,28	2,35	2,46	2,48	2,47	2,58	2,57	2,38	2,31	2,29	2,25	2,23	2,18	2,37
Saúde	1,79	1,53	1,67	1,58	1,69	1,70	1,71	1,68	1,58	1,62	1,59	1,68	1,66	1,63	1,85
Assistência Social	0,08	0,09	0,17	0,24	0,29	0,40	0,49	0,60	0,66	0,75	0,83	0,91	0,93	0,97	1,08
Educação	0,95	0,80	0,74	0,79	0,78	0,87	0,83	0,76	0,71	0,73	0,77	0,81	0,88	0,88	1,03
Emprego de Defesa do Trabalhador	0,53	0,56	0,53	0,59	0,53	0,52	0,56	0,56	0,55	0,55	0,59	0,69	0,74	0,74	0,91
Habitação e Urbanismo	0,11	0,17	0,45	0,33	0,26	0,43	0,32	0,35	0,29	0,30	0,39	0,40	0,41	0,56	0,77
Saneamento	0,03	0,08	0,12	0,18	0,10	0,11	0,23	0,09	0,03	0,05	0,08	0,09	0,18	0,16	0,21
Desenvolvimento Agrário	0,16	0,14	0,21	0,20	0,16	0,15	0,15	0,12	0,11	0,14	0,17	0,20	0,20	0,17	0,17
Alimentação e Nutrição	0,11	0,06	0,09	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09	0,07	0,08	0,09	0,08	0,07	0,09
Cultura	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04
GSF Total	11,24	10,98	11,51	12,25	12,16	12,56	13,00	12,92	12,95	13,20	13,82	14,35	14,38	14,19	15,80

Fonte: IPEA, 2011.

Corroborando com os dados analisados, o estudo “A dinâmica recente das transferências públicas de assistência e previdência social” do IPEA (IPEA, 2012) mostra que 14,86% do PIB de 2011 foi usado com Transferências Públicas de Assistência, Previdência e Subsídios (Taps), chegando próximo ao recorde verificado em 2009, de 15,2% do PIB⁹⁷.

Este estudo tem sido utilizado como propaganda, indicando que o governo federal utilizou aproximadamente 15% do PIB com gastos sociais e/ou transferência de renda. Com efeito, uma das marcas dos governos petistas de Luís Inácio Lula da Silva e atualmente de Dilma Rousseff são as políticas sociais, especialmente vinculadas à transferência de renda. Podemos citar o Programa Fome Zero⁹⁸, criado em 2003, Programa Bolsa Família, de 2004, e o Plano Brasil sem Miséria, lançado em 2011, como principais elementos deste discurso.

No entanto, analisando o estudo produzido pelo IPEA (2012) é possível verificar a evolução dos principais componentes das Taps, de 2002 a 2011, mostrando mais uma vez que os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)⁹⁹ absorvem cerca de 40% do total das transferências, o que representa 6,05% do PIB.

Em seguida aparecem as transferências de assistência e previdência de estados e municípios – em sua maioria destinados a servidores públicos estaduais e municipais aposentados e seus herdeiros – absorvendo cerca de 15,4% das Taps, e os pagamentos de aposentadorias e pensões dos servidores públicos da União que absorvem cerca de 12,8% das Taps. Quando somamos essas transferências para os estados, municípios e União (para os pagamentos de aposentadorias e pensões) chegamos à fatia de 28,2% das Taps, o que representa 4,24% do PIB.

Assim, do montante de 14,9% do PIB divulgados pelo IPEA como utilizado com Taps em 2011, vemos que mais de dois terços – ou 10,29% do PIB – é dirigido aos três principais componentes das chamadas Taps, vinculados à Previdência Social e ao pagamento de aposentadorias e pensões para os servidores da União, Estados e Municípios.

97 O IPEA aponta que o dado oficial é referente ao ano de 2009, e os dados dos anos de 2010 e 2011 são estimativas apresentadas.

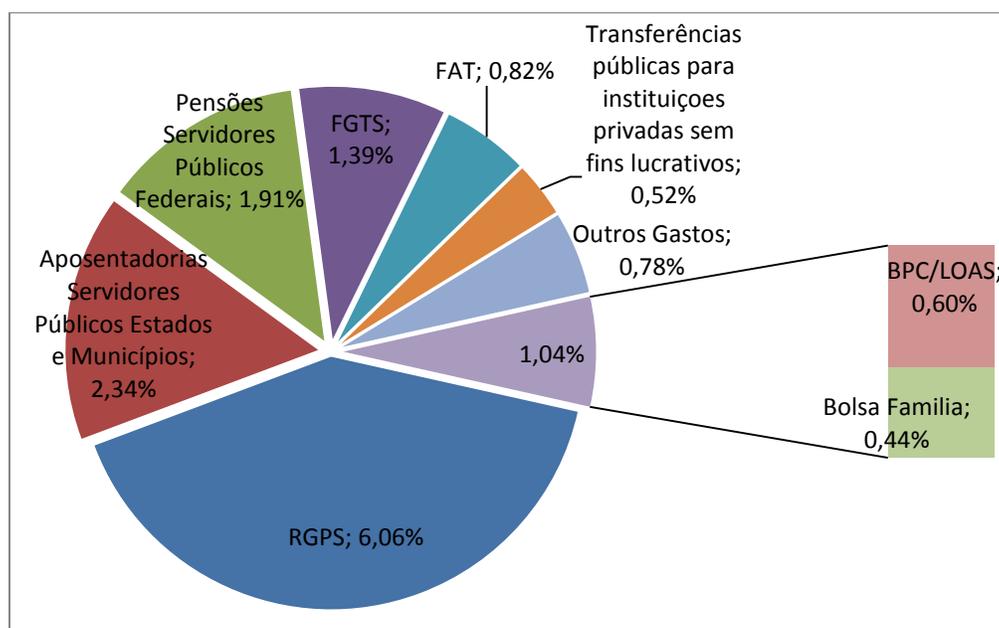
98 O Programa Fome Zero substituiu o Programa “Comunidade Solidária” que funcionou de 1995 a 2002, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, e era presidido pela primeira dama.

99 Os benefícios do RGPS compreendem os benefícios previdenciários e acidentários (aposentadorias por idade, invalidez e tempo de contribuição, pensões por morte, auxílios doença, acidente e reclusão, e salário maternidade). Para ter direito a esses benefícios são necessárias contribuições financeiras das empresas, empregadores e trabalhadores.

Além disso, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS¹⁰⁰ - e o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT¹⁰¹ - que igualmente representam garantias dos trabalhadores, juntos somam outros 2,22% do PIB. Há ainda o percentual direcionado às transferências públicas, às instituições privadas sem fins lucrativos e aos demais gastos, que juntas somam 1,3% do PIB, porém o estudo não indica a finalidade deste recurso.

Vinculados à transferência de renda na área da assistência social encontramos somente o percentual utilizado com o BPC e com o Programa Bolsa Família, que somam, juntos, 1,04% do PIB em 2011, conforme podemos visualizar no Gráfico 4:

Gráfico 2.4 - Porcentagem dos setores que compõem as Taps



Fonte: IPEA, 2012.

Desta forma, analisar as Taps nos auxilia apenas para a compreensão de um dos fragmentos do ponto de vista econômico, ou seja, qual o montante de recursos financeiros que o governo disponibiliza para todos os tipos de transferência de renda. Porém – e ainda dentro da

100 O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) assegura ao trabalhador a formação “de um pecúlio relativo ao tempo de serviço para amparo em casos de demissão sem justa causa, doenças graves, aposentadoria e outros. Sua principal fonte de receitas consiste nos depósitos obrigatórios dos empregadores nas contas vinculadas dos trabalhadores.” (IPEA, 2012, p. 09)

101 O Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) é destinado ao programa Seguro-Desemprego e ao pagamento de abono salarial.

análise econômica – é necessário refinar esses dados e analisar que a grande maioria dos recursos é utilizado para o pagamento de benefícios contributivos (previdenciários e do trabalho), e apenas 1,04% representa a transferência de renda realizada, no ano de 2011, à Política Pública de Assistência Social, direito não contributivo.

A análise das Taps, diferentemente do Gasto Social Federal apresentado até o ano de 2009, não permite alcançar qual é o recurso utilizado por cada uma das políticas sociais. No caso da Assistência Social, o percentual apresentado é referente apenas ao recurso do BPC e do Programa Bolsa Família, benefícios estes vinculados às ações desenvolvidas no nível da Proteção Básica, dentro do SUAS.

No entanto, cabe refletir ainda que a Política de Assistência Social não se resume à disponibilização destes dois benefícios. Ao contrário, são realizadas inúmeras ações junto aos usuários desta política que vão além da concessão de benefícios, mas que para a sua realização é necessário igualmente contar com a destinação de recursos, tanto para as ações desenvolvidas pela Proteção Básica, como pela Proteção Especial – de média e alta complexidade – no que concerne à infraestrutura das Unidades e ao provimento de Recursos Humanos.

Quando tratamos da Política de Assistência Social, nos referimos também ao direito à proteção (nos casos de violência praticada contra os grupos mais vulneráveis – crianças e adolescentes, mulheres, idosos, pessoas em situação de rua), ao acompanhamento psicossocial do grupo familiar, ao apoio socioeducativo, e inúmeras outras ações tendo como base o fortalecimento de vínculos familiares. Nestes casos, a concessão de benefícios assistenciais é apenas uma das facetas de todo o trabalho que deve ser realizado junto com o indivíduo ou grupo familiar.

Em se tratando das pessoas em situação de rua, cabe retomar que até pouco tempo essas pessoas não eram beneficiárias do Programa Bolsa Família por não possuírem endereço de referência. A “Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS nº 07” de 22 de novembro de 2010 (BRASIL, 2010d) e a Portaria MDS nº 177/2011 (BRASIL, 2011i) esclareceram que pode ser “utilizado o endereço do equipamento de assistência social de referência e, na ausência deste, o endereço da instituição de acolhimento” para inclusão no Cadastro Único¹⁰².

102 “O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal é um instrumento de coleta de dados que possibilita a identificação e a caracterização das famílias/indivíduos brasileiros de baixa renda. É também uma importante ferramenta de planejamento de políticas públicas e deve ser utilizado para a seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal” (BRASIL, 2011d, p. 08).

A partir de então essa população passou a ser beneficiária. No entanto, independente do recurso disponibilizado pelo Programa Bolsa Família, são necessários recursos para as diversas ações executadas junto a essas pessoas, como o recurso disponibilizado para os serviços de acolhimento e para os serviços de referência, em todo o território brasileiro.

A Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010e), estabeleceu o cofinanciamento federal dos Centros de Referência Especializados para População em Situação de Rua (Centro POP), no valor de R\$13.000,00 (treze mil reais) mensais por Centro POP. Já em março de 2012, foi definida nova expansão e reordenamento dos serviços de média e alta complexidade do SUAS, e a partir de então mais 70 municípios passarão a contar com o Centro POP, com recursos mensais que variam de R\$13 mil a R\$23 mil por unidade, de acordo com a capacidade de atendimento (BRASIL, 2012f).

Neste sentido, ainda que não tenhamos encontrado dados totais do recurso da política de assistência social, é percebido que tanto os recursos destinados às transferências de renda como para as infraestruturas sociais têm aumentado significativamente nos últimos anos, o que impacta na difusão da política de assistência social no território brasileiro, assim como nas condições de vida da população.

De acordo com os dados coletados pelo CENSO SUAS de 2011¹⁰³ e divulgados pelo MDS, cerca de 60 milhões de pessoas são atendidas pelo SUAS, o que representa quase um terço da população brasileira.

Em cinco anos (2007 – 2011) foi verificado um aumento significativo de Unidades de Assistência Social no Brasil:

Seis anos após a criação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e no ano em que ele virou lei – 2011 –, a rede pública de equipamentos de proteção básica e especial teve significativa expansão. O número de Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas) aumentou 32,6% em comparação a 2010, com a implantação de 519 unidades somente naquele ano. No mesmo período, a quantidade de Centros de Referência de Assistência Social (Cras) subiu de 6.801 para 7.475 – crescimento de 9,9%. O total de trabalhadores na área chegou a 232 mil. Esse número representa quase 70% a mais em relação aos que trabalhavam no setor em 2005, quando o Suas foi criado.¹⁰⁴

103 O Censo SUAS é realizado anualmente desde o ano de 2007. O levantamento do Censo SUAS 2011 foi feito entre setembro de 2011 e janeiro de 2012 e apresentado no “Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial do SUAS” no dia 05 de julho de 2012, conforme trata a notícia disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2012/julho/censo-suas-2011-mostra-expansao-dos-servicos-em-todo-o-pais>. A publicação completa ainda não foi disponibilizada.

104 <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2012/julho/censo-suas-2011-mostra-expansao-dos-servicos-em-todo-o-pais>

Entre as ações do SUAS está aquelas relacionadas à prevenção (realizadas principalmente através dos CRAS) que diz respeito à Proteção Social Básica, e os atendimentos para quem já sofreu violações de direitos (realizados nos CREAS) que dizem respeito à Proteção Social Especial¹⁰⁵.

De acordo com a divulgação, os CRAS (considerados porta de entrada do sistema público de assistência social e porta de entrada para os programas federais do governo federal) estão presentes em 5.264 municípios brasileiros, totalizando 7.475 CRAS no país, o que representa um aumento de 78% com relação a 2007, ano em que foi realizado o primeiro Censo SUAS.

Já o número de unidades de CREAS chegou a 2.109 no ano de 2011, o que representou um aumento de 32,6% de Unidades somente no último ano.

O Censo SUAS revela ainda que os municípios de médio porte e grande porte registram a cobertura de 92,3% e 97,7% dos serviços dos CREAS, respectivamente. E a cobertura dos CRAS é de 95% do total de municípios brasileiros.

O Censo SUAS de 2011 também trouxe dados da implantação dos Centros POP, unidades de atendimento das pessoas em situação de rua que têm sido implementados a partir da instituição da *Política Nacional para a População em Situação de Rua*, e da *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*, ambas de 2009. Em dois anos, foram criados 90 Centros POP (2010 e 2011), conforme os dados apresentados.

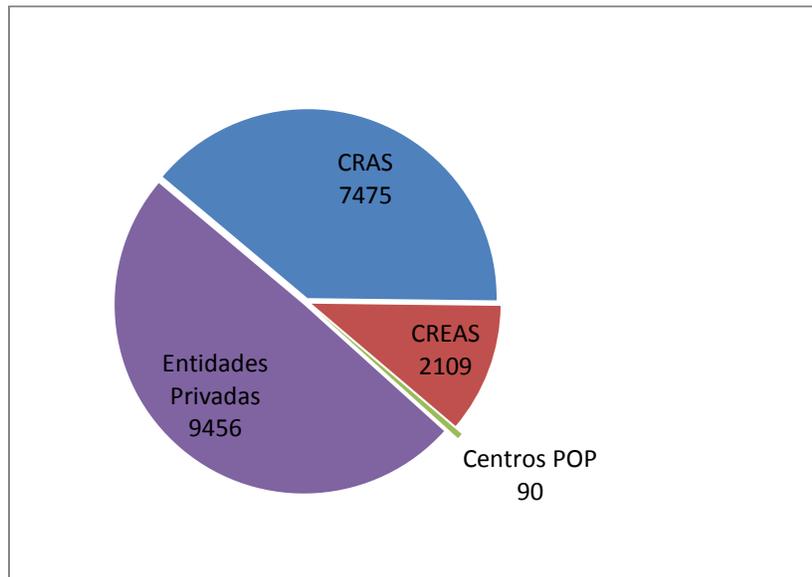
Além dos CRAS, CREAS e Centros POP, o Censo SUAS de 2011 mapeou 9.456 entidades privadas, que complementam a rede SUAS, o que corresponde a aproximadamente metade de todas as Unidades de Assistência Social. No total (CRAS, CREAS, Centros POP e Entidades Privadas) somamos 19.130 Unidades do SUAS.

Desta forma, percebemos que mesmo com a significativa ampliação dos CRAS e CREAS e com a criação dos Centros POP, a atuação das entidades privadas no SUAS em 2011 permaneceu bastante significativa.

Para visualizar estes números, elaboramos o Gráfico 5, a seguir:

105 Os CRAS e os CREAS são serviços considerados de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, respectivamente, e contribuem na prevenção e atendimento às chamadas “situações de risco social”. As ações ocorrem no sentido do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Gráfico 2.5 - Número de CRAS, CREAS, Centro POP e Entidades Privadas, em 2011



Fonte: Censo SUAS 2011.

O substancial aumento de recursos e infraestruturas de assistência social verificados nos anos recentes nos levou a buscar algumas informações acerca da atual configuração territorial brasileira. O que esses dados representam para as pessoas pobres? Quais são as mudanças que as políticas sociais têm engendrado no território brasileiro?

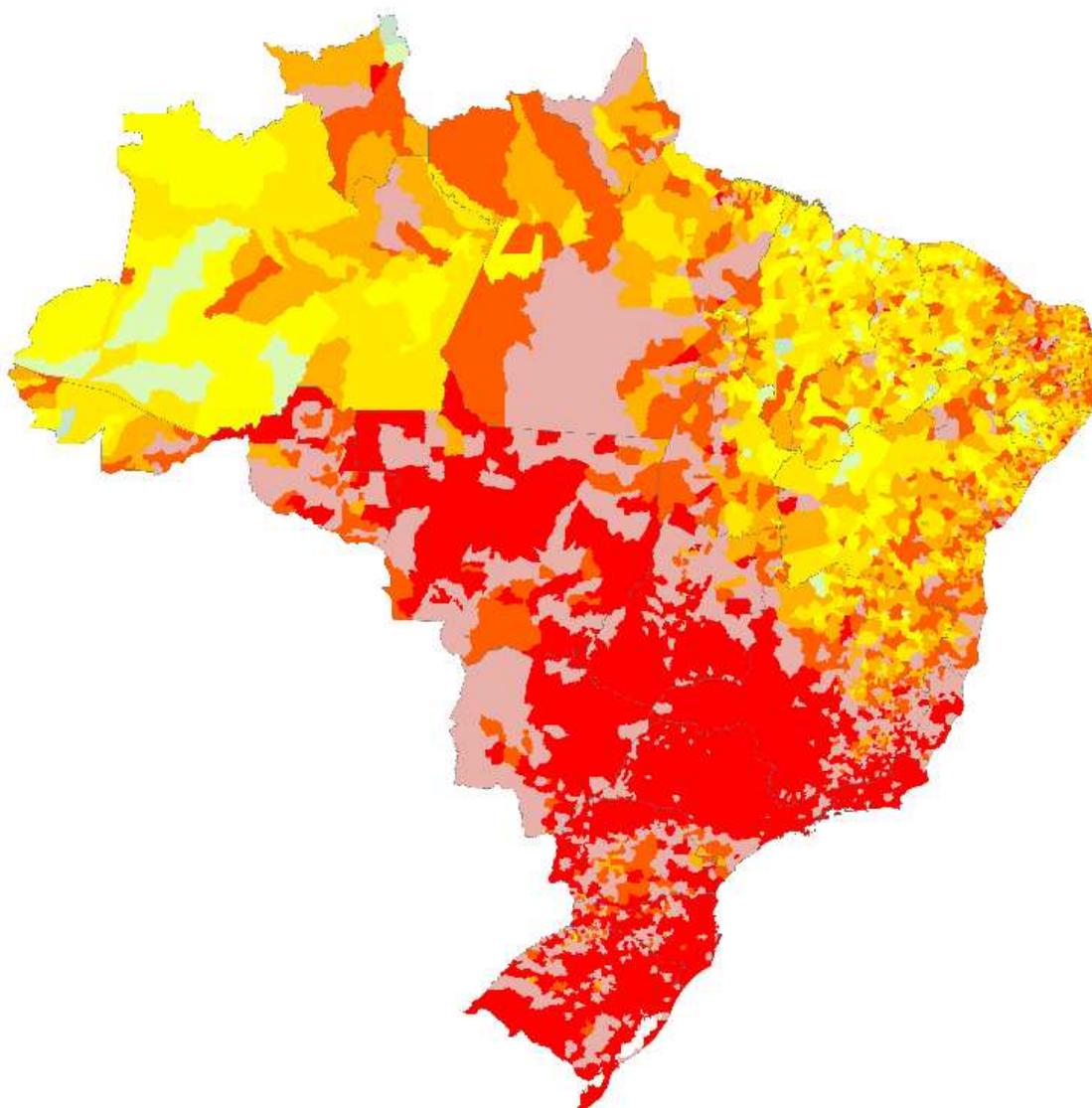
Através de levantamento de dados em fontes oficiais¹⁰⁶ é possível perceber a transformação dos índices de pobreza¹⁰⁷ dos municípios brasileiros. Os mapas produzidos através de ferramenta da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do MDS¹⁰⁸ auxiliam para a visualização dessa transformação:

106 Especificamente Censo 2010 do IBGE e dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

107 Para fins de concessão de benefícios do governo federal, as pessoas consideradas extremamente pobres são aquelas cuja renda mensal per capita seja de até R\$ 70,00. Para o recebimento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) a renda mensal per capita deve ser inferior a 1/4 do salário-mínimo.

108A ferramenta “Matriz de Informação Social” – MI – da SAGI está disponível para pesquisa no endereço: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/index.php?group=1>

Mapa 2.1 - - Percentual da População Extrema Pobreza 2000 – IBGE



Legendas:	
■ de 0 até 9.99 % (2197 Municípios)	■ de 70 até 79.99 % (11 Municípios)
■ de 10 até 19.99 % (923 Municípios)	■ Limite Estados
■ de 20 até 29.99 % (676 Municípios)	
■ de 30 até 39.99 % (756 Municípios)	
■ de 40 até 49.99 % (634 Municípios)	
■ de 50 até 59.99 % (302 Municípios)	
■ de 60 até 69.99 % (66 Municípios)	

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Data de geração do documento: 29/06/2012 / Fonte: IBGE CENSO 2000)

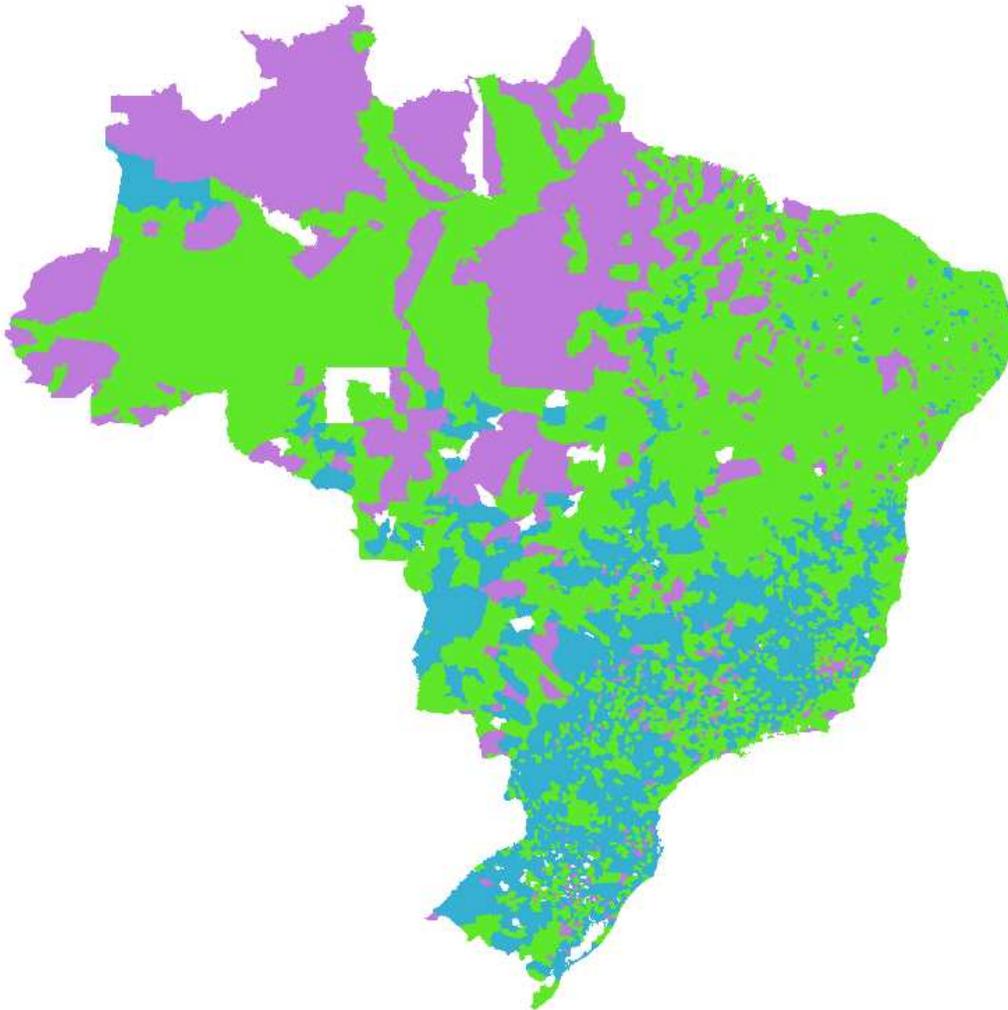
Mapa 2.2 - Percentual da População Extrema Pobreza 2010 – IBGE



Legendas:	
de 0 até 9.99 % (3096 Municípios)	de 70 até 79.99 %
de 10 até 19.99 % (1070 Municípios)	Limite Estados
de 20 até 29.99 % (829 Municípios)	
de 30 até 39.99 % (425 Municípios)	
de 40 até 49.99 % (122 Municípios)	
de 50 até 59.99 % (20 Municípios)	
de 60 até 69.99 % (3 Municípios)	

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Data de geração do documento: 29/06/2012 / Fonte: IBGE CENSO 2000)

Mapa 2.3 - Municípios e queda de pobreza



Legendas:	
	Queda superior a 50%
	Aumento de pobreza igual ou superior a 0
	Queda entre 50% e 1%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Data de geração do documento: 29/06/2012 / Fonte: SAGI)

Através dos Mapas 1 e 2 é possível verificar a quantidade de municípios que reduziram o percentual de extrema pobreza. No Quadro 10 apresentamos as respectivas transformações:

Quadro 2.5 - Percentual de população em extrema pobreza

Percentual de população em extrema pobreza	Quantidade de municípios 2000	Quantidade de municípios 2010	% aumento/redução municípios
0 – 9,99	2.197	3.096	40,92
10 – 19,99%	923	1.070	15,93
20 – 29,99%	676	829	22,63
30 – 39,99%	756	425	-43,78
40 – 49,99%	634	122	-80,76
50 – 59,99%	302	20	-93,38
60 – 69,99%	66	3	-95,45
70 – 79,99%	11	0	-100,00

Fonte: Mapas gerados pelo site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Elaboração própria.

Já através do Mapa 3 é possível verificar o desenho territorial do país, constatando que grande parte dos municípios da região sul e sudeste, ou região concentrada (SANTOS e SILVEIRA, 2001) apresenta queda superior a 50% nos índices de pobreza, enquanto a grande maioria dos municípios da região nordeste apresenta queda entre 1 e 50% da pobreza. No entanto a imagem indica também que há municípios em que a pobreza aumentou, e estes localizam majoritariamente na região norte.

Estes dados revelam que tem ocorrido modificações na configuração territorial do país, no que concerne aos índices de pobreza. Embora consideramos estes dados expressivos, cabe retomar as características do período atual, em que a pobreza planejada (SANTOS, 2003) mascara a real pobreza vivenciada pela população, através do aumento da renda, sem no entanto diminuir as taxas de desigualdade e de acumulação.

Além disso, levando em consideração que os dados analisados são recentes e obtidos através de banco de dados oficiais, indicamos a pertinência da realização de estudos específicos que agreguem maiores informações e análises acuradas sobre a recente transformação territorial a partir do crescimento de recursos e infraestruturas de assistência social.

Para este trabalho os dados analisados são de suma importância pois indicam mudanças no território do ponto de vista da política pública de assistência social e do ponto de vista de uma recente “melhora” nas condições de vida da população mais pobre.

Isto sem sombra de dúvida impacta na existência de meninos e meninas em situação de rua pois sabemos que sua existência está relacionada às degradadas condições de vida da população em geral, assim como impacta na organização dos serviços e unidades da política de assistência social, que como vimos têm aumentado o grau de racionalidade. O aumento de recursos, as recentes normatizações padronizam as ações sociais que até recentemente eram realizadas unicamente por pessoas “bem intencionadas” e “caridosas”. Essa mudança de paradigma é algo que precisa ser marcado.

No próximo item analisaremos importantes Planos e Políticas governamentais que nos últimos anos têm igualmente contribuído para a mudança do quadro social brasileiro.

2.3 UMA NOVA FORMA DE REGULAÇÃO: OS PLANOS INTERMINISTERIAIS

A Constituição delimita as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, colocando como competência comum dos entes federativos “cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (BRASIL, 1988, artigo 23, inciso II e X).

É competência da União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 1988, artigo 21, inciso IX).

Neste sentido, abordaremos brevemente dois programas federais (BRASIL, 2011a; BRASIL, 2011h; BRASIL 2012g) e o Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional para a População em Situação de Rua (BRASIL, 2009c), como instrumentos que o governo federal tem utilizado para ordenação territorial com relação às políticas públicas e o desenvolvimento de ações junto às populações mais “vulneráveis”.

A Política Nacional para População em Situação de Rua, o Plano Brasil Sem Miséria e o Plano “Crack, é possível vencer!” indicam a ampliação do olhar e da atenção do governo federal para as pessoas em situação de rua, para as pessoas pobres, e para as pessoas usuárias de crack e outras drogas. A ação do Estado tem instituído normas e recursos para estes temas que ganham destaque na agenda da política social brasileira, o que trataremos neste item.

Além disso, a intersetorialidade tem adquirido significativa importância dentro das ações do governo federal, e este é um direcionamento recente na política federal que transforma as ações executadas no território.

A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA

O Decreto Presidencial nº 7.053, em 2009 instituiu a “Política Nacional para a População em Situação de Rua”, devendo ser implementada de forma descentralizada e articulada entre a União e demais entes federativos (BRASIL, 2009c). O Decreto considera a população em situação de rua como:

Art. 1º - Parágrafo único: o grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular, e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória. (BRASIL, 2009c).

No Decreto estão estabelecidos os princípios e diretrizes da Política Nacional para a População em Situação de rua. Dentre as diretrizes, contidas no Artigo 6º, destacamos como pontos importantes para análise:

- Quanto às responsabilidades do poder público: as diretrizes apontam que ele deve responsabilizar-se pela elaboração e financiamento da Política, e deve haver integração dos esforços do poder público e da sociedade civil para sua execução;

- Quanto às responsabilidades da sociedade civil: as diretrizes apontam que ela deve participar, por meio de entidades, fóruns e organizações da população sem situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas. No mesmo sentido, deve haver o incentivo para que a população em situação de rua se organize e participe das instâncias de formulação, controle social, monitoramento e avaliação das políticas públicas;

- Quanto aos entes federativos: as diretrizes apontam que deve haver articulação das políticas públicas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e que deve haver “respeito às singularidades de cada território e ao aproveitamento das potencialidades e recursos locais e regionais na elaboração, desenvolvimento, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas” (Artigo 6º, inciso VIII);

- Também faz parte das diretrizes a necessidade de integração das políticas públicas em cada nível de governo, o que se refere à chamada intersetorialidade;

- Por fim, destacamos entre as diretrizes da Política Nacional a capacitação dos servidores públicos para que se tenha respeito no atendimento deste grupo populacional, assim como a necessidade de democratização do acesso dos espaços e serviços públicos.

Destacamos tais diretrizes presentes no Decreto que institui a Política Nacional, pois notamos que elas expressam temas que vimos discutindo no decorrer deste capítulo: sobre os papéis desenvolvidos pelo Estado e pela chamada sociedade civil; sobre o pacto federativo, que a todo momento é reafirmado nas diretrizes das políticas sociais; sobre a necessidade de que as ações dirigidas à população de rua sejam transversais; e sobre a necessidade de se instituir o respeito à essas pessoas e a democratização dos espaços públicos.

Com relação ao pacto federativo, cabe inserir uma reflexão decorrente da nossa participação no evento de Celebração de Natal¹⁰⁹ com os catadores de materiais recicláveis e com a população em situação de rua, evento que ocorreu no dia 22 de dezembro de 2011 na cidade de São Paulo¹¹⁰.

O Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR) apresentou, neste evento, o alarmante número de mortes (142 mortes catalogadas ao longo do ano de 2011 em todo o país) decorrentes da violência praticada contra pessoas em situação de rua. A representante do Movimento declarou ao público presente e à Presidente da República que além das mortes, há inúmeros casos de violência praticada cotidianamente contra as pessoas nas ruas, inclusive pela polícia militar, questionando: “- Quantos de nós continuarão morrendo, sendo desprezados pela sociedade?” e continuou dizendo: “- Temos conquistas federais mas, quando chega no nível do município, nada acontece. De que forma podemos sensibilizar os prefeitos, dizer a eles que somos seres humanos?” (Transcrição de vídeo gravado no evento de Celebração de Natal com os catadores de materiais recicláveis e com a população em situação de rua, ocorrido no dia 22/12/2011).

Transcrevemos três trechos do discurso da presidente Dilma Rousseff que tratam dessa questão:

Nós temos todo um dever em relação a população de rua. e o primeiro deles é proteger à vida e proteger contra a violência. Nós, em relação à população de rua que tem toda uma característica especial, o governo federal vai fazer também tudo o que puder pra impedir que haja nas cidades e nos estados esse nível de violência que vocês estão aqui denunciando.

Acho importante criar com os senhores governadores, porque nós não controlamos a polícia dos governadores, mas acho fundamental criar com eles um diálogo pra impedir isso que a Maria Lúcia veio aqui denunciar, e que não denunciou tudo conforme ela me disse, que é o fato de que muitas vezes o que está ocorrendo é uma limpeza humana nas grandes cidades deste país.

109 Este evento de Celebração de Natal foi iniciado pelo ex-presidente Lula, no ano de 2003, e em 2011 foi a primeira vez que a Presidente Dilma participou do evento. Historicamente, há a participação de autoridades e de lideranças do Movimento Nacional da População em Situação de Rua (MNPR), e do movimento dos catadores de material reciclável, que apresentam suas demandas para as autoridades presentes e para o Presidente da República. As pessoas em situação de rua e catadores de materiais recicláveis vêm para o evento de todas as localidades do país.

110 O evento contou com a participação da Presidente Dilma Rousseff, dos Ministros Fernando Haddad (Educação); Alexandre Padilha (Saúde); Aloizio Mercadante (Ciência, Tecnologia e Inovação); Tereza Campello (Desenvolvimento Social e Combate à Fome); Maria do Rosário (ministra-chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República), Gilberto Carvalho (Secretaria Geral da Presidência) e secretário estadual do Meio Ambiente de São Paulo, Bruno Covas, além dos senadores Marta Suplicy e Eduardo Suplicy e do padre Julio Lancellotti, da Pastoral do Menor da Arquidiocese de São Paulo.

Eu queria explicar para vocês que de fato neste país a Constituição define que a União não tem poder sobre municípios nem sobre estados, porque o nome do Brasil é uma República Federativa do Brasil, é assim que o Brasil se chama, e isto está na Constituição, não é uma questão que qualquer presidente pode chegar lá e falar: “e tá acabado com isso”, nós não podemos fazer isso. Não posso acabar com a federação, e vou dizer pra vocês, nem quero, acho que é muito importante a federação. O que nós temos que fazer é aperfeiçoar.

(Transcrição de vídeo gravado no evento de Celebração de Natal com os catadores de materiais recicláveis e com a população em situação de rua, ocorrido no dia 22/12/2011)

Essas falas elucidam uma problemática que vem ocorrendo que envolve a dissonância entre o governo federal, os estados e municípios nas ações praticadas contra ou a favor das pessoas em situação de rua. Ao tempo em que o governo federal, em anos recentes, tem se debruçado sobre a situação e criado mecanismos de auxiliar a população de rua adulta em suas necessidades¹¹¹, a violência nos municípios e estados têm aumentado significativamente.

A presidente abordou a necessidade de “aperfeiçoar” o pacto federativo, e olhou para os Ministros de Estado que estavam presentes, sugerindo que seja estabelecido um diálogo com os governadores para impedir o que ela chamou de “limpeza humana”.

Ao final de seu discurso¹¹², a presidente da República Federativa do Brasil acrescentou ainda: “- Eu acredito que nós vamos ter que lutar muito em 2012 contra essa violência que atinge moradores de rua”, antecipando, nos parece, o aumento dos índices de violência em 2012.

Em janeiro de 2012 foram divulgados 36 mortes de pessoas em situação de rua. Em fevereiro o MNPR divulgou uma “Carta aberta à Presidenta Dilma Rousseff” (em anexo) em que as mortes e diversos tipos de violência cometida institucionalmente são denunciadas. Também em fevereiro de 2012, dentre os casos de violência cometidos contra a população de rua, duas pessoas foram queimadas no Distrito Federal, e o caso foi amplamente divulgado pela grande mídia¹¹³.

No final de fevereiro, a Comissão Intergestores Tripartite (CIT)¹¹⁴ se posicionou em Nota Pública em relação às ações violentas contra pessoas em situação de rua, “tendo como exemplo

111 Muitas dessas ações estão contidas no Quadro 6.

112 Inserimos trecho da fala final da Presidente no Anexo 2, que ilustra o compromisso assumido pelo governo federal com a população em situação de rua.

113 Dentre as notícias disponíveis, consultar: MORRE (2012) e POLÍCIA (2012).

114A CIT reúne representantes do MDS, do Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas) e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas).

as ações ocorridas no dia 25 de fevereiro de 2012 no Distrito Federal”. Reproduzimos trecho da Nota Pública:

Ações violentas e brutais e assassinatos de pessoas em situação de rua como este também ocorreram em outras localidades do país. De acordo com dado divulgado pelo Movimento Nacional da População de Rua, a cada dois dias uma pessoa em situação de rua é assassinada no Brasil. Em 2011 foram registradas 142 mortes e, somente em janeiro de 2012, 36 mortes foram registradas pela mídia, de acordo com o Movimento Nacional. Além dos números, o que choca é o fato de essas mortes geralmente serem cometidas com requintes de crueldade e sem chance de defesa às vítimas.

A luta pela afirmação dos direitos da população em situação de rua tem ganhado institucionalidade no Brasil, todavia, questões culturais expressas no preconceito e na discriminação contra essa população, ainda disseminados em nossa sociedade, somados à realidade de exposição a circunstâncias adversas nas ruas, fazem com que se encontre vulnerável e exposta a frequentes situações de violência.

Nesse sentido, a CIT vem a público indignar-se com as ações violentas e violadoras de direitos contra as pessoas em situação de rua, reafirmar o compromisso com as ações direcionadas a essa população e convocar os gestores da política de Assistência Social a se comprometerem com ações que disseminem em seus territórios indignação contra todas as formas de violação de direitos a esse público.¹¹⁵

Em nota, a CIT expôs que os moradores de rua não tiveram chances de defesa, pois foram atacados enquanto dormiam, reivindicando às autoridades competentes a responsabilização dos autores dos “bárbaros crimes”.

O Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em situação de Rua, igualmente instituído pela Política Nacional¹¹⁶, tem discutido esta situação. Em março de 2012, o tema central da reunião do Comitê foi a violência contra moradores de rua¹¹⁷.

Até o presente momento não temos informações sobre os desdobramentos dessas ações e quais os mecanismos que o governo federal tem encontrado para tratar desta situação com os estados e municípios.

Outro ponto sobre a Política Nacional instituída em 2009 que deve ser destacado para análise, é o fato dela não especificar a idade da população em situação de rua. No entanto as ações que têm sido realizadas pela política de assistência social, por intermédio do MDS,

115 Nota Pública da Comissão Intergestores Tripartite, de 29 de fevereiro de 2012, Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2012/marco/comite-interministerial-discute-violencia-contr-a-populacao-de-rua>

116O Decreto instituiu o Comitê, composto por representantes da sociedade civil, de Ministérios, e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, que ficou responsável por coordenar o Comitê, e orienta que os entes da Federação, ao aderirem à Política também devem instituir comitês gestores intersetoriais.

117 Notícia divulgada pelo MDS em <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2012/marco/comite-interministerial-discute-violencia-contr-a-populacao-de-rua>

priorizam as pessoas adultas em situação de rua. As discussões do Comitê Intersetorial também discutem somente a população adulta.

Este ponto será melhor analisado no próximo capítulo, visto que tem efeitos sobre a forma que a Política Nacional passou a ser operacionalizada na cidade de Campinas.

O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Em junho de 2011 o governo federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria, através do Decreto nº 7.492 de 02 de junho de 2011 (BRASIL, 2011h), apresentando o objetivo de superar a extrema pobreza até o final de 2014.

O Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços, para melhorar as condições de educação, saúde, assistência e cidadania das famílias que compõem o público-alvo; e o terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de ocupação e geração de renda entre as famílias extremamente pobres. (BRASIL, 2012g, p. 04)

Para visualizar os eixos e ações previstas e desenvolvidas pelo Plano, elaboramos o Quadro 11 com as principais ações de cada eixo e os resultados apresentados pelo governo federal em maio de 2012, após um ano de desenvolvimento do programa.

Quadro 2.6 – Principais ações do Plano Brasil Sem Miséria

Eixos	Principais Ações	Resultados divulgados
Garantia de Renda	<ul style="list-style-type: none"> - Ações de Busca Ativa para ampliar o cadastramento das famílias pobres. - Expansão do Programa Bolsa Família e acréscimo dos recursos; - criação de ação focada na redução da extrema pobreza em famílias com crianças de 0 a 6 anos e ampliação no acesso a creche, pré-escola e saúde – Ação Brasil Carinhoso; 	<ul style="list-style-type: none"> - 687 mil famílias extremamente pobres incluídas e recebendo Bolsa Família; - Aumento do orçamento do Programa Bolsa Família em 40% de 2010 a 2012, passando de 0,38% para 0,46% do PIB; - Aumento do valor do benefício médio do Bolsa Família – de R\$97 para R\$134, o que representa um acréscimo de 38% do benefício a partir do Plano Brasil Sem Miséria; - Criação do benefício para superação da pobreza extrema em todas as famílias com crianças de 0 a 6 anos – Ação Brasil Carinhoso (lançada em maio de 2012): O início do pagamento do benefício em junho de 2012 reduz a extrema pobreza total em 40%; - Reajuste de 45% no valor do benefício para crianças e adolescentes; - 1,3 milhão de benefícios concedidos com a ampliação do limite de 3 para 5 filhos; - 255 mil benefícios para gestantes e nutrízes; como resultado a redução imediata da extrema pobreza em 40%.
Inclusão Produtiva	<p><u>Inclusão Produtiva Rural</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Oferta de assistência técnica e extensão rural (ATER) e recursos para aquisição de insumos necessários à produção; - Criação da ação Bolsa Verde; - Criação da ação Luz para Todos; - Ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) <p><u>Ações voltadas para o semiárido</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação da ação Água para Todos; - Ações emergenciais de enfrentamento da seca; <p><u>Inclusão Produtiva Urbana</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação do PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Parceria com Sebrae para formalização e assistência técnica aos Microempreendedores Individuais (MEI) 	<p><u>Inclusão Produtiva Rural</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mais de um milhão de atendimentos no meio rural; - ATER e Fomento – 129 mil famílias com assistência técnica garantida em todos os estados do Nordeste e Minas Gerais; - 23 mil famílias incluídas no programa Bolsa Verde; - 114 mil famílias atendidas pela ação Luz para Todos (o que representa 44% da meta até 2014); - 82 mil famílias de agricultores familiares extremamente pobres incluídos no PAA; <p><u>Ações voltadas para o semiárido</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 111 mil famílias tiveram cisternas instaladas em suas casas; - 2,7 bilhões utilizados com ações emergenciais de enfrentamento da seca - 3.360 carros-pipa contratados em 640 municípios, recuperação de 2.400 poços, antecipação do pagamento do Garantia Safra, Bolsa Estiagem (para os não beneficiários pelo Garantia Safra), venda subsidiada de milho para alimentação animal, novas linhas de crédito facilitado; <p><u>Inclusão Produtiva Urbana</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 256 vagas criadas no PRONATEC, em 189 tipos de cursos, e 123 mil pessoas inscritas; - 171 mil empreendedores individuais do Cadastro Único formalizados como MEI.
Acesso a Serviços	<ul style="list-style-type: none"> - Expansão da rede de proteção básica e especial da assistência social; - Criação da ação Mais Educação; - Expansão das Unidades Básicas de Saúde (UBS) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ampliação da oferta de cofinanciamento para os serviços, construção de novos CRAS e CREAS, implementação de equipes volantes e de CRAS itinerantes (lanchas e barcos) para chegar à população extremamente pobre, criação de novos Centros POP (para pessoas em situação de rua) e mais vagas de acolhimento para pessoas em situação de rua; - 33 mil escolas aderiram ao Mais Educação, e 53% tem maioria de alunos do Bolsa Família; - Repasse financeiro para a construção de 2077 novas UBS em locais de concentração de pobreza.

Fonte: BRASIL, 2012g. Elaboração Própria

É possível visualizar através do Quadro 11 que inúmeras ações foram criadas, outras ampliadas, num prazo de um ano, a partir da instituição do Programa Brasil Sem Miséria.

O que se observa é que ocorreu a inserção de diversos programas sociais (e a criação de alguns novos) de Ministérios e setores do governo¹¹⁸ sob um mesmo guarda-chuva, denominado Brasil Sem Miséria. Até então as ações direcionadas à diminuição da miséria, à implementação de infraestruturas urbanas, aos estímulos para a chamada inclusão produtiva eram desenvolvidas de forma fragmentada pelos diferentes setores do governo federal. Esperamos então que essa união em um Plano nacional repercuta na efetiva integração entre os respectivos setores e nas diferentes escalas territoriais.

Não é nosso intuito especificar cada uma das ações deste Plano, apenas indicar sua importância no atual momento para as transformações territoriais que, como introduzimos, precisam ser melhor analisadas.

Com relação aos dados já apresentados sobre o crescimento da política de assistência social, cabe destacar apenas que os recursos disponibilizados a partir do Plano Brasil Sem Miséria contribuíram para a ampliação de infraestruturas e dos programas de transferência de renda.

É possível verificar a expansão das redes de proteção básica e especial de assistência social por região, a partir do Programa Brasil Sem Miséria, conforme o Quadro 12 abaixo:

118 Participam do Plano Brasil Sem Miséria a Casa Civil, a Secretaria Geral da Presidência da República, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministério das Cidades, o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério da Integração Nacional, o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério de Minas e Energia, o Codevasf (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba), Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), DNOCS (Departamento Nacional de Obras Contra as Secas), Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), FBB (Fundação Banco do Brasil), Funasa (Fundação Nacional de Saúde), ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), Incra (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que coordena o Plano. (BRASIL, 2012g)

Quadro 2.7 - Ampliação de unidades do SUAS por região do Brasil

Unidade do SUAS / Região	Centro Oeste	Sul	Sudeste	Nordeste	Norte	BRASIL
CRAS	14	40	79	85	21	239
CREAS	17	18	125	172	24	356
Centro POP	3	9	56	17	8	93
Equipes volantes	286	152	278	518	330	1564
Novas vagas de acolhimento	525	450	6025	1350	-	8350

Fonte: BRASIL, 2012g. Elaboração Própria.

Quanto ao crescimento dos recursos destinados à transferência de renda, cabe comentar que em maio de 2012 (mesmo momento em que foram apresentados os dados referentes ao balanço de um ano do Programa Brasil Sem Miséria) foi lançada a Ação Brasil Carinhoso, o que representa para o governo federal a redução imediata de 40% da extrema pobreza do país. Isto porque, conforme divulgado (BRASIL, 2012g), a partir de junho de 2012 as famílias extremamente pobres beneficiárias do Programa Bolsa Família que possuem crianças de 0 a 6 anos passaram a receber uma complementação de R\$ 70 por pessoa.

Estes dados nos indicam uma formação socioespacial em plena transformação. Não há elementos disponíveis que nos permitam verificar o real impacto deste recente Plano nacional para a melhora das condições de vida da população. É possível inferir apenas que as normatizações criadas a partir da Constituição de 1988 e a mudança de paradigma que instituiu a assistência social como política pública contribuíram para que atualmente um Plano desta magnitude seja desenvolvido.

Transcrevemos trecho de apresentação do Plano, contido em material publicitário do governo federal:

Nos últimos anos, o governo do Brasil se aproximou, como nunca, dos mais pobres. Assim, 28 milhões de brasileiros saíram da pobreza absoluta e 36 milhões entraram na classe média.

Mesmo com este esforço, 16 milhões de pessoas ainda permanecem na pobreza extrema. Entre outros motivos, porque há uma pobreza tão pobre que dificilmente é alcançada pela ação do Estado. Ela como que se esconde, perdida em grotões longínquos do nosso imenso território ou em zonas segregadas das grandes cidades.

São pessoas tão desamparadas que não conseguiram se inscrever, nem mesmo, em programas sociais bastante conhecidos, como o Bolsa Família, muito menos ter acesso a serviços essenciais como água, luz, educação, saúde e moradia.

O Plano Brasil Sem Miséria foi criado exatamente para ir onde elas estão. Para romper barreiras sociais, políticas, econômicas e culturais que segregam pessoas e regiões.¹¹⁹

Com efeito, constatamos em nossa trajetória profissional que as pessoas mais pobres dificilmente tinham acesso aos benefícios e serviços públicos que propiciam direitos sociais.

Tratamos de uma pobreza estrutural gerada pelo modelo de urbanização corporativa em que o mecanismo de crescimento urbano torna-se o alimentador da especulação (SANTOS, 2009b, 2009c) e essa por sua vez empurra a população mais pobre para as áreas mais distantes, menos valorizadas.

Santos (1998) fala de “localizações forçadas”, termo que tem nos acompanhado desde o início da pesquisa, visto que também explica a intensa circulação de meninos e meninas pela cidade, alimentada pelo mesmo tipo de urbanização.

Neste sentido, desejamos que a beleza contida nas palavras de apresentação do Plano Brasil Sem Miséria represente um esforço efetivo para que a população extremamente distante dos recursos e benefícios sociais tenha acesso aos direitos básicos de cidadania neste e nos próximos anos. Não é possível tirar o mérito da redução dos índices de pobreza.

No entanto, cabe considerar que o aumento do acesso aos direitos básicos de cidadania e a redução da extrema pobreza não indicam por si a diminuição das desigualdades socioespaciais, e tampouco da produção de escassez em níveis globais.

Santos alerta para a importância de não dar às informações estatísticas “um valor próprio e suficiente” (SANTOS, 2009a, p. 14). Igualmente aponta:

A noção de “linha de pobreza”, avaliada dessa forma por órgãos internacionais interessados em informações quantitativas, e por planejadores preocupados em oferecer soluções contábeis, não constitui um parâmetro válido e não permite comparações. (SANTOS, 2009a, p. 17)

Neste sentido, os dados oficiais são de extrema importância, mas nos remetem apenas a índices quantitativos – que são importantes para um país em que a economia tem se desenvolvido significativamente. Por isso é preciso retomar que a pobreza vivida por grande parte da população brasileira não pode ser medida apenas pelo viés quantitativo:

¹¹⁹<http://www.brasilsemiserial.gov.br/apresentacao>

A medida da pobreza é dada antes de mais nada pelos objetivos que a sociedade determinou para si própria. É inútil procurar uma definição numérica para uma realidade cujas dimensões – agora e no futuro – serão definidas pela influencia recíproca dos fatores econômicos e sociais peculiares a cada país. Além do que um indivíduo não é mais pobre ou menos pobre porque consome um pouco menos ou um pouco mais. A definição de pobreza deve ir além dessa pesquisa estatística para situar o homem na sociedade global à qual pertence, porquanto a pobreza não é apenas uma categoria econômica, mas também uma categoria política acima de tudo. (SANTOS, 2009a, p. 18)

O modelo de urbanização adotado não tem, até este momento, modificado o quadro que continua levando um significativo numero de pessoas para áreas menos valorizadas das cidades. Isso porque a implantação de infraestrutura urbana como esta que tem chegado aos lugares opacos das cidades, valoriza o espaço e com isso expulsa as pessoas que não têm condições de arcar com os custos da nova condição de vida para áreas menos valorizadas, como bem aponta Santos (2009b e 2009c).

Um curto relato nos auxilia a finalizar essa discussão sobre a importância desta transformação socioespacial no tempo presente, ao tempo que aponta fendas significativas que a política social por si só não tem condições de equacionar:

Por alguns anos acompanhamos uma família que tinha os filhos perambulando pelas ruas da cidade de Campinas, e a vimos se deslocar de um bairro pobre para uma ocupação, e posteriormente para um barraco localizado na beira de uma linha férrea. Todos esses locais eram próximos a Unidades Básicas de Saúde, a Unidades de CRAS, a escolas. Essa família conquistou, no decorrer dos anos, o acesso a estes serviços públicos, e também passou a ser beneficiária do Programa Bolsa Família – que efetivamente passou a contribuir para a sua *sobrevivência*. No entanto, não é possível afirmar que isso tenha sanado todas as necessidades que essas pessoas vivenciavam. A complexidade de situações que envolvem a experiência cotidiana da escassez não é solucionada unicamente pelas políticas sociais.

O termo pobreza não só implica um estado de privação material como também um modo de vida – e um conjunto complexo e duradouro de relações e instituições sociais, econômicas, culturais e políticas criadas para encontrar segurança dentro de uma situação insegura (I.BUCHANAN 1972, p. 225 *apud* SANTOS, 2009a, p. 18, 19)

O PLANO CRACK, É POSSÍVEL VENCER!

O Programa do governo federal “Crack, é possível vencer!” (BRASIL, 2011a) foi lançado em dezembro de 2011 pelo governo federal, prevendo o investimento de R\$3,92 bilhões de recursos federais até 2014 para o desenvolvimento de ações nos estados e municípios que assinarem o termo de adesão.

O Programa “Crack, é possível vencer!” é uma ampliação do Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack, que foi lançado em 2010, regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 7179 (BRASIL, 2010a). O “Crack, é possível vencer!” até o momento possui um Portal na internet - www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack - e peças publicitárias que explicam os eixos de ação, o financiamento, as diretrizes e os objetivos. Com relação aos objetivos, o Programa estabelece que:

Os objetivos são aumentar a oferta de tratamento de saúde e atenção aos usuários, enfrentar o tráfico de drogas e as organizações criminosas e ampliar atividades de prevenção por meio da educação, informação e capacitação.¹²⁰

As ações estão divididas em três eixos: Prevenção, Cuidado e Autoridade. Para isso, o Programa conta com ações dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), também da Casa Civil e da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), da Saúde (MS) e da Justiça (MJ).

Conforme os eixos, as principais ações programadas são (BRASIL, 2011a):

Prevenção – *educação, informação e capacitação* a partir das seguintes diretrizes: Prevenção nas escolas, capacitação de profissionais das redes de saúde, segurança pública, educação, assistência social, justiça, operadores do direito, lideranças religiosas e comunitárias; disseminação contínua de informações e orientações sobre crack e outras drogas. As ações são voltadas à escola e comunidades, e criação de Centros de Referência para Capacitação (presenciais e a distancia) em parcerias com Universidades, para a formação permanentes de profissionais das diversas áreas. Disponibilização de serviço telefônico gratuito 24 horas, site

120 Conforme sitio do Programa “crack, é possível vencer!”. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack/noticias/plano-crack-e-possivel-vencer-pretende-aumentar-oferta-de-tratamento>

interativo na internet, e campanhas publicitárias com veiculação em televisão, rádio, revistas e internet.

Cuidado – *Aumento da oferta de tratamento de saúde e atenção aos usuários* a partir das seguintes diretrizes: Serviços diferentes para necessidades distintas; ampliação da oferta de serviços; rede SUS preparada para atendimento; reinserção social; e Apoio integral aos usuários e famílias. As ações são previstas para ocorrer nos locais de concentração de uso de crack (através dos Consultórios na Rua), no atendimento especializado para usuário (através dos Centros de Atenção Psicossocial Álcool e Drogas 24h e das Enfermarias Especializadas), e nas opções de acolhimento (Unidades adulto, infanto-juvenil e Comunidades Terapêuticas).

Autoridade – *Enfrentamento ao tráfico de drogas e às organizações criminosas* a partir das seguintes diretrizes: Articulação com as áreas de saúde e assistência social; parcerias com estados e municípios para a promoção de espaços urbanos seguros; fortalecimento das ações de inteligência e investigação, em integração com as forças estaduais; Enfrentamento ao tráfico de drogas e ao crime organizado. As ações estão previstas especialmente para ocorrer nas áreas de fronteiras e em locais de grande concentração do uso de crack. São intensificadas ações articuladas de inteligência e investigação entre a Política federal e as políticas estaduais para identificar e prender traficantes e desarticular organizações criminosas. O policiamento ostensivo se dará com o auxílio de equipamentos, como bases móveis, câmeras de vídeo monitoramento, veículos, motocicletas. Também está prevista a adequação da Legislação (alteração do Código de Processo Penal, do Código Penal, da Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro e da Lei Sobre Drogas) assim como a discussão de diversos Projetos de Lei que estão em trâmite no Poder Legislativo.

Até julho de 2012, as Unidades da federação que aderiram ao programa do governo federal foram:

Quadro 2.8 - Unidades da federação com adesão ao Programa do Governo Federal

2012	Estado e Município	Investimentos até 2014
Março	Pernambuco e Recife	R\$ 85 milhões
Março	Alagoas e Maceió	R\$ 37 milhões
Abril	Rio de Janeiro e Rio de Janeiro	R\$ 240 milhões
Abril	Rio Grande do Sul e Porto Alegre	R\$103 milhões
Junho	Minas Gerais e Belo Horizonte	R\$ 476 milhões
Julho	Acre e Rio Branco	R\$ 13,3 milhões
Julho	Santa Catarina e Florianópolis	R\$ 56,4 milhões
Julho	Espirito Santo e Vitória	R\$ 9,85 milhões
Julho	Mato Grosso do Sul e Campo Grande	R\$ 29 milhões
Julho	Piauí e Teresina	R\$ 47,6 milhões

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2012, elaboração própria.

Até o presente momento, dez estados e prefeituras assinaram o termo de adesão ao Programa do Governo Federal. O estado da Bahia e o Distrito Federal estão em fase de pactuação. Isso significa que este programa está em fase de implementação e ainda não foi difundido por todo o território brasileiro. Até o momento não há informações se o Plano será pactuado com o estado de São Paulo.

Em anexo, destacamos trecho do pronunciamento do Ministro da Saúde Alexandre Padilha, e do Ministro da Justiça José Eduardo Cardozo, durante o evento de pactuação com o estado e município do Rio de Janeiro, ocorrido em 13/04/12¹²¹ - Anexos 3 e 4. Os trechos contribuem para a compreensão de um contexto nacional em torno do Plano e nos dão alguns indicativos para análise:

- Os dois discursos sugerem a nova forma de fazer política – interministerialmente – que levantamos como dado novo do período atual, o que pressupõe esforço da esfera federal em integrar setores. Para nossa análise, representa um avanço que carece de análises posteriores que apresentem como este dado foi acolhido pelos entes da federação, já que sabemos que é na execução das ações que aparecem suas intencionalidades e o choque com os interesses dos lugares.

- Do pacto federativo, pois ao contrário das Leis como o ECA ou o SUS e SUAS, que devem ser executados por todos os níveis de governos, este Plano demonstra que em alguns casos os entes federados podem ou não aderir às recomendações federais. Este não é um plano que obriga os entes federados a assumir compromissos. Por outro lado demonstra também a

121 Vídeo completo do evento disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=gXuxg7OUlpc>

importância do governo federal em nortear e disponibilizar recursos para que os estados e municípios sigam os mesmos princípios e tenham condições de implementar serviços (especialmente de saúde) imprescindíveis para propiciar acesso ao tratamento.

- A presença da terceirização de serviços públicos, sob a ótica de parceria com sociedade civil, pois ao tempo em que as pactuações com estados e municípios vêm ocorrendo, também têm sido lançados editais¹²² que selecionam projetos para execução de ações do Plano.

- O pronunciamento do Ministro da Saúde revela que para o enfrentamento do crack será necessário construir uma rede, com tipos de atendimentos diferenciados, o que também é um dado novo, visto que até recentemente a política pública de saúde não aceitava as Comunidades Terapêuticas como dispositivo de tratamento de saúde, também não existiam CAPS AD 24h, tampouco Unidades de Acolhimento.

- O pronunciamento do Ministro da Justiça toca num ponto importante que é a necessidade de capacitação para os profissionais que lidam com o tema das drogas, nos diferentes setores, visto que é difundido a ausência de informações corretas para que haja ações coerentes e respeitadas com as pessoas usuárias de crack e outras drogas.

É preciso ponderar que estes pontos são envolvidos por inúmeras discussões polêmicas que não temos condições de aprofundar. Essas discussões envolvem uma avaliação de que o Plano possa representar o aumento da criminalização da pobreza, na medida em que ampliar a segregação através de dispositivos que isolam os usuários de drogas, seja em instituições repressivas (justiça) ou manicomiais (saúde).

A este respeito é importante estabelecer relação com as pessoas em situação de rua que, em todos os locais, serão diretamente atingidas pelas ações do Plano. Neste sentido o Movimento Nacional de População de Rua (MNPR) tem se posicionado contrário ao Plano e ao atual posicionamento do Ministério da Saúde e da Secretaria de Direitos Humanos¹²³.

Cabe retomar que a população em situação de rua tem sofrido alto grau de violência, em diferentes cidades brasileiras, incluindo Campinas, e muitas delas são violências institucionais. O artigo “estamos usando o crack”¹²⁴ do psiquiatra Edmar Oliveira aborda criticamente esta questão

122 Como é o caso do edital lançado em abril/12 pelo Ministério da Saúde para seleção de projetos de entidades que tenham projetos de residência para usuários de drogas. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack/noticias/plano-crack-ministerio-lanca-edital-de-chamamento-para-a-selecao-de-projetos>

123 A este respeito, consultar www.falarua.org

124 OLIVEIRA, [2010?]. Publicado em <http://falarua.org/index.php?display=journal&id=188>

(Anexo 5), apontando o retorno de políticas higienistas no período que antecede aos eventos esportivos mundiais. Em síntese o artigo aponta que toda a sociedade tem usado o crack para “esconder nossa sujeira embaixo do tapete”, e que não é o crack em si a epidemia a ser enfrentada, mas o abandono de pessoas que têm sido marginalizadas por não pertencer à sociedade moderna.

Com efeito o discurso que tem sido construído em torno do crack torna-se perigoso na medida em que dá margens para ações arbitrárias de contenção nos municípios, justamente o ponto que debatemos no item sobre a Política Nacional. No próximo capítulo é possível verificar como isso ocorreu recentemente na cidade de Campinas.

Com relação à crianças e adolescentes, destacamos, através de nota oficial, a diretriz proposta:

A abordagem a crianças e adolescentes na rua as equipes de saúde, assistência social e segurança contarão com o apoio de conselheiros tutelares para encaminhar à família ou ao Sistema de Justiça, quando for o caso. Os Conselhos terão o apoio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), e serão o elo com os atores do Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes. A SDH realizará a formação dos Conselheiros Tutelares, especificamente em relação à abordagem de dependentes.¹²⁵

As diretrizes do Plano são recentes, não há elementos suficientes para análise mais acurada até o presente momento, visto que as ações tem sido planejadas e implementadas gradativamente nos estados e municípios. É importante observar apenas que este tipo de proposta pode representar um imenso retrocesso nas abordagens realizadas por educadores sociais nos últimos anos com crianças e adolescentes em situação de rua, se a metodologia do trabalho não for bem elaborada.

125 Trecho disponível em notícias do governo federal como: <http://www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack/noticias/alagoas-e-maceio-iniciam-aco-es-do-programa-crack-e-possivel-vencer>

<http://www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack/noticias/pernambuco-recebe-r-85-milhoes-para-programa-contra-crack>



Capítulo 3 AS NORMAS E O LUGAR

É indispensável reafirmar a circulação e a permanência como dimensões essenciais do direito à cidade, frente à crise do trabalho, ao aumento da exclusão social e à difusão de ideários de segurança que ampliam a segregação sócio-espacial e cultural.

Ana Clara Torres Ribeiro

Ali onde a mercantilização do espaço público está sendo contestada, ali onde os cidadãos investidos de cidadania politizam o cotidiano e quotidianizam a política, através de um permanente processo de reconstrução e reapropriação dos espaços públicos, estão despontando os primeiros elementos de uma alternativa que, por não estar ainda modelada e consolidada, nem por isso é menos promissora.

Carlos Vainer

A partir de 2005, com o início da implementação do SUAS e da PNAS foi modificada a relação entre as históricas entidades filantrópicas e o Estado brasileiro. Além disso, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária, de 2006, a Política Nacional para a População em Situação de Rua que começou a ser pensada em 2008, e foi lançada por Decreto em 2009, e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, de 2009, modificaram sensivelmente as infraestruturas sociais e as ações realizadas junto à população pobre, e também junto às crianças e adolescentes em situação de rua.

Igualmente, a regulamentação local – como foi o caso do Decreto Municipal n.º 16.823 de 2009 – impactou severamente nas ações da política social voltadas à população de rua como um todo, e conseqüentemente na territorialidade estabelecida por crianças e adolescentes em situação de rua.

Estes elementos que indicam “um cabo de guerra” entre a política social e a política urbana na cidade de Campinas serão analisados neste capítulo.

3.1 REBATIMENTOS DA POLÍTICA FEDERAL NO LUGAR

CONTEXTO DE CAMPINAS ANTES DA PNAS E DO SUAS

Para analisar como a norma federal foi acolhida no município de Campinas no que tange às ações voltadas às crianças e adolescentes em situação de rua, cabe retomar o contexto da cidade de alguns anos atrás que indica como era o território usado por meninos e meninas em situação de rua.

A gestão do governo municipal de 2001 a 2004 teve importante papel, visto que dentre as ações necessárias para a cidade, foram priorizadas aquelas voltadas a crianças e adolescentes, em especial as que estavam em situação de rua. Essa gestão foi comandada pela Prefeita Izalene Tiene, do Partido dos Trabalhadores (PT), que assumiu o mandato em setembro de 2001, após o assassinato do prefeito recém eleito Antônio da Costa Santos (PT), conhecido por “Toninho”.

No “Relatório de Gestão – 2001”¹²⁶ da Secretaria Municipal de Assistência Social, consta que as Unidades e Serviços desta pasta que atendiam crianças e adolescentes estavam durante 2001 em precárias condições de funcionamento. Eles eram executados majoritariamente por Organizações Não Governamentais (ONGs), não atendiam a totalidade da demanda existente “seja por número insuficiente ou por localização geográfica concentrada e não acompanharam o rápido, desordenado e permanente crescimento demográfico (ocupações, invasões) da cidade.” (CAMPINAS, 2002, p. 05). Da mesma forma, o Relatório acrescenta:

Nas grandes metrópoles, constata-se o fenômeno de crianças e adolescentes, da faixa etária de 08 (oito) até 18 (dezoito) anos, vivendo nas ruas, privados total ou parcialmente de suas relações familiares, de atenção escolar, fazendo das ruas a sua moradia e estabelecendo ali sua rede de relações. Estes sofrem abusos, violências e, não raramente, praticam atos infracionais. /.../ A questão dos meninos e meninas de rua – sejam do mercado informal, mendicantes ou os “estruturados na rua” – constitui-se num dos problemas que a população e a mídia colocam-se permanentemente atentas como elemento motivador de críticas ao governo municipal, alegando o aumento da violência urbana e a necessidade de “retirá-los das ruas”.

O problema dos meninos e meninas de rua é muito grave, independente da mídia e os setores conservadores usarem politicamente, ou não, um governo que propõe a inversão de prioridades precisa estar atento para as dimensões mais evidentes desse problema ao mesmo tempo em que deve dar respostas incontestáveis na forma de resultados efetivos

126 Os relatórios anuais de gestão apresentam ações governamentais e não governamentais de assistência social do município.

de uma Política de Assistência Social e de Criança e Adolescente (CAMPINAS, 2001, p. 05-06)

A explicitação deste panorama por um documento oficial da Prefeitura Municipal de Campinas confirma a falta de investimentos na área da infância até este momento na cidade, o que passou a ser tratado pela administração municipal como prioridade, conforme nos aponta Malfitano (2008): “a gestão municipal de Campinas, de 2001 a 2004, elegeu, como uma de suas prioridades de atenção, a área da criança e do adolescente, de uma forma geral, para representar a marca daquele governo” (MALFITANO, 2008, p. 62).

Ainda em 2001 foi realizado um seminário para levantamento das demandas e das necessidades de serviços para atender a esta parcela da população. Segundo Malfitano (2008) a partir deste seminário foram criados eixos de atenção, metas de ação e também foi elaborado um Plano Municipal para a Infância e Juventude, lançado oficialmente em 2002.

Neste Plano estava prevista a inscrição de nove programas prioritários que sustentassem a marca de governo (concretizada com a premiação concedida pela Fundação Abrinq de “Prefeito Amigo da Criança” em 2004). Para tanto, foi constituído um Comitê Intersetorial de Atenção à Criança e ao adolescente, cuja “coordenação foi assumida pela assessora da Secretaria de Saúde, que, posteriormente, veio a ser a secretária municipal de Saúde” (MALFITANO, 2008, p.63). O fato da coordenação ser realizada por um membro da área da saúde e não da assistência social, é um elemento que demonstra a diferenciação deste período, não por acaso:

Em Campinas, até então, as intervenções com o público infanto-juvenil eram protagonizadas pela Assistência Social. Uma crise interna, porém, instaurou-se por meio de uma mobilização dos trabalhadores de parte da Assistência Social, especificamente aqueles que trabalhavam com a população em situação de rua, ganhando notícias na mídia e criando um desconforto interno para os gestores e uma conjuntura adversa para ser administrada. A área da Saúde auxiliou no encaminhamento das circunstâncias pendentes, assumindo inclusive grande parte dos trabalhadores insatisfeitos vinculados à Assistência Social, e, a partir de então, ocupou a liderança naquela gestão, das intervenções com o público infanto-juvenil, prioridade do governo. Manteve-se um clima tenso durante todo o processo de administração municipal do Plano, refletido numa fala generalizada dos atores, do âmbito governamental e não-governamental, sobre a “briga” entre os setores da Assistência Social e da Saúde. (MALFITANO, 2008, p. 63-64)

A crise tratada por Malfitano (2008) também foi abordada por Vangrelino (2004), e diz respeito ao desacordo entre os trabalhadores e os gestores do Projeto Casa Amarela (única unidade pública que atendida crianças e adolescentes em situação de rua) o que culminou no

pedido de transferência dos educadores sociais da Secretaria Municipal de Assistência Social para a Secretaria Municipal de Saúde (VANGRELINO, 2004). Desta forma, a Casa Amarela fundiu-se com o CRAISA – Centro de Referência e Atenção Integral à Saúde do Adolescente “com o propósito de criar, a partir dessa fusão, um Centro de Atenção Psicossocial Infanto–Juvenil de Álcool e Drogas” (VANGRELINO, 2004, p.95).

A Unidade de Saúde CRAISA passou então a atender adolescentes em situação de rua, potencializando a rede de atendimentos desse público.

Até aquele momento, para atender aos “meninos de rua” havia apenas a Casa Amarela como iniciativa governamental e instituições filantrópicas que contavam com recursos financeiros do poder público para realizar atendimentos (em sua maioria abrigos e educação social de rua) às crianças e adolescentes em situação de rua. Conforme analisamos nos capítulos anteriores deste trabalho, essa foi a forma escolhida historicamente pela assistência social para lidar com os efeitos da pobreza urbana.

Em 2002, através de pesquisa realizada¹²⁷, foram detectadas 14 áreas cuja presença de meninos e meninas trabalhando nas ruas era mais recorrente: “em geral semáforos e cruzamentos importantes do centro da cidade. Neles trabalham vendedores de bala, entregadores de panfleto, limpadores de pára-brisa” (GIOVANNI, 2002, p. 35).

A partir do lançamento do Plano Municipal para a Infância e Juventude, dois dos nove programas criados foram considerados estratégicos para a implantação em 2003: o “Grupo de Erradicação do Trabalho Infantil” e o “**Criando Rede de Esperança**”. O primeiro grupo tinha o foco nos meninos e meninas que faziam das ruas o espaço para a sobrevivência, mas ainda retornavam para as suas casas. O segundo grupo focava naqueles que viviam unicamente nas ruas da cidade naquele momento.

Conforme Malfitano (2008):

Esses grupos foram lançados como prioritários no interior do Plano por se compreender e declarar que, entre a prioridade público-administrativa de elaboração e implementação de políticas para as crianças e adolescentes, os meninos e meninas em situação de rua estavam em condição de maior “vulnerabilidade” e representavam um quadro compreendido como de “urgência social” e, por isso, demandavam maior intervenção. Numericamente representava, entretanto, a menor população-alvo dentro dos projetos componentes do Plano. Segundo nossas estimativas aproximadas, cerca de 0,65% da

127A pesquisa realizada pelo NEPP – Núcleo de Estudos de Política Pública – do Instituto de Economia da Unicamp detectou, em 2001, 171 crianças no trabalho infantil e mendicância nas ruas de Campinas (GIOVANNI, 2002).

população de crianças e adolescentes do município. Ainda assim, as ações direcionadas para os dois subgrupos que se encontravam nas ruas, seja por meio do mercado informal ou mendicância, seja pela sua estruturação e vivência nas ruas, foram escolhidas como centrais.

Essa opção deflagra um processo interno de tomada de decisão ocorrido para a formulação da agenda pública. A argumentação oficial que obtivemos dos gestores circundava a justificativa da relevância social em torno desse grupo populacional. Sem questionar o argumento, podemos acrescentar a conjuntura local como elemento influente. (MALFITANO, 2008, p. 69)

Apoiados na análise deste período realizada por Malfitano (2008), notamos então que a conjuntura local colocou a criança e adolescente em situação de rua como figura central no desenvolvimento de políticas públicas e destinação de recursos. Os motivos para isso, ainda de acordo com Malfitano (2008), passaram pelo fato de que a administração municipal estava composta por militantes da sociedade civil, que ocupavam cargos públicos “tendo a própria prefeita o histórico de trabalho e de pesquisa como assistente social, com a população em situação de rua” (MALFITANO, 2008, p.70); além, é claro, da pressão da opinião pública e do incômodo gerado em quem é abordado por essas pessoas, que solicitavam constantemente a sua retirada. Do mesmo modo, as instituições filantrópicas que já desenvolviam um trabalho com essa população “viam, com essa proposta, a possibilidade de ampliação de parcerias com o setor público, o que representava o alargamento de suas ações por meio da oferta de execução de projetos sociais” (MALFITANO, 2008, p. 70).

Foi então criado o Grupo de Trabalho “Criando Redes de Esperança” para avaliar e propor novos caminhos de atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua de Campinas. Participavam deste GT os atores que desenvolviam trabalhos com crianças e adolescentes em situação de rua (trabalhadores e gestores das entidades filantrópicas e do governo municipal).

De acordo com o Relatório de Gestão – 2003, encontramos como resultados do Grupo Criando Redes de Esperança:

- Implantação de Abrigo através de convênio com entidade (AFAGAI);
- Implantação de tratamento à dependência química (CRAISA);
- Implantação da escolarização formal (Sala de Transição);
- Ativação de uma rede intersetorial de atendimento incluindo serviços de OG's e ONG's;
- Participação do Conselho Tutelar no GT – Construindo Rede de Esperança;
- Integração dos Professores da Escola de Transição com os Serviços -CRAISA e AFAGAI;

- Aprimoramento das metodologias de trabalho, fortalecendo os processos de construção coletiva;
- Realização de reuniões mensais com todos os integrantes da Rede de Atendimento, sendo este espaço de construção de Política Intersetorial;
- Participação na organização do I Seminário dos Direitos das Crianças e Adolescentes, em Situação de Rua e na elaboração da Resolução Nº 40/2003, que regulamenta o atendimento às crianças e adolescentes, em situação de rua, no Município de Campinas. (CAMPINAS, 2004a)

Conforme explicita o texto do Relatório de Gestão (CAMPINAS, 2004a), diversos serviços foram criados, incluindo outras Secretarias Municipais (como a de Educação e Cultura), e as metodologias de trabalho de algumas das instituições também foram modificadas.

Foi constituída uma “rede”¹²⁸ de atendimentos neste período, e havia ainda a necessidade de criação de outras infraestruturas sociais – como um local de acolhimento provisório para os meninos e meninas que dormiam nas ruas – que complementasse o trabalho desenvolvido por essa rede, no entanto não havia previsão de recurso orçamentário até aquele momento.

Em 2004, a Petrobras destinou R\$1 milhão ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) de Campinas para ser aplicado naquele ano em projetos voltados à Exploração Sexual e Comercial de Crianças e Adolescentes (ESCCA), e neste momento, foi criado o Programa Rotas Recriadas.

O Programa “Rotas Recriadas: crianças e adolescentes livres da exploração sexual em Campinas-SP” foi implementado através de uma proposta intersetorial, envolvendo mais uma vez OGs e ONGs e as pastas de Assistência Social, Saúde, Educação e Cultura, principalmente. O nome adveio da análise realizada que demonstrou que Campinas, por sua localização geográfica, faz parte da rede nacional e internacional de exploração sexual de crianças e adolescentes.

Entendendo que algumas das crianças e adolescentes que sofriam exploração sexual também estavam em situação de rua, foi possível utilizar parte do recurso destinado para criar alguns serviços como, por exemplo, o Pernoite Protegido - local para acolhimento provisório dos meninos e meninas que dormiam nas ruas – sob cogestão inicial da Secretaria de Assistência Social com uma ONG. (MALFITANO, 2008)

128 Segundo Raffestin (1993), a rede “é por definição móvel, no quadro espaço-temporal. Ela depende dos atores que geram e controlam os pontos da rede, ou melhor, da posição relativa que cada um deles ocupa em relação aos fluxos que circulam ou que são comunicados na rede ou nas redes” (RAFFESTIN, 1993, p. 207). Consideramos a rede de serviços públicos a partir dessa compreensão de redes propostas por Raffestin (1993), em que a rede é um instrumento do poder e para isso depende dos atores inseridos em sua teia.

Num esforço de síntese até este momento, apresentamos o Quadro 14 com um sumário dos principais equipamentos públicos e ações existentes para crianças e adolescentes em situação de rua durante aos anos 2001-2004:

Quadro 3.1 - Principais fixos públicos – 2001-2004

Ano	Serviços que já atendiam crianças e adolescentes em situação de rua	Serviços com implantação ou transformação neste ano	Total de serviços
2001	Casa Amarela	Casa Guadalupana	3
	Casa Maria de Nazaré		
2002	Casa Guadalupana;	CRAISA	7
	Casa Maria de Nazaré	AFAGAI Comunidades Terapêuticas: - APOT - Associação Promocional Oração e Trabalho; - ISN (Instituto Souza Novaes); - Cristo Te Ama	
2003	CRAISA;	Sala de Transição	9
	Casa Maria de Nazaré;		
	AFAGAI;		
	Comunidades Terapêuticas: APOT; ISN; Cristo Te Ama		
PETI.	Casa Guadalupana		
2004	CRAISA;	Pernoite Protegido	11
	Casa Maria de Nazaré;		
	AFAGAI;		
	Comunidades Terapêuticas: APOT; ISN; Cristo Te Ama.		
	PETI;	Casa de Acolhimento	
	Sala de Transição;		
Casa Guadalupana.			

Fonte: Elaboração própria

É possível verificar a volumosa criação e transformação das infraestruturas sociais para crianças e adolescentes em situação de rua durante essa gestão municipal.

A TRANSFORMAÇÃO DAS AÇÕES A PARTIR DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social nascem no momento em que há mudanças dos governos municipais. Em Campinas, a partir de 2005, com a mudança de governo, os secretários e os nomes de algumas secretarias foram modificados, bem como as ações do Grupo Criando Redes de Esperança e do Programa Rotas Recriadas foram reduzidas. O novo prefeito, Hélio de Oliveira Santos, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) foi eleito com o apoio de uma coligação formada por diversos partidos, dentre eles o PT que administrava a cidade na gestão anterior.

De acordo com estudo realizado por Malfitano (2008), com a mudança da gestão municipal, “essa população não era mais o grupo-alvo das ações, sendo necessárias ações técnicas internas e pressões externas para a manutenção ou reentrada dessa população na agenda de governo” (MALFITANO, 2008, p.215).

Uma das ações realizadas no final da gestão municipal de 2004 foi transformar o Grupo Criando Redes de Esperança – que até então era um Grupo de Trabalho municipal – em uma Comissão do CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – como estratégia para sua continuidade, garantindo um espaço de construção coletiva dentro do Conselho de Direitos.

O Programa Rotas Recriados foi mantido, mas suas ações diminuíram em 2005, bem como as entidades participantes do Programa. Isso porque o recurso da Petrobrás direcionado ao Programa Rotas Recriadas foi consideravelmente reduzido, e neste contexto, uma série de fixos e fluxos públicos criados, dentre eles o Pernoite Protegido e também a chamada “Casa de Acolhimento”, foram interrompidos ainda no primeiro semestre deste ano.

A Casa de Acolhimento foi criada para ser um abrigo para as meninas em situação de rua e exploração sexual, funcionando no espaço físico da APOT¹²⁹, instituição que possuía outros projetos com essa população, dentre eles a Casa Guadalupana¹³⁰ e a Comunidade Terapêutica para adolescentes. Na ocasião do fechamento da Casa de Acolhimento, em 2005, as meninas que

129 A APOT – Associação Promocional Oração e Trabalho – foi criada em 1978 pelo Padre Haroldo Rahme se tornou referencia no tratamento para pessoas dependentes químicas. Sua principal atuação é como Comunidade Terapêutica (Adulto e adolescente), e possui também projetos com crianças e adolescentes em situação de rua. Em 2010 modificou sua identidade para Instituição Padre Haroldo.

130A Casa Guadalupana atendeu crianças e adolescentes em situação de rua de 1989 a 2010, passando por diversas transformações metodológicas e de localização no decorrer deste período, o que será analisado posteriormente em item específico.

lá estavam foram transferidas para outros locais, no entanto, grande parte retornou para as ruas da cidade¹³¹.

Já o Pernoite Protegido, após pressão dos atores, inclusive conselheiros tutelares, reabriu em julho de 2005 através de parceria firmada entre a Secretaria de Assistência Social e a ONG Instituto Souza Novaes (ISN), que neste momento também era uma instituição já participante da chamada rede socioassistencial, pois tinha uma comunidade terapêutica que recebia os adolescentes para tratamento do uso abusivo de drogas e a unidade de República para adolescentes de 15 a 18 anos.

Além disso, as entidades APOT e Instituto Souza Novaes também passaram a executar o “Abrigo Especializado para crianças e adolescentes em situação de rua”¹³² devido à experiência que as duas entidades tinham com comunidades terapêuticas. A APOT ficou responsável pela unidade masculina e o Instituto Souza Novaes pela unidade feminina, recebendo algumas das meninas que estavam na recém fechada “Casa de Acolhimento”.

Analisamos que no momento em que houve intensa transformação dos serviços e unidades de atendimento para crianças e adolescentes em situação de rua em Campinas – graças ao aporte de recursos que possibilitou tanto aumentar, como reduzir ou modificar significativamente as infraestruturas e ações em 2004 e 2005 – foram também instituídas, em nível federal, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, que tratam, entre outras questões, da necessidade de promover ações contínuas e permanentes.

Os Conselhos de Direitos – reflexos da formação socioespacial brasileira em transformação a partir da década de 1980 – foram criados para possibilitar que os objetos e ações não fossem alterados a cada gestão de governo, conforme tratamos no capítulo anterior. No entanto a implementação destes espaços nos municípios também reflete a correlação de forças

131 Neste momento a pesquisadora trabalhava em outro serviço da rede de atendimentos constituída, e participava das reuniões do Grupo Criando Redes de Esperança, tendo vivenciado junto com os demais atores desta rede, o momento crítico de fechamento dos serviços.

132 Os abrigos (passaram a ser chamados de serviços de acolhimento após o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, de 2006) por muitos anos foram diferenciados por “tipos” em Campinas. As Comunidades Terapêuticas para adolescentes foram enquadradas no Tipo 3, em 2002 e 2003, conforme os Relatórios de Gestão dos anos correspondentes. A partir de 2004 a nomenclatura para os abrigos específicos para crianças e adolescentes em situação de rua passou a ser “abrigo especializado”. No entanto encontramos menção sobre este tipo específico de abrigo a partir do Relatório de Gestão de 2005 (CAMPINAS, 2005).

existente entre projetos políticos locais e a disputa por recursos por parte das instituições filantrópicas.

Raichelis (2009) aponta que a multiplicação de ONGs e outras instituições sociais (integrantes do chamado terceiro setor) durante a década de 1990 contribuiu para que essas entidades se transformassem em novos sujeitos políticos passando a “disputar recursos, lugares e reconhecimento públicos, ao lado de outros atores que integram o cenário político” (RAICHELIS, 2009, p.384).

A resolução 40/03 que regulamenta o atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua no município de Campinas estabelece:

Art. 16 - É atribuição do CMDCA manter uma comissão permanente que discuta, acompanhe e avalie as políticas sociais de atendimento à criança e ao adolescente em situação de rua, e que possibilite a implementação desta resolução, apresentando relatórios semestrais (CAMPINAS, 2003).

E foi neste sentido que o Grupo de Trabalho “Criando Redes de Esperança” se uniu à Comissão do CMDCA, que já havia sido instituída¹³³.

Entretanto, quando a coordenação do grupo deixou de ser feita pela profissional da Secretaria de Saúde, que se mantinha como ordenadora desde o início do grupo, ele foi enfraquecido. Desde então, diversas foram as tentativas para retomar a força do Criando Redes, em alguns momentos mais e em outros menos, e concordamos com Malfitano (2008) quando esta diz:

O coletivo perdeu sua vertente institucional no poder público, já que não representava mais os interesses do governo e, conseqüentemente, não possuía mais o poder de influenciar para implementação e condução de ações com a população de crianças e adolescentes em situação de rua. Isso demonstra o elemento cíclico presente nas políticas de governo implementadas, modificando prioridades e escolhendo alvos de intervenção. (MALFITANO, 2008, p.77)

Além disso, em meados de 2006 a Secretaria Municipal de Saúde modificou a estrutura organizacional do CRAISA, e os educadores sociais que eram da antiga Casa Amarela foram

133 Até este momento, visto que as principais discussões ocorriam no GT Municipal Criando Redes de Esperança, a Comissão instituída no CMDCA para acompanhar a política pública destinada às crianças e adolescentes em situação de rua tinha pouca ou nenhuma ação efetiva, as reuniões permaneciam esvaziadas pois os profissionais da rede de atendimentos não viam sentido em participar de duas reuniões para discutir o mesmo tema, e o GT estava mais consolidado como espaço de participação e construção da política pública.

“descentralizados” para equipamentos sociais nas periferias, o que enriqueceu o trabalho desenvolvido pelas Unidades Básicas de Saúde e Centros de Convivência nas diversas regiões da cidade, mas deixou uma lacuna no atendimento prestado por esses atores com relação aos meninos e meninas usuários deste serviço neste momento (PENTEADO, 2010).

Além da saída dos educadores da área da saúde, ocorreram também baixas na área da educação, pois a Sala de Transição (importante projeto criado em 2003 que propiciava o retorno de crianças e adolescentes para a escola, em uma sala com metodologia mais flexível, para que retornassem gradualmente ao ensino formal) também perdeu forças e passou a funcionar com profissionais e recursos reduzidos desde então.

Este movimento, na nova estrutura de governo municipal, fez com que as discussões novamente se mantivessem majoritariamente dentro do fórum assistencial, demonstrando a curta duração das conquistas obtidas pelo Grupo Criando Redes de Esperança, a não implicação da nova gestão com a continuidade das ações que vinham sendo executadas e articuladas intersetorialmente, e sequer com as regulamentações federais que naquele momento já apontavam pela necessidade de programas e projetos permanentes.

A construção de projetos “por prazo determinado” foi continuada pela Prefeitura Municipal de Campinas, ainda que todos soubessem das limitações e dos impactos negativos disso para o desenvolvimento de ações efetivas junto às crianças e adolescentes em situação de rua. Neste caso, a justificativa era amparada pela restrição dos recursos financeiros, que como apontado por Santos (1998, 2009c) são residuais para a política social.

O recurso doado¹³⁴ pela Petrobras para o FMDCA para trabalhar com ESCCA, em 2004, gerou descontinuidades nas ações desenvolvidas nos anos seguintes, ao contrário do que é previsto pelas normatizações de cada política pública. A maior delas ocorreu no início de 2005, com a suspensão de diversos serviços, conforme já apontado.

Na aplicação dos recursos dos anos posteriores, essa forma de repasse fazia com que os profissionais – especialmente os educadores sociais de rua – fossem contratados por período determinado, o que, além de demonstrar a precarização sofrida por este segmento da classe trabalhadora, gerava rupturas nos processos iniciados com os adolescentes, todos os anos.

134 O Decreto nº 794, de 05 de abril de 1993, estabelece o limite de dedução de 1% do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, correspondente às doações em favor dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Para efeito de melhor visualização, apresentamos o Quadro 15, contendo as mudanças ocorridas na “abordagem social de rua” em Campinas até este momento:

Quadro 3.2 - Mudanças na “abordagem social de rua” – 2004-2007

Ano	Mudanças na “abordagem social de rua”
2004	Início do Programa Rotas Recriadas. Aumento do quadro de educadores sociais de rua no CRAISA.
2005	Transferência dos educadores advindos da Casa Amarela (concurados) do CRAISA para as Unidades Básicas de Saúde, e Término do contrato dos educadores do Rotas Recriadas que estavam no CRAISA desde o ano anterior. Início de um contrato com educadores sociais em número reduzido no CRAMI para realizar abordagem de rua.
2006	Término do contrato dos educadores do CRAMI. Início de um contrato com educadores sociais de rua na Casa Guadalupana.
2007	Término do contrato dos educadores da Casa Guadalupana. Início de um contrato com educadores sociais de rua no CEDAP.

Fonte: Elaboração própria

É possível verificar que os educadores sociais de rua do Programa Rotas Recriadas, que abordavam crianças e adolescentes em situação de rua e em situação de exploração sexual e comercial, foram “alocados” no CRAISA durante o ano de 2004, e em 2005 foram desligados e este serviço foi “passado” para a instituição CRAMI – Centro Regional de Atenção aos Maus Tratos na Infância. Em 2006, foi “passado” pelo gestor municipal para a Casa Guadalupana, e em 2007 para o CEDAP – Centro de Educação e Assessoria Popular.

A metodologia de trabalho e o processo seletivo eram realizados conforme cada instituição, disso acarretam algumas questões para análise. Uma delas reside na continuidade do trabalho, pois raramente os projetos iniciados por uma instituição tinham continuidade na seguinte, assim como não eram todos os educadores que se mantinham trabalhando com os meninos e meninas, conforme as passagens entre as instituições. E isso tinha um peso dentro de toda descontinuidade existente nas ações voltadas aos adolescentes, principalmente se levarmos em conta a importância da criação de *vínculos* entre atendidos e educadores, que possibilitavam todas as demais ações (FRANGELLA, 1996; GRACIANI, 1999; MORETO, Marina 2011).

Cabe explicar que essa situação permaneceu, no caso das ações voltadas às crianças e adolescentes em situação de rua, até o ano de 2007, momento em que o trabalho de abordagem de rua para crianças e adolescentes em situação de rua passou a ser considerado política pública e

receber cofinanciamento da Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social (SMCTAIS), antiga Secretaria Municipal de Assistência Social.

Ou seja, a partir daquele ano não era mais preciso depender do recurso advindo das doações da Petrobras ao FMDCA para executar o trabalho de educação social de rua ano após ano.

No entanto, isso ocorreu somente com relação à abordagem de rua para crianças e adolescentes em situação de rua, pois a Casa Guadalupana havia demonstrado através de relatórios produzidos, que havia uma diferença entre os fenômenos de situação de rua e exploração sexual, não podendo os dois serem abordados da mesma forma pelos educadores.

Transcrevemos trecho do Relatório Final da Casa Guadalupana, elaborado para a Prefeitura Municipal de Campinas e para a Petrobras, quando do término do convênio realizado entre junho de 2006 e março de 2007:

A política de atendimento à ESCCA deve levar em consideração a especificidade deste público, assim como deve ser garantida a especificidade do público de Situação de Rua, considerando que este hibridismo é apenas uma das dimensões destas realidades. Em linhas gerais defendemos que o campo de trabalho, o tipo de abordagem, a metodologia, as estratégias, o vínculo, os acompanhamentos e os serviços devem ter linhas completamente distintas e específicas e que se complementam. (Relatório Final Casa Guadalupana, 2007, p. 13)

E em outro trecho:

constatamos a complexidade de trabalhar com o fenômeno ESCCA juntamente com a demanda de meninos e meninas em Situação de Rua. Esta última, por apresentar uma demanda crescente durante todo o projeto, ocupou grande parte do trabalho da equipe da Casa Guadalupana. Destarte, entendemos a necessidade da transferência do trabalho com ESCCA para outro equipamento, em vista de os dois fenômenos terem características próprias que precisam ser respeitadas e que carecem de uma atenção integral de uma equipe de profissionais para cada um deles, com métodos e objetivos singulares. (Relatório Final Casa Guadalupana, 2007, p.92)

A Casa Guadalupana apresentou ao término do convênio firmado um número de 167 crianças e adolescentes atendidos nas ruas da cidade num período de 10 meses – de junho de 2006 a março de 2007. Optou em manter o trabalho com crianças e adolescentes em situação de rua a partir do término do contrato do Programa Rotas Recriadas, em 2007. No mesmo ano, outra instituição passou a receber os recursos advindos da Petrobrás para trabalhar com os educadores

que fariam a abordagem nas ruas com os adolescentes envolvidos com a exploração sexual e comercial, o CEDAP – Centro de Educação e Assessoria Popular.

Do mesmo modo, a TABA, serviço que fez parte da rede de atendimentos à situação de rua e exploração sexual e comercial – denominada “rede ESCCA/Rua” a partir de 2006 – oferecendo oficinas educativas aos meninos de rua e/ou em ESCCA, nos mesmos moldes dos contratos temporários que eram estabelecidos com os educadores de rua, optou ao final de 2006, a trabalhar somente com o fenômeno de ESCCA, ao contrário da Casa Guadalupana. Citamos trecho de Relatório que explicita essa transformação:

Junto a Taba acompanhamos alguns casos, incluindo visita familiar a meninos que foram encaminhados para abrigo. Contudo, a partir de Setembro, a Taba, por questões de especialização do serviço, limitou seu atendimento familiar a somente com aqueles que se encontravam em ESCCA. Assim, o atendimento conjunto com este serviço sofreu restrição. Houve mais outros dois fatores que fizeram os atendimentos conjuntos com a Taba se encerrarem: primeiro quando esta especificou a participação da suas oficinas somente para adolescentes, não mais aceitando crianças, e posteriormente quando se deram por encerradas as suas oficinas. Nesta época a Casa Guadalupana perdeu quase que totalmente o contato com a Taba. E os meninos que se acostumaram e gostavam do local, perderam o espaço sem ter outra opção.

O fim das oficinas na Taba gerou a demanda, para a Casa Guadalupana, do atendimento aos adolescentes no período matutino, assim que saíssem do Pernoite. Aqueles que haviam se adaptado a frequentar o espaço da Taba, passavam a ir diariamente para as dependências da Casa Guadalupana, principalmente no início do ano, quando houve infestação de Escabiose (sarna) entre os meninos e meninas. Todos estes fatores provocaram a diminuição dos atendimentos à população que se encontrava fora do ciclo de atendimento do Pernoite, provocando o retrocesso no serviço que era oferecido pela Casa Guadalupana. (Relatório Final, Casa Guadalupana, 2007, p. 54)

Assim, os meninos e meninas em situação de rua que participavam das oficinas socioeducativas da Taba, não puderam mais frequentar este espaço, o que nos revela outra ruptura. Passando a estar diariamente no espaço físico da Casa Guadalupana, os meninos e meninas movimentaram a organização desta instituição que acenou para o poder público a necessidade de ofertar oficinas no local.

O aumento da demanda foi, assim, um dos indicativos para o poder público transformar o serviço em “política pública” em 2007. A Casa tinha sido transferida de local (o que será relatado em tópico específico) e contava com espaço físico para realizar atividades internas. Os meninos e meninas ocuparam o espaço e era nítida a necessidade de ampliar os recursos humanos. Desta forma, o recurso para o pagamento dos educadores de rua passou a ser via cofinanciamento, e

com o recurso da PETROBRAS do ano de 2007 foi possível contratar um profissional para cuidar das oficinas internas – este novo profissional foi contratado por período determinado.

A descontinuidade das ações e a filantropia como principal ação desenvolvida ainda se fazem presentes na execução da política de assistência social que tem tentado modificar essa situação, através das normatizações. No entanto, a partir das mesmas normatizações, muitos governos municipais têm preponderantemente monitorado e gerido as ações desenvolvidas pelas entidades filantrópicas, ou chamadas de não governamentais, ao invés de executar as ações que são de sua responsabilidade.

Em Campinas, quando a gestão municipal responde à Política de Assistência Social legitimando as organizações não governamentais e passando novos programas (como foi o caso do Rotas Recriadas) para execução em instituições diversas, ano a ano, ela está contribuindo justamente para aumentar a descontinuidade das ações, e não o contrário. Segundo Raichelis (2009):

As consequências dessa forma de condução das políticas sociais para o trabalho social são profundas, pois a terceirização desconfigura o significado e a amplitude do trabalho técnico, /.../ desloca as relações entre a população, suas formas de representação e a gestão governamental, pela intermediação de empresas e organizações contratadas; além disso, as ações desenvolvidas passam a ser subordinadas a prazos contratuais e aos recursos financeiros destinados para esse fim, implicando descontinuidades, rompimento de vínculos com usuários, descrédito da população para com as ações públicas. (RAICHELIS, 2009, p.384)

Neste caso são priorizadas as discussões da gestão administrativa, em detrimento da direção política da ação, como aponta Santos (1998).

Analisamos que no caso de Campinas, o papel do Estado passou a ser prioritariamente o de regular os fixos (infraestruturas) e os fluxos (as ações desenvolvidas pela chamada rede de atendimentos), terceirizando os serviços e unidades da política social. Isso tem ocorrido de alguma maneira em diferentes localidades do território brasileiro, a depender da correlação de forças locais.

Contribuindo com nossa análise, está o fato de que em 2006 foi criada uma reunião denominada “Reunião de Fluxos e Procedimentos” que acontecia na própria Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social (SMCTAIS) semanalmente, com a participação, do que os gestores públicos chamavam, da “Rede ESCCA/Rua”. Para efeito de visualização, participavam desta rede a Casa Betel e o Pernoite Protegido (casas de passagem), os

Abrigos Especializados masculino e feminino, a Casa Guadalupana e a Taba (que naquele ano atendiam tanto as crianças e adolescentes em situação de rua como em situação de exploração sexual) e o CEPROMM¹³⁵ e o CRAMI¹³⁶ (que realizavam atendimento somente a crianças e adolescentes em situação de exploração sexual e comercial). Todas essas entidades eram não governamentais.

A participação nessa reunião era obrigatória para as instituições. Neste momento o nome do Programa Rotas Recriadas já não era mais tão forte, ainda que houvesse recurso destinado pela Petrobras. A Secretaria passou a denominar o Programa de “Programa de Enfrentamento a Exploração Sexual Comercial e Situação de Rua de Crianças e Adolescentes” (CAMPINAS, 2006, p.53).

O nome da ação desenvolvida “Reunião de Fluxos”, para nós, é significativa, e reflete a preferência que os gestores da cidade vêm dando historicamente a este lugar – Campinas, que se iniciou como um ponto ou cruzamento na passagem dos bandeirantes¹³⁷. Pelas palavras de Souza, Maria (2008): “Campinas é um chão de passagem e continuará a sê-lo se não rediscutirmos seus projetos e seu futuro, considerando a sua totalidade e não apenas alguns interesses” (SOUZA, Maria, 2008, p. 41).

Neste sentido a fluidez, absorvida pelas políticas sociais, se sobrepõe à constituição de uma política pública consistente, e o fato dos profissionais frequentarem a reunião da Secretaria semanalmente, também contribuía para o esvaziamento da Comissão Criando Redes de Esperança. Semanalmente, os profissionais se encontravam nas Reuniões de Fluxos, discutiam casos, protocolos de atenção e fluxos de atendimento entre as infraestruturas existentes, e a discussão sobre a política pública ficava prejudicada. Isso perdurou, em maior ou menor intensidade, pelo menos até o ano de 2010, quando deixamos de acompanhar as reuniões da Comissão Criando Redes e as Reuniões de Fluxos.

Nos parece que as reuniões propostas pela gestão municipal agregavam mais participantes e produziam mais ações do que o espaço constituído para fortalecer a política pública, dentro do Conselho de Direitos (CMDCA). Em alguns casos, quando a gestão municipal era pressionada

135 CEPROMM – Centro de Estudos e Promoção da Mulher Marginalizada.

136 CRAMI – Centro Regional de Atenção aos Maus Tratos na Infância.

137 Do mesmo modo o nome do Programa “Rotas Recriadas” expressou o desejo dos profissionais naquele momento de recriar as rotas na vida dos meninos e meninas vítimas de exploração sexual, neste lugar cercado por rodovias que são alicerces para a fluidez territorial e também facilitam a prostituição e o tráfico de pessoas.

pelo grupo em relação a alguma questão de maior profundidade, por exemplo, a necessidade de criação de um equipamento social, encaminhava a discussão para a comissão Criando Redes de Esperança, do CMDCA, que neste momento já possuía pouco ou poder nenhum para fazer o seu papel, conseguindo encaminhar as demandas que fossem de acordo com a gestão municipal.

Vallaux (1914) nos alerta sobre o papel desempenhado pelo Estado nos “movimientos de concentración y desigualdad crecientes” (Vallaux, 1914, p. 334). O autor considera o papel do Estado na circulação – na sua criação e proteção – pois, por mais importante que seja a corrente econômica, é o Estado que pode criar, alterar e eliminar caminhos, conforme seus interesses. Ora, se é preciso garantir a segurança dos caminhos, isso é obra do Estado (VALLAUX, 1914).

Sob essa perspectiva, e também apoiados em Harvey (1990) entendemos que o gestor municipal, animador da rede, ao mesmo tempo em que monitorava o funcionamento de cada entidade cofinanciada, passou a ter cada vez mais informações sobre a circulação dos meninos e meninas pela cidade, direcionando as ações e estabelecendo diagnósticos que eram solicitados regularmente pelo gabinete do prefeito.

Encontramos no Relatório de Gestão de 2007 da Assistência Social as seguintes informações acerca do trabalho desenvolvido pela Casa Guadalupana, com relação ao item “Principais impactos obtidos/desafios e propostas”:

- Foi realizado o mapeamento para abordagem/atendimento dos usuários, destacamos os locais com maior número de permanência dos adolescentes: Av Francisco Glicério, Av. Moraes Sales, Barão de Itapura, Bom Prato, Casa da Cidadania, Conselho Tutelar, Extra Abolição, CRAISA, Mercado, Pernoite, Mogiana, NADEQ, Praça “Quebra Osso”, entre outros.

Destacamos também que um número significativo dos usuários, cerca de 50%, tem permanecido no espaço da Casa Guadalupana para atividades nas oficinas.

- 70% dos usuários atendidos são do município de Campinas; 15% de Hortolândia, 10% de Sumaré e 5% de outras cidades (Valinhos, Vinhedo, Rio Claro, Mogi-Mirim, Monte Alto, Sto. Antônio da Posse e Dourados).

- Em 2007 houve uma maior integração com a rede de atendimentos socioassistencial, em especial a aproximação junto à área da saúde. Os casos são discutidos em separado possibilitando o estabelecimento de fluxo e uma ação mais objetiva.

- Para 2008 há a necessidade de continuidade do processo de reordenamento e integração com a rede socioassistencial, em especial com a área da saúde mental. Há previsão de capacitação e supervisão técnica para as equipes que realizam os atendimentos. (CAMPINAS, 2007, p.59)

Notamos que o relatório apresenta dados do aumento do número de crianças e adolescentes no espaço físico do serviço em análise, e apresenta também os locais que foram mapeados com maior permanência de meninos e meninas durante o ano de 2007, e a cidade de

procedência, o que corrobora a nossa análise sobre o controle da circulação de pessoas feito pelo Estado.

E acrescentamos que este mapeamento só é possível através de serviços que tenham “abordagem de rua”, pois são os educadores sociais que percorrem as ruas e espaços públicos, abordando os meninos e meninas, conhecendo locais em que transitam, criando uma relação e com isso compreendendo a sua circulação pela cidade.

Porém é preciso enfatizar que havia uma “rede” de serviços que atuava nesta temática, que como podemos perceber, sempre oscilou, visto que a cada ano a Secretaria responsável pela política de Assistência Social fazia “parceria” com uma ou outra entidade, e as demais Secretarias até este momento não construíram ações permanentes para o atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua.

Notamos que foi a partir de 2007 que houve uma organização maior dos serviços da rede socioassistencial que permitiu inclusive apresentar a necessidade da retomada de ações da área de saúde, que a partir de 2008 passou a responder à demanda com ações e criação de infraestruturas.

No entanto em 2009, com o início do Programa Tolerância Zero na cidade, novamente houve um grande desmantelamento da rede de serviços, neste momento principalmente da área de assistência social, e a implementação de ações de cunho higienista com o foco na revitalização do centro comercial da cidade.

Apresentamos então o Quadro 16 para efeito de visualização das unidades/serviços que prestavam algum tipo de atendimento às crianças e adolescentes em situação de rua durante os anos 2007 a 2010:

Quadro 3.3 – Serviços que prestavam atendimento – 2007 a 2010

Fonte:

Ano	Serviços que atendiam crianças e adolescentes em situação de rua	Órgão
2007	Casa Guadalupana	SMCAIS (APOT)
	Pernoite Protegido	SMCAIS (ISN)
	Abrigo Especializado Masculino	SMCAIS (APOT)
	Abrigo Especializado Feminino	SMCAIS (ISN)
	Comunidade Terapêutica	SMCAIS (ISN)
	Comunidade Terapêutica	SMCAIS (APOT)
	Sala de Transição	SME (OSSJB)
	CRAISA	SMS
2008	Casa Guadalupana	SMCAIS (APOT)
	Indicando Caminhos	SMCAIS (OSSJB)
	Pernoite Protegido	SMCAIS (ISN)
	Abrigo Especializado Masculino	SMCAIS (APOT)
	Abrigo Especializado Feminino	SMCAIS (ISN)
	CRAISA	SMS
	República Assistida	SMS e SMCAIS (SSCF)
	Sala de Transição	SME (OSSJB)
2009	Casa Guadalupana	SMCAIS (APOT)
	Indicando Caminhos	SMCAIS (OSSJB)
	Pernoite Protegido	SMCAIS (APOT)
	Abrigo Especializado Masculino	SMCAIS (APOT)
	Abrigo Especializado Feminino	SMCAIS (APOT)
	CRAISA / CAPSI	SMS
	CEVI / CAPSI	SMS
	República Assistida	SMS e SMCAIS (SSCF)
	Sala de Transição	SME (OSSJB)
2010	Casa Guadalupana	SMCAIS (APOT)
	Pernoite Protegido	SMCAIS (APOT)
	Abrigo Especializado Masculino	SMCAIS (APOT)
	Abrigo Especializado Feminino	SMCAIS (APOT)
	CRAISA / CAPSI Espaço Criativo	SMS
	CAPSI CEVI	SMS
		Sala de Transição

Elaboração própria

Através deste quadro é possível visualizar a transformação dos serviços e unidades.

No que se refere à política de assistência social, verificamos que no decorrer dos últimos anos todos os serviços passaram a ser executados por uma única instituição, o que se relaciona à análise de Raichelis (2009), produzindo efeitos sobre a política pública.

Discutiremos este período (2007-2010) a partir de dois estudos qualitativos, que auxiliam na análise da territorialização da norma federal na cidade de Campinas, na análise dos efeitos da

política de “revitalização” urbana nas ações desenvolvidas pelas políticas sociais, e consequentemente no uso do território de meninos e meninas em situação de rua.

No primeiro tópico abordaremos a busca pela intersetorialidade a partir de 2007 e as respostas dadas pelo SUS em Campinas à problemática de crianças e adolescentes em situação de rua até o ano de 2010.

No tópico seguinte exporemos a trajetória de funcionamento da Casa Guadalupana, em função das análises do uso da cidade, das novas normatizações (do SUAS e da Política Nacional para a População em Situação de Rua) sendo implementadas em Campinas, e do impacto do programa municipal “Tolerância Zero”.

Os dados analíticos apresentados nos próximos dois itens fazem parte da experiência do cotidiano da pesquisadora como profissional atuante na “rede” de serviços durante este período. O trabalho desenvolvido com crianças e adolescentes em situação de rua dentro dos serviços Casa Guadalupana, República Assistida e CAPS I CEVI nos permitiu atuar diretamente com este público e participar de inúmeros fóruns de discussão a respeito da política pública municipal.

A INCONSISTÊNCIA DAS AÇÕES DE SAÚDE PARA MENINOS E MENINAS EM SITUAÇÃO DE RUA

Graças às transformações ocorridas na “rede ESCCA/Rua”, especialmente a partir de 2007, quando o poder público passou a considerar alguns serviços prestados por entidades como “política pública”, os profissionais que atuavam nesta rede passaram a demonstrar a necessidade de contar efetivamente com equipamento ou ações de saúde para algumas crianças e adolescentes.

Cabe retomar que a partir da saída dos educadores sociais do CRAISA, em 2006, esta unidade de saúde passou por diversas reestruturações da proposta de atendimento, e até meados de 2007 reduziu os atendimentos (durante alguns meses suspendeu os atendimentos) e não participava mais das discussões que ocorriam unicamente no fórum assistencial.

Os profissionais da rede de assistência social fizeram reivindicações para que o CRAISA ou algum equipamento da área da saúde desse retaguarda nos casos necessários. Isto porque alguns dos meninos e meninas nas ruas faziam um uso intensivo de drogas, o que, em alguns casos, os distanciavam da rede de atendimentos. Os educadores sociais de rua encontravam

alguns dos meninos em condições de saúde precária nas ruas, distantes da maioria dos serviços e em risco de morte¹³⁸.

A gestora municipal que coordenava as Reuniões de Fluxos chegou a participar de reuniões da Câmara Técnica de Saúde para expor as demandas enfrentadas cotidianamente e as lacunas deixadas pela política de saúde. Os apoiadores municipais da área de saúde mental também participaram por um período das reuniões de Fluxos, até que o CRAISA retomasse o acompanhamento dos casos.

No entanto, após a reestruturação do projeto do CRAISA, ainda em 2007, o direcionamento municipal para as ações desenvolvidas por este serviço foram focadas no matriciamento/apoio às equipes das Unidades Básicas de Saúde, em detrimento da necessidade vivenciada nas ruas e da expectativa dos profissionais da rede de serviços de assistência social que ansiava pelo apoio da saúde para lidar com situações complexas decorrentes do uso abusivo de drogas pelos adolescentes nas ruas (PENTEADO, 2010)¹³⁹.

A principal necessidade apresentada, principalmente pelos educadores sociais de rua, dizia respeito a alguns adolescentes que possuíam algum agravo em saúde mental e também faziam uso abusivo de crack e outras substâncias psicoativas, o que os colocava em situação de extremo risco nas ruas, visto que estes adolescentes não “cabiam”¹⁴⁰ nos espaços institucionais, mesmo nos chamados abrigos especializados, que atendiam unicamente crianças e adolescentes em situação de rua.

As discussões entre as pastas de saúde e assistência permaneceram, e em 2008 foi criada a República Assistida:

138 Cabe contextualizar que a Secretaria Municipal de Saúde contava com ações de redução de danos conforme a política do SUS, no entanto este serviço era direcionado somente para adultos. As discussões sobre a pertinência e o desdobramento jurídico do direcionamento da política de redução de danos para crianças e adolescentes sempre foram polêmicas e não frutificaram em ações que incluíssem efetivamente meninos e meninas de rua nos atendimentos realizados pela equipe de redutores de danos. Até este momento não havia um direcionamento federal que respaldasse os profissionais de saúde a realizar ou não essas ações.

139 Pesquisa realizada em 2010 para trabalho de conclusão de curso de Especialização em Serviço Social, detalha este processo. Para isso, foram entrevistados os coordenadores/gestores das Unidades de Saúde e Assistência Social que tinham ações desenvolvidas com crianças e adolescentes em situação de rua naquele momento.

140 Eram poucos os adolescentes que necessitavam de tratamento de saúde mental por apresentarem, além do uso abusivo de drogas, quadros psiquiátricos graves. Mas se eram poucos em quantidade, a demanda gerada movimentava toda a rede que se esforçava em propiciar espaços ou mesmo momentos de proteção para eles.

um abrigo voltado para adolescentes em situação de rua com agravos em saúde mental que foi idealizado em 2008 intersetorialmente por representantes das secretarias municipais de Assistência Social (SMCAIS) e de Saúde (SMS) de Campinas, para que não fosse somente executado em parceria, mas a gestão também seria das duas secretarias. Funcionou de outubro de 2008 a junho de 2009 e ficou durante alguns meses fechada, sendo reavaliada, até que optou-se pelo seu fechamento definitivo. (PENTEADO, 2010, p. 31)

Ainda que o processo de criação deste fixo público tenha sido cuidado¹⁴¹ por grande parte dos atores da rede durante o ano de 2008, o seu desenvolvimento aconteceu de uma forma bastante desastrosa, devido à fragilidade do projeto que necessitava do apoio de uma rede de saúde que estava constituída somente nos papéis, conforme Penteado (2010) analisa:

A trajetória de funcionamento do serviço “República Assistida” foi permeado por ausências e pactos que não chegaram a ser cumpridos. Foi criado um Grupo de Trabalho (GT) dentro do CMDCA de Campinas em 2008, para discutir, avaliar e indicar as melhores ações a serem tomadas na gestão e na execução deste serviço. Este Grupo tinha representantes das secretarias de Saúde, Assistência Social, Educação, ONGs, entre outros. Todavia poucas vezes este GT tinha força e autonomia para deliberar e dar continuidade a uma proposta ou ação. Em muitos momentos as propostas se perdiam quando, para sua execução, as negociações dependiam de instâncias superiores das secretarias envolvidas, ou quando esbarravam em outros serviços que precisavam existir ou ser garantidos (como os de tratamento de saúde, por exemplo, que não tinham uma estrutura que propiciasse o atendimento necessário na época).

Após inúmeras situações graves que ocorreram no interior da República Assistida, que colocaram em risco a vida dos adolescentes atendidos, o local foi fechado e a partir de então as negociações para o direcionamento deste serviço foram longas e exaustivas. Em novembro de 2009 a Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social (SMCAIS) comunicou que não faria mais parte da gestão deste serviço o que impactou, entre outras coisas, em recursos que não seriam mais disponibilizados. A partir daí a Secretaria Municipal de Saúde(SMS) transferiu parte dos profissionais que ainda restavam neste serviço para o CAPS I CEVI (PENTEADO, 2010, p. 31 e 32)

Durante o funcionamento da República Assistida, os profissionais deste serviço demandavam muita atuação do CRAISA, que naquele momento estava constituído como um Centro de Referência¹⁴². Com esta denominação e como o foco de atenção não era voltado às complexidades decorrentes do uso de drogas de crianças e adolescentes em situação de rua,

141 Havia grande preocupação e conseqüentemente união de esforços de parte da rede para que este abrigo não se transformasse em uma instituição total, reproduzindo o modelo manicomial para os meninos de rua. No entanto justamente por esta preocupação, existiram também inúmeros conflitos entre os profissionais e os serviços.

142 Este fixo público se constituiu como Centro de Referência, passando a intitular-se “CAPS i AD” – Centro de Atenção Psicossocial Infantil Álcool e Drogas – após a chegada dos educadores do projeto Casa Amarela, em 2002. No entanto, voltou a ser chamado de Centro de Referência após sua reestruturação e abertura em meados de 2007/2008. Ao final de 2009 novamente foi reestruturado, passando a ser um CAPSI.

tampouco aos casos psiquiátricos graves, este serviço não tinha condições – físicas, materiais e humanas – para atender algumas das situações críticas para o que estava sendo solicitado.

Havia conflitos acerca da ausência de parâmetros para ministrar medicações, por exemplo, pelo receio e posicionamento político de não reproduzir os manicômios, extintos pela Reforma Psiquiátrica no início da década de 2000. No entanto, justamente pela ausência de parâmetros e pela realização de discussões extensas que se perdiam na complexidade dos casos atendidos, dentro do quadro de ausência de recursos para o atendimento de casos graves, os meninos e meninas permaneciam desassistidos (PENTEADO, 2010).

Este, dentre outros motivos integrantes da conjuntura local durante o ano de 2009, fez com que a Secretaria Municipal de Saúde transformasse este serviço em CAPS i¹⁴³ – Centro de Atenção Psicossocial Infantil – para compor com o outro (até o momento o único) CAPS i existente na cidade, que se chamava CEVI – Centro de Vivência Infantil.

A proposta de territorialização permitiu que os dois CAPS I atendessem a totalidade da clientela¹⁴⁴, conforme a divisão proposta entre dois “territórios” da cidade.

Notamos então uma adequação do que era previsto pelo Ministério da Saúde, e o que foi efetivado inicialmente a partir da gestão administrativa local.

Primeiramente compreendemos uma confusão que tem sido feita na territorialização das políticas sociais, a partir do conceito de “território”. Isto porque tanto as políticas de saúde como de assistência social têm utilizado o conceito de território para afirmar que as ações devem ocorrer no lugar, isto é, chamam de território aquilo que acontece no bairro, perto da comunidade, como se o território fosse um “lá”, “lá no território”.

143 Os CAPS – Centros de Atenção Psicossociais são Unidades de Saúde mental do SUS que substituem o manicômio, ou seja, além de realização de atendimentos dos mais variados, também têm a função de organizar a rede de saúde substitutiva aos Hospitais Psiquiátricos no país. Há modalidades diferentes de CAPS, conforme a portaria 336/2002 do Ministério da Saúde: CAPS I, II e III (ordem crescente de complexidade para as pessoas com transtornos mentais), CAPS i (para crianças e adolescentes com transtornos mentais) e CAPS ad (para pessoas com transtornos decorrentes do uso e dependência de substâncias psicoativas).

144 Até então o CRAISA atendida a todos os adolescentes de Campinas que necessitavam de tratamento para o uso abusivo de drogas, e o CEVI atendia todas as crianças e adolescentes de Campinas que possuíam transtornos mentais – como psicose e autismo, principalmente. Eram divididos, desta forma, por especialidade.

Alguns dos profissionais da República Assistida, com o término da cogestão entre Assistência Social e Saúde, foram transferidos para o CAPS I CEVI, ao final de 2009, contribuindo “para que fosse possível ampliar o perfil de atendimento naquela ocasião” (PENTEADO, 2010, p.74), já que inicialmente os CAPS i não foram criados para atender transtornos de crianças e adolescentes decorrentes do uso ou abuso de substâncias psicoativas.

Entendemos que a vida humana acontece no território, que é o abrigo deste acontecer, por isso é preciso compreender o território através de uma noção dinâmica (Santos, 1998). Por isso também, Santos (2005) nos alerta que é de *território usado* de que se trata: “O território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado.”(SANTOS, 2005, p. 255).

Posto isto, compreendemos que a orientação de que os CAPS i devem atuar no território, quer dizer que eles devem funcionar nas mesmas realidades / comunidades em que vivem os seus usuários. Desta forma entendemos que o conceito de região/regionalização – que é a reunião de “partes” do território que comungam de características elegidas, e por isso podem ser agrupadas – caberia mais adequadamente à noção que se pretende seguir nas políticas sociais.

Ainda assim, o que ocorreu em Campinas foi que cada CAPS i passou a atender grandes regiões do território de Campinas, não cumprindo assim a premissa de funcionar na mesma realidade dos seus usuários. As duas unidades do CAPS i funcionaram (ao menos até o ano de 2010) em locais não só distantes, mas com características diferenciadas daquelas existentes nos locais ou regiões em que a população atendida vive. (PENTEADO, 2010)

Isso se não forem consideradas as crianças e adolescentes em situação de rua, que também necessitam do atendimento da área da saúde e inclusive foram protagonistas dessa transformação dos CAPS i em Campinas. Como sabemos este público vive prevalentemente na região central, ou seja, mais próximos dos CAPS i do que a maioria da população usuária destes serviços.

Para as crianças e adolescentes em situação de rua, a política de saúde a partir do final do ano de 2009 definiu que não seria considerado o território onde vivem ou constituem suas relações no momento presente (o território usado, as ruas, espaços públicos, entidades de acolhimento), e sim os “territórios” de origem, ou seja, os lugares onde aconteceram as rupturas familiares ou institucionais, os lugares onde estes meninos e meninas não mais estão, o território estático.

Posto isto, podemos afirmar que na implementação da norma o território – este território que entendemos usado, dinâmico, vivo - não foi considerado. Como se um cidadão mudasse de endereço e tivesse que continuar sendo atendido pelo Centro de Saúde do bairro onde morou e não pudesse ser atendido na unidade mais próximo ao seu novo endereço, por não considerar a rua como um endereço válido.

Essa pode ser considerada uma demonstração exagerada, mas queremos, com isso, revelar o funcionamento da política de saúde do município de Campinas que se fez, também, através de uma organização pautada nas necessidades dos serviços, da gestão administrativa e não nas necessidades e nas características sociais, culturais e identitárias da população atendida.

Ainda que os meninos e meninas em situação de rua se apresentem em números pequenos se comparados com o restante da população de crianças e adolescentes que são usuários dos CAPS i, percebemos que a especificidade do fenômeno, as características desta população – que lembramos, vive em situação de extrema vulnerabilidade – e o território usado por eles, que também revela suas necessidades, foram desconsiderados. Como então se propicia o atendimento com Universalidade pela política social de saúde?

O que acompanhamos foi que segundo a região de procedência (e não a região em que vivem no momento atual) os meninos e meninas em situação de rua passaram a ser atendidos por um ou por outro CAPS i, e este ordenamento não considerou as relações e agrupamentos constituídos na atual sociabilidade da rua.

Como considerar as características particulares de um ou outro grupo populacional, as condições de vida da população a que se pretende atender? uma sugestão cabível parte da incorporação do componente territorial, no acesso a rede de serviços sociais, como trata Santos (1998):

O componente territorial supõe, de um lado, uma instrumentação do território capaz de atribuir a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis, não importa onde esteja a pessoa; e de outro lado, uma adequada gestão do território, pela qual a distribuição geral dos bens e serviços públicos seja assegurada. /.../ É no território tal como ele atualmente é, que a cidadania se dá tal como ela é hoje, isto é, incompleta. Mudanças no uso e na gestão de território se impõem, se queremos criar um novo tipo de cidadania, uma cidadania que se ofereça como respeito à cultura e como busca da liberdade. (SANTOS, 1998, p.05, 06)

Santos (1998) propõe um modelo “cívico-territorial” em que o território seja visto como um componente essencial para que a política seja efetivamente redistributiva:

O território, pela sua organização e instrumentação, deve ser usado como forma de se alcançar um projeto social igualitário. A sociedade civil é, também, território, e não se pode definir fora dele. Para ultrapassar a vaguidade do conceito e avançar da cidadania abstrata à cidadania concreta, a questão territorial não pode ser desprezada. (SANTOS, 1998, p. 122)

A partir desta reflexão, retomamos a análise sobre o alcance dos CAPS i em suas regiões de abrangência.

O CAPS i Cevi passou a atender as regiões Leste, Norte e Noroeste da cidade, e o CAPS i CRAISA – que modificou o nome para “Espaço Criativo” em 2010 – passou a atender as regiões Sul e Sudoeste da cidade.

Como vimos no primeiro capítulo deste trabalho, Campinas é uma cidade com mais de 1 milhão de habitantes. Cada uma das cinco regiões da cidade é extensa e dependendo da localização e das linhas de transporte público, muitas vezes é preciso que o usuário utilize dois ou até três ônibus para chegar de um ponto a outro dentro de uma mesma região na cidade. Já os usuários que residem em regiões diferentes, dependendo da localização do bairro e do sistema de transporte municipal, a situação pode ficar ainda mais difícil.

Lembramos que até 2009 Campinas possuía apenas um CAPS i. Com a reformulação dos serviços de saúde mental infantil, passaram a ser dois, o que representa um aumento em quantidade, porém analisamos que não foram privilegiadas pelo governo municipal as condições que os usuários têm para atravessar longas distâncias na cidade para o atendimento necessário. “Num território onde a localização dos serviços essenciais é deixada à mercê da lei do mercado, tudo colabora para que as desigualdades sociais aumentem” (SANTOS, 1998, p.116).

Desta forma, analisados de perto, os CAPS i foram implementados (ou territorializados, conforme apresentado pela gestão da Secretaria Municipal de Saúde) ao final do ano de 2009 também sob a lógica de uma definição de recursos que é residual, conforme expõe Santos (1998), visto que são parte da política social.

Eles foram implementados através de uma gestão administrativa e não política, e as condições dessa implementação fizeram com que eles se localizassem distantes de grande parte da população atendida – se considerarmos a maior parte dos atendidos, crianças e adolescentes que vivem em “convivência familiar e comunitária” – e contraditoriamente próximos ou no mesmo lugar em que estavam os meninos e meninas em situação de rua.

De acordo com a tradição do termo “situação” na geografia (CLAVAL, 2011), podemos afirmar então que na reformulação dos CAPS i, as crianças e adolescentes, usuárias destas unidades de saúde, não foram situadas.

Além disso, visto a lacuna em regulamentações gerais, havia ainda uma discussão metodológica que a política de saúde não tinha enfrentado, relacionada à especificidade dos transtornos (mentais e decorrentes do uso abusivo de substâncias psicoativas¹⁴⁵).

Notamos então, neste item, a inconsistência da política de saúde que, até 2010 na cidade de Campinas, pouco ofertou de ações efetivas que contribuíssem para ao acesso ao direito de saúde de meninos e meninas em situação de rua.

O CRAISA, única unidade de saúde que atendia as especificidades de crianças e adolescentes em situação de rua, permaneceu por algum tempo mais distante desta problemática, redefinindo o projeto. Posteriormente, o novo direcionamento não contemplava muitas das necessidades dos meninos e meninas. A República Assistida, implementada sob gestão conjunta da Assistência Social e Saúde, na prática pouco apoio teve da política de saúde, pois naquele momento não havia estrutura constituída no município para dar a retaguarda necessária ao equipamento, sem que ele virasse uma instituição total. E a regionalização dos CAPS i, ocorrida ao final do período analisado, não considerou, politicamente, algumas das necessidades específicas dessas pessoas.

Cabe analisar que para o público adulto a política de saúde mental tem avançado significativamente desde a Reforma Psiquiátrica, mas para crianças e adolescentes (considerados prioridade para a formulação e execução de políticas públicas a partir do ECA) as disputas de concepção, a ausência de uma normatização única, e o enfrentamento político da questão do uso de substâncias psicoativas por parte deste segmento populacional, permanecem provocando desassistência.

Ainda assim, compreendemos que houve uma aproximação da política social de saúde do segmento de crianças e adolescentes em situação de rua, visto todo o quadro histórico construído em torno de projetos assistenciais e filantrópicos.

No entanto essa aproximação faz-se através da problemática do uso abusivo de substâncias psicoativas (que lembremos, não é o caso de todas as crianças e adolescentes em situação de rua), o que tem aumentado após o lançamento do Plano de combate ao crack do governo federal.

145 Para o público adulto, a Portaria 336/2002 especifica serviços diferentes para pessoas portadores de transtornos mentais (CAPS I, II e III) e pessoas com transtornos decorrentes do uso de drogas (CAPS ad). Para crianças e adolescentes até então existe apenas o CAPS I, e por ausência de regulamentação, Campinas passou a atender as duas complexidades no mesmo serviço a partir de 2009.

Cabe retomar que a equidade é um dos princípios do SUS, que tem criado projetos para propiciar o acesso de mulheres, negros, profissionais do sexo, entre outros grupos considerados mais vulneráveis ou distantes da rede de saúde. Neste sentido, a atenção dispensada a crianças e adolescentes em situação de rua é tarefa fundamental, e refletir sobre suas especificidades com seriedade é necessário para aproximar este público da política de saúde.

Em Campinas, a partir do ano de 2010, os efeitos da operação urbana denominada Tolerância Zero, e o encerramento do trabalho de educação social de rua, que era desenvolvido pela Casa Guadalupana, modificou ainda mais as condições para o acesso dos meninos e meninas em situação de rua a essas unidades de saúde.

Se durante os últimos anos houve um esforço para que as unidades de saúde acolhessem a demanda de crianças e adolescentes em situação de rua, entre o ano de 2010 e 2011, de acordo com relatos dos profissionais trabalhadores do CAPS i Cevi, a maior parte dos meninos passou a ser levada para tratamento por profissionais da Fundação CASA (unidade de internação).

Analisaremos no próximo item a conjuntura local que modificou a situação dos meninos e meninas que estavam nas ruas da cidade até aquele ano.

A CASA GUADALUPANA, AS OPERAÇÕES TOLERÂNCIA ZERO E A PERVERSIDADE NA CIDADE.

A Casa Guadalupana foi criada em 1989 pela APOT – Associação Promocional Oração e Trabalho – com o nome de “Programa Meninos de Rua” (MORETO, Marina, 2011) e funcionava em uma casa sob o Viaduto Cury¹⁴⁶ - local em que está estabelecido o Terminal Central da cidade e que concentra grande número de pessoas, e também de população de rua¹⁴⁷.

O Programa Meninos de Rua funcionou neste local até 2001, ano em que “em parceria com a Prefeitura de Campinas, a APOT reformula o Programa, inaugurando a Casa Guadalupana” (MORETO, Marina, 2011, p.194). Nesta reformulação, a Casa Guadalupana

146 O Viaduto Miguel Vicente Cury foi inaugurado na primeira metade da década de 1960, momento em que o espaço urbano de Campinas era reestruturado (a partir do Plano Prestes Maia) e já apareciam novas formas de ocupação e uso do território. Com a abertura e alargamento de grandes avenidas, este foi o período de propostas para a constituição do “centro” da cidade, e do surgimento do Viaduto. No início, havia uma grande área verde no interior do viaduto, conhecida como “Lago dos Cisnes”, que foi substituída no começo da década de 1980 pelo Terminal Cury de ônibus urbanos, conhecido popularmente como “Terminal Central”. Mais informações, consultar CAMPINAS (2006) e <http://pro-memoria-de-campinas-sp.blogspot.com.br/>

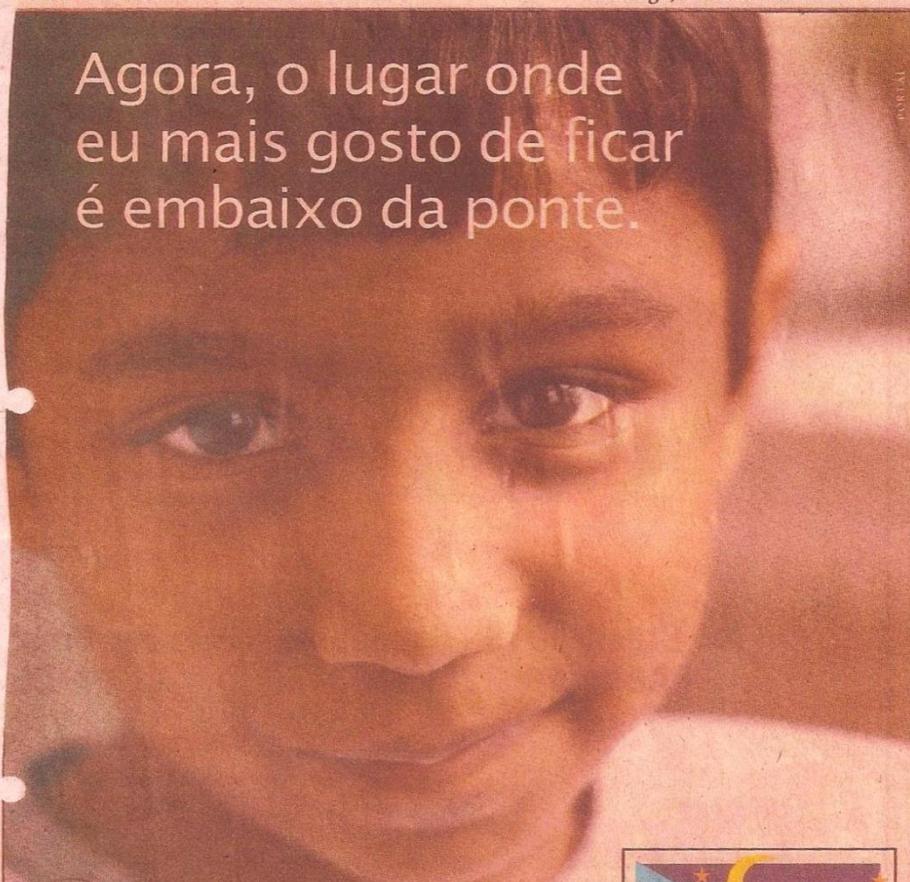
147 Atualmente no local em que funcionou o “Programa Meninos de Rua” até 2001, está instalada a “Casa da Cidadania”, unidade pública que oferece alimentação e atendimento social à população adulta em situação de rua.

mudou-se do Viaduto Cury para um espaço sob o Viaduto São Paulo (popularmente conhecido como “Laurão”), área da cidade em que também se concentrava um grande contingente de crianças e adolescentes em situação de rua, conforme aponta pesquisa realizada pelo NEPP em 2002 (GIOVANNI, 2002).

A imagem abaixo publiciza este momento de transformação do Programa. Também representa bem a publicidade realizada de forma apelativa por muitas organizações não governamentais, que captam recursos públicos e privados para o desenvolvimento das ações sociais:

Figura 3.1 - "Propaganda sobre a Casa Guadalupeana no jornal Folha Campinas, 28 de Abril de 2002." Fonte: MORETO, Marina, 2011, p.198

SIFOLHA CAMPINAS domingo, 28 de abril de 2002 C 15



Agora, o lugar onde eu mais gosto de ficar é embaixo da ponte.

 Com a inauguração da Casa Guadalupeana, embaixo do Viaduto Laurão, crianças e adolescentes terão acesso a médicos, psicólogos, dentistas, atividades educacionais, artesanais, além de alimentação e uma estrutura completa para higiene pessoal.

Meninos de 12 a 17 anos serão encaminhados aos programas de recuperação e reinserção social da Instituição Padre Haroldo, e as meninas e crianças serão direcionadas a outras instituições que também participam do projeto.

 Para que possamos expandir esse importante trabalho, precisaremos de recursos. Se cada um der a sua contribuição, será possível oferecer a oportunidade de uma vida melhor a todos.


INSTITUIÇÃO PE. HAROLDO
www.apot.hpg.com.br

Ligue para **3251-5511** e faça a sua doação.

FOLHACAMPINAS

Nesta imagem, a menção à ponte e à contribuição de cada um, passa a imagem que se os *cidadãos* fizerem a sua parte e contribuírem com doações, o menino de rua continuará sob a ponte, mas pelo menos terá a ajuda desta instituição, que o auxiliará a se cuidar e ser reinserido socialmente. O menino de rua terá “oportunidade”.

Por isso essa imagem também nos revela uma característica do período atual, em que mesmo com os avanços na garantia de direitos para as populações pobres, e a racionalidade construída para isso a partir das normatizações, as ações filantrópicas ainda possuem sua própria racionalidade, partindo do arraigado assistencialismo, em que a ajuda, e a doação fazem mais diferença na vida dos pobres do que os direitos iguais para todos.

A partir de outra via, o Grupo de Trabalho Criando Redes de Esperança, como já abordado, propiciou a discussão necessária para que fossem implementados diversos serviços de atenção à criança e adolescente em situação de rua e transformados grande parte dos já existentes, a partir do ano de 2003.

Neste momento, o trabalho desenvolvido pela Casa Guadalupana foi reestruturado, e no lugar de ações de cunho assistencialista (especialmente a oferta de alimentação, higiene e as ações contidas na imagem publicitária) foram introduzidas atividades de arte-educação e educação social de rua com uma metodologia diferenciada.

A metodologia de arte-educação que passou a direcionar as ações desenvolvidas por este serviço adveio da experiência do Mano a Mano – ONG que nasceu como Projeto de Extensão da UNICAMP, em 1997. Foi firmada uma parceria em 2003 entre a Prefeitura Municipal de Campinas, a Casa Guadalupana e o Mano a Mano, que consistia basicamente na contratação de dois arte-educadores do Mano a Mano para trabalharem na Casa Guadalupana, com vencimentos pagos pela Prefeitura Municipal de Campinas. Também foram contratados uma psicóloga e um profissional de serviços gerais, o que totalizava quatro membros na equipe.

Através desta parceria, a Casa Guadalupana se apropriou da metodologia da arte-educação de rua, que inicialmente era desenvolvida pelos dois arte-educadores contratados, com o apoio dos demais membros (voluntários) do Mano a Mano (PENTEADO, 2004; MORETO, Marina, 2011).

Os arte-educadores da Casa Guadalupana e do Mano a Mano iam para as calçadas, praças, e demais locais públicos onde se encontravam os meninos e meninas, com uma caixa colorida que continha materiais artísticos e lúdicos, e uma colcha, que era estendida no chão para o

desenvolvimento das atividades. “Esse espaço criado esteticamente na rua servia para educadores e meninos fazerem arte, brincarem, vincularem-se.” (MORETO, Marina, 2011, p. 123).

Essas atividades ocorriam em diversos espaços da cidade, com duração e frequência pré estabelecida, conforme era realizado pelo Mano a Mano. A partir do desenvolvimento desse trabalho nas ruas, e do estabelecimento do vínculo entre educadores e meninos de rua, inúmeras possibilidades eram criadas¹⁴⁸ e encaminhamentos eram realizados – para escola, para tratamento de saúde, para espaços de acolhimento institucional (os abrigos especializados e o Pernoite Protegido), para a casa da família.

Na primeira metade do ano de 2006, com a “passagem” da educação social de rua do Programa Rotas Recriadas para execução pela Casa Guadalupana, este serviço passou a contar com 10 educadores sociais de rua, uma dupla psicossocial (01 psicólogo e 01 assistente social), um coordenador e um profissional de serviços gerais. Também houve investimento de recursos para materiais pedagógicos e de arte, e a Casa Guadalupana passou a atender as especificidades das crianças e adolescentes em situação de rua e em situação de exploração sexual comercial (ESCCA), como já tratado neste trabalho.

Em seguida, ainda durante o ano de 2006, a Casa Guadalupana precisou ser transferida para outro local, pois ali onde está localizado o Viaduto “Laurão” foram iniciadas obras anti-enchentes pela SANASA – Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A – e pela Prefeitura Municipal de Campinas. Cabe ressaltar que o Viaduto “Laurão” fica no cruzamento de duas avenidas importantes de Campinas: ao norte Avenida José de Souza Campos e ao sul a Avenida Princesa D'Oeste.

A Casa Guadalupana foi retirada debaixo deste viaduto e realocada numa das principais avenidas de Campinas, a um quarteirão da Prefeitura Municipal, em uma casa com aluguel pago pela própria SANASA, visto um acordo entre ela, a Prefeitura, e a ONG APOT, responsável pela Casa Guadalupana.

No entanto, as obras de combate às enchentes na região, foram acompanhadas de obras de revitalização urbana, que modificaram por completo a paisagem local. Em nota oficial, a Prefeitura Municipal de Campinas afirmou:

148 Para saber mais sobre a história e atividades desenvolvidas pela Casa Guadalupana, consultar Penteadó, 2010; e Moreto, Marina, 2011.

Para dar um novo visual para a Avenida, a Prefeitura e a Sanasa optaram pela preservação da memória histórica e cultural de Campinas, por meio do mais ilustre compositor da cidade. A inauguração do Memorial Carlos Gomes é a marca do novo cenário paisagístico da Princesa D'Oeste.

Sob o viaduto Laurão, três monumentos em ferro lembram as principais obras do músico campineiro: O Guarani, Lo Schiavo e Maria Tudor. As estátuas ficam permanentemente no local e a idéia é que se tornem um referencial artístico e cultural para o município e para os visitantes.

Os autores dos monumentos são os arquitetos campineiros Pedro Paulo Manieri, Carlos Adriano Lazanha e Daniela Salgado Galli. A escolha dos artistas que fizeram os monumentos foi realizada por meio de um concurso, desenvolvido em parceria entre a Sanasa e a Secretaria Municipal de Cultura. Cada um deles recebeu um prêmio de R\$ 10 mil e a oportunidade de deixar o seu trabalho exposto numa das mais importantes e movimentadas via de Campinas.

Além do Memorial Carlos Gomes, o paisagismo do canteiro central da Princesa D'Oeste foi recuperado, com o plantio de novas espécies de plantas e gramíneas (PELOGGIA, 2006).

Notamos que a notícia não faz menção ao equipamento público que dali foi retirado, tampouco aos meninos e meninas em situação de rua. Do mesmo modo, a escolha estética e decorativa passou por concurso de arquitetos e artistas, sendo a população que viveu por anos no local totalmente descartada.

As obras de revitalização urbana e a transferência de local de funcionamento da Casa Guadalupana afetaram diretamente a dinâmica dos meninos que por lá circulavam, deslocando-os para outros pontos da cidade.

Alguns dos meninos permaneciam há bastante tempo nas imediações deste viaduto. Entretanto, para impedir a presença dos moradores de rua a partir de então, havia seguranças fazendo ronda e os expulsando. Também foram colocadas pedras pontiagudas – demonstradas no artigo de Melgaço (2010) – que demarcaram e demarcam que aquele não é mais um espaço de convivência para eles.

Figura 3.2 - Arquitetura anti-indesejáveis sob viaduto de Campinas 2007. Autor: Tiago Macambira In: MELGAÇO, 2010.



Este viaduto marca a divisão de dois bairros nobres e tradicionais de Campinas, o Cambuí e o Nova Campinas. A obra de revitalização, ocorrida ao final de 2006, representa para nós um dos primeiros sinais da administração municipal do Prefeito Hélio de Oliveira Santos (2005-2011) frente aos “indesejáveis”, conforme trata Melgaço (2010):

Historicamente as cidades nunca foram locais igualmente acolhedores a todos. Elas nascem justamente do encontro e identificação entre um grupo de “iguais” interessados em se enriquecer e se defender da presença indesejada do “outro”. Os outros na cidade grega clássica eram, por exemplo, os estrangeiros e os prisioneiros de guerra. Na cidade medieval europeia, doentes como os leprosos eram os detentores dessa alcunha de “indesejáveis”. Atualmente, os imigrantes latinos nos Estados Unidos, os árabes e os negros africanos na Europa Ocidental e os nordestinos, homossexuais, negros, prostitutas, usuários de drogas, portadores de necessidades especiais, mendigos e desempregados no Brasil, são aqueles mais comumente considerados como os outros. A principal mudança em relação ao passado é que, mais do que questões de raça, credo, saúde ou nacionalidade, no atual período de globalização neoliberal tem sido a pobreza o principal atributo de diferenciação. (MELGAÇO, 2010)149

Melgaço (2010) mostra como a negação da pobreza é materializada, através da construção de formas urbanas (objetos pontiagudos, pedras, luzes, chuva artificial e a prisão) para separar e

149Disponível em:<http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=56&id=709>

afastar os “outros” indesejáveis, demarcando, além do desejo de segregação, quais os espaços de circulação que são possíveis para essa população. Entre os locais analisados por este autor, está o Viaduto São Paulo (ou popularmente Laurão) que, conforme acompanhamos, passou por grandes transformações durante o ano de 2006.

Apresentamos parte da análise feita na ocasião pelos profissionais da Casa Guadalupana:

O Viaduto São Paulo, popularmente conhecido como “Laurão”, era caracterizado pela permanência de pessoas que buscam sua sobrevivência ou de sua família em semáforos. Por ali passavam vendedores informais, trabalhadores do “rodinho”, mendicantes, e muitos meninos e meninas em Situação de Rua. Neste local, onde funcionou a Casa Guadalupana desde 2001 e onde por pouco mais de dois anos a equipe de educação de rua acessou e acompanhou crianças, adolescentes e jovens, nos revelou facetas fundamentais para compreender o universo da rua: a rede de solidariedade entre os meninos e seus “clientes” do sinal; a relação das meninas em Situação de Rua com a gravidez e seus bebês; as movimentações coletivas dos meninos; as vivências da infância, adolescência e da transição para a vida adulta na rua; os momentos individuais e coletivos de uso e abuso de drogas; a solidariedade e a violência dentro do grupo; os valores; a relação, solidária ou não, de pessoas do mercado informal com adolescentes em Situação de Rua; as respostas a nossas atividades educativas e iniciativas; a formação do vínculo com os profissionais.

O “Laurão” era um ponto fixo na cidade onde os meninos, após se ausentarem de lá por algum motivo, retornavam para saber de amigos e/ou para se alicerçar na rua, uma vez que conheciam este espaço há muito tempo, alguns desde que vieram pequenos com a família. Esta população contava com o apoio da Casa Guadalupana para trabalhar sua relação com a rua, com a família, com as drogas, com suas questões individuais. Era uma relação cotidiana, intensa e imprevisível e os acontecimentos iam moldando as relações que se recriavam todo o tempo. Estávamos imersos neste ambiente e em seus conflitos, e por isso mesmo era um campo difícil para o trabalho, como, por exemplo, devido ao problema da dependência ao crack; Foi necessária uma ação cuidadosa em diversos aspectos. Tornou-se comum que mães de meninos aparecessem por ali atrás de seus filhos ou de informações sobre o paradeiro deles. Por ali havia diversos mocós (esconderijos), opções de semáforos que distribuíam a concorrência, restaurantes que vendiam comida barata, bica d’água para tomar banho, fatores que faziam do “Laurão” um local de convivência dos meninos e meninas.

Com a reforma do viaduto nos mudamos para uma região mais central, e a população de rua do “Laurão”, sem o apoio da Casa Guadalupana e sofrendo opressão policial, teve que se dispersar pela Avenida Moraes Salles e por outros pontos da cidade. Desse modo, se vê reforçada a tentativa higienista de retirar de pontos enobrecidos do Município a população “destoante”. Esta tendência ao planejamento urbano revitalizante e restaurador proporciona, sem sombra de dúvidas, uma segregação urbana e conseqüente exclusão social ainda mais evidentes. Assim, a população de rua deixou de freqüentar aquele espaço para se apropriar de outro, ou seja, as questões de injustiça social não se resolveram, apenas mudaram de lugar! O espaço do “Laurão” foi ricamente aparelhado com recursos tecnológicos sofisticados que deram à rua aspecto de “comércio de luxo”. No entanto, o investimento, longe de beneficiar, resultou na expulsão desta população de rua de lá.

Mas estas pessoas, que não deixaram de existir, passaram a estabelecer outras relações com a cidade. Muitos adolescentes se refugiaram nas “biqueiras” (pontos de venda e uso de drogas) de bairros, “linhas do trem”, no prédio do Correio, em grandes mocós do centro, praças e outros pontos de concentração centrais ou periféricos. Os que não sabiam da reforma se depararam com a ausência da Casa Guadalupana e com a proibição

de ali permanecerem, o que representou desarticulação de nosso trabalho. (Relatório Final Casa Guadalupana, 2007)

Conforme apontado pelos profissionais da Casa Guadalupana, percebemos que o entorno do Laurão era um espaço vivo, constituído de relações solidárias que ali contraditoriamente desapareceram após as obras de *revitalização*. A revitalização ocorrida no entorno do Laurão, desta forma, revelou unicamente o seu caráter estético e urbanístico, desconsiderando por completo o universo de relações que ali pulsava. A racionalidade dominante tomou conta do espaço, que teve sua paisagem modificada, e o cotidiano de relações destruído.

Alguns dos meninos de rua que, na ocasião, tinham medo de circular no entorno da Prefeitura, passaram gradativamente a estar nessa região entre meados de 2006 e 2007, frequentando o novo local de funcionamento da Casa Guadalupana. E esse movimento nos revela um dos vetores de influência na vida dos meninos e meninas de rua: os serviços de atendimento, que também os provoca a circular.

Em 2007 as oficinas de arte no espaço da Casa foram ampliadas, e até 2010, este era o serviço mais bem estruturado de toda a rede (PENTEADO, 2010), oferecendo uma gama de atividades para os meninos, além das atividades no espaço da rua. Cabe retomar que não se tratou mais da parceria estabelecida com o Mano a Mano para o início das atividades de arte-educação, no entanto a metodologia adquirida permaneceu, e com o aumento da equipe e dos recursos financeiros, foi desenvolvida.

Em 2008, foi lançada a primeira versão da Política Nacional para População em Situação de Rua. Este documento trazia o compromisso que cada área deveria assumir para garantir os direitos sociais às pessoas em situação de rua.

A partir daí, no primeiro semestre de 2009, a gestão municipal constituiu uma comissão intersetorial para elaboração do “Plano de Atenção Intersetorial População em Situação de Rua”, seguindo os moldes da Política Nacional. A Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social (SMCAIS) ficou responsável por articular a comissão e garantir a participação das demais pastas que tiveram que se comprometer a criar infraestruturas e/ou desenvolver ações voltadas às pessoas em situação de rua. Cabe enfatizar que havia ações direcionadas a crianças e adolescentes, e adultos em situação de rua.

Porém, em seguida, em setembro de 2009, a Prefeitura Municipal de Campinas deu início a Operação denominada “Tolerância Zero”, e a constituição do Plano Municipal não foi mais tratada.

Naquele momento, as crianças e adolescentes em situação de rua já tinham afinidade com o novo espaço da Casa Guadalupana e de seu entorno. Diversos projetos eram desenvolvidos com os meninos e meninas, e muitos deles permaneciam nas imediações da Casa Guadalupana – alguns ficavam na esquina da Prefeitura Municipal, outros pernoitavam em frente a Casa Guadalupana.

A Operação Tolerância Zero foi regulamentada pelo Decreto Municipal nº 16.823 de 27 de outubro de 2009, que instituiu o COFISC – Comitê Gestor de Fiscalização Integrada em Campinas– composto por diversos órgãos e entidades municipais, em parceria com as polícias Civil e Militar do Estado de São Paulo, tendo como coordenador o secretário municipal de Assuntos Jurídicos, Carlos Henrique Pinto (CAMPINAS, 2009b).

Dentro das ações do COFISC havia a operação Tolerância Zero, que tinha duas vertentes: fiscalizar os estabelecimentos comerciais que tivessem reclamações de perturbação do sossego alheio ou apresentassem atividades desvirtuadas, e a operação chamada “Bom dia, morador de rua” que ironicamente fiscalizava os locais que apresentavam maior índice de criminalidade e concentração de pessoas em situação de rua, “retirando-as” das ruas através de uma espécie de “força tarefa” em que os meios foram muito questionáveis.

As pessoas eram levadas (inicialmente para o espaço da antiga rodoviária, e após a demolição deste local, eram levadas para Estação Cultura) e neste local passavam por triagem em que estavam presentes profissionais de segurança pública, assistência social e saúde. Dependendo da situação de cada pessoa, era dispensado um encaminhamento que poderia ser para a delegacia, serviços de saúde, abrigos municipais ou era dada a passagem para que a pessoa retornasse ao seu município de origem.

No início das operações, a retirada dos moradores de rua acontecia nas imediações da Prefeitura/Casa Guadalupana (o que de alguma forma “boicotava” o trabalho desenvolvido por este serviço, já que os meninos e meninas podiam ser pegos a qualquer momento) e também na região do entorno ao antigo Terminal Rodoviário¹⁵⁰.

150 Após a inauguração do novo Terminal Rodoviário, a antiga rodoviária ficou “abandonada” e muitas das pessoas usuárias de crack passaram a fazer uso do espaço.

Para melhor compreender os fatos ocorridos, é importante analisar o que estava por trás das ações de retirada dos moradores de rua (crianças, adolescentes e adultos em situação de rua), através da operação Tolerância Zero.

A política de segurança denominada Tolerância Zero nasceu em Nova Iorque, em 1994 visando o combate aos pequenos delitos através de uma abordagem repressiva às condutas que depredassem ou fizessem um mau uso do espaço público. Segundo Wendel e Curtis (2002) essa política tem raízes:

na “teoria das janelas quebradas”, de Wilson e Kelling, a qual argumenta que tolerância e desordem são a semente para a ocorrência de crimes mais sérios, assim como uma janela quebrada dá a impressão de abandono e indiferença e leva à quebra de outras.(WENDEL e CURTIS, 2002, p. 276)

Wacquant (2002) analisa que há em torno da política do Tolerância Zero quatro mitos que

encaixam-se de modo a formar uma cadeia de aparência silogística que permite justificar a adoção de uma política de "limpeza de classe" essencialmente discriminatória. Baseia-se, na realidade, numa equivalência entre agir fora das normas e estar fora da lei, visa bairros e populações previamente suspeitas - quando não consideradas previamente culpadas. Se é verdade que a sociedade norte-americana foi pacificada pela ação da polícia - enquanto outros países são atingidos por uma "onda" de crimes - graças à política de "tolerância zero", que por sua vez se baseia numa teoria criminológica sólida (a da "vidraça quebrada"), então como não se apressar em importar essas noções para pôr em prática os dispositivos que elas parecem fundamentar na razão? Na realidade, as quatro propostas-chave da nova vulgata de segurança made in USA são desprovidas de qualquer validade científica e sua eficácia prática origina-se numa crença coletiva sem fundamento na realidade. Reunidas, servem de rampa de lançamento planetário a uma fraude intelectual que, dando um aval pseudocientífico ao ativismo desordenado dos serviços de polícia, contribui para legitimar a mudança para a gestão penal da insegurança social que, por toda parte, é gerada pelo não comprometimento econômico e social do Estado.¹⁵¹

A partir da implantação em Nova Iorque, o nome e a pseudo cientificidade do programa Tolerância Zero (WACQUANT, 2002) foi difundido para muitas outras cidades do mundo, sendo aplicado distintamente em cada localidade. No Brasil, encontramos pesquisas relacionadas ao tema através dos trabalhos de Almeida (2007) e Belli (2003).

Em Campinas, o programa Tolerância Zero foi implantado com foco na revitalização do centro e na limpeza urbana. De acordo com informações da própria Prefeitura Municipal, a

151Wacquant, 2002, “Dissecando a “tolerância zero” Le monde Diplomatique. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=501&tipo=acervo>

prioridade era para o “indivíduo residente ou em trânsito” em detrimento da população em situação de rua, cuja vulnerabilidade deveria ser *combatida*, como podemos confirmar através de conteúdo oficial:

Imbuída da necessidade de desenvolver ações que combatam à altura estes problemas, sobretudo para garantir o bem-estar do indivíduo residente ou em trânsito pelo município, a Prefeitura Municipal de Campinas criou, através do Decreto Municipal nº 16.823 de 28 de outubro de 2009, o Comitê Gestor de Fiscalização Integrada (COFISC), cuja finalidade primordial é promover a integração das ações executadas pelos órgãos públicos e entidades da Administração Pública Municipal, de modo a combater a vulnerabilidade social da população em situação de rua, o uso nocivo da propriedade pelo não cumprimento de sua função social e o uso e ocupação irregular do solo, das vias e demais espaços público, primando, portanto, pela manutenção da ordem social e urbana.¹⁵²

Essas palavras, carregadas de sentido, demarcam uma segregação entre o indivíduo residente na rua e o indivíduo não residente na rua, ou visitante. Ora, as pessoas em situação de rua não podem ser consideradas residentes ou visitantes da cidade? Ribeiro (2004b) afirma: “Com este afastamento, a iluminação de lugares que, no passado, condensavam a dor e a desigualdade, apóia o ocultamento da dor e da desigualdade do presente” (RIBEIRO, 2004b, p. 101).

Parece-nos então que a Prefeitura Municipal de Campinas optou por coibir a violência urbana com a disseminação da violência, e a proteção contra as violações de direito com o aprofundamento da discriminação e segregação socioespacial através da implantação da política de Tolerância Zero. Neste sentido, nos apoiamos em Vainer (2002):

Pode-se afirmar que, transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada à um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, *visitantes e usuários solváveis*. Sempre se poderia indagar: e aqueles indivíduos e grupos que não têm solvabilidade para adquirir esse produto de elite em que se transfigura a cidade planejada estrategicamente? (VAINER, 2002, p. 83)

O autor discorre sobre a criação de um projeto de cidade em que se depende, “em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da

152 Trecho obtido através do endereço: <http://www.campinas.sp.gov.br/toleranciazero/sobre-o-tolerancia-zero.php> consultado pela última vez em 28 de julho de 2011.

cidadania” (VAINER, 2002, p. 78) para que ocorra a apropriação dos interesses empresariais. Tentaremos discutir esta questão, abordando como isso ocorreu na cidade de Campinas.

Em primeiro lugar, para ser executada a operação de governo Tolerância Zero, os serviços públicos sociais de atendimento à população de rua (que como vimos, atualmente são regidos por normatizações federais) foram os primeiros a ficar submetidos à lógica da revitalização: foram eles que tiveram que participar das operações “Bom Dia Morador de Rua” junto com os Guardas Municipais e a Polícia Militar.

Além disso passaram a ser cobrados a cada menino que continuasse na rua: nasceram planos de transferências de alguns serviços para outros locais, ocorreram discussões exaustivas sobre as metodologias utilizadas e os fins atingidos, ou seja, questionou-se incisivamente a eficácia dos serviços desenvolvidos, que não estavam tirando as pessoas da rua.

Isso ocorreu, é preciso dizer, principalmente com os serviços inseridos na política de assistência social, que ficou à frente das operações, trazendo infelizmente à tona a marca do “ajuste social” que a criou, mas que hoje é fortemente combatido.

Neste contexto, os gestores da assistência social, além de questionar e pressionar os profissionais dos serviços a cumprir as determinações do Programa, também passaram a difundir uma compreensão que reduzia o fenômeno da situação de rua a fatores conjunturais ou imediatos, relacionando a intensa circulação existente na vida dessa população a um efeito do uso de drogas apenas. No mesmo sentido, a dificuldade de permanência dos adolescentes nas instituições de acolhimento era relacionada ao não respeito a regras ou limites (PENTEADO, 2010). O culpado passou a ser o indivíduo e o crack.

Segundo o balanço da operação, 72 pessoas atendidas tem algum tipo de dependência química. Os demais atendidos são dependentes químicos com transtorno mental (5); dependentes químicos com deficiência física (3); demandas sociais (10); deficiente mental sem dependência química (1) e sem informação (1) (TOLERÂNCIA, 2010).

A partir de então, o embate assistência social *versus* saúde foi reeditado. E os profissionais de saúde mantiveram-se contra a institucionalização das crianças e adolescentes, mas em muitas vezes vimos que o “cumpra-se” do Prefeito atingia diretamente o secretário municipal de saúde e os meninos eram internados em hospitais arbitrariamente. Neste ocasião, lembremos que os CAPS i passavam por um momento de reestruturação do seu funcionamento,

portanto, também não tinham ainda infra-estrutura condizente para o acolhimento e atendimento adequado dos casos que eram encaminhados pela Operação.

Assim, no decorrer das ações, analisamos que foi difundida uma psicofera¹⁵³ em que era claramente negado o direito a circulação ou mobilidade das populações mais pobres. Nos fóruns do acontecer da política pública, a palavra circulação passou a ser intimamente relacionada à dependência química, à doença, à delinquência, o que justificava as propostas de contenção da segurança pública assumida pela assistência social. Vimos aí um grande redesenho do discurso de criminalização da pobreza, sendo difundido não somente através dos meios de comunicação para a população em geral, mas (o mais grave) passando a ter eco na atuação de muitos profissionais. Neste sentido, utilizamos as palavras de Ribeiro (2004b):

Não se trata, apenas, de aceitar ou tolerar a existência de outros comportamentos e culturas ou, ainda, de pleitear a defesa de um harmonioso multiculturalismo mas, de dialogar com as práticas do Outro – passado e presente – em busca de alternativas para a crescente desigualdade social e a violência. (RIBEIRO, 2004b, p. 103, 104)

Ampliando a reflexão, acrescentamos outra variável que revelava a toda população os esforços para aprofundar a venda da cidade, como bem coloca Vainer (2002): “Esta cidade, que saiu da forma passiva de objeto e assumiu a forma ativa de sujeito, ganha uma nova identidade: é uma empresa.” (VAINER, 2002, p. 83).

Podemos observar a afirmação do autor consultando o site da Prefeitura Municipal de Campinas¹⁵⁴, que em 2009 apresentava um link para o “Guia de Investimentos”¹⁵⁵. Neste documento é feita uma apresentação da cidade de Campinas em que é assumida a posição de um mercado ótimo para ser investido, e mesmo o Brasil é tratado como “um mercado com grande potencial”¹⁵⁶.

153 “Ao mesmo tempo em que se instala uma tecnosfera dependente da ciência e da tecnologia, cria-se, paralelamente, e com as mesmas bases, uma psicofera. .../ A psicofera, reino das idéias, crenças, paixões e lugar da produção de um sentido, também faz parte desse meio ambiente, desse entorno da vida, fornecendo regras à racionalidade ou estimulando o imaginário. Ambas – tecnosfera e psicofera – são locais, mas constituem o produto de uma sociedade bem mais ampla que o lugar. Sua inspiração e suas leis têm dimensões mais amplas e mais complexas.” (SANTOS, 2002, p. 255-256)

154 www.campinas.sp.gov.br

155 Este documento ficou disponível no endereço <http://www.campinas.sp.gov.br/prefeitura/>. Posteriormente foi modificado pela versão 2010 (CAMPINAS, [2010?]a).

156 Na versão do Guia de Investimentos de 2010 essas palavras foram modificadas para “Brasil, alvo de investimento mundial” (CAMPINAS, [2010?]a, p. 07).

O endereço eletrônico disponível na página da Prefeitura Municipal apresenta diversos motivos e leis de incentivos fiscais para o empresariado investir em Campinas, traz também a apresentação de diversos mapas com dados sobre os lotes vagos no perímetro urbano, eixos estratégicos de desenvolvimento, entre outros. É possível compreender facilmente as leis de incentivos fiscais (uma delas denominada “Compre Campinas”) e é interessante verificar também que os atrativos apresentados não se conformam somente no município: quando se trata de lazer e entretenimento, valoriza-se alguns destinos na RMC ou ainda na região, como Holambra e o Circuito das Águas.

Para analisarmos contextos como esse, mais uma vez recorremos a Vainer (2002):

Se durante largo período o debate acerca da questão urbana remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a nova questão urbana teria, agora, como nexos central a problemática da competitividade urbana.(VAINER, 2002, p. 76)

Como aponta o autor, e para contrastar com essa valorização dos atributos dos municípios vizinhos postos à venda no citado site, há também na página inicial da página da Prefeitura Municipal de Campinas, outro link para baixar um documento extenso denominado “Indicadores de Competitividade de Campinas”, que apresenta, em detalhes, dados que colocam Campinas num bom Ranking competitivo com outros municípios. A comparação começa com o tamanho das cidades, passando pelo detalhamento de indicadores de finanças, saúde, educação, assistência social, segurança, transportes, cultura, infraestrutura, saneamento.

Desta forma, percebemos que essa gestão municipal da cidade de Campinas se apropriou dos predicados dos demais municípios de forma utilitária, ora usufruindo dos bens, ora valorizando os seus próprios, em documentos produzidos publicitariamente para aprofundar a venda da cidade.

Acreditamos que estes sejam apenas alguns dos documentos e ações produzidas por essa gestão municipal (que permaneceu até agosto de 2011) nos indicando que:

a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado marketing urbano se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades. Ao mesmo tempo, aí encontraríamos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos.

A cidade, porém, reconhecerão mesmo seus mais convictos vendedores, é certamente a mais complexa de quantas mercadorias jamais existiram. Nestas condições, o que é que, afinal de contas, se vende quando se põe à venda uma cidade?
A resposta não é fácil, pois, na verdade, ela depende de quem se tem em vista como comprador. (VAINER, 2002, p. 78)

Com certeza, as pessoas em situação de rua não são os compradores da mercadoria, como inclusive a sua existência coloca em xeque os adjetivos usados pelo marketing urbano para atrair investimentos, já que, além de “enfeiar” a paisagem urbana, é sabido que eles estorvam e causam medo à população em geral. E conseqüentemente o sentimento de insegurança repercute numa má avaliação da gestão municipal. Posto isso, nos sustentamos em Santos (2001):

Fala-se, igualmente, com insistência, na morte do Estado, mas o que estamos vendo é o seu fortalecimento para atender aos reclamos da finança e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil. (SANTOS, 2001, p. 19)

Acreditamos que essa análise sintetiza não só o direcionamento recente dado por este governo municipal, como também explica as inúmeras dificuldades já relatadas na implementação inadequada das políticas sociais na cidade de Campinas: recursos financeiros insuficientes e descontínuos, localização no território que não vai ao encontro às necessidades da população atendida, entre outras. E o funcionamento precário dos fixos públicos acaba por justificar as ações executadas “a toque de caixa” como foi o caso das operações do Programa Tolerância Zero, como se elas fossem devolver a paz e a segurança às ruas da cidade.

Cabe retomar que a Política Nacional para a População em Situação de Rua foi instituída oficialmente por Decreto ao final de 2009, tendo como um dos princípios o atendimento humanizado e universalizado, assim como uma das diretrizes a

implantação e ampliação das ações educativas destinadas à superação do preconceito, e de capacitação dos servidores públicos para melhoria da qualidade e respeito no atendimento deste grupo populacional (BRASIL, 2009c)

Parece-nos que mais importante do que garantir atendimentos dignos e condições efetivas para a saída da situação de rua, conforme estabelecido pelas diversas normatizações federais e pela recente Política Nacional para a População em Situação de Rua, o que estava em primeiro plano era uma empreitada do governo municipal para mudança do sentido da cidade.

No conjunto das ações realizadas – ou dos fluxos estabelecidos – estava a forma em que o poder público municipal encontrou para melhorar o aspecto da região central da cidade. E o discurso construído em torno da necessidade de retirar toda a população de rua inclusive como se os sujeitos beneficiados das ações fossem essas pessoas, foi o que propiciou a adesão inclusive de parte dos profissionais envolvidos com a questão, sem os quais, não haveria meios de validar as ações.

Falamos aqui de uma tecnosfera e de uma psicofera que “são dois pilares com os quais o meio científico-técnico introduz a racionalidade, a irracionalidade e a contra-racionalidade, no próprio conteúdo do território.” (SANTOS, 2002, p. 256).

Do mesmo modo, há outros exemplos que deflagram o uso racional do espaço a partir da difusão da necessidade de segregação das pessoas em situação de rua: A região da antiga Estação Rodoviária – que foi demolida para *extinção da criminalidade* – e da “nova” Estação Rodoviária – o Terminal Multimodal de Passageiros “Ramos de Azevedo”, que completou três anos em junho deste ano – foram os alvos prioritários dentro do projeto de revitalização da cidade. Através de notícia oficial, apresentamos o seguinte conteúdo:

Construída na Vila Industrial, bairro de imenso valor histórico para Campinas, a nova Rodoviária rapidamente se transformou em um dos cartões postais da cidade, ao lado de pontos tradicionais como a Catedral Metropolitana, o Mercado Municipal e a Escola Preparatória de Cadetes do Exército.

O prédio tem 23 mil m² de área construída e adota alguns dos mais modernos conceitos de engenharia e arquitetura e foi o ponto inicial para a revitalização de uma área até então degradada, que já recebeu o Terminal Metropolitano e, futuramente, contará com uma das estações do Trem de Alta Velocidade Campinas-São Paulo-Rio de Janeiro.

Além de sua beleza e funcionalidade, a nova Rodoviária também se destaca pela acessibilidade oferecida aos usuários. O acesso é facilitado por elevadores, escadas rolantes e rampas. O prédio conta ainda com sanitários adaptados a pessoas com mobilidade reduzida; telefones públicos destinados a pessoas de baixa estatura, com cadeiras de rodas, surdos e mudos; assentos para obesos; piso podotátil e informações em braile (NOVA, 2010).

E também, através de notas oficiais, sobre a implosão da antiga rodoviária, que aconteceu em março de 2010:

A implosão dos prédios é mais uma ação integrada da operação Tolerância Zero, e faz parte do projeto de recuperação da área central de Campinas.

Esse ato simbólico da **demolição de um prédio já ultrapassado é mais um passo que damos para que o Centro da cidade recupere a beleza de outras épocas, e a população se sinta cada vez mais segura ao circular pela região**”, disse o prefeito

Hélio de Oliveira Santos, que esteve presente nas proximidades da velha rodoviária para acompanhar a implosão (IMPLOÇÃO, 2010, grifo nosso).

A implosão desses prédios simbolizam mais um passo da **revitalização da área central**. “**Por meio de diversas intervenções urbanísticas** na região, como a inauguração do Terminal Rodoviário Ramos de Azevedo, a entrega do Túnel Joá Penteado e a implantação de Estações de Transferência de passageiros do sistema de transporte coletivo, **a Administração está acabando com áreas degradadas, com o mal uso de prédios abandonados, inibindo a prostituição e o tráfico de entorpecentes**”, frisou o secretário.

O projeto de revitalização da região central prevê, ainda, o pátio ferroviário, ligando o Centro a Viracopos, e a estação do Trem de Alta Velocidade (TAV). Valoriza ainda mais onde converge também o futuro (PREDIO, 2010, grifo nosso).

Neste sentido, o discurso em torno do crack colaborou para que os moradores do bairro Botafogo (onde se localiza a rodoviária municipal e um local conhecido até aquele momento como cracolândia), apoiados ou incentivados inclusive por parlamentares municipais, estendessem faixas de apoio à Operação Tolerância Zero, com os dizeres: “Cracolândia não! Revitalização sim!” Inserimos a imagem de um dos panfletos divulgados na ocasião, no Anexo 6.

Assim, o discurso da revitalização da região central da cidade aparecia atrelado ao combate do crack, como se fosse a tábua de salvação para a melhoria do aspecto da cidade e para a retirada das pessoas das ruas.

A exposição deste conteúdo ilustra a perversidade que acontece na cidade, a ação esquizofrênica do poder público, que de um lado oferta serviços sociais para cuidados dessa população, mas de outro, e fortemente, controla a sua circulação e constrói uma cidade que pode ser usada apenas por quem tem condições de comprá-la.

Isto é, a partir da análise realizada, compreendemos que a postura do poder público só pode ser vista por nós como esquizofrênica, por acreditarmos que as políticas sociais existem para propiciar acesso aos direitos de cidadania, inclusive como consta nos textos das normativas federais, conquistadas em anos recentes. No entanto, parafraseando Santos (1998), passamos de cidadãos imperfeitos para consumidores mais que perfeitos.

Na mesma direção retomamos Vainer (2002) que, analisando o Plano Estratégico do Rio de Janeiro, afirma que a miséria foi “estrategicamente redefinida como problema paisagístico” (Vainer, 2002, p. 81) apontando que “a transformação da cidade em mercadoria (de luxo) repercute no olhar lançado sobre a pobreza.” (idem)

É certo então, que as operações de revitalização urbana, inseridas na transformação em curso da função da cidade, estão coladas ou *dependem* da retirada daqueles que representam a degradação urbana. Dependem da sua extinção. E aqui nos resta uma questão a ser abordada:

Até que ponto o empenho na mudança da função da cidade e em consequência a preocupação dos gestores municipais com a imagem da cidade pode se sobrepor aos direitos sociais – que são atualmente garantidos através de normatizações federais que versam sobre o território brasileiro?

Ou inversamente: até que ponto as atuais garantias normativas conseguem assegurar a vida (no sentido mais amplo da palavra) das populações historicamente exploradas e /ou segregadas, frente à apropriação corporativa da vida urbana como um todo?

Tentando aprofundar esta questão, cabe retomarmos a análise da trajetória de funcionamento da Casa Guadalupana em seus anos finais, o que coincide com as operações Tolerância Zero.

A meta expressa pelos gestores municipais nos discursos no início das operações foi a de retirar todos os moradores da rua até o final do ano de 2009. No entanto, vimos que até meados de 2010 as operações municipais foram “incorporadas”, ao menos pelas crianças e adolescentes que estavam nas ruas, como mais um elemento para sua circulação pelo território, isto é, dependendo da situação de agravamento de saúde, ou ameaças sofridas na própria rua, o menino em situação de rua deixava-se ser “pego” pela ação truculenta, para receber algum encaminhamento emergencial, que pelos meios normais não conseguia. (PENTEADO, 2010)

Em outros casos eram encaminhados para os serviços de saúde ou abrigos especializados e permaneciam por curto período, retornando às ruas, se escondendo da operação ou participando de sucessivas abordagens.

No entanto, ao final do ano de 2010 a Casa Guadalupana encerrou suas atividades contrariando diretrizes e normas de execução e financiamento destes tipos de serviços cofinanciados pela Política de Assistência Social. Parece-nos que foi a partir daí que de fato se concretizou a limpeza urbana declarada pelo Programa Tolerância Zero, ao menos temporariamente, no caso de crianças e adolescentes em situação de rua.

A Casa Guadalupana, durante algum tempo – principalmente após o aumento de profissionais (educadores sociais) – teve significativa importância na dinâmica da situação de rua: desenvolvendo uma série de projetos educativos e culturais com os meninos de rua, no

espaço da rua, em parceria com outros equipamentos de assistência, de saúde, de cultura, de educação. O trabalho adquiriu uma proporção grande nesta área, e os meninos tinham grande afeto pelos profissionais, além de participar ativamente das propostas.

Havia projetos em que os educadores levavam os meninos a conhecer desde o acampamento do MST até uma exposição do MASP. Nas manifestações que aconteciam nas ruas, estavam lá os educadores e os meninos. Um “Zine” de poesia e arte passou a ser produzido e distribuído pelos meninos para a população, para as suas famílias. Os meninos estavam na organização e na apresentação de um bloco de carnaval, os meninos estavam desenvolvendo atividades em Casas de Cultura de Campinas, em Saraus organizados pela Secretaria de Cultura – na biblioteca municipal, dividindo o espaço com pessoas da elite campineira (MORETO, Marina, 2011).

Alguns projetos foram premiados, reconhecidos em nível nacional. Arriscamos, por isso, a dizer que se este trabalho fosse escrito em outros tempos, seria possível descrever ações que remeteriam ao nascimento do chamado período popular da história, tratado por Santos (2001), já que continham conteúdos e uma lógica que transcendia a razão hegemônica “em direção às razões locais que estão fundadas na cultura popular e nas rugosidades do território” (SILVA BERNARDES, 2005, p.03).

Durante algum tempo, muitos acreditaram neste projeto, que não dependia unicamente da Casa Guadalupana, mas de sua existência dentro da “rede” estabelecida. Entretanto, o fato é que o conjunto de ações desenvolvidas por este serviço escancarava ainda mais a existência e resistência dos meninos e meninas em situação de rua.

E o que fazer, quando a marginalização, a miséria humana está nas ruas, chamando atenção para si, requerendo os bens que para todos são prometidos? E quando a sua existência pelas ruas do centro da cidade (ruas velozes, ruas de passagem) passa a incomodar ainda mais os “moradores”, os “residentes”, além de influenciar no poder de atração, ou melhor, na repulsão dos investimentos na cidade?

A Casa Guadalupana produzia relatórios analíticos para o poder público que propiciavam questionamentos sobre a real condição dos meninos e meninas em situação de rua, e analisamos que isso subsidiava a gestão municipal para a compreensão do movimento “marginal” da cidade.

Por outro lado, quando os meninos e meninas eram “encaminhados” para os abrigos especializados, em geral, as ações desenvolvidas se perdiam: os abrigos funcionavam com parques

recursos, principalmente humanos, e não tinham condições de dar continuidade às atividades já iniciadas (PENTEADO, 2010). Além disso, o método de trabalho era bastante diferente. Assim, sempre foram contabilizadas muitas evasões: os adolescentes saíam dos abrigos e chegavam na Casa Guadalupana para desenvolver atividades ou eram encontrados pelos educadores nas ruas.

O encerramento das atividades deste equipamento público reverberou em todos os envolvidos de forma muito intensa. Vários profissionais foram demitidos, de um dia para o outro, interrompendo os projetos pedagógicos com os meninos e meninas. Apenas para citar um dos projetos, a biblioteca que estava sendo construída, fruto da premiação e do reconhecimento da Casa Guadalupana como um “Ponto de Leitura” pelo Ministério da Cultura, foi paralisada e o educador idealizador não pôde levar o projeto adiante em outro local, já que a instituição o tomou para si – ainda que tenha fechado a Casa Guadalupana.

Devido a uma mobilização realizada por profissionais, adolescentes e jovens junto ao CMDCA, a instituição e o poder público mantiveram um posicionamento ameno durante alguns meses – de julho a outubro de 2010 – mantendo a Casa em funcionamento precário: sem oficinas, sem grande parte dos educadores, sem coordenação, até concretizar o seu fechamento, em outubro de 2010.

Ao mesmo tempo, ocorriam as ações do Tolerância Zero, cotidianamente abordando os meninos e meninas, realizando encaminhamentos forçados para a delegacia, para o Conselho Tutelar, para a Vara da Infância, para os serviços de saúde – que se tornaram alvo dos encaminhamentos higienistas, fruto do perigoso discurso que tem se construído em torno do crack não só em Campinas, mas no Brasil como um todo.

Além disso, acrescentamos que o texto contido na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais¹⁵⁷ foi também utilizado como justificativa para o encerramento das atividades desenvolvidas pela Casa Guadalupana, sem explicações claras da destinação do restante do recurso anual.

Por isso, podemos afirmar que dentre tantas, mais uma ruptura ocorreu no desenvolvimento do processo de resgate da cidadania de muitos meninos e meninas em situação de rua em Campinas no ano de 2010. Em seu lugar ficaram ações coercitivas e discursos, em sua maioria, disciplinadores e institucionalizantes.

157 Visto que na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009b) não consta o desenvolvimento de atividades específicas com crianças e adolescentes em situação de rua, conforme demonstrado durante a análise desta norma.

A entrega de pedaços do território a uma racionalidade mercantil fez com que crianças e adolescentes em situação de rua ficassem ainda mais vulneráveis do que antes. Por isso concordamos com Souza, Maria (1993), quando esta trata da revitalização dos centros urbanos:

O problema não é conceitual. O problema reside na compreensão dos processos que engendram e o que geram:

- a expulsão das classes populares das áreas que se submetem a tais processos;
- um fantástico processo de valorização fundiária;
- a transformação do lugar e das populações em objeto de consumo, em mercadorias;
- a inviabilidade do projeto isolado: a cidade é uma totalidade.

Os processos de preservação do patrimônio são processos lentos, como lento e decisivo é o processo de resgate da cidadania. Seu problema essencial não é técnico, mas cultural e político.” (SOUZA, Maria, 1993, p. 93)

3.2 E AGORA, CAMPINAS?

Através dos dados analisados temos tentado apresentar os rebatimentos da política federal na cidade de Campinas, considerando a importância das recentes normatizações e o papel da cidade corporativa que suprime o cidadão e os direitos sociais. Continuaremos essa análise.

A instituição dos Sistemas Únicos de Saúde (SUS) e de Assistência Social (SUAS) em recentes vinte anos ampara a concepção de *direitos*, que não havia até então sido estabelecida nessas duas áreas. Como visto, por longos anos a saúde e assistência social foram puramente assistencialismo e filantropia.

A regulamentação advinda da esfera federal impõe que cada vez menos se aceite o clientelismo e o assistencialismo que por muitos anos foi o paradigma em que se assentaram as diversas ações sociais. Para isso, o direcionamento é que as ações sociais estejam cada vez mais “profissionais”, organizadas, busquem efetividade e resultados.

Este novo discurso por um lado auxilia para que as pessoas pobres sejam cada vez menos tratadas de forma vertical – em que a *ajuda*, ou o *favor* diminui ainda mais a condição do *ajudado* que se sente humilhado e agradece o *favor* obtido. O processo em curso colabora na difusão da compreensão de que todos, incluindo as pessoas pobres, têm os mesmos direitos sociais.

Por outro lado, nos parece que isso tem ocorrido muitas vezes pautado no discurso empresarial, em que é preciso diminuir os custos, em que as análises norteiam-se principalmente por metodologias quantitativas, o que também se relaciona com a racionalização do espaço (em todas as áreas), ladeado pelo discurso do capital.

Sabemos que isso ocorre pois um dos elementos distintivos de nossa época é o papel onipresente da grande organização em todos os processos vitais (SANTOS, 2002, p. 149). Em todas as esferas faz-se necessário adotar objetos que participem desta ordem e regras de ação e de comportamento a que se subordinem todos os domínios da ação instrumental (SANTOS, 2002, p. 228).

No entanto, quando falamos de políticas sociais, estamos falando de pessoas, os tais sujeitos de direitos e também de necessidades que não são unicamente medidas quantitativamente, como aponta Santos (2009a).

Direcionando essa discussão para crianças e adolescentes em situação de rua, podemos dizer que, assim como as demais pessoas pobres, elas também têm sido atingidas pela ação instrumental e racionalizada da política social. E justamente pela especificidade da *situação* em que se encontram – por serem pobres, por serem crianças e adolescentes, por estarem nas ruas, por serem muitas vezes usuárias de substâncias psicoativas – elas são atingidas de forma diferenciada pelos vetores das políticas sociais. E em alguns casos, acabam não sendo atingidas pelas políticas sociais, e sim pelas políticas de segurança, como o que ocorreu em Campinas nos dois últimos anos.

A partir da instituição do **Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária** de Campinas (CAMPINAS, 2011c), que ficou pronto no ano de 2011, podemos ver os rebatimentos na cidade de Campinas de três normas que, ao nosso ver, contribuem para a racionalização do território, ao tempo em que apresentam lacunas no direcionamento de ações para crianças e adolescentes em situação de rua:

- O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006);
- A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009);
- A Política Nacional para a População em Situação de Rua (2009).

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária refletiu sobre alguns temas importantes¹⁵⁸ e apresentou propostas operacionais que levaram em consideração esses temas. Com relação à situação de rua, muito pouco foi discutido em relação às outras temáticas, o que também demonstrou a carência de dados do território usado, como foi discutido no capítulo 2 deste trabalho.

Notamos que no Plano Municipal, a situação de rua de crianças e adolescentes muito pouco é mencionada. No item que prevê o diagnóstico da situação de crianças e adolescentes no município é elencada a situação de rua como um dado quantitativo a ser verificado. Nos eixos operacionais, a exemplo do que consta no Plano Nacional, podemos verificar apenas:

¹⁵⁸ Conforme abordado no capítulo 2 deste trabalho, o Plano refletiu sobre a situação de famílias com crianças e adolescentes, trabalho infantil, crianças e adolescentes em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, crianças e adolescentes desaparecidos, violência doméstica, e situação das entidades de abrigo.

Quadro 3.4 – Eixos operacionais do Plano Municipal

Objetivos	Ações
1. Aprofundamento do conhecimento em relação à situação familiar das crianças e adolescentes em seu contexto sociocultural e econômico identificando os fatores que favorecem ou ameaçam a convivência familiar e comunitária	1.2. Realizar pesquisas sobre a convivência familiar e comunitária e/ou em <u>situação de rua</u> de criança e adolescente, comparando situações de manutenção ou fortalecimento de vínculos com outros, de seu enfraquecimento ou ruptura, assim como aproveitamento de pesquisas já existentes
3. Ampliação da oferta de serviços e programas intersetoriais para atendimento a famílias em situação de vulnerabilidade	3.6. Ampliar programas e ações que assegurem o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária, segundo a <u>Política Nacional para a População de Rua</u>
6. Reordenamento dos serviços de Acolhimento Institucional	6.2. Realizar busca ativa de responsáveis por crianças e adolescentes em Acolhimento Institucional e em <u>situação de rua</u>

Fonte: Campinas, 2011c. Elaboração própria.

Notamos os seguintes aspectos: as ações programadas expressam unicamente a realização de pesquisas; a ampliação de programas para que crianças e adolescentes tenham o direito à convivência familiar e comunitária no caso de famílias em situação de rua (como é apontado pela Política Nacional para a População de Rua); e a realização de busca ativa dos responsáveis pelas crianças em situação de rua.

Há um item no Plano Municipal que explica os serviços e programas de assistência social voltados para crianças e adolescentes. É possível verificar que não existe mais um Programa específico para crianças e adolescentes em situação de rua, diferentemente do que foi construído em Campinas a partir do ano de 2001. Vejamos:

Na Proteção Social Especial de Média Complexidade, a partir do ano de 2011, em consonância com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, os Programas de Enfrentamento à Violência Doméstica Contra Crianças e Adolescentes, de Enfrentamento à Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes, Erradicação do Trabalho Infantil e Programa de Apoio e Orientação Sócio Familiar passam a ser denominados como Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI potencializado junto à rede sócio assistencial. (CAMPINAS, 2011c, p. 16)

Nota-se que não há menção à situação de rua de crianças e adolescentes, ainda que até o ano de 2010 houvesse o Programa de Enfrentamento à Situação de rua de crianças e adolescentes¹⁵⁹. Ele tornou-se invisível.

No marco situacional do Plano Municipal, nos dados apresentados sobre violência contra crianças e adolescentes, encontramos a única menção à situação de rua, no seguinte trecho:

Em Campinas existe o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI, com capacidade de atendimento de 930 famílias, sendo 600 famílias no PAEFI – Famílias que tenham em sua composição crianças, adolescentes e jovens que vivenciam violações de direitos por ocorrência de: violência física, psicológica e negligência; **situação de rua** e mendicância, sem rompimento dos vínculos familiares e comunitários; abandono; vivência de trabalho infantil; violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar; e 330 famílias no PAEFI Violências Sexuais – Famílias que tenham em sua composição crianças e adolescentes que vivenciam violações de direitos por ocorrência de: Violência Doméstica Sexual contra Crianças e Adolescentes – VDSCCA e Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes – ESCCA. (CAMPINAS, 2011c, p. 15)

Desta forma, analisamos que a situação de rua de crianças e adolescentes, que já foi localizada neste município como uma área prioritária no direcionamento de ações e recursos municipais, atualmente está inserida no PAEFI, após os padrões instituídos pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009b), e perdeu significativamente sua visibilidade.

Relacionamos este fato à territorialização da norma e ao choque com as ações de revitalização urbana que se sobrepuseram às políticas sociais, fazendo com que crianças e adolescentes em situação de rua “desaparecessem” das ruas, dos dados, do programa que não foi mencionado.

Colabora com isso o fato de que a Política Nacional para Pessoas em Situação de Rua, embora institua importantes avanços, também não mencionou crianças e adolescentes.

Assim, percebemos que o Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, em 2011, refletiu a conjuntura da cidade, em que as recentes regulamentações federais se chocaram com os interesses locais de

159 Em 2010, de acordo com o Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social (SMCAIS) o Programa foi denominado “Programa de enfrentamento à situação de moradia na rua de crianças e adolescentes”. (CAMPINAS, 2011a).

limpeza urbana, produzindo uma distorção na implantação da norma, visto que provocou rupturas, fragmentações e novos deslocamentos de meninos e meninas.

Até o final do ano de 2011, a maior parte das crianças e adolescentes que estavam nas ruas até meados de 2010 não foram mais vistas pela região central da cidade e muito pouco pelos serviços que continuaram (e foram modificados) em seu funcionamento, os quais deveriam assistir a essa população.

Da política de assistência social permaneceram em funcionamento os abrigos – instituições de acolhimento – que são executados pela Instituição Padre Haroldo/APOT: O Pernoite Protegido e os abrigos especializados masculino e feminino. Estes três serviços sofreram transformações: o Pernoite Protegido passou a atender 24h ainda no ano de 2010, transformando-se em uma casa de passagem especializada, e sendo atualmente chamada de “Casa Verde”. Os abrigos especializados foram transformados em uma única “Casa de acolhimento” em 2011.

Tivemos a notícia da criação de um novo serviço específico de abordagem de rua, porém com uma ação incipiente visto a complexidade e demanda de atendimentos: foi iniciado com apenas dois educadores para atender a totalidade de crianças e adolescentes nas ruas (atualmente inseridas no trabalho infantil).

Da política de saúde permanecem funcionando os CAPS i.

Conforme relatado por profissionais que atuam nesta área, muitos dos meninos e meninas foram internados em instituições repressivas (como a Fundação CASA) e os que completaram 18 anos em penitenciárias da região de Campinas. Outros estão desaparecidos, provavelmente circulando em locais periféricos, nas zonas opacas da cidade, onde é difícil localizá-los. Conforme Raffestin: “Destruir ou apagar os limites antigos é desorganizar a territorialidade e, em consequência, questionar a existência cotidiana das populações” (RAFFESTIN, 1993, p. 173).

Consideramos que as ações ocorridas provocaram a circulação dos meninos de rua, deslocando-os para outros pontos, e fazendo com que muitos perdessem o acesso aos serviços dito públicos que deveriam cuidar dessa população. Faz sentido o questionamento de Santos (1998): “a mobilidade das pessoas é, afinal, um direito ou um prêmio, uma prerrogativa permanente ou uma *benesse* ocasional?” (SANTOS, 1998, p. 47).

Desta forma, ainda que o atual pressuposto normativo explicita a necessidade de ações contínuas e estáveis para a crescente racionalização do espaço no sentido de que todos os habitantes tenham direitos garantidos, o acelerado processo de produção normativa das políticas

sociais nos anos recentes colaborou para a criação e recriação de formas de ação diferenciadas, deixando, até o momento, de fora as crianças e adolescentes em situação de rua.

Essas normas desembarcaram em Campinas no mesmo momento em que a gestão municipal implementou as Operação Tolerância Zero que desagregou a situação até então existente.

Como consequência, qualquer pesquisa que seja realizada sobre crianças e adolescentes em situação de rua em Campinas a partir de 2011/2012 não verificará a mesma situação de rua, analisada na primeira parte deste trabalho. Consideramos que a territorialidade de crianças e adolescentes que usavam o espaço da rua foi transformada. Estamos diante de uma nova situação geográfica.

Alguns dados da conjuntura municipal são importantes para a compreensão desta nova situação geográfica.

O prefeito Hélio de Oliveira Santos foi cassado em agosto de 2011, tendo assumido temporariamente o vice prefeito Demétrio Vilagra (de agosto a outubro de 2011). Entretanto este também foi afastado, assumindo o então presidente da Câmara de Vereadores, Pedro Serafim Junior em outubro de 2011.

No mês seguinte o Tribunal de Justiça permitiu que Demétrio Vilagra retornasse ao cargo de prefeito, o que ocorreu então em novembro de 2011, porém este foi definitivamente cassado pela Câmara dos Vereadores em 26 de dezembro de 2011, ocasião em que assumiu definitivamente Pedro Serafim Junior.

Devido à proximidade das eleições municipais (que serão realizadas em outubro de 2012) o Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo decidiu pela eleição indireta (realizada pelos vereadores) para o “mandato tampão” até o final do ano de 2012. Desta forma a eleição ocorreu em abril de 2012, permanecendo no cargo de Prefeito Pedro Serafim Junior.

Este quadro de instabilidade política ocorreu após a descoberta de um amplo esquema de corrupção que veio à tona em maio de 2011, iniciada por denúncias de desvios de recursos públicos e fraudes em licitações da SANASA (Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A), mas que acabou atingindo diversas pastas da administração municipal.

O secretário de Cooperação nos Assuntos Jurídicos e também coordenador do COFISC e da Operação Tolerância Zero, Carlos Henrique Pinto, também passou a ser investigado devido às denúncias de extorsão de diversos empresários para livrá-los da fiscalização do programa.

Transcrevemos trecho de notícia da RAC – Rede Anhanguera de Comunicação de 16 setembro de 2011:

Nas investigações dos promotores do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), no Caso Sanasa, foram identificadas várias frentes de corrupção dentro da Prefeitura e, uma delas, envolvia diretamente o programa Tolerância Zero. Segundo relatório da Promotoria, integrantes do governo Hélio exigiam o pagamento de “taxas” para a liberação de alvarás e também para evitar a fiscalização e lacração dos empreendimentos. O nome de Henrique Pinto apareceu em escutas telefônicas feitas com autorização judicial como sendo um dos líderes do suposto esquema e também um “facilitador” no processo de concessão de alvarás (MORETO, Milene, 2011)

Cabe acrescentar que quando o vice-prefeito, Demétrio Vilagra assumiu o mandato, foi revogada a Operação Tolerância Zero, conforme anuncia nota da página do PT Campinas:

O Diário Oficial do Município de Campinas do dia 15 de setembro de 2011 trouxe a público o Decreto Nº 17.403, assinado no dia anterior pelo prefeito Demétrio Vilagra (PT), que revogou o Programa “Tolerância Zero”. Esta iniciativa, um dos primeiros atos do governo petista, foi comemorada por militantes dos direitos humanos da cidade, talvez os maiores críticos do famigerado programa, que tornou-se famoso em Campinas em função dos excessos cometidos pela polícia (BUENO, 2011?)

A notícia da Rede Anhanguera de Comunicação – RAC – de 16 setembro de 2011, sobre a extinção do Programa Tolerância Zero naquela ocasião, traz também a seguinte informação:

O Tolerância Zero foi criado pelo governo Hélio com objetivo principal de dar visibilidade ao então secretário de Cooperação nos Assuntos de Segurança Pública, Carlos Henrique Pinto, que chegou a se candidatar a deputado federal no ano passado, mas não conseguiu ser eleito (MORETO, Milene, 2011)

É importante analisar que foram realizadas investigações no que concerne às ações da Operação Tolerância Zero dirigidas às empresas e concessão de alvarás, entretanto não foi encontrada divulgação que remetesse à investigação das diversas violências cometidas contra as pessoas em situação de rua, crianças, adolescentes e adultos, nem das modificações no funcionamento dos serviços públicos e sequer sobre o fechamento da Casa Guadalupana em 2010.

Colaborando com a nossa análise, encontramos, no Plano Plurianual de Assistência Social do Município de Campinas¹⁶⁰, referente ao exercício 2010-2013, a seguinte prioridade:

dar ênfase à Proteção Social Básica, empregando todos os esforços administrativos, financeiros e orçamentários que possibilitem a redução dos índices dos fenômenos vivenciados pelas famílias nos territórios dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, nos territórios onde a cobertura é feita através dos Distritos de Assistência Social – DAS e da Rede Prestadora de Serviços do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. (CAMPINAS, 2010b, p.11)

Para justificar essa prioridade, foi apresentado um diagnóstico sobre as condições de vida das populações que vivem nas periferias pobres. De acordo com o exposto no Plano:

em abril de 2010, tínhamos 27.387 famílias inseridas no Programa Bolsa Família, do Governo Federal, 835 famílias no Programa Renda Cidadã do Governo Estadual, e 3.008 no Programa Renda Mínima, do Município, apontando a urgente necessidade de intensificar o acompanhamento destas famílias e das comunidades onde estão inseridas. (CAMPINAS, 2010b, p.06)

Compreendemos a necessidade de ser ampliado o atendimento da política de assistência social nas diversas regiões da cidade. Mas também analisamos em todo este trabalho as características dessa cidade corporativa e portanto sabemos que este investimento em infraestruturas sociais nas regiões pobres contribuirá também para os índices de melhora do “quadro” social que são utilizados nas ações do marketing urbano.

Além disso, considerando o papel do Estado, especificamente das “infraestruturas sociais” tratadas por Harvey (1990), analisamos que o momento atual da política social na cidade de Campinas é de “investimento” nos cidadãos que podem ser produtivos, e contenção àqueles que não servem mais à sociedade.

Esta situação geográfica é consonante com as reivindicações e denúncias atuais do Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), indicando o choque existente entre as conquistas federais e as políticas municipais.

160 O Plano Plurianual cumpre uma das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social (de 2003) tratando-se de “um instrumento de planejamento e gestão” (CAMPINAS, 2010b, p. 03) que permite o conhecimento das necessidades do município e define as prioridades para execução da política pública de assistência social.

Silveira (1999) acrescenta que “a situação reafirma a especificidade do lugar” (Silveira, 1999, p. 27). Neste sentido questionamos: que cidade é essa que está sendo redesenhada? É uma nova cidade, uma nova concepção de cidade ou está sendo reafirmada a mesma cidade?

Devido ao contexto político de Campinas, e pela recente produção normativa em nível nacional, arriscamos dizer que haverá, em breve, novas transformações no território usado por crianças e adolescentes em situação de rua.

Com relação ao contexto nacional, vimos que os recentes Planos federais têm proporcionado uma nova forma de fazer política. A Política Nacional para População em Situação de Rua está em plena implementação, o que significa que também tem sido monitorada e avaliada pelos órgãos federais, assim como os Planos interministeriais: Brasil Sem Miséria e “Crack, é possível Vencer!”.

Sobre as ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) voltadas às pessoas em situação de rua, através de levantamento de dados em fontes primárias¹⁶¹ foi possível compreender o panorama das diversas ações realizadas por este Ministério, desde 2004 até o presente momento. Há um esforço por parte do MDS em propiciar diretrizes nacionais para que o SUAS se estabeleça em infraestruturas e que os novos princípios sejam cada vez mais incorporados pelos municípios e estados.

Neste sentido compreendemos que o pacto federativo pressupõe um acordo entre os entes da federação e justamente aí se localiza a importância do ente federal, que tem direcionado este novo modelo de assistência social no país, a partir da destinação de recursos para ampliação de infraestruturas e do monitoramento das ações.

Também tem havido inúmeras ações e o aumento da destinação de recursos para a implantação do Centro POP, que é o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua, de acordo com a Tipificação. No entanto, essas ações são voltadas somente às pessoas adultas, como vimos, o que deixou lacunas importantes para as crianças e adolescentes que eram atendidas por um serviço semelhante que deixou de existir.

Até o presente momento, em termos federais, as crianças e adolescentes em situação de rua possuem as mesmas garantias que as demais crianças e adolescentes. No entanto há programas deste Ministério voltados à violência doméstica, a crianças desaparecidas, à exploração sexual e comercial. E no mesmo sentido, o nosso questionamento foi: se há uma

161 Realização de entrevista semiestruturada com assessor técnico do Departamento de Proteção Especial (DPSE), em janeiro de 2012.

Política Nacional que fundamenta as especificidades das pessoas em situação de rua, porque não incluir as crianças e adolescentes que possuem as mesmas especificidades?

Compreendemos que esta resposta está ainda sendo construída e há debates sendo feitos neste sentido. Dentro desta construção é importante considerar o papel dos movimentos sociais, pois o MNPR tem cobrado ações do governo federal, além de ocupar o espaço do Comitê Intersetorial instituído pela Política Nacional.

Por outro lado, o MNMMR, movimento representativo de meninos e meninas em situação de rua durante a década de 1980 e 1990 está enfraquecido nacionalmente, conforme verificamos no seguinte trecho de entrevista realizada com integrante do Movimento:

Na década de 90 são criados os conselhos de direitos e tutelares, e é criada toda uma estruturação institucional de um novo modelo de atenção. E aí a militância do Movimento vai sendo cooptada pra esses espaços institucionais. Ou como emprego, ou como militante que está indo pra espaços institucionais pra construir um desenho de atendimento do modelo. E aí o Movimento enfraquece, e a gente vê ao longo da década de 90 um enfraquecimento do Movimento como espaço de articulação e mobilização por conta da institucionalização dos militantes (Entrevista com membro do MNMMR, 16 de abril de 2012).

De acordo com a entrevista realizada, notamos que o movimento social MNMMR no decorrer dos últimos anos perdeu forças importantes, na medida em que grande parte das lideranças foram institucionalizadas. O entrevistado lembra que este é um processo que tem ocorrido com todos os movimentos sociais, a partir da década de 1990, e principalmente nos anos 2000.

Também houve uma reorientação nas ações do MNMMR que passou a atuar com capacitação de conselheiros, com formação, conforme apresenta o entrevistado:

o Movimento /.../ tem um processo de reorientação pra, ao invés de ir pro enfrentamento na garantia de direitos, vai fazer processo de formação de conselheiro de direitos e conselheiros tutelares, ou seja, o recurso que vinha, que era direcionado pra organização de meninos, para mobilização e para um movimento popular, é redirecionado pra institutos de capacitação, então o próprio Movimento se desfigura o que é a sua estratégia de atuação, muda de estratégia (Entrevista com membro do MNMMR, 16 de abril de 2012)

Além do enfraquecimento da articulação nacional e da reorientação das ações, é importante também considerar a perspectiva política deste movimento social, que se estabelece radicalmente contrário a atual discussão de garantia de direitos. Vejamos mais um trecho da entrevista:

Entrevistado: /.../ As estratégias de garantias de direitos já não dão conta das questões que a gente levanta com relação a esses meninos.

Pesquisadora: por exemplo?

Entrevistado: por exemplo, não faz sentido discutir com eles garantias de direitos.

Pesquisadora: com os próprios meninos, você está dizendo?

Entrevistado: com os próprios meninos, como a gente fazia no início dos anos 90, que tinha o Estatuto, mas tinha a prática do Código de Menores plenamente implantada. Hoje tem o Estatuto, a prática do Código de Menores plenamente implantada, só que tem uma fachada de implantação do Estatuto, então a discussão e a estratégia de atuação com os meninos hoje não é mais no campo da garantia de direitos porque está dado que garantir direitos não garante direitos. (Risos). A contradição é esta. Então a estratégia hoje não é mais ir atrás de garantia de direitos, a gente não quer mais instituição pra esses meninos, não quer mais escola, não quer mais abrigo, porque esses são espaços de violação de direitos. O que a gente trabalha com esses meninos hoje, ou o que a gente trabalharia se conseguisse acessar esses meninos, seria muito mais construir estratégias de circulação nas fissuras do sistema. É como não ser preso, como não ser abrigado, ta certo? Como não ser institucionalizado, muito mais do que garantir o direito à institucionalização. (risos). (Entrevista com membro do MNMMR, 16 de abril de 2012)

Neste sentido é possível compreender as diferentes atuações dos movimentos sociais de crianças e adolescentes (MNMMR) e adultos (MNPR) na relação com as discussões de garantias de direitos e na implementação de ações da política federal de assistência social.

Com relação às políticas de saúde, as recentes Portarias do Ministério da Saúde, lançadas após a instituição do plano de combate ao crack, apontam para uma nova política de tratamento para usuários de substâncias psicoativas, que atravessarão crianças e adolescentes em situação de rua.

Até o presente momento não há elementos que mostrem como está sendo a implementação dessas novas Portarias e Unidades de saúde nos municípios. Há receios, por parte da população em situação de rua, que representem retrocessos, se ampliarem a institucionalização arbitrária. No entanto, observamos também que a ausência de respaldo para desenvolver um projeto como a República Assistida em Campinas foi, aparentemente, solucionada a partir do posicionamento do Ministério da Saúde em instituir Unidades de Acolhimento também para adolescentes.

Desta forma, analisando os contextos nacional e municipais, é possível notar que há os dois lados da política pública. Ela pode representar a ampliação do acesso aos direitos sociais para as populações que historicamente não tiveram seus direitos garantidos, ou seja, representa um território mais acessível para as populações mais pobres. Não há como ser contrário a isso.

Por outro lado, carrega consigo o aumento da racionalidade no desenvolvimento das ações, e portanto tende à maior institucionalização, o que pode justamente representar a violação dos direitos fundamentais do ser humano.

Neste sentido, analisar o território usado pode nos trazer elementos para compreender esta contradição em curso. Vejamos uma ilustração recente que demonstra o choque entre diferentes racionalidades:

A cidade de Campinas tem respondido ao direcionamento do Plano de combate ao crack à sua maneira. Enquanto o governo federal segue pactuando o Plano “crack, é possível vencer!” com estados e municípios, em abril de 2012 Campinas lançou o Plano Municipal Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras drogas (PMIECrack) que prevê ações de diversas pastas para o enfrentamento à questão em Campinas. Desde então, tem havido diversas reuniões, fóruns e eventos sobre o assunto¹⁶². Ainda não é possível tecer reflexões se as ações deste Plano Municipal respeitarão as especificidades da população em situação de rua. A julgar pela Operação Tolerância Zero, última ação do governo municipal que transformou por completo o território usado por meninos e meninas em situação de rua, é preciso ter cautela.

Além disso, foram aprovadas duas Leis municipais também em abril de 2012 – a Lei nº 14.234 de 04 de abril de 2012 (CAMPINAS, 2012a) e a Lei nº 14.236 (CAMPINAS, 2012b) de 05 de abril de 2012. A primeira dispõe sobre implantação de campanha socioeducativa permanente para desestimular a prática de dar esmolas e conscientizar a população sobre os malefícios desta prática. A segunda proíbe a prática de atos que constituam obstáculo para o trânsito em vias urbanas, dispondo sobre o encaminhamento de população de rua e pessoas carentes que pratiquem tais atos às competências das entidades assistenciais – mais uma vez, como se o encaminhamento às entidades assistenciais resolvesse, por passe de mágica, o incômodo que as pessoas no espaço público geram.

É visível que a cidade segue se desenvolvendo através de políticas segregadoras, em que pessoas não podem *obstruir* vias públicas, e a publicidade dos empreendimentos imobiliários estão permitidos. Os meios de reprodução da segregação têm sido, infelizmente, institucionais e repressivos.

¹⁶²Durante o mês de maio encontramos duas notícias no site da Prefeitura Municipal de Campinas sobre o assunto que podem ser verificadas em: MALTA (2012); ALONSO e MALTA (2012).

A esse respeito, um direcionamento completamente oposto tem sido orientado pelo Ministério da Justiça. Em diálogo travado com representante do Ministério da Justiça, em janeiro de 2012, tivemos ciência dos acordos de cooperação SRJ/MJ nº 02/2010 e 03/2010, assinados em 23/12/2010 e publicados no Diário Oficial da União em 05 de janeiro de 2011, conforme apresentamos:

**SECRETARIA DE REFORMA DO JUDICIÁRIO
EXTRATOS DE ACORDO DE COOPERAÇÃO**

Partes: A União, representada pelo Ministério da Justiça, com interveniência da Secretaria de Reforma do Judiciário, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Espécie: Acordo de Cooperação SRJ/MJ nº 02/2010.

Objeto: Conjugação de esforços dos partícipes com o fim de desenvolver e estruturar o "Programa de Efetivação dos Direitos da População em Situação de Rua no Estado de São Paulo" a ser desenvolvido pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo com o apoio da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no sentido de proporcionar à comunidade abrangida informação e assistência jurídica, por meio de equipes interdisciplinares, com o objetivo de lhes assegurar a proteção de seus direitos e garantias fundamentais nos planos individual, coletivo e difuso.

Vigência: 23/12/2010 a 23/12/2011, podendo ser prorrogado nos termos legais;

Data da assinatura: 23/12/2010.

(BRASIL, 2011f)

Partes: A União, representada pelo Ministério da Justiça, com interveniência da Secretaria de Reforma do Judiciário, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e o Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais.

Espécie: Acordo de Cooperação SRJ/MJ nº 03/2010.

Objeto: Conjugação de esforços dos partícipes com o fim de desenvolver e estruturar o "Programa de Efetivação dos Direitos da População em Situação de Rua" a ser desenvolvido pela Defensoria Pública de todo o País com o apoio da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome no sentido de proporcionar à comunidade abrangida informação e assistência jurídica, por meio de equipes interdisciplinares, com o objetivo de lhes assegurar a proteção de direitos e garantias fundamentais nos planos individual, coletivo e difuso.

Vigência: 23/12/2010 a 23/12/2011, podendo ser prorrogado nos termos legais;

Data da assinatura: 23/12/2010.

(BRASIL, 2011g)

Estes acordos tratam da necessária aproximação das Defensorias Públicas para que a população em situação de rua tenha garantido os seus direitos nos municípios em que sofrem violências das mais diversas.

Também tivemos conhecimento da Portaria 53, de 21 de dezembro de 2011, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 2011i) que institui o grupo de trabalho para tratar da

capacitação de profissionais e gestores de segurança pública para atuação relacionada às pessoas em situação de rua.

Desta forma, em meio à divulgação pela grande mídia das violações de direitos praticadas contra os moradores de rua nas diferentes cidades brasileiras, e visto a institucionalização e repressão praticada pelos órgãos do Estado, o Ministério da Justiça principia algumas ações que vão ao encontro dos direitos humanos.

Verifica-se, assim, que há ações institucionais ocorrendo em diversas direções sendo tomadas pelos entes da federação. Neste sentido, enquanto o município de Campinas institucionaliza cada vez mais a rua como espaço de fluxos, e priva a circulação dos meninos e meninas, o governo federal tem assumido algumas posições que podem auxiliar a mudar esta situação futuramente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Campinas é uma cidade corporativa, como vimos no decorrer das fases analisadas no primeiro capítulo, e como tal tem privilegiado, em sua história, usos corporativos do território. Até a década de 1980 não foi possível fazer um enfrentamento quanto a isso e garantir direitos para a população segregada socioespacialmente, ao contrário, a pobreza urbana, a segregação socioespacial e a institucionalização dos pobres, dentre eles crianças e adolescentes, contribuíram para o processo de urbanização desta cidade.

O processo de redemocratização brasileira possibilitou o nascimento de políticas sociais que devem garantir direitos à população. A ampliação dessas políticas, a criação de planos nacionais interministeriais como o Brasil Sem Miséria e a Política Nacional para a População em Situação de Rua são elementos que têm modificado os conteúdos da pobreza urbana e do território brasileiro, o que merece destaque no atual período. Neste sentido, indicamos a pertinência de uma análise mais acurada em que o território revele os significados dessa transformação dos índices de pobreza.

Vimos que as normatizações sofreram adaptações, inclusive em seus princípios mais gerais, quando se territorializaram em Campinas. Essas normas atritaram com o território existente, o que provocou adaptações em sua execução ou até mesmo incoerências.

É o caso das recentes leis municipais que proíbem pessoas nos semáforos, ficando para os profissionais da segurança pública o papel de encaminhar aqueles que estiverem atrapalhando o trânsito para as políticas de assistência social.

Além de reeditar o binômio assistência-repressão, tantas vezes posto em prática na cidade de Campinas como pôde ser verificado, questionamos: onde foi parar o princípio da atual política de assistência social? Ela garantirá os direitos do cidadão, ou os direitos do tráfego que não pode ser obstruído? Parece-nos que o território como recurso fica evidente e, dentro dele, as políticas sociais permanecem adequando as pessoas aos seus objetivos e às suas lógicas de ação.

Além disso, tendo visto toda a produção cotidiana de escassez alimentada pelo mesmo tipo de urbanização e os efeitos de uma globalização perversa, surge outro questionamento: encaminhar as pessoas pobres ou que estão nas ruas para programas de assistência social resolverá imediatamente quais problemas?

Esses questionamentos permitem compreender que o sentido mais profundo das políticas sociais se perde na cidade corporativa. Contraditoriamente, elas acabam contribuindo ainda hoje para ampliar a segregação, a seletividade do espaço e do direito, reproduzindo a criminalização da pobreza, quando passam a funcionar em função do território como recurso e não mais como abrigo.

É possível afirmar que as inúmeras transformações ocorridas nos últimos dez anos em Campinas provocaram, na realidade, maiores incertezas na vida de crianças e adolescentes e daqueles que hoje já atingiram a maioria em situação de rua. Os meninos e meninas são quase que arremessados, de um local a outro da cidade, de um serviço a outro, de uma política a outra.

Além disso, a espetacularização dos meninos de rua durante a década de 1980 chamou a atenção dos meios de comunicação, de organismos nacionais e internacionais sobre a situação brasileira de pobreza, mas atualmente, esse dado se contrapõe com a falta de políticas direcionadas a essas pessoas, que muito pouco são mencionadas. Onde foram parar as crianças e adolescentes em situação de rua?

Vimos que as regulamentações federais de funcionamento dos serviços de assistência social, de saúde, e da Política Nacional para População em Situação de Rua, até o momento da finalização desta pesquisa, não alcançaram as crianças e adolescentes em situação de rua de Campinas, em sua interpretação e execução.

Constatamos que os vazios deixados sobre o tema da criança e adolescente em situação de rua nas recentes regulamentações federais contribuíram para que, em Campinas, no contexto do aprofundamento da venda da cidade, os fixos e fluxos sociais fossem – mais uma vez – modificados. Isso gerou uma atualização significativa nas rupturas e fragmentações, consequentemente no uso do território por meninos e meninas em situação de rua.

Por isso, não acreditamos que esta questão social tenha sido enfrentada adequadamente e não exista mais. Por um lado, não é possível participar do consenso de que a existência de meninos e meninas nas ruas de Campinas possa ser resolvida efetivamente com ações higienistas. Por outro lado, assumir uma posição radicalmente contra o Estado e as políticas sociais, tendo visto somente seus efeitos mais perversos na cidade corporativa, também significa ampliar as lacunas existentes.

O que constatamos foi que infelizmente, ao menos em Campinas, pela ausência de ações protetivas, restou aos meninos e meninas em situação de rua a contenção do Estado repressivo, ou

a expulsão para as periferias, para os locais onde não incomodam tanto. Entendemos com isso que o que houve foi a criação de uma nova situação geográfica (SILVEIRA, 1999) nas ruas da cidade.

Neste sentido, localizamos aí uma repetição do movimento da cidade corporativa e fragmentada que analisamos no decorrer de todo trabalho: em menor ou maior grau, as populações pobres são retiradas, expulsas e contidas nas regiões mais distantes do conhecido “centro” da cidade.

Por isso, enfatizamos que crianças e adolescentes em situação de rua precisam ter garantidas, em regulamentações federais, o desenvolvimento de ações que levem em conta a suas especificidades para que tenham acesso real aos direitos relativos à saúde, à proteção, à educação, à convivência familiar e comunitária, dentre tantos outros direitos.

Ao mesmo tempo, é necessário fortalecer as instituições do lugar, os movimentos sociais ou movimentos de resistência que têm papel significativo de cobrar do poder público que este não proteja somente o mercado investidor e as empresas que podem fazer publicidade no semáforo. Todos devem ser protegidos. É preciso considerar o território como um espaço banal, espaço de todos.

Neste sentido, também é preciso aprimorar o pacto federativo. Se há esforço para enfrentar a pobreza, e para garantir que as pessoas vivam melhor e com acesso aos direitos de cidadania – como tem sido divulgado como “marca” do atual governo federal – é necessário que o monitoramento dos entes federados que recebem cofinanciamento da esfera federal seja mais criterioso. Esse monitoramento não pode ser essencialmente quantitativo, posto que, a lógica essencialmente quantitativa longe de melhorar as reais condições de vida dessas pessoas, as degradam cada vez mais; configurando-se como uma política de enfrentamento dos pobres e não da pobreza.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, M. V. **Território usado e saúde Respostas do Sistema Único de Saúde à situação geográfica de metropolização em Campinas – SP**. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. FFLCH/USP. São Paulo, 2006.
- ALMEIDA, Letícia Núñez. **Tolerância Zero ou Nova Prevenção: a experiência da política de segurança pública do município de Porto Alegre – RS**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Porto Alegre, 2007.
- ALONSO, Bel Buzzo e MALTA, Jacqueline. Encontro visa novas estratégias de combate ao crack e outras drogas. **Notícias**. 31 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=13385>. Consultado em 13/07/2012.
- ANTAS Jr., Ricardo Mendes. **Território e Regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005.
- ARROYO, Mónica. A economia invisível dos pequenos. In: **Le Monde Diplomatique Brasil**. Ano 2, nº 15, outubro de 2008.
- BADARÓ, Ricardo. **Campinas, o despontar da modernidade**. Campinas: Unicamp; CMU, 1996.
- BAENINGER, Rosana. **Espaço e Tempo em Campinas: migrantes e a expansão do pólo industrial paulista**. Campinas: Ed. Unicamp, 1996.
- BAPTISTA, Myrian Veras. Um olhar para a história. In: Myrian Veras Baptista (ORG). **Abrigo: comunidade de acolhida de socioeducação**. São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006.
- BEHRING, Elaine R. Política Social no contexto da crise capitalista. In CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BELLI, Benoni. **Violência, tolerância zero e democracia no Brasil: paradoxos da década de 90**. Brasília: UnB, 2003
- BISNETO, Victor Begeres. **Formação Territorial e Planejamento Urbano Por um uso mais solidário do território de Campinas**. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. 2009.
- BOTIN, Livia Maria. **Trajetórias cruzadas: meninos (as), moleques e juizes em Campinas (1866-1899)**. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2007.
- BOSCHETTI, Ivanete. A política de seguridade social no Brasil. In CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm
- _____. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. 1990a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm
- _____. Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. **Lei Orgânica da Saúde**. 1990b. Disponível em: portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/lei8080.pdf
- _____. Decreto nº 794, de 05 de abril de 1993. Estabelece limite de dedução do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, correspondentes às doações em favor dos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente. 1993a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0794.htm

- _____. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. 1993b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm
- _____. Ministério da Saúde. Portaria nº 336/GM, de 19 de fevereiro de 2002. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Portaria%20GM%20336-2002.pdf>
- _____. Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS/ 2004 e Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, 2005.
- _____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília: Conanda, 2006.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação e Meta Instituto de Pesquisa e Opinião. **Pesquisa Nacional sobre a População de Rua**. Sumário Executivo. Brasília, 2008.
- _____. Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2009. Dispõe sobre a adoção; altera a Lei 8.069 de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente. 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, Brasília, 2009b.
- _____. Decreto-Lei nº 7.053/2009, de 23 de dezembro de 2009. **Política Nacional para a População em Situação de Rua**. Brasília, 2009c.
- _____. Decreto nº 7.179, de 20 de maio de 2010. Institui o **Plano Integrado de Enfrentamento ao Crack e outras Drogas**. 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7179.htm
- _____. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.841, de 20 de setembro de 2010. 2010b. Disponível em: [http://www.saude.mt.gov.br/upload/legislacao/2841-\[3906-071010-SES-MT\].pdf](http://www.saude.mt.gov.br/upload/legislacao/2841-[3906-071010-SES-MT].pdf)
- _____. Ministério da Saúde. Portaria nº 2.842, de 20 de setembro de 2010. 2010c. Disponível em: <http://www.brasilsus.com.br/legislacoes/gm/105512-2842.html>
- _____. Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS nº 7, de 22 de novembro de 2010. 2010d. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao-2011/instrucoes-operacionais/2010/Instrucao%20Operacional%20Conjunto%20SNAS%20e%20Senarc%20no%2007%20de%202010.pdf/view?searchterm=>
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 843, de 28 de dezembro de 2010. 2010e. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/portarias/2010/MDS%20Portaria%20no%20843%20de%2028%20de%20dezembro%20de%202010%20-Creas%20e%20Creas%20Pop-%20-%20Parte%20L.pdf>
- _____. **Crack, é possível vencer 2011-2014**. 2011a. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack/publicacoes/crack-e-possivel-vencer-1>
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno Assistência Social**. Brasília, 2011b.

- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social. **Caderno SUAS – V: Financiamento da Assistência Social no Brasil**. Brasília, 2011c.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Inclusão das Pessoas em Situação de Rua no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. SUAS e População em Situação de Rua**. Volume 1. Brasília, 2011d.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro POP. SUAS e População em Situação de Rua**. Volume 3. Brasília, 2011e.
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. Acordo de Cooperação SRJ/MJ nº 02/2010. Diário Oficial da União de 05 de janeiro de 2011. 2011f.
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. Acordo de Cooperação SRJ/MJ nº 03/2010. Diário Oficial da União de 05 de janeiro de 2011. 2011g.
- _____. Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011. 2011h. Institui o **Plano Brasil Sem Miséria**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria nº 177, de 16 de junho de 2011. 2011i. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2011/Portaria%20no%20177%20-%20MDS%20%20de%20%2016%20de%20junho%20de%202011.pdf>
- _____. Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011. 2011j. Altera a Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm
- _____. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Portaria nº 53 de 21 de dezembro de 2011. 2011l.
- _____. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. 2012a. Institui o **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm
- _____. Ministério da Saúde. Portaria nº 121, de 25 de janeiro de 2012. 2012b. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0121_25_01_2012.html
- _____. Ministério da Saúde. Portaria nº 130, de 26 de janeiro de 2012. 2012c. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0130_26_01_2012.html
- _____. Ministério da Saúde. Portaria nº 131, de 26 de janeiro de 2012. 2012d. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0131_26_01_2012.html
- _____. Ministério da Saúde. Portaria nº 132, de 26 de janeiro de 2012. 2012e. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt0132_26_01_2012.html
- _____. Resolução nº 3, de 1º de março de 2012. **Diário Oficial da União**, Seção 1, nº 57, de 22 de março de 2012. 2012f.
- _____. **Plano Brasil sem Miséria**: 1 ano de resultados. Maio de 2012. 2012g. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/arquivos/BSM.pdf>. Consultado em 16/06/2012.
- CAMPINAS. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de Gestão 2001**. Campinas, janeiro de 2002.
- _____. Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resolução nº 40/2003, de 06 de novembro de 2003. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/r40-06112003.htm>

- _____. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de Gestão da Assistência Social 2003**. Campinas, janeiro de 2004a.
- _____. **Campinas exclusão/inclusão social**. Campinas, 2004b.
- _____. **Matriz de Periodização de Campinas**. 1º Encontro Internacional A Metrópole e o Futuro: reconhecendo e planejando Campinas. Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente: Escritório de Planejamento da Cidade, 2004c. CD-ROM.
- _____. Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social. **Relatório de Gestão da Assistência Social 2005**. Campinas, dezembro de 2005.
- _____. **Plano Diretor 2006**. 2006. Disponível em <http://2009.campinas.sp.gov.br/seplan/publicacoes/planodiretor2006/pdfinal/cap1.pdf>, Consultado em 30/04/2012.
- _____. Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social. **Relatório de Gestão da Assistência Social 2006**. Campinas, janeiro de 2007.
- _____. Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho, Assistência e Inclusão Social. **Relatório de Gestão da Assistência Social 2007**. Campinas, dezembro de 2007.
- _____. **Campinas – Guia de Investimentos. Indicadores de Excelência**. Versão 2009. [2009?]a.
- _____. Decreto Municipal nº 16.823 de 27 de outubro de 2009. 2009b. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/dec16823.htm>
- _____. **Campinas – Guia de Investimentos. Indicadores de Excelência**. Versão 2010. [2010?]a. Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/Guia_Investimentos.pdf. Consultado em 15/07/12.
- _____. Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. **Plano Municipal de Assistência Social 2010-2013**. 2010b. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/cidadania/ATT00085.pdf>
- _____. Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência e Inclusão Social. **Relatório de Gestão da Assistência Social no município de Campinas – exercício 2010**. Campinas, março de 2011. 2011a.
- _____. Secretaria Municipal de Habitação. **Plano Municipal de Habitação de Campinas**, 2011b. Disponível em: <http://www.cohabcp.com.br/pmhab.pdf>
- _____. Prefeitura Municipal de Campinas e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**, 2011c. Disponível em: http://cmdca.campinas.sp.gov.br/uploads_manuais/documentos/plano_municipal_promocao_protecao_defesa_2011.pdf
- _____. Lei nº 14.234 de 04 de abril de 2012. 2012a. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei14234.htm>
- _____. Lei nº 14.236 de 05 de abril de 2012. 2012b. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei14236.htm>
- BUENO, Adriano. Tolerância zero com o Tolerância Zero. **Página 13**. <http://pagina13campinas.org/site/lista-artigos/77-artigos-tolerancia-zero>. [2011?]. Consultado em 18/11/2011.
- CANO, Wilson e BRANDÃO, Carlos A (coords). **A Região Metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2002.

- CASA GUADALUPANA, **Relatório Final**. Crianças e Adolescentes em Situação de Rua. Enfrentamento à Exploração Sexual Comercial de Crianças e Adolescentes. Junho de 2006 à Março de 2007. Campinas-SP.
- CLAVAL, Paul. **Epistemologia da Geografia**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2011.
- CFESS MANIFESTA. **Fundos de Solidariedade e a Refilantropização da Política de Assistência Social**. Conselho Federal de Serviço Social, Brasília, 2009.
- CORREA, R. L. Origem e tendências da rede urbana brasileira: algumas notas. In: **Trajétoérias geográficas**. 2ª ed, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- COSTA, Hernani Maia e CARVALHO, Miguel Henriques de. **A atuação do poder público municipal em Campinas na passagem da economia mercantil – escravista nacional para a economia exportadora capitalista (1850-1889)**. Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2008. Disponível em: <http://www.prp.unicamp.br/pibic/congressos/xvicongresso/paineis/034876.pdf>
- COSTA, Rogério H. da **O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" a multiterritorialidade**. 5. ed. rev. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- DaMATTA, Roberto. **A casa e a rua**. 4.ed. Rio de Janeiro, RJ: Editora Guanabara, 1991.
- DIAS, Leila C. Redes: emergência e organização. In: CASTRO, Iná Elias de, GOMES, Paulo Cesar da Costa, CORREA, Roberto Lobato (Orgs). **Geografia: Conceitos e temas**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2007
- DI GIOVANNI, Geraldo (coord.). **Trabalho infantil em Campinas**. Campinas, SP: UNICAMP. IE, 2002.
- FERREIRA, Tânia. **Os meninos e a rua; uma interpelação à psicanálise**. Belo Horizonte, MG: Autêntica/FUMEC, 2001.
- FERREIRA, William Rodrigues. **O espaço público nas áreas centrais: A rua como referência – um estudo de caso em Uberlândia – MG**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, 2002.
- FIORI, José L. O federalismo diante dos desafio da globalização. In: **A federação em perspectiva: ensaios selecionados / organizadores Rui de Britto Alvares Affonso, Pedro Luiz Barros Silva**. - São Paulo: FUNDAP, 1995.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 37. Ed. Petrópolis: Vozes, 2009
- FRANGELLA, Simone Miziara. **Capitães do asfalto: a itinerância como construtora da sociabilidade de meninos e meninas "de rua" em Campinas**. 1996. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.
- FRANGELLA, Simone Miziara. **Corpos urbanos errantes: uma etnografia da corporalidade de moradores de rua em São Paulo**. São Paulo, SP: Annablume: FAPESP, 2009.
- FURINI, Luciano Antonio. **Modernidade, vulnerabilidade e população de rua em Presidente Prudente (SP)**. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. Presidente Prudente, 2003.
- GRACIANI, Maria Stela S. **Pedagogia Social de Rua**. 3ª ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 1999.
- GREGORI, Maria Filomena. **Viração: experiências de meninos nas ruas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- GREGORI, Maria Filomena e PEREIRA, Cátia Aida. **Meninos de Rua e instituições: tramas, disputas e desmanche**. São Paulo/SP: Contexto, 2000.
- HARVEY, David. **Los límites del capitalismo y la teoría marxista**. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1990.

- HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola, 2005.
- IMPLOÇÃO da antiga rodoviária abre caminho para recuperação do Centro. **Notícia**. 28 de março de 2010. Disponível em: www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=1085. Consultado em 18/11/2011.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das cidades: 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- _____. **Sinopse do censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Comunicado nº 98** – 15 anos de Gasto Social Federal – Notas sobre o período de 1995 a 2009. 08 de julho de 2011. Disponível em: http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110708_comunicadoipea98.pdf
- _____. **Comunicado nº 138** – A dinâmica recente das transferências públicas de assistência e previdência social. 08 de março de 2012. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120308_comunicadoipea138.pdf
- JOÃO, do Rio. **A alma encantadora das ruas: crônicas**. São Paulo, SP: Companhia de Bolso, 2008.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- MAIA, Doralice Sátyro. A rua e a cidade. In: **Com Ciência – Revista eletrônica de jornalismo científico**, nº 88 - 10/06/2007. Disponível em: <http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=25&id=277>
- MALFITANO, Ana Paula S. **A tessitura da rede: Entre pontos e espaços. Políticas e programas sociais de atenção à juventude – a situação de rua em Campinas, SP**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2008.
- MALTA, Jacqueline. Secretarias apresentam ações para PMICrack até dia 20 de maio. **Notícias**. 07 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=12891>. Consultado em 13/07/2012.
- MARCÍLIO, Maria Luíza. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- MARTINS, José Pedro Soares. **Vocação solidária: flashes da história da assistência social em Campinas**. Campinas, SP: FEAC, 1998.
- MELGAÇO, Lucas de Melo. **A Geografia do Atrito Dialética espacial e violência em Campinas – SP**. Dissertação (Mestrado) Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, SP, 2005
- _____. A cidade e a negação do outro. In: **Com Ciência – Revista eletrônica de jornalismo científico**, nº 118 - 10/05/2010, in: <http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=56&id=709>
- MESTRE, Ana Paula. **Os usos do território e as políticas urbanas: o Jardim Campo Belo no Processo de fragmentação da cidade de Campinas**. Dissertação (Mestrado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, 2009.
- MORETO, Marina. **As privatizações e a alienação do território na América Latina: os casos de Chile, México, Argentina e Brasil**. Monografia de Conclusão de Curso de Graduação. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, 2005.
- _____. **A educação e a arte nos entrelugares da rua** – uma história de educadores e meninos de rua. Dissertação (Mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, 2011.
- _____. **A educação e a arte nos entrelugares da rua**. Educação Temática Digital. Campinas, v.12, n.2, p.122-137, jan./jun. 2011. Disponível em: http://www.fae.unicamp.br/revista/index.php/etd/article/view/2304/pdf_76

- MORETO, Milene. Programa Tolerância Zero é extinto em Campinas. **Agência Anhanguera de Notícias**. 16 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.rac.com.br/noticias/campinas-ermc/97975/2011/09/16/programa-tolerancia-zero-e-extinto-em-campinas.html>. Consultado em 18/11/2011.
- MORRE um dos moradores de rua queimados por grupo de jovens no DF. **Folha de São Paulo**. Brasília/DF e São Paulo/SP. 26 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1053771-morre-um-dos-moradores-de-rua-queimados-por-grupo-de-jovens-no-df.shtml>. Consultado em 10/06/2012.
- NOVA Rodoviária completa dois anos com mais de 8 milhões de passageiros. **Notícia**. 02 de junho de 2010. Disponível em: www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=1846. Consultado em 18/11/2011.
- OLIVEIRA, Edmar. **Estamos usando crack**. [2010?] Disponível em: <http://falarua.org/index.php?display=journal&id=188>. Consultado em 16/06/2012.
- PELOGGIA, Natália. **Princesa D'Oeste: Prefeitura e Sanasa entregam obras anti-enchentes e de revitalização**. 07 de dezembro de 2006. Disponível em: http://2009.campinas.sp.gov.br/noticias/?not_id=1&sec_id=&link_rss=http://2009.campinas.sp.gov.br/admin/ler_noticia.php?not_id=14522. Consultada em 15/07/12.
- PENTEADO, Ana T. C. **Crianças e Adolescentes em Situação de Rua**: desafios à convivência familiar e comunitária. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, 2004.
- _____. **A circulação de crianças e adolescentes em situação de rua e a rede de serviços na cidade de Campinas / SP**: possibilidades e limitações das políticas sociais. Monografia de curso de especialização apresentada ao Departamento de Serviço Social - SER/IH da Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- PENTEADO, Ana T. C. & MORETO, M. **A Interação de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua com a Casa Guadalupana e com a Rua**. Artigo apresentado no VIII Simpósio CEFAS e Jornada FLAPAG. 2007. In http://www.cefass.com.br/publicacoes/VIII_simposio.pdf p. 147- 156
- PEREIRA, Evelyn Andrea Arruda Pereira. **A empresa e o lugar na globalização**: a “responsabilidade social empresarial” no território brasileiro. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. 2007.
- PRÉDIO da antiga rodoviária e construção inacabada serão implodidos. **Notícia**. 22 de março de 2010. Disponível em: www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=1007. Consultado em 18/11/2011.
- POLÍCIA do DF identifica acusados de incendiar moradores de rua. **Último Segundo Brasil**. 06 de março de 2012. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/brasil/policia-do-df-identifica-acusados-de-incendiar-moradores-de-rua/n1597666960967.html>. Consultado em 10/06/2012.
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Editora Ática, 1993.
- RAICHELIS, Raquel. O Trabalho do Assistente Social na Esfera Estatal. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. A natureza do poder: técnica e ação social. In: **Interface comunicação, saúde, educação**, v.4, n.7, p. 13-24, 2000
- _____. O direito de ir e vir no espaço urbano: a privatização do acesso. In: **Boletim do Laboratório da Conjuntura Social: Tecnologia e Território (LASTRO/IPPUR-UFRJ)**. Informativo, Ano VII, n.11. Rio de Janeiro, outubro, 2004a.
- _____. Oriente Negro. In: **Cadernos PPG-AU/FAUFBA**. Ano 2, número especial. Salvador: 2004b.
- _____. **Dimensões culturais da ilegalidade**. 2005b (mimeo)

- _____. Outros territórios, outros mapas. OSAL: **Observatório Social de América Latina**. Año 6 no. 16 (jun. 2005-). Buenos Aires : CLACSO, 2005
- _____. Território usado e humanismo concreto: o mercado socialmente necessário In: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina** - 20 a 26 de março de 2005. Universidade de São Paulo.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres et al. **Por uma cartografia da ação**: Pequeno ensaio de método. Cadernos IPPUR, v.15/16, n.2/1, AGO/Jul, 2001/02
- RIBEIRO, Miguel Ângelo. Territórios da prostituição nos espaços públicos da área central do Rio de Janeiro. In: **Revista Território**, ano I, nº 1, 1996.
- _____. Prostituição de rua e turismo em Copacabana – a Avenida Atlântica e a procura do prazer. In: **Revista Território**, ano II, nº 3, 1997.
- RIZZINI, Irene (coord). **Vida nas ruas**: crianças e adolescentes nas ruas: trajetórias inevitáveis? Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2003.
- SACK, Robert David. O significado de territorialidade. In: DIAS, Leila C., FERRARI, Maristela (orgs). **Territorialidades humanas e redes sociais**. Florianópolis: Insular, 2011.
- SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação socioespacial como teoria e como método. In: **Boletim Paulista de Geografia**. São Paulo, FFLCH, nº 54, 1977.
- _____. Da política dos estados à política das empresas. In: **Cadernos do Legislativo de BH**, 1997
- _____. **O espaço do cidadão**. 4ª edição. São Paulo: Nobel, 1998. [1987].
- _____. **Por uma outra globalização**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. **A Natureza do Espaço**: Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.
- _____. **Economia Espacial**: críticas e alternativas. 2ª Ed. São Paulo: Edusp, 2003 [1979].
- _____. **O retorno do território**. OSAL: Observatorio Social de América Latina. Año VI, nº 16. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- _____. Por uma epistemologia existencial. In: LEMOS, A. I. G.; SILVEIRA, M. L. & ARROYO, M. (orgs). **Questões territoriais na América Latina**. 1ª Ed. – Buenos Aires: CLACSO; São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.
- _____. **Pobreza Urbana**. 3. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009a [1978].
- _____. **Metrópole Corporativa Fragmentada**: o Caso de São Paulo. 2. ed. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2009b [1990].
- _____. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2009c [1993].
- _____. O Lugar e o Cotidiano. In: SANTOS, B. S. & MENESES, M. P. (orgs). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro, Record, 2001.
- SEMEGHINI, Ulysses Cidade. **Do café à indústria**: uma cidade e seu tempo. Campinas, SP: UNICAMP, 1991.
- SEPLAMA. **Plano de Requalificação da Área Central de Campinas** – Versão Preliminar. Campinas: 2002

- SILVA BERNARDES, Adriana Maria. As grandes cidades e o período popular da história. In: M. A. Silva; R. Toledo Jr; C. C. S. Dias. (Org.). **Encontro com o pensamento de Milton Santos**. 1 ed. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 2005, v. 1, p. 171-185.
- SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil 1995-2005**. 2006. 220 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília.
- SILVA, Roberto da. **Os filhos do governo**; a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas. São Paulo, SP: Ática, 1997.
- SILVEIRA, María Laura. Uma situação geográfica: do método à metodologia. In: **Revista TERRITÓRIO**, ano IV, nº 6, jan/jun. 1999
- _____. Por um conteúdo da reflexão epistemológica em geografia. In: Souza, Álvaro José de, (Org). **Paisagem território região**: em busca da identidade. Cascavel: EDUNIOESTE, 2000.
- _____. Ao território usado a palavra: Pensando princípios de solidariedade socioespacial. In: VIANA, Ana Luiza d'Ávila (Orgs). **Saúde, desenvolvimento e território**. São Paulo: Aderaldo e Rothschild, 2009.
- _____. Novos aconteceres, novas territorialidades. In: DIAS, Leila C., FERRARI, Maristela (orgs). **Territorialidades humanas e redes sociais**. Florianópolis: Insular, 2011.
- SMITH, Neil. “Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção de escala geográfica.” In: Antonio A. Arantes (ORG). **O espaço da diferença**. Campinas – SP: Papyrus, 2000.
- SOMBINI, Eduardo A. W. **Habituação e projetos contemporâneos de refuncionalização de centros urbanos**: o centro histórico de Campinas. Relatório final de Iniciação Científica, IG, Unicamp, 2008.
- SOUZA, Maria Adélia. Revitalização de Centros Urbanos: conceitos e abrangências. In: **Recife, Cidadania e Revitalização**, 1993, Recife. Memória do Seminário. Recife: Prefeitura da Cidade de Recife, 1993.
- _____. Cidade: Lugar e Geografia da Existência. In: Conferência elaborada para o **5º Simpósio Nacional de Geografia Urbana**, Salvador, Bahia, 1997
- SOUZA, Maria Adélia A. (orgs). **A metrópole e o futuro** - refletindo sobre Campinas. Campinas, Territorial, 2008.
- SOUZA, Martha Coelho de. **A assistência social na Prefeitura Municipal de Campinas e o diálogo com a saúde**. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Médicas, 2005.
- SPOSATI, Aldaíza. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo, SP: Cortez, 1988.
- TOLERÂNCIA Zero realiza primeira operação `Bom dia morador de rua em 2010. **Notícias**. 19 de janeiro de 2010. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/noticias-integra.php?id=445>. Consultado em 18/11/2011.
- VAINER, Carlos. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos, MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único** - desmanchando consensos. Editora Vozes, Petrópolis, 2002.
- VALLAUX, Camille. **El Suelo y el Estado**, Madrid: Daniel Jorro Editor, 1914.
- VANGRELINO, Ana Cristina dos S. **Processos de Formação de Educadores Sociais na área da Infância e Juventude**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de São Carlos, 2004.
- WACQUANT, Loic. Dissecando a ‘tolerância zero’. In: **Le Monde Diplomatique** – Brasil. Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=501&PHPSESSID=e982d772e136b75d3fac6b3715d1e5c5>
- WENDEL, Travis; CURTIS, Ric. **Tolerância Zero** – a má interpretação dos resultados. In: Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, ano 8, n. 18, 2002.

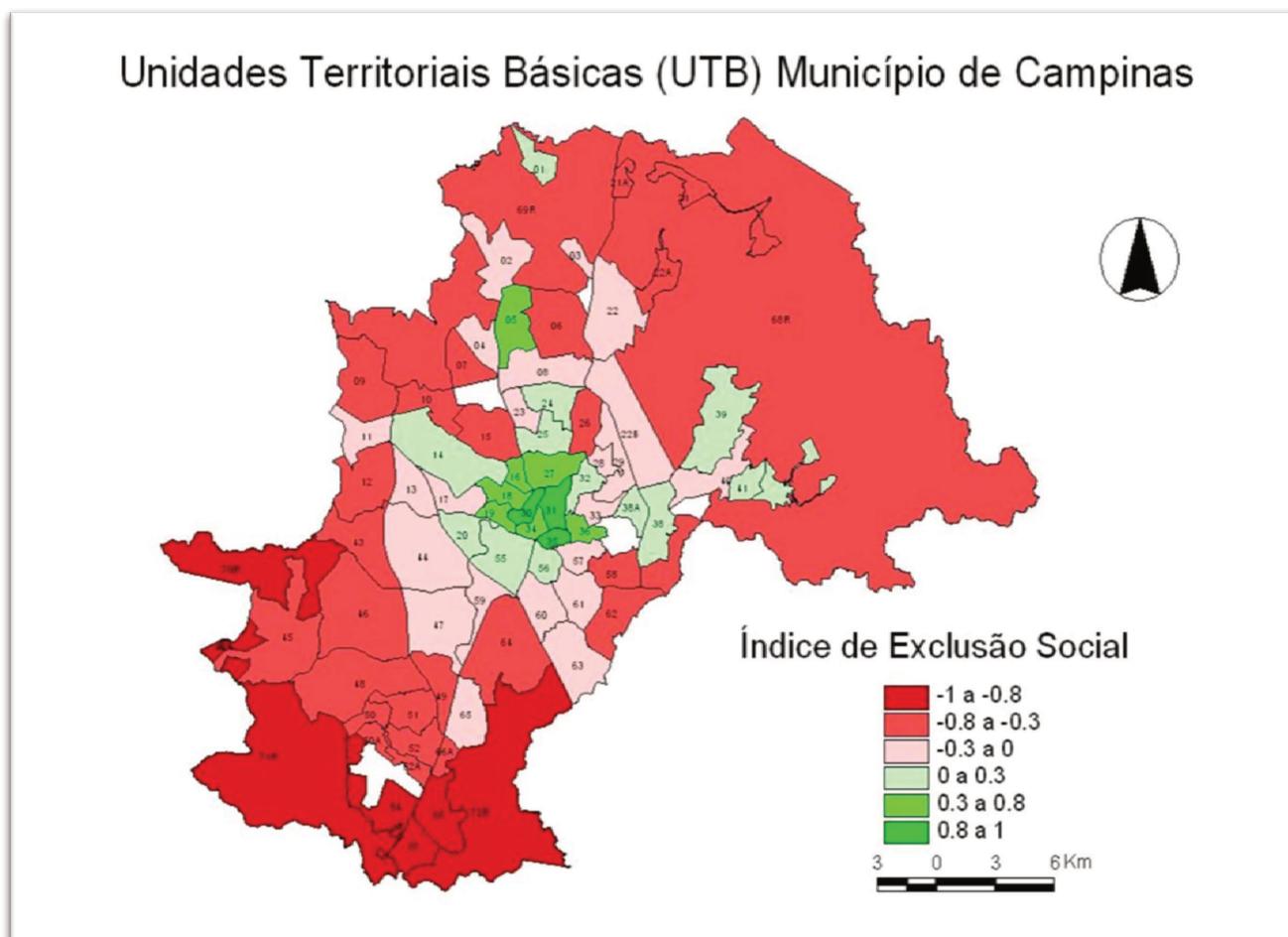
YÁZIGI, Eduardo. **O mundo das calçadas:** por uma política de espaços públicos em São Paulo. Tese (Livre-Docência) Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. 1997.

LISTA DE SITES CONSULTADOS

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/index.php?group=1>
<http://pro-memoria-de-campinas-sp.blogspot.com.br/>
<http://www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack/noticias/alagoas-e-maceio-iniciam-aco-es-do-programa-crack-e-possivel-vencer>
<http://www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack/noticias/pernambuco-recebe-r-85-milhoes-para-programa-contr-crack>
<http://www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack/noticias/plano-crack-e-possivel-vencer-pretende-aumentar-oferta-de-tratamento>
<http://www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack/noticias/plano-crack-ministerio-lanca-edital-de-chamamento-para-a-selecao-de-projetos>
<http://www.brasilemmiseria.gov.br/apresentacao>
http://www.campinas.sp.gov.br/governo/cultura/simbolos_municipais/brasao.php
<http://www.campinas.sp.gov.br/prefeitura/>
<http://www.campinas.sp.gov.br/sobre-campinas/guia-de-investimento.php>
<http://www.campinas.sp.gov.br/toleranciazero/sobre-o-tolerancia-zero.php>
<http://www.criancanaoederua.org.br/forum01.html>
<http://www.franciscanos.org.br/sefras/hanseniasse/colonia01.php>
<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>
<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2012/julho/censo-suas-2011-mostra-expansao-dos-servicos-em-todo-o-pais>
<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2012/marco/comite-interministerial-discute-violencia-contr-a-populacao-de-rua>
<http://www.promenino.org.br/default.aspx?tabid=77&conteudoid=c790eed4-7972-42f6-b83b-25298a4ea145>
<http://www.youtube.com/watch?v=gXuxg7OUIpc>
www.brasil.gov.br/enfrentandoocrack
www.campinas.sp.gov.br
www.falarua.org

ANEXO 1

ÍNDICE DE EXCLUSÃO SOCIAL – MAPA DA VULNERABILIDADE SOCIAL DA CIDADE DE CAMPINAS



Fonte: Campinas, 2004b, p. 116.

ANEXO 2

TRECHO DO PRONUNCIAMENTO DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA DILMA ROUSSEFF, 22/12/11

Eu vim aqui pra dizer pra vocês que é importantíssimo que o Brasil dê um passo à frente. E pra ele dar um passo à frente eu quero dizer que nós estamos abertos a toda essa pauta de discussões. Sobretudo nós estamos abertos a sistematicamente ouvi-los e procurar os melhores caminhos para auxiliá-los. O meu governo tem um compromisso com os catadores e com a população de rua. e esse compromisso, ele não é mais um compromisso do governo, ele não é isso, ele não é mais um. Ele é um compromisso principal do governo, porque nós temos de ter um país com 190 milhões de pessoas que tenham acessos e direitos iguais. Tenham acesso aos mesmos serviços, tenham cobertura e possam viver decentemente do seu trabalho. É isso que nós queremos pra esse país.

Quando a gente coloca: “Brasil: país rico é país sem pobreza” o que é que nós estamos querendo dizer com isso? Nós estamos querendo acabar com uma coisa que vem desde a escravidão. Que é uma visão que este país era feito pra poucas pessoas. Isso vem desde a escravidão que foi uma das questões mais centrais na visão que o Brasil teve contrário a si mesmo. Porque ao considerar que tinha pessoas cidadãos de primeira classe, e cidadãos de segunda classe, e aqueles que nem cidadãos eram, nós fizemos com o nosso país um pecado. Nós levamos o nosso país ao atraso. Porque a força deste país está não é no petróleo, não é no minério, não é que nós temos uma agricultura muito competitiva, nem que a nossa indústria é uma indústria bem desenvolvida. A força deste país está no fato de ter 190 milhões de habitantes. É aí que reside a força. E aí estão vocês.

É importantíssimo, é fundamental que vocês tenham condições, no caso específico dos catadores de material reciclável, que tenham renda decente, que tenham uma organização forte e que possam educar de forma cada vez melhor os seus filhos. Por isso o meu compromisso com vocês é o compromisso do meu governo com o Brasil.

Se eu fracassar nesse compromisso eu terei fracassado na minha missão. Agora eu juro pra vocês que eu farei o possível e o impossível pra que esse país, as populações que até então foram marginalizadas sejam de fato, a partir do final do meu governo, cada vez mais populações com direitos, com oportunidades, e sobretudo com alta auto estima, com uma elevada auto estima. E que saibam que todos nós temos de ter responsabilidade conosco mesmo, mas também com toda a sociedade. Daí porque eu quero dizer finalmente pra vocês que eu vim aqui hoje e hoje é um dia especial porque antecede o natal e antecede o ano novo. Nós sabemos que no Brasil o natal é uma hora em que todos nós reunimos as nossas famílias, ou os nossos amigos, ou então nos encontramos em algum lugar e de uma certa forma há um espírito de solidariedade, um espírito de fraternidade e de paz entre as pessoas.

Eu acredito que nós vamos ter que lutar muito em 2012 contra essa violência que atinge moradores de rua. Contra essa violência que leva a 42 – (faz todos lerem juntos) 142 mortes. Nós temos de fato esse compromisso, de lutar contra elas. De sermos, em conjunto um grupo determinado e o governo federal será assim um grupo determinado no combate a essas violências.

Fonte: Transcrição de vídeo gravado no evento de Celebração de Natal com os catadores de materiais recicláveis e com a população em situação de rua, ocorrido no dia 22/12/2011.

ANEXO 3

TRECHO DO PRONUNCIAMENTO DO MINISTRO DA SAÚDE ALEXANDRE PADILHA, 13/04/12

O crack hoje ultrapassou um perfil restrito de usuário. Saber lidar com esse novo desafio no campo da saúde, reconhecendo como epidemia, e sobretudo reconhecendo os desafios que traz para o campo da saúde é o primeiro passo para podermos vencer o crack.

O segundo passo é saber que ninguém vence o crack sozinho. Qualquer tentativa, ou do poder público, ou da sociedade, ou de algum nível da federação de forma isolada, não terá condições de enfrentar o crack. Por isso que esse segundo reconhecimento e essa parceria a partir do Plano lançado pela presidenta Dilma, nós estamos buscando construir com cada estado, com cada município desse país, e sobretudo uma parceria com o conjunto da sociedade que será decisivo pra vencermos o crack.

E o terceiro aprendizado é que toda situação que é muito diversa, que faz com que situações diferentes levem as pessoas por motivos diferentes a entrarem na dependência química, não pode ter como proposta de organização dos serviços um tipo único de equipamento de saúde ou um tipo único de equipamento de assistência social, não podemos cair num debate que por muito tempo existiu inclusive no campo da saúde pública de achar que o meu modelo, que o meu serviço de saúde, que o meu tipo de serviço de saúde é a melhor forma de enfrentar a situação de dependência química. Ou nós construímos uma rede, que eu falo de tipos de atendimentos diferentes pra situações e realidades diferentes ou nós não vamos dar conta da diversidade que é o crack no nosso país, no nosso estado, na nossa cidade, hoje.

E essa parceria é um passo importante pra fortalecer essa rede.

Fonte: <http://www.youtube.com/watch?v=gXuxg7OUlpc>

ANEXO 4

TRECHO DO PRONUNCIAMENTO DO MINISTRO DA JUSTIÇA JOSÉ EDUARDO CARDOZO, 13/04/12

Logo nos primeiros dias de governo, a Presidenta Dilma Rouseff deu uma orientação muito clara aos seus ministros, ela fixou as prioridades de governo, e uma dessas prioridades foi que o governo federal estabelecesse um plano, o mais forte possível, o mais eficaz possível, o mais vigoroso possível, para o enfrentamento do crack e de drogas ilícitas. E ela disse muito claramente, eu quero um plano que não seja só repressão, porque a questão das drogas não deve ser tratada só sob a ótica repressiva, que não seja só de prestação de serviço da saúde, porque isso também em si não é suficiente, e que também não seja um plano só de assistência social, eu quero um plano global, multidisciplinar, e deu essa tarefa a mim, ao Ministro Padilha, à Ministra Tereza Campello, à Ministra Gleisi Roffmann, nós debatemos bastante esse plano, foram muitas reuniões, Prefeito Eduardo Paes [do Rio de Janeiro], porque não é fácil fazer um plano com essa característica.

Em primeiro lugar porque é necessário integrar, no âmbito federal, órgãos distintos. Só o Ministério da Justiça tem vários órgãos diferentes que atuam nessa área, nós temos a Secretaria Nacional de Segurança Pública, cuja Secretária Regina Mix, está aqui presente com a força nacional, temos a Polícia Federal, temos a Polícia Rodoviária Federal, e temos a SENAD – Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas. Nem sempre esses órgãos, embora todos pertençam ao Ministério da Justiça, conseguem traçar políticas comuns, e nós tínhamos, que portanto, dentro do Ministério da Justiça fazer um esforço orgânico interno para integração.

Não bastasse isso, nós tínhamos que dialogar com muita proximidade e sintonia com o Ministério da Saúde, não bastasse isso, tínhamos que articular com o Ministério do Desenvolvimento Social, não bastasse isso, tínhamos que trabalhar muito próximo com a Secretaria Especial de Direitos Humanos, muito próximo a isso, também tínhamos que trabalhar com as Forças Armadas, porque falar de enfrentamento da droga, significa controle de fronteiras, e ora, essa situação portanto exigia um esforço e uma sinergia muito grande do âmbito federal, mas note-se, além dessa integração do âmbito federal, nós tínhamos claro que era impossível ter qualquer plano eficaz nessa área sem uma forte parceria com os estados e com os municípios, era impossível. Então, era um gigantesco processo de articulação, de sintonia, de combinação para o desenvolvimento de um plano. Esse era o primeiro problema.

O segundo problema estava claro que nós ao desenvolvermos esse plano, nós tínhamos que tratar a questão de capacitação, seja dos próprios agentes federais envolvidos, seja dos agentes estaduais, seja dos municipais, seja dos operadores do Direito. Há muito preconceito na questão das drogas. Há muito desconhecimento na questão das drogas. E isso inviabiliza medidas. Nós não temos, muitas vezes, na área da saúde, o Ministro Padilha pode confirmar isso, médicos, enfermeiros, operadores da área da saúde, que têm capacitação nessa área. Nós não temos policiais treinados para atuar nessa área. Nós não temos no mundo do direito, Senhor Procurador Geral, muitas vezes juízes, membros do Ministério Público, Advogados, Delegados, que tenham alguma reflexão sobre esse assunto. Então a questão da capacitação era de fundamental importância nesse processo.

Planos bonitos, desenhados no papel existem muitos, mas planos com boa gestão, com eficácia e aplicação efetiva, temos poucos nessa área. E a presidenta nos deu uma orientação muito firme: não podemos errar nessa execução. Por outro lado, também tínhamos claro um outro componente: ou a sociedade participa desse plano ou a sociedade vem conosco nesse plano, reconhecendo a importância do enfrentamento do crack e das outras drogas ilícitas, ou nós vamos estar chovendo no molhado. Nós precisamos integrar comunidades, ter parcerias com as entidades da sociedade civil, e foi aí então, que nós começamos a desenhar esse plano, que repito, nos consumiu muita energia na fase preparatória.

Fonte: <http://www.youtube.com/watch?v=gXuxg7OUlpc>

ANEXO 5

“ESTAMOS USANDO O CRACK”

Artigo publicado no Portal “Fala Rua”, disponível em: <http://falarua.org/index.php?display=journal&id=188>

Por Edmar Oliveira*

Estamos assistindo ao desmonte de um conjunto de políticas modernas e revolucionárias na área da Saúde Mental e a reimplantação de um modelo cruel e historicamente falido. Vamos olhar a questão por uma lente grande angular: setores hipócritas da sociedade, uma mídia alarmista e políticas públicas equivocadas (quando não intencionais) estão usando o crack para criminalizar a pobreza e atacar os bolsões de populações em situação de vulnerabilidade com o eufemismo do “acolhimento involuntário”. Construção inconciliável, que nós, os que trabalhamos no campo da Saúde Mental, sabemos ser falsa: ou bem o acolhimento é voluntário ou, se involuntário, aí não é mais acolhimento, e sim recolhimento.

Primeiro veio o ataque às “cracolândias” de São Paulo, depois adotado na Cidade Maravilhosa que precisa ser “higienizada” para os eventos do calendário esportivo mundial. E por imitação, começa a acontecer em outras metrópoles. A situação complexa dos bolsões de pobreza, com pessoas em situação de vulnerabilidade, não pode ser entendida de forma simplificada e menos ainda ser resolvida por atitudes apressadas. Para enfrentar a disseminação do uso de crack e outras drogas (o álcool, droga lícita permitida, e os solventes, vendidos para outros fins, estão associados ao crack, que quase nunca é consumido isoladamente), o Ministério da Saúde, através da sua Área Técnica em Saúde Mental, vinha adotando uma Política Nacional de Enfrentamento ao Álcool e outras drogas (PEAD) que previa uma complexidade de equipamentos comunitários, móveis e hospitalares.

São os Centros de Atenção Psicossocial para Álcool e outras drogas (CAPS ad como centro de acolhimento diurno ou com leitos funcionando 24 horas); aproximação aos Programas de Saúde da Família através dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (os NASFs);

Casas de Acolhimento Transitório (as CATs) para pessoas em situação de vulnerabilidade territorial; Consultórios de Rua, móveis, para o acolhimento e atenção dessas pessoas; Leitos Hospitalares de Referência nos Hospitais Gerais (sim, porque só neles podem ser tratados os agravos clínicos consequentes ao uso de drogas lícitas e ilícitas); além dos hospitais especializados.

Ou seja: a situação complexa do usuário deve ser atendida de forma também complexa, com um conjunto de dispositivos adequados a cada momento às necessidades do usuário. O leito comunitário do CAPS ad e o da Casa de Acolhimento Transitório não é o mesmo do Hospital Geral ou o do Hospital Especializado. Eles não competem entre si, mas são complementares, segundo a necessidade real psicológica e física do usuário a cada momento.

A política do recolhimento involuntário oferece apenas um dispositivo, a antiga e inadequada internação psiquiátrica, que a mesma política de Saúde Mental vinha combatendo por seu caráter repressivo e violador dos

direitos humanos. Esta forma não pode ser encarada como um tratamento adequado e resolutivo na nossa modernidade, mas apenas um retorno ao “tratamento moral” do começo da psiquiatria no século XVIII.

Assistir ao desmantelamento das políticas complexas, que ainda estavam em ritmo de implantação, para a recuperação de um modelo já condenado no século passado é um martírio que os militantes da construção da Reforma Psiquiátrica estão vivendo. A Reforma Psiquiátrica é um movimento que implantou dispositivos comunitários de Saúde Mental, reduzindo consideravelmente o uso do hospital psiquiátrico especializado. E pior é saber que o modelo da internação (na contramão da Reforma), proposto atualmente, condena à exclusão intencional, em nome do tratamento, populações vulneráveis que sofrem da epidemia de abandono social. E para as quais haveriam de ser implantadas políticas públicas sociais, educacionais, habitacionais e de emprego propondo a inclusão dessas pessoas que ficaram para trás no apressamento competitivo dessa sociedade.

Pois não é o crack a epidemia a ser enfrentada, mas o abandono de populações marginalizadas que não encontram lugar nessa sociedade do individualismo. Talvez por isso eles se juntam nos guetos, onde ainda encontram a solidariedade dos iguais, já que a sociedade não tem lugar para esta gente que não soube encontrar seu lugar. É a partir dos guetos, lugares que geralmente são depósitos de lixo, que os abandonados gritam à sociedade que são o lixo humano sobrando dessa sociedade egoísta. Um observador estrangeiro chamou esses lugares de “manicômios a céu aberto”. Correta observação. Eles estão presos à impossibilidade de pertencimento à sociedade moderna.

Voltando a olhar pela lente grande angular: não é pelo uso do crack que eles se encontram nestes lugares marginalizados a que chamam de “cracolândia”, mas por estarem nestes lugares em situação de vulnerabilidade e abandono é que – também – fazem uso do crack. Todos nós estamos “usando” o crack para esconder nossa sujeira debaixo do tapete.

**O psiquiatra Edmar Oliveira foi diretor do Instituto Nise da Silveira (RJ). É autor dos livros *Ouvindo Vozes Vieira & Lent*, 2009, RJ; e *von Meduna, Oficina da Palavra*, 2011, Pi, ambos sobre práticas em Saúde Mental. Este texto foi originalmente publicado em novembro de 2010, no blog de Flávio Campos.*

ANEXO 6

INFORMATIVO DO MANDATO DO VEREADOR SÉRGIO BENASSI PARA A REGIÃO DO BOTAFOGO – SETEMBRO DE 2009

vereador
Benassi

A FORÇA DA LUTA SOCIAL

DEMOLIÇÃO JÁ

Foto: A.C.Oliveira



O esqueleto ao lado da antiga rodoviária é uma chaga na região central de Campinas. Uma área nobre da cidade, que virou reduto de violência e tráfico de drogas. No passado, a Maternidade não conseguiu construir uma nova rodoviária. Agora, dá mostras que não vai encaminhar a contento um projeto de desenvolvimento desta área.

A população não pode esperar mais 30 anos para solução do problema. O esqueleto da Andrade Neves, hoje propriedade da Prefeitura, depois de uma ação contra os antigos empreendedores, está em frangalhos e não poderá ser utilizado. Exigimos demolição imediata do prédio e a apresentação de um empreendimento que revitalizará a região, com espaços comerciais, empresariais, culturais, de entretenimento e moradia.

Assine o nosso abaixo-assinado exigindo a derrubada do esqueleto da Andrade Neves. Entre nesta campanha para revitalizar a região do Botafogo. Saiba mais no telefone 3736-1740.

Denúncia de Benassi evita crime contra o consumidor

No dia 5 de agosto foi lacrado o prédio-esqueleto da Andrade Neves. A denúncia feita por Benassi à Prefeitura sobre a comercialização irregular de espaços para lojas chegou ao Procon, que comprovou a ilegalidade do empreendimento que não tinha alvará e fazia propaganda enganosa.

Enquanto não for derrubado o prédio-esqueleto e não for iniciado um novo empreendimento, a população fica à mercê da violência e de estelionatários em busca dinheiro fácil.

Por causa da denúncia de Benassi verificou-se que:

- 1 - A prefeitura é dona do prédio-esqueleto. A justiça deu posse à Administração por causa de uma dívida de R\$ 2 milhões de IPTU.
- 2 - Que o prédio foi desapropriado pela Prefeitura.
- 3 - Que o prédio está condenado e precisa ser demolido.
- 4 - Que não havia licença ou alvará de funcionamento para Estação Multishopping

vereador
Benassi

A FORÇA DA LUTA SOCIAL

Contato:
Câmara Municipal de Campinas
Gabinete 32
Avenida da Saúde, 1004
Bairro Fonte Preta
Telefone: (19) 3736-1740
benassi@sergiobenassi.com.br
www.sergibenassi.com.br

Informativo do mandato do vereador Sérgio Benassi para região do Botafogo - Setembro de 2009

CRACOLÂNDIA, NÃO! REVITALIZAÇÃO, SIM!

Está nas ruas a campanha "Cracolândia, não! Revitalização, sim!". Materiais de divulgação e ações efetivas do mandato de Benassi junto com o Idesc (Instituto de Desenvolvimento de Campinas), moradores e comerciantes do Botafogo chamaram a atenção das autoridades e conscientizam a população sobre a necessidade de se mobilizar para combater o crescimento do tráfico e consumo de drogas, prostituição, exploração de menores e mendicância, dando tratamento social e de segurança necessários para resgatar os direitos e promover a cidadania dos trabalhadores, moradores e circulantes da região.

Um abaixo-assinado foi espalhado por todos os comércios, casas e condomínios do bairro e entorno para reivindicar da Prefeitura, policiais e autoridades responsáveis medidas para acabar com os focos de delinquência. Por exemplo, demolindo os prédios públicos e privados que hoje servem de esconderijo para uso de crack e crimes. "Temos que atuar integralmente em quatro eixos principais: policiamento e combate ao tráfico e uso de drogas; enfrentar a mendicância com proteção social do Estado; demolição dos prédios degradados e sem uso social; e acabar com a clandestinidade nos comércios e estabelecimentos que são fachada para exploração da prostituição, exploração de menores e outros crimes", propõe o vereador Benassi.



Eixos de ação

- 1 - Combate ao tráfico e consumo de drogas.
- 2 - Proteção social para moradores de rua
- 3 - Demolição de prédios abandonados
- 4 - Acabar com a clandestinidade

Ação integrada pela revitalização

O movimento encampado pelo Idesc (Instituto de Desenvolvimento de Campinas), Associação de Moradores e Comerciantes do Botafogo) e o vereador Benassi já conquistou um grande avanço em unir as forças vivas da sociedade em defesa da revitalização.

PM, GM e Polícia Civil iniciaram ações conjuntas aliadas a órgãos municipais de fiscalização e promoção social para sufocar os pontos problemáticos da região central. Prédios abandonados, estabelecimentos suspeitos e locais frequentados por usuários de drogas serão investigados e fechados se verificadas irregularidades.

A intenção é realizar operações dia e noite para acabar com a Cracolândia instalada da região, dar amparo social a moradores de rua e trazer de volta a qualidade de vida para a região central. Mas para isso são necessárias outras ações, como o fim dos prédios abandonados e um empreendimento na área da antiga rodoviária.



Reunião no 8 BPMI



Ação no prédio da rua dr. Ricardo

Nossa luta já deu resultado no Guanabara

Quem não se lembra que a Cracolândia esteve instalada na antiga Estação Guanabara há alguns anos. Iniciamos uma luta ferrenha contra o abandono do local, pelo combate ao tráfico, exploração de menores, prostituição. Contamos com a mobilização popular. Pressionamos o Estado para dar destinação à área e fomos vitoriosos. Hoje a Estação Guanabara é um dos cartões de visita de Campinas.



Prédio restaurado e servindo para atividades culturais e educacionais.

Bandeiras em defesa da cidadania aprovadas em debate na ACL em julho

Segurança

- Fim dos pontos de tráfico e prostituição nos estabelecimentos comerciais e ruas.
- Mais policiamento diurno e noturno para prevenção e aumentar sensação de segurança
- Proteção dos patrimônios contra a pichação



Foto: Gil Ciria

Representantes de secretarias municipais, DPJ, AR-1, Setec, Emdéc, representantes da PM e Guarda Municipal participaram do debate público na ACL.

Reunião na ACL em julho deste ano



Clandestinidade

- Queremos fiscalização dos órgãos públicos em estabelecimentos que não cumpram a lei.
- Que os bons negociantes sejam valorizados.
- Defendemos padrões de qualidade para instalação de novos empreendimentos.

Proteção Social

- Atuação da Secretaria de Promoção Social para encaminhar mendigos para abrigos e usuários de drogas para tratamento.

Conservação

- Fazer ações e campanhas de recuperação dos prédios públicos e privados.
- Manutenção dos equipamentos públicos, como praças, calçadas e ruas.
- Demolição de prédios abandonados ou destinação correta de uso.

Resultados das ações de mandato:

- 1 - Limpeza do entulho do prédio da Encol na rua Comendador Luiz José Pereira de Queiroz, no Botafogo, e apoio aos ocupantes do local com auxílio-moradia.
- 2 - A demolição do prédio incendiado da rua Dr. Ricardo está sendo encaminhada. Uma empresa disponibilizou-se a fazer o trabalho gratuitamente.
- 3 - Impedimos que o esqueleto da Andrade Neves fosse transformado em projeto que traria mais degradação à região.

Entre nesta luta. Acesse e comente no blog <http://revitalizacao.wordpress.com>

Fonte: Informativo recolhido na rua.