

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

ANABELLA PAVÃO DA SILVA

**OS NOVOS “CAPITÃES DA AREIA” E A ATUALIDADE DO ESTADO PENAL:
Uma análise sobre os fundamentos históricos, políticos, econômicos, sociais e
culturais do Sistema Socioeducativo brasileiro**

**FRANCA
2020**

ANABELLA PAVÃO DA SILVA

**OS NOVOS “CAPITÃES DA AREIA” E A ATUALIDADE DO ESTADO PENAL:
Uma análise sobre os fundamentos históricos, políticos, econômicos, sociais e
culturais do Sistema Socioeducativo brasileiro**

**Tese apresentada à Faculdade de Ciências
Humanas e Sociais, Universidade Estadual
Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP,
campus de Franca, como requisito parcial para a
obtenção do título de Doutora em Serviço Social.**

**Área de concentração: Serviço Social: Trabalho e
Sociedade. Linha de Pesquisa: Serviço Social:
Mundo do Trabalho.**

**Orientadora: Prof^a. Dr^a. Neide Aparecida de Souza
Lehfeld.**

**FRANCA
2020**

S586n	Silva, Anabella Pavão da Os novos "Capitães da Areia" e a atualidade do Estado Penal: : Uma análise sobre os fundamentos históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais do Sistema Socioeducativo brasileiro / Anabella Pavão da Silva. -- Franca, 2020 560 f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca Orientadora: Neide Aparecida de Souza Lehfeld 1. Serviço Social e Adolescências. 2. Ato infracional. 3. Sistema Socioeducativo ao Adolescente. 4. Estado Capitalista. 5. Neoliberalismo. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

ANABELLA PAVÃO DA SILVA

**OS NOVOS “CAPITÃES DA AREIA” E A ATUALIDADE DO ESTADO PENAL:
Uma análise sobre os fundamentos históricos, políticos, econômicos, sociais e
culturais do Sistema Socioeducativo brasileiro**

**Tese apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade
Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, campus de Franca, como
requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Serviço Social.**

**Área de concentração: Serviço Social: Trabalho e Sociedade.
Linha de Pesquisa: Serviço Social: Mundo do Trabalho.**

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Neide Aparecida de Souza Lehfeld.

Banca Examinadora

Presidente: _____

**Prof^a. Dr^a. Neide Aparecida de Souza Lehfeld
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP/Franca**

1º Examinador: _____

**Prof^a. Dr^a. Eliana Mendes de Souza Teixeira Roque
Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP)**

2º Examinador: _____

**Prof^a. Dr^a. Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega
Universidade Federal de Goiás (UFG)**

3º Examinador: _____

**Prof^a. Dr^a. Maria Cristina Piana
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP/Franca**

4º Examinador: _____

**Prof^a. Dr^a. Adriana Giaqueto Jacinto
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais – UNESP/Franca**

Franca, 19 de março de 2020.

À memória das minhas avós, Lourdes Ferreira Pavão e Guilhermina Maria da Silva, dedico este trabalho na certeza da presença em espírito de vocês ao meu lado. A saudade somente cresce e a esperança de reencontrá-las em outras vidas também aumenta a cada dia. Amo vocês, minhas queridas avós.

À minha mãe, Vilma Aparecida Pavão da Silva, pelo seu amor, generosidade, sacrifícios e pelo grande ser humano que é. Mãe, a senhora é uma mulher incrível, um anjo que sempre cuida de mim, que chora quando choro e sorri quando sorrio. Sou grata por ter sido gerada em seu ventre e por ser a sua filha. Eu te amo!

Ao meu pai, José Luis da Silva, meu super-herói, trabalhador aguerrido que sempre lutou para cuidar de mim e de minha mãe. Obrigada por tudo, pelos sacrifícios, por abrir mão de seus sonhos para que eu pudesse viver os meus. A nossa relação não poderia estar melhor e isso me alegra muito. Te amo, pai!

Mãe, Pai, obrigada por serem presentes em minha vida, por se preocuparem comigo e por tudo que fizeram até hoje por mim. Mesmo em um corpo diferente, continuo a mesma pessoa que vocês deram a vida, cuidaram e educaram. Dedico esta tese e o meu título de Doutora a vocês, pois nada disso seria realidade sem a suas bênçãos, proteção e apoio. Amo vocês!

Aos meus anjos de quatro patas, Pierre (memória), Branca, Finn e Marx, pelo amor incondicional e por me trazerem alegrias todos os dias. Amo vocês!

A cada sujeito de pesquisa que, gentilmente participou deste estudo, a minha dedicatória e votos de força e de muita luta. Gratidão!

AGRADECIMENTOS

O meu processo de doutoramento não foi nada fácil. Passei por muitas provas, mudanças, perdas e ganhos que me transformaram profundamente. Desde a transição de gênero, assaltos em casa, falecimento de um cãozinho estimado, mudanças de endereço, horas de estrada, crises de ansiedade, vontade de desistir até os muitos compromissos assumidos em vários espaços. O que me felicita, neste momento, é olhar para trás e ver cada obstáculo superado e uma força inimaginável que toma conta do meu ser.

A contar desde o mestrado, os seis anos e meio que passei na UNESP/Franca me levaram a momentos de força, de questionamentos e de baixa com a minha fé católica. Contudo, a crença em um Deus de bondade e de generosidade nunca abandonou o meu coração. Diante de todas as provas de que fui alvo, agradeço, em primeiro lugar, a este Deus que creio, um Ser de luz apresentado a mim pelos meus pais e avós. Sei que este encerramento é fruto de muito esforço, trabalho, suor e ações, porém, sem Ele, suas bênçãos e proteção, jamais teria chegado até aqui.

Agradeço em segundo lugar, à uma mulher extraordinária que não foi só a orientadora desta tese, mas um grande apoio intelectual e ser humano incrível, que me acolheu nos melhores e piores momentos que vivi durante estes anos. Professora Neide Lehfeld, a minha eterna gratidão por tudo. Desejo que outros estudantes possam ser agraciados e honrados de tê-la como orientadora. Saiba que sentirei saudade desta convivência. Tens a minha admiração e carinho. Muito obrigada!

Registro os meus agradecimentos a cada professora e professor pelas contribuições durante todo o processo de doutoramento. Um especial abraço a Professora Helen por me provocar a sair da bolha, dialogar com outras áreas e trazer um pouco da arte para a pesquisa científica. Aos Professores Marcelo Gallo e Cristina Piana pelas contribuições durante o meu exame de qualificação em abril de 2018. Vocês balançaram as estruturas do meu objeto de pesquisa e me levaram a uma tese que amei construir.

Gostaria de deixar um agradecimento carinhoso à Joice Sousa Costa – meu par de vaso, minha amiga e companheira de momentos floridos e difíceis. Você é um grande presente que a UNESP/Franca me agraciou. Amo você e espero que a nossa amizade dure não só nesta vida, mas nas próximas também.

Um agradecimento à galera do GEPIA – UNESP/Franca, pelas trocas, reflexões e pelos momentos tão felizes e profícuos que passei ao lado de vocês. Em especial à Vitória Miranda por compartilhar comigo, a doçura e a provocação de Jorge Amado em Os Capitães da Areia.

Agradeço também à Tatiana Borges e Talismara Guilherme, Assistentes Sociais e Supervisoras da DRADS Franca pela acolhida e apoio durante a aplicação da pesquisa no GECCATS e a Jacqueline David, pela autorização para a realização da pesquisa de campo. Este espaço, sem dúvida, foi muito importante para este estudo e muito enriqueceu esta tese. Gratidão à vocês!

Com a alegria que enche o meu peito, que compartilho esta vitória, agradecendo aos meus amados amigos – minha família por afeto e cumplicidade, que, sem a existência de vocês, quem sabe o que seria da minha história. Gratidão a vocês, Rafael Martins, Lívia Cezillo, Teresa, Aline Ravage, Bruno Piola, Rogério Tercal, Aline Duarte, Juliana Paiúca, Guilherme Moraes, André Misaka e Aline Fogaça, que me acompanham desde o início desta caminhada e que sempre estenderam os braços e me deram colo nos momentos mais difíceis que passei. Amo vocês!

Um agradecimento especial aos amigos e amigas que chegaram durante esta árdua caminhada. Á vocês, André Danezzi (Cher), Patrícia Thomazella (Paticelena), Rosana Pugina, Murilo Reis, Fabiano Fernandes (Bim), Thiago Sousa (Thi), Luiz Paulo (Luizona), Gabriela Marques (Landinha), Junot e Marcela Cabrini (Marcelaine), a minha gratidão pelas risadas, pelos momentos de descontração e pelo companheirismo.

Com saudade e carinho, agradeço às amigadas que construí ao longo desta jornada na UNESP/Franca: Bárbara Rosa, Maicow, Tais Pereira, Arlei, Lígia Fernandes, Eliane Amicucci, Rosely, Tatiana Almeida, Vanessa Oliveira, Miriam Coelho, Danila, Aldovano, Julieno, Cacildo, Valquíria, Fernanda Varandas, Cris Olegário, Fabrícia Maciel, Érika Lucchesi, Bruna Bonalume, Cléo, Thais Gaspar, Lucélia Cardoso, Valéria Gimenes e Maira Franciane. Que os nossos laços possam se manter firmes ao longo da nossa vida.

Deixo aqui um agradecimento especial às queridas alunas e alunos, dos cursos de Serviço Social e História da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) e dos cursos de Serviço Social e Relações Internacionais da UNESP/Franca. Cada turma, cada discente, para mim, tem uma representação especial nesta caminhada. Estes anos como professora muito me ensinaram. Espero ter semeado contribuições na formação de cada um de vocês.

Aos docentes do curso de Serviço Social da UFTM e da UNESP Franca, pelos anos de convivência, trabalho e trocas que têm permitido o meu crescimento enquanto professora universitária. Vocês têm grande importância em minha vida. Ao Professor Genaro, por me presentear com Fundamentos Sociológicos I, Ética e Assistência Humanitária Internacional. Ministras estas disciplinas foi fundamental para a minha trajetória enquanto ser humano e profissional. A todos vocês, gratidão!

À Marcia Abdou e à Professora Alessandra Perez, pela preocupação, carinho e atenção em trazer até mim as mensagens da minha orientadora. Vocês são maravilhosas!

À Paulinha, da Associação El Shadai de Batatais e em seu nome, a cada protagonista da Rede Socioassistencial de Batatais pelos anos de trabalho e trocas que me provocam a ser uma profissional cada vez melhor. Gratidão a vocês.

Ao grupo do Facebook – Bolsistas Capes, pelas risadas, pelos “memes” divertidos, pelas trocas, informações e reflexões. Foi muito bom estar virtualmente ligada a vocês.

Agradeço por fim, à CAPES, pelo financiamento dos meus estudos desde o mestrado até aqui com a concessão da Bolsa Demanda Social.

CARTA DE UMA MÃE, COSTUREIRA, A'
REDAÇÃO DO "JORNAL DA TARDE"

Sr. Redator:

Desculpe os erros e a letra pois não sou costureira nestas coisas de escrever e se hoje venho a vossa presença é para botar os pontos nos ii. Vi no jornal uma noticia sobre os furtos dos "Capitães da Areia" e logo depois veio a policia e disse que ia perseguir eles e então o doutor dos menores veio com uma conversa dizendo que era uma pena que eles não se emendavam no reformatorio para onde ele mandava os pobres. É pra falar no tal do reformatorio que eu escrevo estas mal-traçadas linhas. Eu queria que seu jornal mandasse uma pessoa ver o tal do reformatorio para ver como são tratados os filhos dos pobres que teem a desgraça de cair nas mãos daqueles guardas sem alma. Meu filho Alonso teve lá seis mezes e se eu não arranjasse tirar ele daquele inferno em vida não sei se o desgraçado viveria mais seis mezes. O menos que acontece pros filhos da gente é apanhar duas e três vezes por dia. O diretor de lá vive caindo de bebedo e gosta de ver o chicote cantar nas costas dos filhos dos pobres. Eu vi isso muitas vezes porque eles não ligam pra gente e diziam que era para dar exemplo. Foi por isso que tirei meu filho de lá. Se o jornal do senhor mandar uma pessoa lá, secreta, ha de ver que comida eles comem, o trabalho de escravo que teem, que nem um homem forte agüenta, e as surras que tomam. Mas é preciso que vá secreto sinão se eles souberem vira um ceu aberto. Vá de repente e ha de ver quem tem razão. É por essas e outras que existem os "Capitães da Areia". Eu prefiro ver meu filho no meio deles que no tal reformatorio. Se o senhor quizer ver uma coisa de cortar coração vá lá. Também se quizer pode conversar com o padre José Pedro que foi capelão de lá e viu tudo isso. Ele também pode contar e com melhores palavras que eu não tenho.

Maria Ricardina, costureira.

(Jorge Amado, 1937).

SILVA, Anabella Pavão da. **Os novos “Capitães da Areia” e a atualidade do Estado Penal**: uma análise sobre os fundamentos históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais do Sistema Socioeducativo brasileiro. 2020. 560 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2020.

RESUMO

A tese de doutorado que ora apresentamos teve o desafio de responder à questão central do seu objeto: a quem se destina a política social de atendimento socioeducativo: ao resgate da dignidade humana sob a construção de novos projetos de vida por adolescentes ou ao capital que regrida direitos e criminaliza a pobreza para o seu processo acumulativo? Esta indagação norteou toda a construção desta pesquisa que teve como objetivo – construir conhecimento científico acerca da gestão e execução das medidas socioeducativas no estado de São Paulo e os rebatimentos das contrarreformas neoliberais do Estado Brasileiro no atendimento aos adolescentes autores de ato infracional. A partir da questão norteadora e do objetivo central da pesquisa, compreendemos, enquanto proposições hipotéticas, que as medidas socioeducativas aplicadas ao adolescente autor de ato infracional estão submetidas às determinações do sistema capitalista. Esta submissão se materializa no histórico processo de atendimento institucional, realizado *a priori*, pelo Estado e, posteriormente, compartilhado com as Organizações da Sociedade Civil, que responsabiliza exclusivamente o adolescente por todas as suas ações, esvaziando uma reflexão acerca das desigualdades e injustiças sociais que nivelam a violência e aprofundam o abismo socioeconômico que separa ricos e pobres. Além da violência que desenha o Estado penal em face destes jovens, o sistema socioeducativo ao adolescente vivencia a contraditória fase de avanços técnicos, legais e normativos ao mesmo compasso que precariza a qualidade do atendimento pelas medidas de ajuste fiscal aplicadas pelo Estado para amenizar e salvar o capital do seu momento de crise. A pesquisa permitiu inferir que, enquanto o debate da política social preza pela proteção social e bem-estar dos sujeitos, a socioeducação se concentra em medidas de mal-estar e punição para adolescentes que não reconhecem no esforço e no mérito, os caminhos para a ascensão social e econômica. A lógica neoliberal da meritocracia é a batuta que rege a reprodução da vida social e material no capitalismo, defendendo medidas punitivas, vazias de significado àqueles que não seguem os ditames da ordem vigente. Neste sentido, alicerçada em uma perspectiva crítica marxiana, analisamos por meio de pesquisa de bibliográfica, documental e de campo, a relação e os impactos do neoliberalismo na gestão e no trabalho do Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE), com recorte espacial voltado ao estado de São Paulo, situando-o a um panorama nacional. Sob esta análise, construímos categorias teóricas, analíticas e filosóficas que permitiram a sistematização das reflexões propostas. A pesquisa permitiu o alcance dos objetivos estabelecidos e ratifica os pressupostos elaborados durante o seu planejamento, sintetizados nesta tese de doutorado que finalmente vem à público.

Palavras-chave: Adolescências. Ato Infracional. Sistema Nacional Socioeducativo. Estado Penal. Neoliberalismo.

SILVA, Anabella Pavão da. **The new “Captains of the Sand” and the current state of the Penal State:** an analysis of the historical, political, economic, social and cultural foundations of the Brazilian socio-educational system. 2020. 560 s. Thesis (Doctorate in Social Work) - Faculty of Humanities and Social Sciences, Paulista State University “Julio de Mesquita Filho”, Franca, 2020.

ABSTRACT

The doctoral thesis we presented here had the challenge of answering the central question of its object: who is the social policy of socio-educational assistance for: the rescue of human dignity under the construction of new life projects by teenagers or the capital that regresses rights and criminalizes poverty for its cumulative process? These questions guided the entire construction of this research that aimed to build scientific knowledge about the management and execution of socio-educational measures in the state of São Paulo and the repercussions of the neoliberal counter-reforms of the Brazilian State in assisting adolescent authors of an infraction. From the guiding question and the central objective of the research, we understand, as hypothetical propositions that the socio-educational measures applied to the adolescent who committed an infraction are subject to the determinations of the capitalist system. This submission is materialized in the historical process of institutional assistance, carried out a priori by the State and, later, shared with Civil Society Organizations that still exclusively hold adolescents responsible for all their actions, emptying a reflection on the inequalities and social injustices that level the violence and deepen the socioeconomic gap that separates rich and poor. In addition to the violence that draws the penal state in the face of these young people, the adolescent's socio-educational system experiences the contradictory phase of technical, legal and normative advances, at the same time that precarious the quality of care through the fiscal adjustment measures applied by the State to mitigate and save the capital of your crisis moment. The research allowed us to infer that, while the social policy debate values the social protection and well-being of the subjects, socio-education focuses on measures of malaise and punishment for adolescents who do not recognize the effort and merit, the paths to social and economic rise. The neoliberal logic of meritocracy is the baton that governs the reproduction of social and material life in capitalism, defending punitive measures, meaningless to those who do not follow the dictates of the current order. In this sense, based on a critical Marxian perspective, we analyzed, through bibliographic, documentary and field research, the relationship and impacts of neoliberalism in the management and work of the National Social and Educational System (SINASE), with a spatial focus on the state of São Paulo, placing it in a national panorama. Under this analysis, we constructed theoretical, analytical and philosophical categories that allowed the systematization of the proposed reflections. The research allowed the achievement of the established objectives and also confirms the assumptions made during its planning, synthesized in this doctoral thesis that finally comes to the public.

Keywords: Adolescences. Infractional Act. National Socio-Educational System. Criminal State. Neoliberalism.

SILVA, Anabella Pavão da. **Los nuevos "Capitanes de la arena" y el estado actual del Estado penal:** un análisis de los fundamentos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales del sistema socioeducativo brasileño. 2020. 560 h. Tesis (Doctorado en Trabajo Social) - Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Estatal Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2020.

RESUMEN

La tesis doctoral que presentamos aquí tuvo el desafío de responder a la pregunta central de su objeto: quién es la política social de asistencia socioeducativa para: el rescate de la dignidad humana bajo la construcción de nuevos proyectos de vida por parte de adolescentes o la capital que retrocede derechos y criminaliza la pobreza por su proceso acumulativo? Estas preguntas guiaron toda la construcción de esta investigación que tenía como objetivo construir conocimiento científico sobre el manejo y la ejecución de medidas socioeducativas en el estado de São Paulo y las repercusiones de las contrarreformas neoliberales del Estado brasileño para ayudar a los autores adolescentes de una infracción. A partir de la pregunta guía y el objetivo central de la investigación, entendemos, como proposiciones hipotéticas, que las medidas socioeducativas aplicadas al adolescente que cometió una infracción están sujetas a las determinaciones del sistema capitalista. Esta presentación se materializa en el proceso histórico de asistencia institucional, llevado a cabo a priori por el Estado y, más tarde, compartido con organizaciones de la sociedad civil que aún responsabilizan exclusivamente a los adolescentes de todas sus acciones, vaciando una reflexión sobre las desigualdades e injusticias sociales que nivelan la violencia y profundizar la brecha socioeconómica que separa a ricos y pobres. Además de la violencia que atrae al Estado penal frente a estos jóvenes, el sistema socioeducativo del adolescente experimenta la fase contradictoria de los avances técnicos, legales y normativos, al mismo tiempo que precaria la calidad de la atención a través de las medidas de ajuste fiscal aplicadas por el Estado para mitigar y ahorrar. la capital de tu momento de crisis. La investigación permitió inferir que, si bien el debate sobre la política social valora la protección social y el bienestar de los sujetos, la educación social se centra en medidas de malestar y castigo para los adolescentes que no reconocen el esfuerzo y el mérito, los caminos hacia ascenso social y económico. La lógica neoliberal de la meritocracia es la batuta que gobierna la reproducción de la vida social y material en el capitalismo, defendiendo medidas punitivas, sin sentido para quienes no siguen los dictados del orden actual. En este sentido, desde una perspectiva marxista crítica, analizamos, a través de la investigación bibliográfica, documental y de campo, la relación e impactos del neoliberalismo en la gestión y el trabajo del Sistema Socioeducativo Nacional (SINASE), con un enfoque espacial en el estado de São Paulo, colocándolo en un panorama nacional. Bajo este análisis, construimos categorías teóricas, analíticas y filosóficas que permitieron la sistematización de las reflexiones propuestas. La investigación permitió el logro de los objetivos establecidos y también confirma los supuestos realizados durante su planificación, sintetizados en esta tesis doctoral que finalmente llega al público.

Palabras clave: Adolescencias. Ley de Infracción. Sistema Socioeducativo Nacional. Estado criminal. Neoliberalismo.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Maioridade no Brasil	63
Figura 2 – Ulysses Guimarães ergue a Constituição na sessão de promulgação	101
Figura 3 – Pirâmide etária absoluta – Brasil, censo de 1991.....	110
Figura 4 – O primeiro metalúrgico na rampa presidencial	127
Figura 5 – Tripé do neodesenvolvimentismo brasileiro	128
Figura 6 – Representação do Sistema de Garantia de Direitos.....	132
Figura 7 – Dilma Rousseff, a primeira mulher empossada presidenta do Brasil	133
Figura 8 – Comemoração da vitória de Bolsonaro nas eleições de 2018	140
Figura 9 – Divisão do Estado Brasileiro	161
Figura 10 – Lei Áurea	167
Figura 11 – Elizabeth I, rainha da Inglaterra (1533 – 1603)	191
Figura 12 – Crianças fichadas pelo DOPS	215
Figura 13 – Composição do Sistema Socioeducativo ao Adolescente	228
Figura 14 – Concentração geográfica de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa	270
Figura 15 – Ato Infracional – meio aberto – Estado de São Paulo.....	277
Figura 16 – Ato Infracional – meio aberto – Estado de São Paulo.....	278
Figura 17 – Ato Infracional – meio aberto – Estado de São Paulo.....	278
Figura 18 – Resumo orçamentário – Fundação CASA, 2019.....	348
Figura 19 – Dimensões de Plano, Programa e Projeto	379
Figura 20 – Mapa estratégico da Fundação CASA	384
Figura 21 – Quadro síntese dos Serviços Socioassistenciais	390
Figura 22 – Logotipo da ENS.....	423
Figura 23 – Portal SIPIA – Módulo Conselhos Tutelares	434
Figura 24 – Portal SIPIA – Módulo SINASE	435
Figura 25 – Logotipo da Rede SUAS	437
Figura 26 – Portal SAGI – aba “navegue aqui” – eixo Cidadão	440
Figura 27 – Portal SAGI – aba “navegue aqui” – eixo Técnico e Pesquisador	441
Figura 28 – Portal do MMFDH.....	444
Figura 29 – Portal eletrônico do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento com acesso restrito	446

Figura 30 – Portal eletrônico do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento com acesso público	446
Figura 31 – Portal eletrônico com acesso restrito do CNACL.....	448
Figura 32 – Portal eletrônico com acesso aberto do CNACL	448
Figura 33 – Visão inicial do Sistema MSE Web	449
Figura 34 – Portal CASA – Fundação CASA – SP	452

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Atos infracionais cometidos por adolescentes em 2007 nos EUA.	233
Gráfico 2 – Principais infrações cometidas por adolescentes em 2017.....	234
Gráfico 3 – Casos de abuso de autoridade no Brasil.....	248
Gráfico 4 – Atos infracionais nas medidas em meio fechado – Brasil, 2016 ...	272
Gráfico 5 - Atos infracionais nas medidas em meio aberto – Brasil, 2018.....	272
Gráfico 6 – Atos infracionais cometidos, segundo os participantes da pesquisa de campo.....	274
Gráfico 7 – Média de atendimento de adolescentes pelos participantes da pesquisa.....	275
Gráfico 8 – Perfil étnico/racial no meio fechado – Estado de São Paulo	276
Gráfico 9 – Ato Infracional – meio fechado – Estado de São Paulo	277
Gráfico 10 – Concentração de Renda no Brasil – 1995-2005.....	289
Gráfico 11 – Orçamento Público Federal, 2018	295
Gráfico 12 – População socioeducativa brasileira – 2004, 2012 e 2018	322
Gráfico 13 – Vínculo institucional dos participantes da pesquisa.....	326
Gráfico 14 – Cofinanciamento do Sistema Socioeducativo	335
Gráfico 15 – A pacificação na Fundação CASA.....	343
Gráfico 16 – Centros de Atendimento Socioeducativo em números.....	344
Gráfico 17 – Adolescentes em internação e semiliberdade 1999 - 2019	349
Gráfico 18 – Gestão estadual das medidas em meio aberto	353
Gráfico 19 – Unidades de Atendimento de LA e PSC – Estado de SP.....	356
Gráfico 20 – Regimes de contratação, segundo os participantes	406
Gráfico 21 – Trabalhadores “cedidos” por OSCs para o Poder Público	406
Gráfico 22 – Participação em formações de educação permanente	417
Gráfico 23 – Periodicidade das participações em educação permanente	417
Gráfico 24 – Espaços de educação permanente por busca independente	419
Gráfico 25 - Taxas de homicídios de negros e de não negros a cada 100 mil habitantes dentro destes grupos populacionais – Brasil (2007-2017)	478
Gráfico 26 – A quem serve o sistema socioeducativo, segundo os sujeitos participantes da pesquisa	483

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Brasil: indicadores macroeconômicos selecionados – 1968-1973	91
Quadro 2 – Divisão do Estatuto da Criança e do Adolescente	117
Quadro 3 – Continuidades e descontinuidades entre o Código de Menores de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990	118
Quadro 4 – Presidentes da República no período desenvolvimentista brasileiro	172
Quadro 5 – Medidas Socioeducativas, segundo o Estatuto.....	221
Quadro 6 – Eixos norteadores para a Administração dos Centros de Detenção para jovens, segundo a ONU (1990)	246
Quadro 7 – Síntese das Regras de Tóquio.....	252
Quadro 8 – Estrutura da Reforma do Aparelho do Estado	290
Quadro 9 – Estrutura da Lei do SINASE	303
Quadro 10 – Gestão do SINASE – Poder Executivo	329
Quadro 11 – Gestão do SINASE – Instâncias de articulação	331
Quadro 12 – Gestão do SINASE – Instâncias de Controle.....	338
Quadro 13 – Critérios de partilha para o cofinanciamento federal de LA e PSC	358
Quadro 14 – Parâmetros para a composição da equipe de referência do CREAS	391

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Princípios constitutivos do Plano Beveridge, 1944	203
Tabela 2 – Lugar da gestão no SINASE (medidas em meio fechado).....	319
Tabela 3 – Estimativa de custeio anual – meio fechado, 2018	335
Tabela 4 – Rendimentos dos profissionais contratados em Centros de Gestão Plena e Gestão Compartilhada – Fundação CASA.....	346
Tabela 5 – Diferença salarial entre os profissionais contratados pelos Centros de Gestão Plena e Gestão Compartilhada – Fundação CASA	346
Tabela 6 – Repasses dos fundos dos direitos da criança e do adolescente para os programas de medidas meio aberto – Estado de São Paulo, 2018	360
Tabela 7 – Repasses dos fundos de assistência social para os programas de medidas meio aberto – Estado de São Paulo, 2018	361
Tabela 8 – Buscam educação permanente de forma independente	418

LISTA DE SIGLAS

AI	Ato Institucional
ANCINE	Agência Nacional do Cinema
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CadÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CAIC	Centro de Apoio Integral à Criança e ao Adolescente
CAPs	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CASA	Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CEB	Comunidades Eclesiais de Base
CEDECAS	Centros de Defesa da Criança e do Adolescente
CEP	Comitê de Ética em Pesquisa
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CGU	Corregedoria Geral da União
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNACL	Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei

CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CT	Conselho Tutelar
DC	Desenvolvimento de Comunidade
DNCr	Departamento Nacional da Criança
DOPS	Departamento de Ordem Política e Social
DPVAT	Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre
DRADS	Diretoria Regional de Desenvolvimento Social
DSD	Depoimento Sem Dano
DSN	Doutrina da Segurança Nacional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EFCP	Escola para Formação e Capacitação Profissional
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
ENS	Escola Nacional de Socioeducação
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FBI	Federal Bureau of Investigation

FCBIA	Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência
FDCA	Fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FEDCA	Fundo Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FNDCA	Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
FMI	Fundo Monetário Internacional
FONACRIAD	Fórum Nacional de Dirigentes de Entidades Executoras de Políticas de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
GECCATS	Grupo de Estudos e Capacitação Continuada dos Trabalhadores do SUAS
IAPS	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPM	Inquérito Policial-Militar
JK	Juscelino Kubistchek
LA	Liberdade Assistida
LAI	Lei de Acesso à Informação

LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LGBTQIAP	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, Transgêneros, Queers, Intersexuais, Assexuais, Agênero e Pansexuais
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LTE	Lei Tutelar Educativa
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDH	Ministério dos Direitos Humanos
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MPAS	Ministério da Previdência e da Assistência Social
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
MSE	Medidas Socioeducativas
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do SUAS
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
NUPRIE	Núcleo de Produção de Informações Estratégicas
ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento

PAEFI	Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCF	Programa Criança Feliz
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIA	Plano Individual de Atendimento
PIB	Produto Interno Bruto
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNCFC	Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária
PNEP	Política Nacional de Educação Permanente do SUAS
POLI	Diagnóstico Polidimensional
PPI	Programa de Parcerias e Investimentos da Presidência da República
PPP	Parcerias Público-Privadas
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PRODASEN	Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal
PRONAICA	Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e Adolescente
PROUNI	Programa Universidade para Todos

PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSL	Partido Social Liberal
PT	Partido dos Trabalhadores
PTC	Partido Trabalhista Cristão
RMA	Registro Mensal de Atividades
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAICA	Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEDS	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Socioeducativo ao Adolescente
SIPIA	Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SISU	Sistema de Seleção Unificada
SNF	Sistema Financeiro de Habitação
STF	Supremo Tribunal Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termo de Compromisso Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União

TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URSS	União da República Socialista Soviética

SUMÁRIO

PROLEGÔMENOS PARA O ESTUDO DA SOCIOEDUCAÇÃO BRASILEIRA NO CONTEXTO NEOLIBERAL – INTRODUZINDO O OBJETO DE PESQUISA	25
I - Sobre o Sistema Socioeducativo ao adolescente no capitalismo	26
II - Indagações ao objeto de pesquisa.....	29
III - Os pressupostos do objeto de estudo	30
IV - Os objetivos da presente pesquisa.....	32
V - A caminhada metodológica – considerações iniciais	32
VI - O posicionamento teórico e ideopolítico da pesquisa: o método e sua pertinência	34
VII - Sobre o objeto, universo, lócus e os sujeitos da pesquisa	37
VIII - Sobre a abordagem metodológica	38
IX - Os momentos da pesquisa	40
X - Técnicas de apreensão e análise dos dados	41
XI - Os fundamentos éticos da pesquisa no Sistema Socioeducativo	42
XII - A estrutura da tese	44

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS, POLÍTICOS E ECONÔMICOS DA ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL	46
1.1 Amparo, punição, correção e educação de crianças e adolescentes na história do Brasil: da colonização aos primeiros anos da república	48
1.2 A infância e adolescência no século XX: das legislações punitivas, tratados internacionais à emergência da luta brasileira pela proteção integral.....	69
1.3 A decadência do regime militar, a reabertura democrática, a Constituição de 1988 e as convenções internacionais: trilhando os caminhos da proteção integral	90
1.4 O Estatuto da Criança e do Adolescente na mira do neoliberalismo: a assistência e proteção a infância e adolescência na despedida do século XX	107
1.5 A assistência a infância e adolescência no século XXI: considerações sobre os governos Fernando Henrique, Lula, Dilma ao primeiro ano da “gestão” Bolsonaro.....	126

CAPÍTULO 2

PROTEÇÃO SOCIAL E O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: OS FUNDAMENTOS CONSTITUTIVOS, AS VIAS TEÓRICAS E O CONTEXTO BRASILEIRO	147
2.1 Concepções clássicas e contemporâneas sobre o Estado.....	149
2.2 Tramas e contradições na formação do Estado e do capitalismo brasileiro entre 1500 a 1990: uma breve contextualização histórico-crítica.....	158
2.3 Os Fundamentos teóricos da proteção social: aproximações sucessivas ao <i>Welfare State</i> a partir da análise do liberalismo econômico clássico	180

2.4 Proteção Social à brasileira e a construção do Sistema Socioeducativo ao Adolescente em 2006	207
2.5 O cenário internacional e o ato infracional: a delinquência juvenil, justiça penal e tratados internacionais para jovens autores de infração penal.....	230

CAPÍTULO 3

AS CONTRARREFORMAS NEOLIBERAIS E AS IMPLICAÇÕES NA CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO AO ADOLESCENTE NO BRASIL	258
3.1 A categoria trabalho e o sistema socioeducativo	260
3.2 Traçando o perfil dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no eixo Brasil – São Paulo.....	266
3.3 Brasil em contrarreforma: o Plano Diretor de Bresser Pereira e as implicações na política social e na socioeducação brasileira	281
3.4 O SINASE como política social híbrida: a interface entre justiça, educação e assistência social.....	303
3.5 A gestão do Sistema Socioeducativo ao Adolescente: aproximações analíticas Brasil – São Paulo sobre as medidas em meio aberto e fechado....	320

CAPÍTULO 4

AS PARTICULARIDADES DA SOCIOEDUCAÇÃO NO CAPITALISMO: CRÍTICAS À EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO TEMPO PRESENTE ..	366
4.1 Perfis pedagógicos do sistema socioeducativo e seus pontos conflitantes	368
4.2 Os processos de trabalho no sistema socioeducativo: o planejamento, as metodologias de atendimento ao adolescente e suas implicações na construção do PIA e do Diagnóstico Polidimensional.....	376
4.3 A precarização do trabalho e os desdobramentos no sistema socioeducativo	404
4.4 Gestão da informação no Sistema Socioeducativo: avanços, desafios e importância para a produção do conhecimento.....	426
4.5 A socioeducação e o controle penal no tempo do capital.....	456

CONSIDERAÇÕES FINAIS	490

REFERÊNCIAS.....	500

APÊNDICES	545

ANEXOS	555

**PROLEGÔMENOS PARA O ESTUDO DA SOCIOEDUCAÇÃO BRASILEIRA NO
CONTEXTO NEOLIBERAL – INTRODUCINDO O OBJETO DE PESQUISA**

*“Crianças que estudam para cangaceiro na escola
da miséria e da exploração do homem”.
(Jorge Amado)*

I - Sobre o Sistema Socioeducativo ao adolescente no capitalismo

A discussão acerca do Sistema Socioeducativo ao Adolescente (SINASE) é permeada por problematizações de várias determinantes sociohistóricas que nos provocam a conhecer e refletir acerca dos percursos que o Estado tem construído em conjunto com as Organizações da Sociedade Civil (OSC's) para a (re)construção desta, que é uma das mais importantes políticas sociais de resgate à dignidade da pessoa humana em face aos adolescentes, autores de ato infracional.

É sabido que, historicamente, esta política foi pensada a partir da perspectiva da menoridade em situação irregular, cujo objetivo do Estado era o de corrigir os denominados “menores” (infratores, irregulares, delinquentes, desviados...), devolvendo-os à sociedade sob novas condições de vida após uma permanência em Instituições correccionais. De forma profunda e poética, Jorge Amado (1912 – 2001), em 1937, vai envolver a situação do “menor delinquente” na literatura, a partir de suas vivências em Salvador/Bahia, denominando-os de “Capitães da Areia”, considerando que estes garotos viviam em um trapiche na urbe da praia e praticavam vários delitos importunando o sossego do cidadão de bem (AMADO, 2019).

Sob uma construção estética e científica, provocando um diálogo entre a arte e a ciência, apropriamo-nos da expressão “Capitães da Areia” e a inserimos no título deste trabalho como uma forma de poetizar esta construção de conhecimento, associando as provocações que a literatura de Jorge Amado nos apresenta com a proposta desta pesquisa ora concluída.

Amado (2019) ainda retrata um pouco da institucionalização destes menores em Instituições correccionais que “tratavam” da regeneração destes garotos nas cartas para o jornal. “Um estabelecimento modelar onde reinam a paz e o trabalho” (AMADO, 2019, p. 21). Este modelo de atendimento se volta às premissas de uma perspectiva positivista e funcionalista que defendia a manutenção do sistema e a adequação dos sujeitos a partir das regras de uma dada ordem social em vigor.

Contudo, a qualidade das ações, neste período sombrio da história do sistema de proteção à infância e adolescência, não possuía respaldo nos princípios do direito à vida, tampouco da dignidade e da humanidade destes sujeitos. Ao contrário, o atendimento institucional, tão antigo e ainda atual, voltou-se para as práticas de violência das mais diversas expressões, na crença de que a dor e o sofrimento seriam os caminhos para a regeneração.

O sistema correccional institucional, que emerge no início do século XX com a sua institucionalização em lei nacional na década de 1920 e reformulado na década de 1970, pautou-se mais pela barbárie, do que pela reconstrução de projetos de vida fundados nos pilares da educação, ou, sendo mais ousado, da emancipação (ao menos social e política) dos sujeitos. A revisão de literatura permitiu compreender a institucionalização da violência e da repressão historicamente impostas à criança e ao adolescente – pobres e negros.

A partir de 1990, com a doutrina da proteção integral somada a intenção de ruptura da lógica da menoridade pela distinção entre crianças e adolescentes e sua inserção de fato no campo dos direitos sociais, é que o Estado e Sociedade repensam, em tese, as bases fundamentais para o atendimento aos adolescentes autores de ato infracional, preservando traços e ações com base no direito menorista de doutrina da situação irregular.

Em contradição, caminhando em sintonia com o avanço neoliberal e suas regras para o crescimento econômico, o atendimento socioeducativo ao adolescente se subordina ao capital, com impactos significativos nas estratégias de atendimento. A lógica estatal é de qualificar o atendimento a um baixo custo. Esta premissa se baseia no princípio da economicidade e na responsabilidade compartilhada entre Estado e Sociedade, estabelecidas na Constituição Federal de 1988, que abre as portas para a reestruturação das políticas sociais a partir dos ditames do neoliberalismo.

Com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, elaborada pelo então ministro da Reforma do Estado, o economista e cientista político Luis Carlos Bresser-Pereira, no primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998), são estabelecidos parâmetros para reduzir as ações do Estado, segundo a onda neoliberal. A proposta do Estado Mínimo começa a ganhar forma e, dentre as reduções das ações do Estado, organiza-se a “publicização” das políticas sociais para a esfera pública não estatal, ou seja, as OSC’s (BRASIL, 1995).

Observamos que, pouco menos de uma década, o atendimento socioeducativo ao adolescente se reconfigura a partir da proposta de terceirizar as ações para as Organizações que compõem o chamado “Terceiro Setor”. Fica a cargo da União regular as ações de atendimento socioeducativo ao adolescente. Aos estados, a execução das medidas em meio fechado e semiaberto e, aos municípios, o atendimento em meio aberto.

Somada aos percursos de terceirização dos programas de atendimento de meio aberto e fechado, outros fenômenos vão deteriorando o sistema socioeducativo, impedindo-o de efetivar suas próprias leis, regras, normas e orientações técnicas. Observamos a precarização do trabalho, tanto pela execução direta (poder público), quanto pela execução indireta (sociedade civil organizada), baixo investimento para uma alta população de adolescentes inseridos no sistema, educação continuada tecnicista e acrítica e manutenção da repressão e coerção estatal dentro e fora das medidas socioeducativas.

A precarização do SINASE como das demais políticas sociais se fundamenta na justificativa de “amargas medidas” de ajuste fiscal, necessárias para a retomada do crescimento econômico. Todavia, o que se observa, é que estas medidas, referidas como “gastos sociais” pelo Estado e mercado, vêm prejudicando a qualidade de vida da população de forma geral, enquanto o crescimento econômico ainda permanece no seu atraso.

O ajuste fiscal, como vocês poderão observar ao longo deste trabalho, esvazia o fundo público para investir nos juros e amortizações da dívida pública, dentre outras medidas, financiando o capitalismo monopolista e financeiro, empobrecendo e desqualificando a vida social cotidiana dos trabalhadores por meio da destruição dos seus direitos. Sobre os adolescentes envolvidos em atos infracionais, as medidas de ajuste fiscal comprometem a garantia da proteção integral, distanciando-os de oportunidades efetivas para a retomada do direito à convivência familiar e comunitária desconectados dos espaços delitivos.

A concepção de gastos sociais e a defesa de sua redução compõem os ditames do Consenso de Washington de 1989 e, posteriormente, indicadas no receituário neoliberal proposto pelo Banco Mundial (BM) entre finais dos anos de 1990 do século XX e nos primeiros anos do século XXI, visando, obviamente, a expansão e potencialização exclusiva da política macroeconômica desvinculada da política social de combate à pobreza e desigualdades sociais. Estas medidas configuram o atual cenário de precariedade dos serviços públicos ainda executados plenamente pela máquina estatal e serviços executados pelas OSCs, cujo custo é mais baixo.

As orientações internacionais materializam o que Antunes (2011) denomina metamorfoses do trabalho. Ou seja, há transformações significativas nas relações e nas condições de trabalho nos espaços públicos e privados que impactam no atendimento ao adolescente autor de ato infracional e, conseqüentemente, rebate nas

possibilidades de um trabalho que resignifique a vida de cada adolescente que cumpre medida socioeducativa nos programas de atendimento nos âmbitos estaduais e municipais.

Neste sentido, observamos uma concreta subserviência do Estado e suas instituições aos interesses do capital. Uma superestrutura, composta de outras que se complementam, que agem mediante demandas burguesas, transformando a democracia clássica em uma democracia burguesa, a classe trabalhadora em mercadoria explorável e os excedentes não produtivos em objetos de descarte, inúteis ao sistema capitalista.

Considerando a pluralidade territorial, governamental e econômica do Brasil, cabe destacar que, a respeito do sistema socioeducativo, a sua materialização se forma distintamente em cada estado deste país. Alguns estados avançam na luta pela qualificação do SINASE, enquanto outros enfrentam graves problemas para efetivar as medidas conforme as exigências legais, técnicas e normativas.

Isto posto, considerando os avanços da precarização e desmonte dos direitos sociais e, conseqüentemente do sistema socioeducativo, a presente pesquisa, se volta ao enfrentamento do discurso neoliberal sobre os benefícios do enxugamento do Estado para o fortalecimento da economia e da justiça social, com uma proposta de tese de doutoramento que problematiza o processo de reconfiguração da execução das medidas socioeducativas, com recorte no estado de São Paulo, por ser um estado de referência neste atendimento, contribuindo sob a perspectiva crítica, com o pensamento social das políticas de proteção social à infância e adolescência na atual conjuntura capitalista brasileira, com destaque à aceleração no avanço da onda neoliberal e do ultraconservadorismo no Estado brasileiro nos últimos anos que rebatem diretamente no atendimento ao adolescente autor de ato infracional.

II - Indagações ao objeto de pesquisa

As reflexões elaboradas até aqui, permitiram o levantamento de quatro indagações para melhor direcionar o planejamento e a construção desta pesquisa. Entendemos que o resultado desta tese é a síntese de trabalhos de reflexões, leituras e análises voltadas à busca pelas respostas dos questionamentos que este objeto de estudo no direcionou a construir.

- I. O Sistema Socioeducativo ao Adolescente na atual conjuntura social, política, econômica e cultural brasileira está posto para quem?
- II. Por que a legislação punitiva e corretiva estabelecida no extinto Código de Menores ainda rebate na aplicação do atendimento socioeducativo ao adolescente do tempo presente?
- III. De que forma os ditames do neoliberalismo implicam nas medidas socioeducativas a adolescentes autores de ato infracional?
- IV. É possível afirmar, considerando a atual conjuntura brasileira e suas implicações no cotidiano de adolescentes autores de ato infracional, que o Sistema Nacional Socioeducativo permanece invisível em face à doutrina da proteção integral?

Elegemos a primeira indagação como a questão central que nos motivou a construir este estudo que ora se apresenta. Neste sentido, alguns pressupostos foram essenciais para contribuir no direcionamento desta pesquisa.

III - Os pressupostos do objeto de estudo

A quem se destina a política social de atendimento socioeducativo: ao resgate da dignidade humana sob a construção de novos projetos de vida por adolescentes ou ao capital que regrida direitos e criminaliza a pobreza para o seu processo acumulativo?

Sob esta indagação, pressupomos que, as atuais configurações do sistema socioeducativo ao adolescente, quando materializado no cotidiano, não atende, de fato, às necessidades daqueles que, por vias judiciais, se inserem na política de socioeducação por cometimento de ato infracional.

Isso não quer dizer que não exista um atendimento ao adolescente. Contudo, a potencialidade para a mudança de vida destes adolescentes é que se encontra deficitária devido a uma série de determinantes: mentalidade dos trabalhadores, condições de trabalho, financiamento precário, terceirizações dos serviços de atendimento, sucateamento dos serviços públicos, dificuldades de articulação em rede, principalmente com políticas de emprego e renda, conservadorismo da sociedade, observado pelas expressões e sentimentos como –

preconceitos, estigmas, estereótipos, criminalização da pobreza, violência e extermínio.

Outro fator que desenha esta construção se apresenta na precarização dos direitos sociais a partir da financeirização das políticas sociais. O Estado brasileiro tem repensado as políticas sociais não pela via da sua democratização e qualificação para o acesso universal, mas pela via econômica, onde os custos sociais não podem interferir na acumulação de capital pelas grandes empresas e bancos, garantindo assim, o cumprimento do receituário neoliberal para o crescimento econômico.

Isto posto, entendemos que o Sistema Socioeducativo ao Adolescente (SINASE) vai ao encontro das necessidades do capital. A legislação que organiza este Sistema, quanto a sua materialização, não contempla de fato o compromisso ético-político e a responsabilidade em resignificar a vida de adolescentes, envolvidos em atos delitivos. A configuração do SINASE é contraditória, pois o financiamento não é compatível com o custo necessário para a execução das ações.

Além disso, inferimos ainda que o discurso neoliberal do mérito e do esforço alimenta um mito de igualdade de oportunidades ao mesmo compasso que acentua a criminalização da pobreza e esvazia a socioeducação e demais políticas públicas em garantir a proteção integral ao adolescente que cumpre medida socioeducativa.

Neste sentido, a tese deste trabalho é que o alinhamento da política social ao neoliberalismo configura uma dinâmica social selvagem e violenta, o qual, o adolescente autor de ato infracional é julgado pelo ato cometido, mas também, indiciado moralmente por ter recorrido a meios mais “acessíveis” para alcançar os seus objetivos. O ato infracional vai na contramão do esforço e a medida socioeducativa e a violência social e estatal legitimam o lugar marginalizado do adolescente que não possui mérito nenhum para viver em sociedade.

Podemos inferir, assim, considerando a perspectiva crítica marxiana, que a relação entre adolescência, ato infracional e o pauperismo, expressa o aprofundamento da barbarização da vida humana pelo Estado através do enxugamento de suas responsabilidades e das ações violentas, autoritárias e truculentas, endossadas pela sociedade burguesa neoconservadora, contribuindo de

forma perversa na inserção de adolescentes, autores de ato infracional, a uma nova configuração do lumpemproletariado¹.

IV - Os objetivos da presente pesquisa

A partir do exposto, esta pesquisa apresenta enquanto objetivo geral – construir conhecimento científico acerca da gestão e execução das medidas socioeducativas no estado de São Paulo e os rebatimentos das contrarreformas neoliberais do Estado Brasileiro no atendimento aos adolescentes autores de ato infracional.

Enquanto objetivos específicos: estabelecer uma análise crítica sobre as políticas correcionais para menores delinquentes (Código de Menores – 1927/1979) e seus reflexos nas medidas socioeducativas a adolescentes autores de ato infracional (ECA – 1990 e SINASE – 2012); analisar a produção teórica sobre a política social para relacioná-la à literatura sobre adolescência, ato infracional e socioeducação; avaliar os processos de trabalho das medidas socioeducativas por meio de aproximação amostral nacional e estadual; aferir, por meio de indicadores, as condições estruturais e de trabalho das medidas socioeducativas no estado de São Paulo.

Destaca-se que, *a priori*, a proposta da pesquisa concentrava-se apenas nos 23 municípios que compõem a região administrativa de Franca no que diz respeito às medidas socioeducativas em meio aberto. Porém, após o Exame de Qualificação realizado em 2018 e a publicação de estudos nacionais inéditos sobre as medidas em meio aberto e fechado (2018 e 2019), consideramos oportuna a expansão do nosso objeto de estudo em nível de estado em comparação ao cenário nacional, tendo em vista a conjuntura que se apresenta e seus reflexos na gestão e atendimento ao adolescente pelo SINASE. Dessa forma, foram necessárias algumas adequações na direção dos objetivos da pesquisa.

V - A caminhada metodológica – considerações iniciais

A busca pelo conhecimento da realidade e sua compreensão consistem em uma inquietação do ser humano desde os primórdios da sua existência. As

¹ Segundo Marx (2013a), é a camada mais subalternizada do proletariado, composto por delinquentes, prostitutas e vagabundos. Estas expressões foram extraídas da obra do pensador. Marx traz esta concepção quando apresenta a compreensão do pauperismo no livro I d'O Capital.

experiências de vida ao longo dos anos, as reações diante de situações de variadas naturezas, as alegrias, as tristezas, a obtenção de prazer e frustração motivam o homem a compreender as razões pelas quais uma situação tenha decorrido de certa forma e o por que as reações foram desencadeadas de diferentes formas em cada pessoa.

Para Barros e Lehfeld (2007, p. 36), o conhecimento é a “[...] manifestação da consciência em conhecer”, isto é, ultrapassar a vivência prática, construindo a sua explicação e interpretação. A inquietação e a sede do saber geralmente estão vinculadas às curiosidades humanas por determinadas questões.

A ciência, ao longo dos séculos, busca explicações sobre vários aspectos da vida humana, do mundo que o circunda, a natureza, os animais e aspectos além deste planeta. O que antigamente era chamada de “coisa de gênio” (ANDRADE, 2002), hoje é possível afirmar que o desejo de construir explicações sobre as realidades deve estar embasado em um conhecimento técnico e científico inicial.

A pesquisa, neste sentido, com toda sua metodologia e técnicas para execução, interpretação e avaliação exige do homem um conhecimento prévio de estratégias para buscar e alcançar as informações que ele deseja. Para isso, existe a metodologia da pesquisa que:

[...] consiste em estudar e avaliar os vários métodos disponíveis, identificando suas limitações ou não no que diz respeito às implicações de suas utilizações. A metodologia quando aplicada examina e avalia os métodos e as técnicas de pesquisa, bem como a geração ou verificação de novos métodos que conduzam a captação e ao processamento de informações com vistas à resolução de problemas de investigação. (BARROS; LEHFELD, 2007, p. 1-2).

Para as autoras, a metodologia é uma “metaciência”, pois ela apresenta os caminhos para a construção da ciência, como também desenvolve estudos sobre a mesma, possuindo assim, uma relação epistemológica.

Para Minayo (2008, p. 14) entende-se por metodologia “[...] o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”. Esta engloba os métodos que serão utilizados na construção do conhecimento, as técnicas ou instrumentais de operacionalização que nortearão os caminhos do conhecimento e também engloba a criatividade do pesquisador, no sentido de atribuir à pesquisa seu toque pessoal, oriunda de uma experiência adquirida.

Metodologia e pesquisa estão em plena sintonia, pois a primeira organiza os caminhos para a construção da segunda, possuindo a responsabilidade de sistematizar todas as informações elencadas, dados colhidos e ideias que fluem formatando um corpo coeso entre “dado vivido” e sua explicação científica.

Neste ínterim, a pesquisa nas ciências humanas e sociais tem a responsabilidade e o compromisso de atentar-se às particularidades desta área do conhecimento. Para Demo (2009, p. 13), as ciências humanas justificam a utilização de uma metodologia relativamente específica, pois o fenômeno humano “possui componentes irredutíveis às características da realidade exata e natural”. Em outras palavras, o gênero humano deve ser compreendido em uma perspectiva histórica de totalidade e socialidade.

Ser histórico significa caracterizar-se pela situação de “estar”, não de “ser”. A provisoriedade processual é a marca básica da história, significando que as coisas nunca “são” definitivamente, mas “estão” em passagem, em transição. Trata-se do “vir-a-ser”, do processo inacabado e inacabável, que admite sempre aperfeiçoamentos e superações (DEMO, 2009, p. 15).

Segundo Demo (2009), as ciências humanas não são unitárias e o objeto é socialmente condicionado e histórico, devendo ser compreendidos sempre nas interrelações em seus contextos sociais, considerando os processos sociais e históricos de uma conjuntura complexa.

VI - O posicionamento teórico e ideopolítico da pesquisa: o método e sua pertinência

Esta tese sintetiza reflexões construídas a partir da perspectiva de totalidade, compreendendo a sociedade capitalista contemporânea como uma totalidade concreta que se configura a partir de totalidades menos complexas que se inter-relacionam. Estudamos o sistema socioeducativo paulista, instituído e concretizado em espaços marcados pelas contradições e pelas disputas de poder político, econômico e ideológico e seu papel construído e mediado pelo Estado a favor do capital.

O objeto de estudo² reúne reflexões teóricas para a compreensão dos novos fenômenos que vem circundando-o. Apresentamos aqui a forma ideal (teoria)

² O objeto de estudo, “é a estrutura e a dinâmica do objeto que comandam os procedimentos do pesquisador” (PAULO NETTO, 2011a, p. 53).

dos caminhos reais do objeto de estudo em seu contexto sociohistórico. Para Marx, “teoria é uma modalidade peculiar de conhecimento [...] é a reprodução ideal do movimento real do objeto pelo sujeito que pesquisa: pela teoria, o sujeito reproduz em seu pensamento a estrutura e a dinâmica do objeto que pesquisa” (PAULO NETTO, 2011a, p. 20-21).

Esta reprodução ideal do objeto considera as relações de produção e reprodução da vida material que, em constante mediação, formata as relações sociais e de trabalho, com direcionamento para a acumulação capitalista e produção da mais-valia. Neste bojo, fazendo alusão à Paulo Netto (2011a), a teoria do capital, construída ao longo dos anos por Karl Marx, permite pensar a realidade a partir de uma lógica crítica, considerando o homem como sujeito que transforma e é transformado pela natureza a partir dos processos de trabalho.

Marx não nos apresentou o que “pensava” sobre o capital, a partir de um sistema de categorias previamente elaboradas e ordenadas conforme operações intelectivas: ele (nos) descobriu a estrutura e a dinâmica *reais* do capital; não lhe “atribuiu” ou “imputou” uma lógica: extraiu da efetividade do movimento do capital a *sua* (própria, imanente) *lógica* – numa palavra, deu-nos a teoria do capital: a *reprodução ideal do seu movimento real* (PAULO NETTO, 2011a, p. 52 – 53, grifos do autor).

Considerando as premissas de Karl Marx e a análise realizada pelo Professor José Paulo Netto (2011a) destacadas até aqui, a construção do presente objeto de estudo se formata sob quatro bases de reflexão filosófica e teórico-crítico: a primeira base é a compreensão de sua inserção na ordem societária capitalista no atual período de crise estrutural, que se apresenta sob diversas facetas a depender da perspectiva de classe social. A atual conjuntura se apresenta desfavorável quando a pauta é política social e, neste caso, quando abordamos a temática do atendimento socioeducativo ao adolescente. Para isso, foi fundamental a construção de reflexões teóricas acerca do entendimento das categorias Estado e Trabalho para desenvolvermos o percurso do estudo

A segunda base reflexiva se debruça na construção sociohistórica das adolescências, que perpassam por vários estigmas e estereótipos que resistem em ceder espaço para uma compreensão digna e humanizada de adolescências quando envolvidas em atos infracionais ou por pertencerem a estratos sociais pauperizados. A terceira base se estabelece no desafio do atendimento socioeducativo se

materializar em um viés totalmente diferente do estabelecido até então, pensando assim no processo histórico de atendimento correcional com resquícios de barbárie que ainda não permitiu a consolidação de fato do direito à dignidade em atendimentos humanizados e profissionalmente qualificados voltados a novas oportunidades para uma vida melhor para estes adolescentes.

A quarta base reflexiva que constrói o objeto de estudo se coloca nos rebatimentos da contrarreforma do Estado na garantia de direitos aos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas a partir da financeirização das políticas sociais, desqualificando a gestão e o trabalho no âmbito do SINASE em favor da hegemonia do capital, acentuando assim, a regressão de direitos e o nivelamento da barbárie, das injustiças e desigualdades sociais.

Desta forma, o método que posiciona as ideias do pesquisador em face ao objeto de estudo é o materialismo histórico-dialético, fundado por Karl Marx, no século XIX. Segundo Severino (2007), este método corresponde a uma tendência filosófica que inter-relaciona o sujeito do objeto, cujas relações estão baseadas na produção da vida material ao longo da história. Para Bourguignon (2006), a dialética permite desvendar uma totalidade a partir de aproximações sucessivas, que nunca se esgotam ou se engessam, pois, a realidade está em permanente movimento.

O método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto (PAULO NETTO, 2011a, p. 22). O método implica, pois, para Marx, uma determinada **posição (perspectiva)** do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações (PAULO NETTO, 2011a, p. 53, grifo nosso).

O homem, para Marx (1985) e para Marx e Engels (2010) corresponde àquele que possui consciência e capacidade para transformar a história de acordo com as suas ações em face à natureza. O homem não é subordinado na/pela história e sim, sujeito transformador. A transformação do homem biológico em ser social, para Marx (2013a) acontece a partir da sua relação com a natureza através dos processos de trabalho que regulará a sua sociabilidade na sociedade.

A dialética materialista de Marx não isola os fatos para serem analisados, mas sim, são observados através da sua complexidade histórica, política, cultural, econômica, objetiva, subjetiva, social e individual. É considerado o contexto em sua totalidade. Espera-se que o conhecimento adquirido desta análise complexa:

Não pode ser entendido isoladamente em relação à prática política dos homens, ou seja, nunca é questão apenas de saber, mas também de poder. Daí, priorizarem a práxis humana, a ação histórica e social, guiada por uma intencionalidade que lhe dá um sentido, uma finalidade intimamente relacionada com a transformação das condições de existência da sociedade humana (SEVERINO, 2007, p. 116).

Concordando com a reflexão de Severino (2007), o objeto de estudo ora concluído, considera a inter-relação dos fenômenos, construídos e transformados historicamente a partir das intenções de produção e reprodução do capital, cujo objetivo é a acumulação sem precedentes, ditando regras e novas estratégias para a continuidade deste processo com altos custos para as políticas sociais. Ainda nesta reflexão, Tonet (2013, p. 66) nos diz que:

A emergência da sociedade burguesa, com o dinamismo que lhe é próprio e que provém da lógica material de acumulação do capital, imprime ao processo sócio-histórico um impulso profundamente dinâmico, com ênfase na capacidade humana tanto de compreender quanto de transformar o mundo dos homens.

O autor relata que é apenas no século XIX que a sociedade burguesa e a sociabilidade humana atingem o nível pleno de maturidade. A sociedade burguesa, pela sua natureza, permite e obstrui a compreensão científica e aprofundada da realidade social. Abrem-se, assim, dois caminhos para a compreensão dessa realidade. De um lado, a elaboração de um conhecimento que contribua para a reprodução desta forma de sociabilidade. De outro lado, uma teoria que possibilite uma compreensão que articule a crítica radical com a transformação também radical da sociedade (TONET, 2013).

VII - Sobre o objeto, universo, lócus e os sujeitos da pesquisa

O objeto de estudo compreende o processo de gestão e de execução das medidas socioeducativas, comparando o cenário brasileiro ao contexto do estado de São Paulo a partir da lógica capitalista neoliberal.

O universo da pesquisa compreende os trabalhadores – efetivos, contratados, sendo eles ou não terceirizados, das medidas socioeducativas em meio aberto e fechado, executadas por órgãos públicos e privados que gerem estes programas de atendimento. A socialização da proposta de pesquisa e do instrumental de entrevista foram enviadas à grupos de trabalhadores e pesquisadores que a

presente autora tem contato, caracterizado como uma amostra intencional de abordagem quantitativa e qualitativa, como está detalhada a seguir.

Neste sentido, convidamos um limite de 40 profissionais, recebendo a devolutiva de 33 deles. As entrevistas foram respondidas e enviadas pelo googleforms³ e presencialmente a partir do Grupo de Estudos e Capacitação Continuada dos Trabalhadores do SUAS (GECCATS), realizado mensalmente nas dependências da Diretoria Regional de Desenvolvimento Social (DRADS) em Franca/SP. Por se tratar de um espaço de reflexão e de educação permanente, a proposta da pesquisa foi bem recebida, tanto que os profissionais se sentiram mais à vontade aceitando participar da pesquisa no espaço do GECCATS.

Assim, solicitamos autorização via ofício à direção da DRADS Franca para a realização da pesquisa de campo no âmbito do GECCATS, sendo ela deferida. Além da autorização, os trabalhadores que participaram da pesquisa, assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) autorizando a divulgação de suas falas sem a exposição de suas identidades, considerando sempre a ética na pesquisa científica. Estas entrevistas permitiram realizar uma análise aproximativa e comparativa referente à realidade nacional e estadual acerca da execução do SINASE. Os dados dos entrevistados foram analisados de forma articulada aos relatórios oficiais recentemente divulgados sobre a socioeducação brasileira.

VIII - Sobre a abordagem metodológica

A presente pesquisa apresenta quatro momentos que indicam o seu desenvolvimento: pesquisa bibliográfica e documental, pesquisa de campo, pesquisa exploratória e descritiva e análise de dados realizada por meio da abordagem metodológica quantiquantitativa. Sobre a pesquisa qualitativa, é importante ressaltar que se caracteriza por um conjunto de ações que buscam as interpretações dos objetos de estudo.

De acordo com Dezin e Lincoln (2000) a pesquisa qualitativa é uma abordagem ampla e complexa que busca a compreensão das experiências a partir das suas relações estabelecidas no cotidiano, suas leituras de mundo,

³ Formulário do Google para coleta de dados em âmbito maior. O formulário tem uma estrutura de formatação que, caso o entrevistado não concorde com o TCLE, o formulário não abre para as perguntas propostas. O roteiro aceita nome e e-mail do entrevistado, porém, estes dados, não aparecerão na pesquisa.

posicionamentos políticos e éticos, todos inter-relacionados. Para os autores, a abordagem qualitativa pode ser interdisciplinar, que integram disciplinas que se aproximam umas das outras para o estudo de um determinado objeto, ou transdisciplinar, ou seja, uma forma inovadora e complexa de fazer junção de várias disciplinas de várias áreas distintas para a compreensão do mundo, das relações, da existência humana. Cabe destacar ainda, considerando a compreensão obtida, todas as estratégias de integração disciplinar, sejam elas multidisciplinares, interdisciplinares ou transdisciplinares possuem em comum objetivo, a construção e a produção de conhecimento sobre variados temas, do menor ao mais complexo.

Segundo Chizzotti (1998, p. 79), “a abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito”. Para Lehfeld (2015, p. 17), “o aspecto qualitativo deve ser considerado como uma característica básica do objeto de pesquisa em ciências sociais, o que significa contínua transformação e complexidade”. As sociedades humanas formam uma dinâmica contínua e permanente de transformações estabelecidas no tempo e espaço.

Para cada método, ou seja, para cada posicionamento teórico-ideológico do pesquisador, a abordagem qualitativa apresenta uma compreensão. Para a presente proposta, considerando o materialismo histórico-dialético, é possível inferir que:

A dialética também insiste na relação dinâmica entre o sujeito e o objeto, no processo de conhecimento [...] Valoriza a contradição dinâmica do fato observado e a atividade criadora do sujeito que observa as oposições contraditórias entre o todo e a parte e os vínculos do saber e do agir com a vida social dos homens (CHIZZOTTI, 1998, p. 80).

A pesquisa quantitativa tem raízes no pensamento positivista, valorizando a utilização de dados objetivos, colhidos através de instrumentos padronizados e por experimentação na área estatística. Ainda sobre as pesquisas de vieses quantitativos:

[...] são orientados à busca da magnitude e das causas dos fenômenos sociais, sem interesse pela dimensão subjetiva e utilizam procedimentos controlados; • são objetivos e distantes dos dados (perspectiva externa, outsider), orientados à verificação e são hipotético-dedutivos; • assumem uma realidade estática; • são orientados aos resultados, são replicáveis e generalizáveis (SERAPIONI, 2000, p. 191).

Enquanto a abordagem quantitativa busca a compreensão imediata e objetiva de um determinado fenômeno, a abordagem qualitativa busca a compreensão dos fenômenos em sua totalidade, em um contexto dinâmico, a partir da subjetividade, como forma de compreender, interpretar e discutir as dinâmicas cotidianas. Podemos afirmar que uma abordagem complementa a outra e contribuem para a potencialidade da construção do conhecimento.

IX - Os momentos da pesquisa

O primeiro momento da pesquisa foi a busca constante e leitura de referenciais bibliográficos e documentais que subsidiaram a sustentabilidade dos pressupostos do estudo. A pesquisa bibliográfica consistiu em explicar um problema a partir de estudos concluídos ou em andamento sobre o tema, e em fundamentar as ideias de um autor através de obras, como livros, dissertações, teses, artigos impressos ou virtuais, isto é, dados e/ou categorias teóricas já analisadas e registradas por outros pesquisadores. “A documentação bibliográfica destina-se ao registro dos dados de forma e conteúdo de um documento escrito: livro, artigo, capítulo, resenha, etc. Ela constitui uma espécie de certidão de identidade desse documento” (SEVERINO, 2007, p. 70).

Para a realização desta pesquisa, o levantamento e análise de literatura constituíram reflexões sobre os percursos do sistema socioeducativo ao adolescente, no atual contexto capitalista, seus caminhos e descaminhos em face da ação do Estado e da Sociedade Civil na proteção integral a adolescentes autores de ato infracional. As reflexões também buscaram compreender os impactos da atual configuração do sistema socioeducativo em face à garantia da proteção integral ao adolescente, conforme princípios e diretrizes das legislações vigentes.

A pesquisa documental, segundo Severino (2007), consistiu em analisar documentações em um sentido amplo, ou seja, documentos impressos, oficiais, jornais, fotos, diários, e-mails, fotos, filmes. Possui natureza primária, isto é, não tiveram tratamento analítico, sendo a matéria-prima que o pesquisador utilizará para construir suas análises e reflexões.

O segundo momento da pesquisa compreenderá na pesquisa de campo, “[...] que consiste na observação dos fatos tal como ocorrem espontaneamente” (RUIZ, 2009, p. 50), se aproximando empiricamente à realidade dos sujeitos pesquisados (MINAYO, 2008).

O terceiro momento se efetivou na discussão dos objetivos do estudo pela pesquisa exploratória e explicativa. Segundo Severino (2007, p. 123), a primeira busca levantar informações acerca do objeto de estudo, “delimitando um campo de trabalho, mapeando as condições de manifestação desse objeto”. Considera-se as pesquisas exploratória, descritiva e explicativa pertinentes para a presente tese, considerando que objeto ainda não possui tratamento científico suficiente para a sua compreensão. Trata-se de um tema inédito no campo da episteme.

A pesquisa descritiva consiste na descrição dos fenômenos em estudo e suas dinâmicas inter-relacionadas em uma conjuntura mais complexa. A pesquisa explicativa compreende em registrar e analisar os fenômenos estudados, discutindo-os de acordo com o percurso teórico-ideológico alinhado ao objeto de pesquisa.

X - Técnicas de apreensão e análise dos dados

Para a apreensão e análise das informações obtidas no campo de pesquisa, foi utilizada como técnicas de pesquisa, ou seja, como procedimentos operacionais, definidos a partir da necessidade epistemológica que apresenta o referido estudo (RUIZ, 2009), a aplicação de entrevistas, que compreendem na apropriação de informações através da interação entre pesquisador e sujeito pesquisado (SEVERINO, 2007), sendo que esta técnica “[...] permite o relacionamento estreito entre entrevistado e entrevistador.” (BARROS; LEHFELD, 2007, p. 108).

A entrevista é a estratégia ainda mais utilizada nos processos de investigação em campo. Conforme afirma Minayo (2008, p. 64), “as entrevistas podem ser consideradas conversas com finalidade e se caracterizam pela sua forma de organização”. O diálogo para a pesquisa tem importância relevante, pois a fala de cada sujeito é carregado de significados, de história, frustração, otimismo e leitura de mundo, crítica ou acrítica. A voz representa a síntese das percepções do real com o cotidiano de cada pessoa, trazendo valor significativo para a pesquisa científica.

Para este estudo, foi formulado um roteiro de entrevista semiestruturada para as (os) entrevistadas (os) sentirem-se à vontade para discorrer sobre o tema, sem prender-se ao roteiro. O roteiro foi inserido na plataforma do *googleforms* para a resposta dos trabalhadores e gestores das medidas socioeducativas de meio aberto e fechado. Para Severino (2007), esta técnica de entrevista não diretiva (ou semiestruturada), propõe o uso do discurso livre, no qual é desenhado um roteiro de questões de complexidade substantivas que é aplicado de forma a manter os sujeitos

entrevistados em pleno diálogo, sendo que o pesquisador intervém nos momentos em que houver necessidade.

Almejou-se absorver o máximo possível de informações para contemplar os objetivos propostos. Este tipo de entrevista, segundo Minayo (2008), dá maior liberdade ao diálogo entre entrevistado e entrevistador. A organização do roteiro flexível de entrevistas possibilitou uma abertura ao pensamento, respeitando os entrevistados, valorizando as suas falas com ética e responsabilidade. Um modelo do roteiro foi inserido nos apêndices desta tese.

Concluídas as entrevistas, fizemos a tabulação de todos os dados quantitativos, bem como organizamos seus discursos de acordo com cada questão proposta. Estes dados e informações tabulados foram inseridos no decorrer da tese, somando-as à análise bibliográfica e documental.

A relação do discurso dos sujeitos com a bibliografia, documentos e dados estatísticos permitiu a construção de conhecimento por meio da práxis científica ao sintetizar uma análise que compreende a totalidade de fatos e fenômenos que se relacionam a este objeto de estudo, situando-o em dimensões particulares e singulares que se articulam entre as suas convergências e contradições por meio das mediações enquanto expressões históricas e concretas.

XI - Os fundamentos éticos da pesquisa no Sistema Socioeducativo

O objeto da presente pesquisa apresentou a importância de ir a campo para dialogar com os trabalhadores das medidas socioeducativas em meio aberto e fechado para apreender informações necessárias para a construção da tese, visando confirmar ou refutar os pressupostos ora elaborados.

Em primeiro lugar, é necessário destacar as bases ontológicas da construção da pesquisa, fundadas em princípios ético-políticos profissionais da categoria profissional. A pesquisa, ao ser desenvolvida por uma Assistente Social pesquisadora, é de suma importância que os postulados do projeto ético-político estejam alinhados à proposta do estudo. Para isso, é essencial que a pesquisa, desde o seu planejamento, execução e elaboração do relatório final, contemple os 11 princípios fundamentais estabelecidos no Código de Ética do/a Assistente Social (CFESS, 2012).

Tratando-se de pesquisa com seres humanos desenvolvida no âmbito do Serviço Social, as bases ontológicas da bioética contemplam desde o reconhecimento

da liberdade dos sujeitos da pesquisa, o respeito às suas particularidades, reconhecendo-os como indivíduos sociais, com direitos sociais a se defender e a garantir. A pesquisa também deve garantir a recusa ao autoritarismo e resistências às concepções arbitrárias e conservadoras, lutando pelo “empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças”, garantindo a discussão acerca da ampliação e consolidação da cidadania (CFESS, 2012, p.23).

A pesquisa com seres humanos deve apresentar um percurso ético que vise garantir o respeito à integridade física, moral e psicológica dos sujeitos que serão entrevistados. O pesquisador deve possuir um compromisso com os sujeitos e com o seu próprio objeto de estudo. Para Barroco (2005), este compromisso está pautado na autonomia dos sujeitos da pesquisa, que devem ser considerados a partir da historicidade de suas vidas, nas suas significações concretas – na vida social.

Segundo nosso Código de Ética, a autonomia está vinculada à liberdade e à alteridade, o que supõe a negação da discriminação, do preconceito, o respeito aos valores dos sujeitos, aos seus costumes e hábitos, com destaque para a questão do sigilo profissional, nas várias etapas da pesquisa (BARROCO, 2005, p. 6).

Bernardes (2008) afirma que o cuidado ético na pesquisa com seres humanos tem a sua gênese após o término da Segunda Guerra Mundial (1945), com o avanço científico e tecnológico. No decorrer dos anos, foram avançando as regulações éticas para sistematizar e dignificar os estudos realizados com seres humanos e animais através de normas internacionais e nacionais. Atualmente, com base nas prerrogativas legais, fala-se em integridade da pesquisa e bioética.

No Brasil, tivemos a Resolução nº. 196/1996 do Conselho Nacional de Saúde (CNS) que regulava a pesquisa com seres humanos, os procedimentos e formas de se avaliar projetos com esta perspectiva de estudo. Atualmente, a base legal é a Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº. 466/2012, que dispõe:

A presente Resolução incorpora, sob a ótica do indivíduo e das coletividades, referenciais da bioética, tais como, autonomia, não maleficência, beneficência, justiça e equidade, dentre outros, e visa a assegurar os direitos e deveres que dizem respeito aos participantes da pesquisa, à comunidade científica e ao Estado. Projetos de pesquisa envolvendo seres humanos deverão atender a esta Resolução (CNS, 2012, p. 1 – 2).

A Resolução também versa sobre a documentação que sistematiza e registra a realização da pesquisa com seres humanos. Consta na Resolução, a obrigatoriedade do preenchimento do Termo de Compromisso Livre e Esclarecido (TCLE) que informará aos sujeitos a pesquisa, seus objetivos, as formas de utilização das informações, possíveis riscos e vulnerabilidades.

Anterior à realização da pesquisa com seres humanos, o projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) para apreciação – considerando se a proposta da pesquisa possui teor ético, e se a pesquisa com seres humanos está de acordo com a Resolução nº. 466/2012. O projeto foi submetido ao CEP da UNESP/Franca, sendo devidamente aprovado, legitimando assim, os resultados obtidos que socializamos neste produto final de pesquisa.

XII - A estrutura da tese

Apresentamos, neste momento, uma tese dividida em quatro capítulos, com cinco seções temáticas em cada um deles. Cada capítulo detalha em sua introdução, o que será discutido nas seções propostas, visando direcionar os leitores às provocações que se seguem.

Quanto aos capítulos, o primeiro capítulo traça um panorama histórico, social, político, econômico e cultural acerca da assistência à infância e adolescência no Brasil. São aproximações teórico-críticas que analisam desde a colonização até o governo Bolsonaro, a situação da criança e do adolescente neste país. Desafiámo-nos a sintetizar 519 anos em poucas e singelas páginas.

O segundo capítulo inicia com a abordagem sobre a formação do Estado Brasileiro, depois trabalha as construções teóricas e concretas da política social em âmbito europeu e norte-americano para compreender as concepções e linhas de prioridades da proteção social internacional que inspira o Brasil a se aproximar dos seus modelos. Analisamos ainda, a constituição da política social brasileira, introduzindo o debate sobre a emergência do sistema socioeducativo ao adolescente.

O terceiro capítulo aprofunda a discussão acerca do sistema socioeducativo, analisando-o sob o prisma das contrarreformas neoliberais, perpassando pelas questões sobre a gestão das medidas socioeducativas. Destacamos ainda o sentido do trabalho em Marx e o perfil dos adolescentes atualmente inseridos no sistema socioeducativo paulista e brasileiro.

No quarto e último capítulo, apresentamos as particularidades do trabalho socioeducativo no contexto capitalista, fundamentando-o na perspectiva crítica marxiana, considerando a sua imersão na conjuntura da precarização do trabalho. Neste sentido, enfatizamos o fortalecimento do neoconservadorismo e do ideário neoliberal no atendimento ao adolescente no sistema socioeducativo, destacando a importância da gestão da informação como estratégia para os enfrentamentos cotidianos. Terminamos refletindo sobre as configurações de um novo Estado penal que controla e pune os adolescentes pobres e autores de ato infracional em seus cotidianos.

Esperamos que esta tese permita a construção de questionamentos, bem como inspiradoras análises acerca do sistema socioeducativo ao adolescente, e que possa contribuir de maneira significativa com o debate profissional e acadêmico acerca das medidas socioeducativas para adolescentes autores de ato infracional.

Uma boa leitura para todas e todos!

CAPÍTULO 1

ANTECEDENTES HISTÓRICOS, POLÍTICOS E ECONÔMICOS DA ASSISTÊNCIA À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL

*“A História é uma velhota, que se repete sem cessar”
(Eça de Queiróz)*

Revisitar a história é sempre um compromisso para pesquisadoras/res que desejam problematizar uma temática para compreender a sua dinâmica no presente, levantando fatos, possibilidades, desafios e entraves que complexificam um determinado objeto de estudo. Marx (2013) já dizia que a história se repete, na primeira vez como tragédia e na segunda como farsa. É neste processo de viagem ao tempo para provocar o presente e estimar o futuro, que este capítulo, inaugura esta tese de doutorado cujo objeto se coloca na socioeducação brasileira no tempo do capital, desbravando fenômenos, conhecendo determinações históricas e rebatimentos sociais, econômicos, políticos, culturais e religiosos que construíram desde 1500 até 2020, a história da assistência à infância e adolescência.

Em cinco seções temáticas, didaticamente distribuídas, segundo a história brasileira, discutiremos o processo de inserção da criança e do adolescente em ações institucionais que envolveram a Igreja, a Sociedade Civil e o Estado. A seção 1.1 resgata o período colonial brasileiro para compreendermos os impactos das ordens de jesuítas em relação às crianças indígenas, que tiveram sua cultura, hábitos e vida social cooptadas pelo cristianismo, na proposta de propagação de sua única fé como única e verdadeira. Dos primeiros séculos da colônia, percorremos o período da escravidão para compreender as diferenças no tratamento sobre crianças negras escravizadas e brancas escravocratas, chegando à proclamação da república, com as primeiras intervenções do Estado frente crianças pobres – negras e imigrantes indesejáveis.

A seção 1.2 traça um caminho por todo o século XX, o qual identificamos as construções morais, jurídicas e normativas que deram parâmetros para o atendimento aos denominados menores no Brasil. Começamos pelos primeiros regimes de institucionalização para correção e proteção, chegando na primeira legislação nacional sobre a infância e adolescência, descortinando a conjuntura nacional e internacional pós-1929, durante e no pós-segunda guerra, chegando à ditadura militar e, posteriormente, na reabertura democrática e seus rebatimentos no atendimento à criança e ao adolescente.

A seção 1.3 trabalha os avanços políticos, econômicos, sociais e culturais, bem como os entraves estabelecidos pelo neoliberalismo da década de 1990 e como esta se configura no atendimento à infância e adolescência, chegando na seção 1.4 e 1.5 que discutem os principais fenômenos nacionais e internacionais que marcam a chegada e o desenrolar do século XXI, com destaque para crianças e adolescentes.

1.1 Amparo, punição, correção e educação de crianças e adolescentes na história do Brasil: da colonização aos primeiros anos da república

Ao contrário do que se fala pelo senso comum, a criança e o adolescente no Brasil, conhecidos legalmente como menores até 1990 e popularmente até hoje, sempre tiveram responsabilidade penal no que se refere à prática de ato infracional. A assistência e proteção em casos de ausência de referência familiar por morte dos pais ou responsáveis ou abandono também se desenvolveu ao longo da história do Direito brasileiro para assegurar, em tese, a dignidade deste público.

Obras como as de Silva (2016), Del Priore (2013), Rizzini, (2011), dentre outros, provocam a refletir como a história da infância e da adolescência sempre foi construída a partir do olhar dos adultos e não do público em questão. As bases teóricas acerca do tema trazem a inquietação e o desconforto de não saber o que crianças e adolescentes pensavam sobre suas vidas, suas histórias e seus cotidianos em tempos históricos anteriores ao nosso.

Os escritos, reflexões, conclusões, o certo e errado, o justo e injusto, o adequado e o inadequado, as regras e as proibições sempre foram analisadas sob o olhar dos adultos – pais, juristas, líderes religiosos, políticos, médicos, professores, que, mesmo tendo vivido a infância e à adolescência, deixaram perder a importância desta fase inicial da vida humana de ser ouvida e se tornar visível aos olhos do Estado, da família e da sociedade civil.

Segundo Silva (2016), crianças e adolescentes no decorrer da história da humanidade pertenciam às categorias inferiores da vida humana, sem direito a pensar e falar, ou seja, podemos afirmar que “[...] as crianças ocuparam um lugar secundário no pensamento sociológico. Esses indivíduos, quando muito, foram considerados atores coadjuvantes, para não dizer apenas figurantes, nas análises das tramas sociais” (CUNHA, 2013, p. 84). O pensamento era livre quando não expressado, portanto, este público passou boa parte da história sendo interpretado das mais contraditórias formas que os adultos poderiam desenvolver até então.

Bourdieu (1983) afirma que pensar as idades para distinguir a infância da adolescência e esta da juventude e da velhice, é compreender que estas distinções compreendem em construções sociais historicamente estabelecidas, em que, dependendo de cada momento histórico, político, econômico ou cultural, haverá diferenças entre a idade social e a idade biológica.

Ariès (1986) afirma que a fase de maior atenção pelos adultos era a de início da infância, período em que a criança era totalmente dependente do adulto para todas as ações cotidianas. Esta era a fase de serem paparicadas. Após determinada idade, quando a criança já possuía o mínimo de condições físicas para auxiliar nos afazeres domésticos e também no mundo do trabalho, a fase mudava para a precoce adultização, levando-a a sérios riscos de desenvolvimento.

A criança, já em condições mínimas de independência, somava-se à família para o exercício do trabalho. Desde cedo, a criança tinha que aprender um ofício e a ajudar mutuamente a sua família. Os laços de solidariedade eram fortalecidos no âmbito da família para a ajuda, proteção da honra e da família (ARIÈS, 1986).

O início das discussões acerca da fase intermediária entre infância e vida adulta percorreu nas últimas décadas do século XIX, quando a Europa conheceu dois casos, totalmente antagônicos: o “verdadeiro gênio” e o “menino demônio” (SAVAGE, 2009).

Marie Bashkirtseff (1858-1884) – jovem, de família adotiva envolvida em vários problemas morais para a época, com sérios problemas de saúde que a condenara a uma breve passagem pela vida terrena, sonhadora, possuía o seu diário como seu refúgio, onde registrava os fatos do seu cotidiano, encenado no rápido desenvolvimento do capitalismo da Europa do século XIX. Ficou conhecida pela brilhante forma de registrar a sua vida, romantizando toda a sua história, envolta de sonhos, amores, angustias e a morte precoce cada dia mais próxima (SAVAGE, 2009).

Jesse Pomeroy (1859-1932) – jovem, pobre, assassino em série, que desenvolveu sua juventude nos assassinatos de pessoas e permanência na prisão, sendo considerado um grande perigo para a sociedade capitalista europeia do século XIX. A repercussão dos seus atos levou a sociedade da época a discutir a pena de morte para crianças, porém, mesmo com a condenação à morte concluída, Pomeroy morreu de causas naturais aos 72 anos (SAVAGE, 2009).

Compreende-se um paradoxo na compreensão dos limites da infância, da fase intermediária e idade adulta, pois, dependendo da situação, crianças eram tratadas como crianças, e, em outros casos, como em crimes, por exemplo, eram abordadas como pessoas adultas. É similar aos debates atuais sobre a adolescência. Assim, “[...] temos um universo da adolescência, no sentido verdadeiro, isto é, da irresponsabilidade provisória: estes jovens estão numa espécie de *no man'sland*

*social*⁴, são adultos para algumas coisas, são crianças para outras, jogam nos dois campos” (BOURDIEU, 1983, p. 114).

Através da leitura da obra de Savage (2009), é possível compreender como se dava a atenção às crianças e adolescentes. Independente do pertencimento de classe social, crianças e adolescentes não possuíam o reconhecimento de cidadãos. A categoria adolescência não era reconhecida até os episódios concretizados pelos jovens Bashkirtseff e Pomeroy, que levaram a sociedade a pensar a fase intermediária entre infância e vida adulta até então mal compreendida. A distinção de classe se discorria a partir do objetivo de cada geração e sua função social na sociedade enquanto jovens e após adentrarem à vida adulta.

Marie Bashkirtseff e Jesse Pomeroy tiveram em comum mais do que a sua época. A seu próprio modo, eles forçaram as suas respectivas sociedades a reconhecerem que os rituais existentes entre infância e idade adulta estavam obsoletos. A fase física da puberdade, em geral, começando por volta dos 12 ou 13 anos e terminando aos 18 ou 19, permanecia constante. Entretanto, o “verdadeiro gênio” e o “menino demônio” mostraram que não era mais adequado pensar que a idade adulta vinha imediatamente após a infância: eles foram os precursores de um novo estado intermediário que ainda não tinha um nome. (SAVAGE, 2009, p. 29).

Considera-se um avanço para o pensamento sociológico da época, porém, segundo Savage (2009), grupos tradicionalistas, conhecidos como nacionalistas, daquela época emperravam os avanços, sempre propagando a conotação de selvagens às crianças, defendendo a inserção destes em Instituições para a formação pré-militar das mesmas. Na contramão da tradição nacional militar, grupos envolvidos na arte, conhecidos como decadentes, dadas as suas condições de vida, “imorais” para aquela época, defendiam a romantização da juventude, como uma fase de amor, de exploração do mundo, de autoconhecimento. A visão mais libertária se chocava com a visão tradicional de moldar o jovem às necessidades econômico-sociais da época. A Europa vivia uma fase de intenso desenvolvimento industrial, conflitos políticos e a iniciada e duradoura corrida armamentista.

No Brasil, o marco da história da infância e adolescência emerge nos primeiros anos da invasão portuguesa e seu concomitante processo de colonização. Segundo Chambouleyron (2013), a chegada dos jesuítas em 1549 proporcionou a

⁴ Terra do homem social.

criação de um processo de ensino de jovens – portugueses e indígenas diferente do que se via no Brasil naquele período.

Ainda de acordo com o autor, a Ordem dos Frades Menores, Companhia de Jesus e outros, ampliaram suas ações para além da vida missionária, tornando-se também espaços de ensino. O objetivo era exclusivamente a formação católica dos jovens das colônias, com destaque para a conversão das crianças nativas do país.

Esta formação já demonstrava no século XVI o compromisso social da Igreja com uma educação conservadora, moralizante, de controle, vigilância e enquadramento de crianças e adolescentes à uma concepção até hoje questionável de bons costumes, preparando-os para uma vida adulta padronizada de acordo com os interesses e crenças de uma fé que se legitima no Brasil ao longo destes 519 anos.

Neste sentido, o compromisso dos padres jesuítas foi estabelecido por uma educação que ensinasse a escrita portuguesa, a leitura, oração e até mesmo cálculos simples. Em outras palavras, “a educação das crianças implicava, assim, uma transformação radical da vida dos jovens índios” (CHAMBOULEYRON, 2013, p. 61), formando assim, uma nova cristandade.

Segundo Chambouleyron (2013), o ensino da escrita e da oração se destacou pela estratégia do medo e não do amor, considerando as dificuldades que os jesuítas encontraram na formação moral, educacional e cristã dos índios. Ainda segundo o autor, a criança seria uma faixa etária de melhor controle e enquadramento, já que eles não questionariam o ensino cristão, diferente dos adultos que já estavam moldados e dificilmente aceitariam uma nova fé. As crianças, quando adultas, poderiam, segundo os jesuítas, converterem os adultos. O medo, citado anteriormente, era estabelecido a partir da relação da Coroa Portuguesa com as Colônias, além de castigos e outras formas de punição praticadas contra crianças, jovens e adultos indígenas pelos padres jesuítas.

Observa-se, nesta proposta jesuítica, o ideal eurocêntrico de civilização, que instituiu uma superioridade europeia em relação aos novos territórios. Não se tinha o debate, tampouco a noção de respeito às múltiplas culturas e expressões religiosas encontradas no “Novo Mundo” durante as invasões e colonizações. Considerava-se o povo europeu superior, avançado e moderno, sendo que esta experiência, deveria ser materializada nas colônias para sua consequente modernização.

Este pensamento se formou no campo antropológico, tendo como um dos seus expoentes, o pensador polonês Bronislaw Malinowski (1884-1942) que trouxe o debate sobre o etnocentrismo, o qual, a cultura, os valores, a fé, as ciências, a moda, a economia, enfim, todas as dimensões do cotidiano europeu se tornou o fundamento central para mediar o progresso da humanidade. O etnocentrismo, além de violar a diversidade de outros povos, alimentou a violência que ainda perpetua contra não cristãos, negros e expressões culturais não hegemônicas.

Além do mais, o estudo de Chambouleyron (2013) expressa o período que ultrapassa a colonização de um território e a escravização de um povo nativo. Expressa também a colonização das mentes, o estreitar de uma dinâmica histórica por meio da doutrina cristã católica, que reduziu a cultura indígena a um povo domesticado segundo a Santa Madre Igreja de Roma, violentando e expropriando destes, toda uma cultura e dinâmica de ser e estar em uma sociedade indígena nativa.

As crianças, neste sentido, se transformaram em instrumentos de disseminação de uma fé que rejeitava as características locais para implementarem assim, a dominação e a vigilância em face a um povo colonizado, dominado e escravizado. São as primeiras expressões, ousamos dizer, da complexa forma de violência institucional contra crianças no Brasil, sendo sua máxima, a doutrinação pela imposição de uma nova fé e de novos costumes com um tom de selvageria e barbárie.

Sobre a violência institucional, podemos destacar, considerando as leituras de Chambouleyron (2013) e Del Priore (2013), o afastamento de crianças indígenas do convívio familiar para estudarem nas escolas jesuíticas. Segundo os autores, na segunda metade do século XVI, houve uma expansão maciça de escolas, surgindo assim, as dificuldades financeiras para a manutenção delas.

Ao mesmo tempo, além da institucionalização destas crianças para serem convertidas, quando do retorno destas para as famílias, muitas vezes as relações afetivas se encontravam rompidas pela divergência entre a fé católica destes jovens e o costume nativo local de seus pais. A catequização de índios, mestiços (primeiras crianças nascidas de pais portugueses e mães índias) e crianças portuguesas, doutrinou mentes, segundo os bons costumes cristãos, fragilizando assim, os vínculos de afeto entre crianças e seus pais.

Este período da nossa história apresenta as primeiras sementes da relação Igreja – Instituições de Acolhimento para crianças abandonadas e órfãs, que vêm se legitimando a partir das premissas filantrópicas e caritativas, resistindo ao tempo, com

transformações no século XX e mantendo ainda traços históricos e arcaicos no século XXI.

Além das relações institucionais, a religião católica sempre possuiu forte influência na regulação da vida social de crianças, adolescentes, jovens, adultos e pessoas idosas. O tempo histórico de maior força emerge ainda na colonização, passando pelo império e república. Del Priore (2016) apresenta algumas questões que materializam a afirmação aqui construída.

Segundo a autora, a imersão da criança na vida religiosa iniciava desde cedo, com vistas a moldá-la para uma vida no caminho do bem, dos bons costumes, com responsabilidades e obediência às leis dos adultos. Esta introdução partia já no batismo da criança. Durante o período colonial e imperial, a Igreja Católica estabelecia prazos para que os pais batizassem seus filhos recém-nascidos.

Na época, a mortalidade infantil e prematura era bastante comum e, segundo a crença religiosa, crianças que faleciam sem batismo, estavam condenadas ao purgatório, e crianças batizadas que praticassem alguma algazarra ou desobediência, estariam fadadas ao inferno (DEL PRIORE, 2016). Observamos, nesta provocação histórica, como a punição sempre foi a base da educação e da formação social e moral das crianças, que, ao se tornarem adultas, reproduziam a mesma selvageria com as novas gerações que estavam nascendo. A citada autora ainda destacava que os setores mais moralistas da época repudiavam o amor excessivo dos pais pelos filhos, considerando que este excesso contribuiria para a perdição dos filhos em alguma fase da vida deles.

Tais carinhos exagerados ou os “mimos maternos” eram, contudo, vistos por moralistas setecentistas, como o baiano Nuno Marques Pereira, como causa para “deitar a perder os filhos”. A boa educação para eles, implicava em castigos físicos e nas tradicionais palmadas [...]. O amor de pai devia-se inspirar naquele divino no qual Deus ensinava que “amar é castigar e dar trabalhos nesta vida”. Vícios e pecados, mesmo cometidos por pequeninos, deviam ser combatidos com “açoites e castigos” (DEL PRIORE, 2016, p. 96-97).

A percepção construída pela sociedade ao longo do tempo é a do amor pela dor, pelo sofrimento, pelo castigo ou pela resiliência. Esta formação religiosa, carregada de punição e medo era transmitida aos filhos da elite, aos pequenos índios e filhos de escravos vindos ou nascidos no Brasil. Notamos ainda que esta referência da salvação divina pelo medo, pela obediência ou castigo persiste no tempo histórico, perpetuando práticas de violência de teor psicológico até os nossos dias.

Um detalhe que Del Priore (2016) discorre rapidamente em sua obra, é a relação entre maternidade, educação, amor excessivo e o castigo. Desde os primórdios da nossa história, a mulher – enquanto esposa e mãe era a responsável central pela educação dos filhos e pela prática do afeto e do amor. Amar, cuidar e mimar não eram consideradas práticas masculinas, cabendo à mulher este papel de forma solitária, sem a participação paterna, sendo que ao pai cabia, a obrigação de ser o provedor e o chefe da família e do lar. Qualquer falha na formação moral e do caráter da criança ou do adulto, a culpa era e ainda é exclusivamente da mãe.

A própria Igreja Católica atribui a gênese do pecado a uma mulher – Eva, aquela que comeu do fruto proibido porque uma serpente assim a induziu. Ora, engana-se quem banaliza ou reduz a importância do debate sobre o machismo e a misoginia na sociedade brasileira, sendo que a história nos apresenta com fatos concretos as terríveis experiências que as mulheres vêm sofrendo neste país, desde a colonização. Podemos inferir, nesta questão, que a religião tem participação especial na construção histórica do machismo, da misoginia, do patriarcado e, conseqüentemente, das múltiplas expressões da violência contra a mulher no Brasil.

No processo educacional, a formação possuía desde a base da leitura, escrita, moral, saúde e comportamento, até a doutrinação cristã. Del Priore (2016) e Rizzini (2011), a partir de seus estudos destacam a influência de professores e médicos na relação e cuidados que os pais deveriam exercer sobre os filhos. A educação, neste período da história da infância brasileira se dava por duas vias: a educação física e a moral, sendo uma complementar à outra, e juntas, fundamentais para a correta formação das crianças em um reto caminho dos bons costumes.

A educação brasileira, em permanente construção, desde a colonização, sempre exerceu uma função doutrinadora moral e conservadora em relação às crianças e adolescentes. Ainda não vivemos uma experiência de uma educação libertadora, com a formação de seres pensantes, tolerantes e autônomos. A formação se dá para a reprodução de valores cristalizados no histórico status quo da vida social cotidiana que passa de geração a geração. Em outras palavras, “triste realidade num Brasil, onde a formação moral e intelectual, bem como os códigos de sociabilidade raramente aproximam as crianças de conceitos como civilidade e cidadania” (DEL PRIORE, 2016, p. 105).

Com o caminhar dos séculos, as intervenções frente à infância para adestrá-la à ordem moral, social e econômica vigente foram avançando sem perder o

seu teor agressivo e opressor. Quando do início do tráfico de pessoas negras⁵ do continente africano a partir de 1502 até o seu fim em 1866, quase 5,9 milhões de pessoas negras foram escravizadas e trazidas para o Brasil (FGV; CPDOC, 2016). Segundo Góes e Florentino (2016), o tráfico para a escravização de pessoas negras, priorizava os adultos, para o exercício imediato dos trabalhos logo do fechamento dos negócios de compra e venda de escravos. As crianças escravas, em sua maioria, assim eram por nascerem em solo brasileiro nas fazendas e engenhos onde seus pais trabalhavam. Estas crianças eram chamadas de crioulas (GÓES; FLORENTINO, 2016).

A prioridade aos adultos se dava, pois, muitas crianças não sobreviviam às viagens e, também, naquele tempo, existia uma grande taxa de mortalidade infantil – mortes ao nascer, antes do primeiro ano de vida e antes dos primeiros cinco anos após o nascimento. Góes e Florentino (2016) destacam que, conforme a criança crescia e aprendia a desenvolver funções domésticas ou rurais, destacando habilidades que a diferenciavam das demais, seu preço enquanto escrava, aumentava.

A partir das leituras de Del Priore (2016), Góes e Florentino (2016), Rizzini (2011) e Chambouleyron (2016), é possível afirmar que sempre havia a dúvida de que o nascimento de uma criança se efetivaria, devido às taxas de mortalidade dos séculos passados, que envolviam todas as crianças, independente da condição de classe, raça/etnia ou origem. As crianças negras sobreviventes, assim dizendo, possuíam o desafio de viver o peso da escravidão em suas costas, sendo tratadas como servas e objetos desde a tenra idade. Tinham o desafio de constituírem e manterem seus laços familiares entre seus pais e demais parentes.

Góes e Florentino (2016) apresentam que, o espectro da morte sempre rodeou as famílias escravas e que, neste sentido, foram surgindo estratégias de fortalecimento dos laços familiares entre a população negra que se estabelecia próxima uma a outra, visando uma construção de níveis de parentesco. Para isso, as relações com a Igreja Católica foram fundamentais para este processo.

⁵ Diferente do encontrado em vários estudos, não trabalharemos com a concepção de tráfico de escravos, pois compreende-se que as pessoas negras viviam em condições de liberdade em seus países até serem capturados para deixarem suas terras para servirem-se de mercadoria para os senhores que os compravam. A expressão utilizada neste trabalho também se concebe como uma demonstração de respeito à população negra que, até hoje, debate e problematiza a temática da escravidão e seu percurso no Brasil.

Numa época de intenso movimento de desembarque de africanos, os escravos aproveitaram este sacramento católico para estabelecerem, entre si e por sobre as fronteiras dos plantéis, fortes laços parentais [...]. Os escravos puseram o catolicismo a seu serviço para fazer parentes e famílias. O batismo e a irmandade, mais do que incorporá-los ao rebanho de um Deus-Pai de filho branco, possibilitava refazer a vida pela criação de uma comunidade africana como não havia na própria África (GÓES; FLORENTINO, 2016, p. 182-183).

Esta afirmação se concretiza pelos estudos de inventários *post-mortem* e demais registros antigos de senhores de engenho, fazendeiros e escravos daquele tempo, levantados e analisados pelos referidos autores. A construção de laços de parentesco se estabeleceu entre os negros para um fortalecimento afetivo e de solidariedade, pensando nas crianças que perdiam seus pais muito cedo, em pais que perdiam seus filhos e apoio entre os escravos devido às condições às quais viviam.

De modo a inculcar na criança escrava o seu lugar na sociedade, bem como as suas obrigações, que durariam até a sua morte, os processos educativos, diferentes dos materializados nas crianças brancas escravocratas, já se apresentavam em uma característica subalternizante e opressora. Diferente de tempos anteriores, em que os jesuítas ensinavam a leitura, escrita e a doutrina cristã, às crianças negras, cabiam apenas a formação religiosa e a aprendizagem de suas funções enquanto escravas.

As crianças cativas, contudo, não ficavam entregues apenas à comiseração de Deus. Forças mui humanas (ou desumanas, a bem da verdade) conduziam os seus destinos. Antonil, escrevendo sobre o tormento da cana-de-açúcar batida, torcida, cortada em pedaços, arrastada, moída, espremida e fervida, descreveu o calvário de escravos pais e de escravos filhos. Estes também haviam de ser batidos, torcidos, arrastados, espremidos e fervidos. Era assim que se criava uma criança escrava (GÓES; FLORENTINO, 2016, p. 184).

O período de “adestramento” se concluiu por volta dos 12 anos. Era o tempo necessário para expropriar qualquer sentido humano dos jovens escravos, que já nasciam sem dignidade e liberdade, e aprendiam, dia após dia, que elas jamais fariam parte de sua vida. A expropriação da humanidade era tão grosseira, que os jovens escravos eram reduzidos às suas “profissões”. Aos 12 anos, “os meninos e meninas começavam a trazer a profissão para o sobrenome: Chico Roça, João Pastor, Ana Mucama” (GÓES; FLORENTINO, 2016, p. 184).

Além do ensino religioso e de suas funções, a “educação” de crianças escravas se formatava pela permanente súplica. O suplício daquele que sofre os mais

severos castigos, violências, humilhações e constrangimentos de seus senhores. A violência, assim podemos afirmar, está enraizada no trato com a criança oprimida (indígena e negra) desde a chegada das primeiras caravelas neste país, começando com os jesuítas, se estendendo, séculos mais tarde, aos senhores de engenho e aos fazendeiros, e, posteriormente, ao Estado e suas instituições.

Falando em Estado e instituições, com o fim do regime de escravidão, o Brasil passa a viver uma nova forma de transformação para se inserir, tardiamente no sistema capitalista. Como vários países já se encontravam em pleno avanço no capitalismo industrial, o Brasil é desafiado, ao abolir o império e se declarar república, a acompanhar as transformações que o mundo vivia naquele período.

Entre o final do século XIX e início do século XX, o Brasil vive a experiência do crescimento das cidades, a tentativa de estabelecer uma sintonia entre uma economia ruralista cafeeira e urbana industrial, com novos protagonistas à serviço de fazendeiros e empresários para serem incorporados nos processos de produção: os imigrantes.

No contexto brasileiro do final do século XIX, duas novas circunstâncias viriam a influenciar permanentemente as relações sociais e de trabalho no país: a Lei Áurea, que pôs fim ao regime escravocrata e a chegada de imigrantes oriundos principalmente de países europeus, que, entusiasmados pelas promessas de novas oportunidades de vida, começaram a desembarcar em território sul-americano (TST, 2013, p. 1).

Para Santos (2016), a sociedade elitista branca brasileira passa a desejar o esquecimento do período da escravidão e, conseqüentemente do povo negro, pensando em novas relações de trabalho, de servidão e de dominação com a chegada dos imigrantes europeus no Brasil. Foram poucas as oportunidades de trabalho e assalariamento em face aos negros, sendo que, em sua maioria, coube os espaços das periferias das cidades que cresciam em uma explosão demográfica sem precedentes.

Enquanto as cidades progrediam em expansão comercial e industrial, com empregos, salários e consumo, as condições estruturais não tiveram o mesmo progresso. Surgem as primeiras periferias e cortiços, espaços de ocupação, moradia e construção de relações sociais, culturais e econômicas entre os marginalizados pela nova lógica política e econômica do capitalismo tardio da república que nascia naquele período: população negra e imigrantes indesejáveis. Além da marginalização de

peessoas, as condições de saneamento básico também trouxeram problemas sérios para a qualidade de vida e habitação nas pequenas e grandes cidades.

Emerge, assim, nesta época, a ode à eugenia, quanto à defesa do branqueamento da sociedade brasileira e a dicotomia entre o trabalho e vagabundagem. Em outras palavras, as classes mais pobres vivenciavam a intensificação da criminalização e da moralização julgadora frente às condições às quais viviam, sendo estas classes, as únicas responsáveis pelas suas misérias.

[...] a recém instaurada República tecia e estruturava os símbolos de um novo país sob a pecha da “ordem” e do “progresso”, impulsionada pelo nacionalismo que desde a década de 1880 ecoava em prol da industrialização. Ao mesmo tempo, a aura republicana moldava a forte dicotomia entre os mundos do trabalho e da vadiagem, protagonizados, respectivamente, pelo imigrante e pelo nacional, principalmente aquele advindo da escravidão. A eugenia era ideia corrente entre teóricos e autoridades e a “profilaxia social era praticada cotidianamente. A busca pelo trabalhador ideal não cessava, hostilizando-se assim, não só o negro – representante de um passado a esquecer -, como também aqueles imigrantes portadores de ideias “nocivas” à ordem social. Bania-se do país os líderes sindicais, os dirigentes de greves e de reivindicações populares, de modo que o papel dos aparelhos policiais era de extrema importância (SANTOS, 2016, p. 213).

Observa-se, na citação anterior que os primeiros anos da “República dos Estados Unidos do Brasil⁶” foram cirúrgicos na tentativa de moldar uma nação voltada aos interesses do capitalismo industrial propagados por países europeus, com destaque à Inglaterra. Projetava-se um país subalternizado na divisão internacional do trabalho, com forte poder da classe dominante, com plena subserviência incontestada da classe trabalhadora, com uma ordem social que marginaliza os indesejáveis, visando uma nação branca e próspera, como se raça/etnia fosse sinônimo de progresso ou regresso, a depender das características desta.

O controle e vigilância frente os pobres ganham novo formato – sendo alvos da repressão da polícia e de uma sociedade moralista. Pessoas sem trabalho, principalmente crianças e adolescentes que se encontravam fora da escola e do trabalho, eram taxadas de vagabundas e vadias, sendo que, o senso moral da época, acreditava que o ócio levaria, cedo ou tarde, estas pessoas para a criminalidade. Segundo Santos (2016), no início do século XX, aumenta-se as ocorrências de crimes,

⁶ Como o Brasil fora legitimado e reconhecido a partir de 1891 até 1967.

nivelando a repressão policial sobre os pobres, intensificando assim, os conflitos urbanos e a tensão social. A pobreza se torna assim, caso de polícia.

Enquanto países como a Inglaterra preconizava ações voltadas para os pobres, como a *Poor Law*⁷, sendo a primeira de 1536 atualizada em 1601, ambas pela dinastia Tudor e depois em 1834 na era vitoriana; e a Alemanha com o plano Bismarck de seguridade social de 1883, o Brasil, introduziu sutilmente, a questão da pobreza e da menoridade no Código Criminal (1830) e no Código Penal (1890). Sutilmente porque tanto o Código do período imperial quanto do republicano não especifica a direção da concepção de criminalidade, mas a história contada, com base concreta pelos autores aqui referenciados apresenta há quem estes códigos e seus posteriores se destinaram.

Entre 1830 e 1890, o Estado assume ações de assistência em recolhimento, moradia e formação para o trabalho aos menores em situações que não se enquadravam em infrações penais. Estas ações foram pautadas na execução das cartas régias, isto é, das legislações imperiais portuguesas que também eram aplicadas no Brasil. Estas cartas régias apontavam preocupações acerca do abandono e da indigência (ARANTES, 2011). Para Silva (2011), este período da história, seria a primeira fase da construção do controle penal infanto-juvenil, chamado por ela, por período de controle “penal indiferenciado”, ou seja, quando a pauta era a criminalidade, quase não havia distinção entre crianças e adultos.

Para os menores desvalidos, expostos e abandonados, a primeira ação de assistência do Estado se deu em 1874, com a criação de instituições primárias, que envolviam moradia institucional, escolarização e formação para o trabalho para meninos e meninas. Dentre elas, a mais conhecida é o “Asylo de Meninos Desvalidos⁸” (1875). Até este período, o recolhimento de menores com os perfis mencionados se efetivava em organizações de caridade e filantrópicas. Somente a partir da segunda metade do século XIX que o Estado toma algumas iniciativas. Todavia, além da segregação social que estes menores já viviam, o Estado a acentuava ainda mais. Segundo Zanella (2018), não tinha acesso às instituições de recolhimento, crianças escravas, com doenças contagiosas e não vacinadas. É a marginalização da marginalização por um Estado Imperial desprovido de humanidade e solidariedade.

⁷ Lei dos pobres (tradução nossa). Para mais informações, ver capítulo 2.

⁸ Conforme a ortografia da época.

Dados que Santos (2016) apresenta em seu estudo apontam que, no período de 1900 a 1916, para cada dez mil habitantes, o coeficiente de prisões era distribuído entre 307,32 maiores de idades e 275,14 menores de idade. Entre os menores, os crimes cometidos eram variados, desde desordens, vadiagens, embriaguez, furto ou roubo. Sobre o homicídio, debate que acalora os espaços acadêmicos e jurídicos até hoje, os dados de 103 anos atrás apontavam que, em 100% de homicídios, 6,9% eram cometidos por menores e 93,1% por adultos.

As formas de responsabilização se davam por prisões em casas de correção, a depender da idade da pessoa e se a prática do crime foi discernida pelo menor ou não. A ideia de discernimento elaborada na época trazia que “é aquela madureza de juízo que coloca o indivíduo em posição de apreciar com retidão e critério, as suas próprias ações” (VIEIRA, 1906 apud SANTOS, 2016, p. 217).

Quanto à idade, o Código Criminal definia que:

Art. 10. Também não se julgarão criminosos: 1º Os menores de quatorze anos [...] Art. 13. Se se provar que os menores de quatorze annos, que tiverem commettido crimes, obraram com discernimento, deverão ser recolhidos ás casas de correção, pelo tempo que ao Juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda á idade de dezasete annos (BRASIL, 1830, sem paginação).

O Código Penal republicano versava que:

Art. 27. Não são criminosos: § 1º Os menores de 9 annos completos; § 2º Os maiores de 9 e menores de 14, que obrarem sem discernimento; [...] Art. 30. Os maiores de 9 annos e menores de 14, que tiverem obrado com discernimento, serão recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriaes, pelo tempo que ao juiz parecer, comtanto que o recolhimento não exceda á idade de 17 annos (BRASIL, 1890, sem paginação).

O código do Império apenas reconhecia a condição de criminosa a pessoa com 14 anos completos, quando o ato fosse praticado com discernimento, ou seja, quando o adolescente tinha plena consciência daquilo que estava fazendo. No código republicano, as idades variam de 9 a 14 anos. Crianças com menos de nove anos, eram inimputáveis e não responsáveis pelas suas ações. Entre nove e quatorze anos, a responsabilidade penal era aplicada quando comprovada ação com discernimento. Detalhe para o prazo de privação de liberdade não ser possível exceder a idade de

17 anos para os menores que praticaram atos com discernimento e até 21 anos para aqueles considerados vadios e capoeiras⁹ (BRASIL, 1890).

Considerando o momento histórico, são avanços importantes, se compreendermos que as limitações na concepção de infância e adolescência que se formatavam no Brasil. Os Códigos Criminais, principalmente o de 1830, por ser a primeira lei que de fato, trouxe aproximações sobre situação penal da criança enquanto praticante de atos delitivos.

O Código Criminal de 1830 foi considerado, na época, um importante instrumento jurídico legal, tanto para o adulto – porque passava a limitar as arbitrariedades do poder estatal – como para as crianças, porque inaugurava a preocupação com esse segmento, estabelecendo a menoridade como atenuante à pena, o que já era previsto desde as origens do direito romano (SILVA, 2011, p. 71).

Na era republicana, a privação de liberdade de adolescentes materializava-se em casas de correção de caráter industrial. Juristas da época, entendiam que simplesmente privar o menor de liberdade sem uma prática educacional moral para sua regeneração não possuía serventia à função social do mesmo na sociedade. Assim, pensando em uma “pedagogia do trabalho” (SANTOS, 2016), as instituições correcionais industriais tinham a premissa de regenerar os menores¹⁰ a partir da moral e da prática do trabalho, estimulando-os à inserção no sistema produtivo da época.

Em Silva (2011) esta fase ainda se caracterizou pela substituição do controle penal sobre o menor, para o controle social, o qual, reforçou-se a concepção do “menor problemático” que devia ser recolocado no reto caminho. Todavia, segundo Silva (2011) e Santos (2016), mesmo sob a perspectiva do controle social, a punição e violência permaneceram enquanto instrumentos de “educação” aos menores

⁹ O desumano transporte nos navios, as péssimas condições de trabalho, a alimentação ruim, as frequentes humilhações e os castigos, sendo majoritariamente feitos com o açoite de chicote, desencadearam revolta e as seguidas tentativas de fuga, que eram cerceadas pelos capitães do mato, os quais eram pagos por tal serviço e caçavam e devolviam a “mercadoria” aos seus “donos”. Aqui surge a capoeira como forma de se defender de tantas imposições de comportamentos e aceitações as quais não eram mais suportadas. O reconhecimento da capoeira como habilidade corporal, destreza certa, que, fazendo uso dos membros (braços e pernas), poderia ser fatal, principalmente quando usada contra repressores que não sabiam se defender, levou considerada crime no Código Penal de 1890. Outras manifestações afro-brasileiras como o candomblé e o samba também foram igualmente proibidas. Hoje a capoeira é concebida como manifestação cultural, englobando arte, dança, música, filosofia de vida e luta, conhecida e admirada mundialmente e aceita com simpatia pelo povo brasileiro, entendida como arte bonita de ser praticada e visualmente apreciada (BRAGA; SALDANHA, 2014, p. 2-3).

¹⁰ Utiliza-se as expressões “menor” e “regenerar”, considerando a nomenclatura histórica utilizada na época em que estamos apresentando neste capítulo.

problemáticos. Esta fase, que marca os primeiros anos da república, Silva (2011) denomina de período tutelar de controle sociopenal de crianças e adolescentes. Seria um período que associa a perspectiva penal e social, formatando uma concepção positivista e funcionalista de menores desviados do caminho moral e desajustados da ordem social.

Essa nova concepção compreendia a criança como ser frágil, dócil, ingênua e pura e, sobretudo, do ponto de vista jurídico, como um ser irresponsável e incapaz de responder por seus atos. Portanto, crianças e adolescentes deviam ser “protegidos e “tutelados” pelo Estado e pelo mundo adulto (SILVA, 2011, p. 75).

Estas concepções foram centrais no debate histórico da idade penal que envolvia os “menores” e suas relações com a criminalidade e a violência. Segundo Mendes (2018), desde a primeira constituição, ainda no regime monárquico em 1824 até a Constituição de 1988, a maioridade civil no Brasil variou dos 18 anos aos 21 anos. Quanto à idade penal, durante a colonização, com as Ordenações Filipinas¹¹, a imputabilidade penal iniciava-se aos sete anos, sendo vedada a pena de morte (SOARES, 2003).

Nas Ordenações Afonsinas¹² considerava-se imputável, o adolescente com 16 anos completos. Passado o tempo e com aumento da criminalidade, o Brasil Império reduz a idade para os 14 anos. No Brasil República, esta idade se mantém, e, em 1927, com a publicação do primeiro código de menores, considerava-se menores, aqueles com idade inferior a 18 anos, entretanto, a idade penal ainda era de 14 anos (MENDES, 2018, online).

¹¹ O sistema jurídico que vigorou durante todo o período do Brasil-Colônia foi o mesmo que existia em Portugal, ou seja, as Ordenações Reais, compostas pelas Ordenações Afonsinas (1446), Ordenações Manuelinas (1521) e, por último, fruto da união das Ordenações Manuelinas com as leis extravagantes em vigência, as Ordenações Filipinas, que surgiram como resultado do domínio castelhano. Ficaram prontas ainda durante o reinado de Filipe I, em 1595, mas entraram efetivamente em vigor em 1603, no período de governo de Filipe II (MACIEL, 2006, online).

¹² No início do século XV, começa a sentir-se a necessidade de uma compilação que reúna as várias fontes de direito. O rei legisla em abundância, o que faz com que nem sempre se tenha conhecimento da ordem vigente. E se essa incerteza existe no próprio seio da Corte, é consideravelmente maior no resto do país [...] As Ordenações Afonsinas são promulgadas durante o reinado de Dom Afonso V e são uma das primeiras coletâneas de leis da era moderna, tendo como objetivo esclarecer a aplicação do direito canônico e romano em Portugal (BLOGUE DA JUSTIÇA, 2016, online).

Figura 1 – Maioridade no Brasil¹³

MAIORIDADE NO BRASIL			
Acompanhe como foi tratada a legislação penal para punição de menores infratores ao longo da história:			
1830	CÓDIGO CRIMINAL DO IMPÉRIO	Idade penal: a partir de 14 anos	Copiava o modelo português e a pena era subjetiva e arbitrada pelo juiz, que poderia aplicar, inclusive, prisão perpétua.
1890	CÓDIGO PENAL REPUBLICANO	Idade penal: a partir de 9 anos	Menores com idade entre 9 e 14 anos eram submetidos aos chamados testes de discernimento, feitos por um juiz, e as penas eram definidas caso a caso.
1926	CÓDIGO DE MENORES	Idade penal: a partir de 18 anos	Menores de 14 anos passariam ao ser mantidos em casas de educação ou ficavam sob responsabilidade de um adulto maior de 21 anos.
1940	CÓDIGO PENAL	Idade penal: a partir de 18 anos	Pela primeira vez é usado o critério biopsicológico para atestar a capacidade dos menores de responder pelos seus atos.
1969	CÓDIGO PENAL MILITAR	Idade penal: a partir de 18 anos	Reimplanta o critério de discernimento e abriu a possibilidade de exceções para 16 e 17 anos, de acordo com a capacidade de compreensão do menor sobre o crime.
1988	CONSTITUIÇÃO	Idade penal: a partir de 18 anos	Estabelece no artigo 228 a atual legislação a respeito da maioridade penal. A lei é complementada com o ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente), que fixa em três anos o tempo máximo de internação do menor infrator cumprindo medidas socioeducativas

Fonte: FREITAS, 2015, sem paginação.

A idade penal e as formas de responsabilização criminal foram elaboradas a partir do aumento das estatísticas de criminalidade que circulavam pelos centros urbanos. Estávamos distantes de um país que pudesse pensar em políticas sociais para as crianças, adolescentes e adultos pobres e miseráveis. A questão social e suas expressões, oriundas das relações contraditórias entre o capital e o trabalho, não era caso de proteção social, e sim de polícia e repressão.

O valor moral, constituído a partir da inserção tardia brasileira na ordem capitalista, era a da construção da dignidade e da civilidade pelo trabalho. Não era qualquer trabalho, se assim podemos dizer. Era o trabalho reconhecido pela sociedade, pela igreja, pelas autoridades policiais e pelas demais instituições do Estado republicano dos primeiros anos do século XX. É a consolidação da tradicional e questionável expressão “o trabalho dignifica o homem”.

¹³ Trataremos com maior profundidade sobre esta questão na seção 4.5 deste capítulo.

Famílias pobres moralmente estabelecidas eram aquelas que conseguiam, através do precário trabalho, sobreviverem e manter os laços fortalecidos. Porém, qualquer alteração neste quadro, que viesse a desestruturar¹⁴ aquele núcleo familiar, pensava-se que a sociedade enfrentaria problemas (SILVA, 2016, p. 58).

Atividades informais, de difícil comprovação por crianças, jovens e adultos, como venda de jornais, carretos, carregadores de bagagens, acrescida da evasão escolar pelos menores, eram analisadas sob o julgo da vadiagem e da suspeita de envolvimento em práticas delitivas (SANTOS, 2016). Segundo o referido autor, quando os menores não estavam na informalidade, se encontravam envolvidos em pequenos furtos e roubos, se misturando aos transeuntes pelas ruas das cidades.

Para a proteção da sociedade e dos “cidadãos de bem”, que circulavam pelas ruas todos os dias, foi reforçada a prática da vigilância policial, constantes prisões e, a partir de 1902, as institucionalizações em Colônias Correcionais e Institutos Disciplinares pelo Estado¹⁵. São as primeiras experiências no Brasil que se tem registro, de ações institucionais para “proteção” e correção de menores que andavam às margens do caminho dos bons costumes tão difundidos naquele período.

Estas primeiras instituições foram criadas em São Paulo por meio da Lei nº. 844, de 10 de outubro de 1902 e destinadas à correção de todos os menores com idade entre 09 anos completos a 21 anos incompletos, considerando idade, gravidade do crime cometido, com ou sem discernimento ou situação exposta à vadiagem, vagabundagem, abandono, mendicância ou viciosidade.

As Instituições disciplinares eram laicas, possuíam a escolarização que, segundo Santos (2016) apresentava baixos resultados e a prática do trabalho agrícola, considerada na época, eficaz para regenerar os menores e recoloca-los ao convívio aceitável pela sociedade. Os menores eram distribuídos em grupos, de acordo com a idade, porte físico e aptidão para as atividades impostas. O órgão fiscalizador era a polícia, representada pela sua chefia direta. A institucionalização se

¹⁴ Terminologia utilizada intencionalmente pelo autor de modo a contextualizar as percepções sobre famílias pobres no curso do tempo.

¹⁵ Segundo Santos (2016), já existiam instituições de recolhimento de menores, fundadas pelos setores religiosos e civis da sociedade, como Lyceo Sagrado Coração de Jesus, Abrigo Santa Maria, Instituto D. Ana Rosa, dentre outros. Todavia estes, eram destinados ao ensino profissional aos filhos de comerciantes e operários. Eram menores moldados nos princípios da moral pelo trabalho e da ordem social. Estas instituições, segundo o autor, recusavam a introdução de menores considerados vadios, vagabundos e delinquentes em seus interiores, acreditando que estes influenciaram negativamente o seu público de atendimento. Vejamos aqui a profunda perversidade da segregação, do preconceito que obstruí possibilidades de novas oportunidades.

dava por determinação judicial. Os rendimentos do trabalho agrícola eram separados em duas partes: como rendimento do Estado e pecúlio para os menores fazerem uso ao serem desligados das Instituições. Eram vedados castigos físicos, mas permitida outras formas de punição ou recompensas, que eram definidas pela direção a partir da conduta dos menores (SÃO PAULO, 1902, online).

Um rápido adendo à questão de gênero – não havia na época, distinção de enquadramento de meninos e meninas a partir do que era considerado crime ou outras formas de contravenção penal. Às meninas se aplicavam as mesmas formas de responsabilização criminal que à dos meninos.

A institucionalização se dava nos mesmos moldes, só que em Instituições separadas e com proibição de qualquer contato entre meninos e meninas. Segundo Santos (2016), as ações criminais diante meninas menores eram criticadas pelas alas mais conservadoras da sociedade que acreditavam que o desenvolvimento das meninas era diferente dos meninos, considerando a ideia patriarcal e machista de sexo frágil.

No trato de menores em situação de abandono e orfandade, a história nos apresenta, segundo Soares (2003), Rizzini (2011) e Silva (2016), dentre outros, que, as Santas Casas de Misericórdia, fundadas no Brasil no século XVI e outras instituições filantrópicas de cunho religioso já acolhiam menores com os mencionados perfis, recebendo-os a partir dos encaminhamentos do Estado ou pelas próprias mães por meio da roda dos expostos¹⁶. A atenção era a educação moral, escolar e do trabalho para que os menores expostos se tornassem cidadãos de bem. A família jamais recebia qualquer atenção destas Instituições.

A emergência das Instituições se deram a partir de questionamentos de juristas e demais setores da sociedade que repudiavam o encarceramento de menores junto aos adultos que praticavam crimes de várias naturezas e níveis de gravidade. Havia o entendimento que esta aglomeração sem critérios, poderia comprometer ainda mais a formação dos menores e sua reeducação.

¹⁶ A roda dos expostos ou roda dos enjeitados consistia num instrumento cilíndrico utilizado para entregar crianças recém-nascidas que ficavam ao cuidado de instituições de caridade. Geralmente mulheres pobres e solteiras, diante as questões morais do tempo, colocavam seus pequenos numa roda de madeira nos orfanatos geridos pela Igreja Católica, giravam a roda, colocando a criança no interior das Instituições e tocavam um sino para saberem que havia uma nova criança a ser cuidada. Não havia busca por familiares, tampouco trabalho social com famílias. As crianças cresciam nas Instituições, estudavam, aprendiam um ofício e deixavam os orfanatos ao atingir a maioridade. No Brasil, a roda dos expostos existiu entre 1726 a 1950 (SILVA; LEHFELD, 2014).

Observamos que, há mais de cem anos, por mais coercitiva e repressora fossem os encarceramentos e as institucionalizações de menores, havia o entendimento de que as ações deveriam ser coerentes com a gravidade do ato praticado pelos mesmos. Este debate, felizmente, persiste e resiste no tempo. Hoje, o que se nota no debate acerca da redução da maioridade penal é um discurso que nega toda uma história de construção legal e normativa que se inicia no embrionário Brasil República, no intuito de um retrocesso de mentalidade selvagem – herança dos tempos do colonialismo.

Reparem que todas as ações de vigilância, repressão, coerção e correção somente se direcionavam aos pobres. A diferença de classe social somada às demais distinções que formataram a sociedade brasileira naquele tempo, eram preponderantes para as ações direcionadas, ou para o fortalecimento da condição de dominação para sucessão do poder de familiares ou para a assistência e subalternidade por meio da obediência e da servidão.

Considerando a conjuntura capitalista internacional da época, crianças e adolescentes da burguesia europeia dedicavam o seu tempo à educação erudita. Aos homens cabiam a escolarização, à aprendizagem da continuidade no meio de exploração e acumulação capitalista; às mulheres, a formação cultural e matrimonial para um bom casamento.

Desta forma, a infância e adolescência compreendiam em um estágio preparatório para os desafios futuros de homens e mulheres da burguesia. Aprendia-se além de toda a bagagem educacional e social para manterem-se aceitos na alta sociedade da época, a explorar e dominar a classe trabalhadora através do trabalho precarizado, mantendo viva a subordinação entre classes e excluindo e criminalizando aqueles que se recusavam ao trabalho ou não possuíam condições físicas e de saúde mínimas para tal.

Às crianças e adolescentes do proletariado cabiam auxiliar suas famílias no trabalho, na busca pela sobrevivência, na amenização ínfima da miséria, isso quando possuíam famílias, pois os índices de abandono na época eram alarmantes. Cabiam aos orfanatos o dever de oferecer assistência aos expostos ou enjeitados, como eram denominadas as crianças e adolescentes abandonadas pelas famílias naquele período histórico.

As crianças, após superarem a fase da dependência dos pais, passavam a auxiliá-los no trabalho. Cunha (2013) à luz do pensamento marxiano, afirma que a

exploração do trabalho feminino e infantil no século XIX compreendia em estratégias do empresariado para baratear os custos dos meios de produção. O trabalhador, além de vender a sua força de trabalho, vendia também a força de trabalho da sua família.

A exploração do trabalho infantil, além de inserir precocemente crianças no mundo do trabalho, favorecia o não desenvolvimento intelectual que poderia elevar a consciência de classe destes sujeitos para a busca de melhores condições de vida e de trabalho ao longo do seu desenvolvimento. As condições às quais estas crianças e adolescentes estavam sempre sujeitas já demonstravam o surgimento do processo de criminalização da infância e juventude que viviam na pobreza, pois a estes restava viver sob as migalhas, fadados à sua própria miséria, sem direito de questionar os fenômenos que os mantinham nestas condições.

Durante este período, Marx já tecia críticas em relação à exploração do trabalho infantil, a obstrução do desenvolvimento intelectual que o trabalho provocava nas crianças da classe proletária. Em sua obra – “Crítica do Programa de Gotha”, baseado em cartas escritas durante a década de 1870, publicada em livro em 1891, poucos anos após a sua morte, Marx (2012) registra que as reivindicações do Partido Operário Socialista da Alemanha e outras manifestações, destacavam enquanto reivindicações ao Estado: “[...] a abolição de todas as leis que limitam a expressão da opinião; [...] Instrução popular universal e igual sob incumbência do Estado. Escolarização universal obrigatória. Instrução gratuita em todos os estabelecimentos de ensino” (MARX, 2012, p. 90).

No Brasil, a reprodução social da atenção às crianças e adolescentes escravocratas e elitistas se configurou sob o mesmo paradigma europeu dada a circunstância da história colonial e imperial aqui construída. O que nos diferencia do continente europeu, neste período, era a discussão sobre proteção, direitos e lutas sociais, que se encontrava mais amadurecida nos países centrais.

O que fica evidente na nossa história, com base na herança colônia, na mentalidade e ações daqueles que ocupam espaços de poder no âmbito do Estado e da classe dominante é a expressão máxima de uma tentativa desenfreada e desumana de manutenção de interesses que destoam do compromisso com toda a população de forma geral.

A Constituição e os discursos políticos pós-1988 trazem à tona os interesses do povo, o bem comum e o progresso do país. Contudo, na prática, observamos ações que buscam a manutenção do progresso da classe dominante, da

subalternidade brasileira na divisão internacional do trabalho, da dependência financeira junto ao sistema financeiro global e o regresso e migalhas que restam à classe trabalhadora.

O Brasil República nasce, assim, com um grave distúrbio, que chamaremos de bipolar, o qual o ideal republicano de democracia e liberdade se mistura às intenções patrimonialistas da ala escravocrata e monárquica remanescente, dos novos liberais cafeicultores e empresários na nova onda política e econômica e que marca a introdução do Brasil na ordem capitalista industrial (IANNI, 1990).

Um patrimonialismo que compreendia tanto o patriarcalismo da casa-grande e do sobrado como a mais brutal violência contra os movimentos do campo e da cidade. A repressão posta em prática em Canudos, na Revolta da Vacina, no Contestado e outros movimentos sociais, revelava algumas das possibilidades mais extremas de uma República simultaneamente liberal e patrimonial (IANNI, 1990, p. 24).

Octávio Ianni (1990) foi certeiro em sua reflexão histórico-política acerca do desenvolvimento e dos desdobramentos de uma república bipolar no Brasil do século XX. Se estivesse vivo, sem dúvida reforçaria sua análise para os conflitos de interesses entre classe trabalhadora e dominante e da ação ainda repressiva e opressora do Estado burguês brasileiro em face aos trabalhadores nestes 19 primeiros anos do século XXI.

As leituras selecionadas de forma cuidadosa para esta pesquisa, apresenta um percurso histórico no qual se observa a trajetória da opressão, da violência e da subalternização da infância e adolescência indígena e negra no Brasil. Se, didaticamente, estabelecermos as etapas da selvageria contra a criança e o adolescente índio e negro brasileiros, temos o seu *start* com os jesuítas e suas estratégias de educação moral e conservadora em relação aos índios nativos, passando pelo período do tráfico de pessoas negras advindas da África. Crianças que sobreviviam às viagens e aqueles que nasciam em solo brasileiro, já se concebiam como mercadoria de senhores e senhoras de engenho e fazendeiros/as. Estava à serviço da casa-grande para trabalhos domésticos, rurais ou ainda para serem tratados como mascotes de estimação das crianças brancas escravocratas.

Passaram-se as décadas e os séculos e o que observamos é o tratamento penal e violento, antes pela coroa e depois pelo Estado republicano face às crianças e adolescentes pobres – brancas e negras, com maior expressão, a opressão em relação à juventude negra.

A escravidão, legalmente se findou em 1888, deixando o triste legado que se segue até o tempo presente: o legado da violência, da marginalização, do preconceito, do racismo e da miséria. Nesta primeira fase da história da assistência à infância e adolescência, o que mudou de fato foram os mecanismos de controle de “menores” pobres – a princípio pelas Ordens Religiosas portuguesas, passando pela “sociedade escravista disciplinada” (SALES, 2007, p. 64), e depois pelo controle social jurídico e moral de influência europeia.

Os primeiros séculos da assistência à infância e adolescência que também é a história da violência institucional e social sobre a criança e o adolescente refletem até o tempo presente. Mudaram as estratégias de controle sociopenal, que se modernizaram com o tempo, mas o estigma, apenas é fortalecido, perpetuando-se em um Brasil classista que herda a violência, o preconceito e a marginalização dos mais pobres. No mais, o instrumento bíblico está cada vez mais forte, agora não só pela Igreja Católica, mas também pelas Igrejas Evangélicas e o chicote foi substituído pelas armas de fogo e pela justiça racista que deteriora a democracia brasileira.

Assim, falar em genocídio da juventude negra, em população carcerária e socioeducativa predominantemente negra é analisar o processo histórico de constituição das relações de produção e reprodução de sociabilidades que sempre colocaram a juventude branca sobreposta à negra, valorizando a primeira, criminalizando esta última. Teremos a oportunidade de aprofundar o debate nos próximos capítulos deste estudo.

É reconhecer a história e suas determinações sociais, culturais, políticas e econômicas para compreender que o atual cenário de selvageria e barbárie contra a infância e adolescência negra e pobre não começa neste século, mas, consiste em um produto da história, que mesmo o Estado Democrático de Direito Brasileiro e seu discurso de igualdade e proteção social, curiosamente não conseguiu superá-los para um novo cenário que garanta de fato, a igualdade, a liberdade, direitos e proteção. Precisamos extinguir e superar o legado deixado pela colonização e pelo império.

1.2 A infância e adolescência no século XX: das legislações punitivas, tratados internacionais à emergência da luta brasileira pela proteção integral

Foram necessários quase 100 anos, ou seja, todo o século XX para que o Estado e a sociedade pudessem repensar as estratégias de atendimento à infância e adolescência no Brasil. Enquanto em âmbito internacional, vários países avançavam

em formas de proteção social no decorrer do século passado, o Brasil ainda se encontrava obstruído por diversos fatores, sendo a moral conservadora e a perspectiva punitiva, os principais bloqueios para uma modernização no olhar sobre as crianças e adolescentes.

A primeira vez que uma legislação reconhece a infância e adolescência, na perspectiva da menoridade foi no Código Criminal do Império de 1830, conforme mencionado na seção anterior deste capítulo. Em 1890, novamente a menoridade aparece em uma legislação, mas enquanto práticas de criminalidade no Código Penal da República.

Entramos no século XX, e o olhar da menoridade delinquente, vadia, ociosa, viciosa, vagabunda, abandonada e órfã, permaneceu nos discursos de políticos, policiais, médicos, juízes e demais membros da sociedade brasileira por várias décadas. Porém, observando as movimentações no cenário internacional, o judiciário brasileiro foi compreendendo que faltava uma legislação mais ampla para o amparo e correção aos menores.

Segundo Silva (2018), em 1924, a Liga das Nações, reunida em Genebra, constituiu a Primeira Declaração dos Direitos da Criança: a criança tem o direito de se desenvolver de maneira normal, material e espiritualmente; a criança que tem fome deve ser alimentada; a criança doente deve ser tratada; a criança retardada deve ser encorajada; o órfão e o abandonado devem ser abrigados e protegidos; a criança deve ser preparada para ganhar sua vida e deve ser protegida contra todo tipo de exploração; a criança deve ser educada dentro do sentimento de que suas melhores qualidades devem ser postas a serviço de seus irmãos.

Observem que a Declaração de Genebra para os direitos da criança, apresenta os primeiros princípios humanitários que deveriam nortear a construção e a efetivação de ações que protegessem crianças e adolescentes dos problemas sociais aos quais vivenciavam, amparando-as, encorajando-as e reeducando-as.

Sob a influência de Genebra, é promulgado em 1927, o primeiro Código de Menores brasileiro. É a primeira vez que uma legislação menciona as expressões proteção e assistência a menores. Considerava-se, neste período, a/o menor, aqueles com idade inferior a 18 anos.

O Código de 1927 também é conhecido como Código Mello Mattos, em homenagem ao jurista, autor da legislação, José Cândido de Albuquerque Mello Mattos (Salvador/BA, 1864 – Rio de Janeiro/RJ, 1934). Compreende-se ser uma

legislação de grande importância, um marco legal para o debate sobre proteção que amadurece ao longo do século XX, com maior efervescência nos finais da década de 1980, início da década de 1990.

Em 1923, segundo Azevedo [2007?], foi criado o primeiro Juizado Privativo de Menores, e o Código de 1927 legitima esta nova configuração do poder judiciário indicando os juízes de menores para as decisões legais que envolviam o público da lei. A partir da criação da justiça de menores, o juiz passou a ter papel central na “proteção” de crianças e adolescentes.

A autoridade do juiz assumiu papel central, com poderes absolutos. Era dispensado o devido processo legal, pois, ao mesmo tempo, o juiz atuava como “protetor”, como “promotor”, como “investigador” e como “defensor” dos “menores”. Estava acima do “bem” e do “mal”. O aparecimento da figura especializada do juiz de menores veio responder juridicamente às expressões da questão social, que foram judicializadas, passando a ser objeto de intervenção e de controle judicial (SILVA, 2011, p. 79).

Cabe destacar que o Código Mello Mattos não era uma legislação de proteção universal. Menores com famílias consideradas “estruturadas” e abastadas, que mantinham as necessidades materiais, educacionais, morais e sociais aos seus pequenos não eram objetos da lei. O Código tratava de menores abandonados e delinquentes. Por mais que seja um avanço, era uma legislação voltada para a vigilância e controle de pobres em situação de risco social. Na época, não se tinha esta compreensão de risco. Esta população era o risco para os demais membros da sociedade.

A doutrina subjacente ao Código Mello Mattos (CMM) era a de manter a ordem social. As crianças com família não eram objeto do Direito; já as crianças pobres, abandonadas ou delinquentes, em situação irregular – e apenas aquelas que estivessem em situação irregular, passariam a sê-lo. Estariam em situação irregular aqueles menores de idade (18 anos) que estivessem expostos (art.14 e ss, CMM); abandonados (art.26, CMM); ou fossem delinquentes (art.69 e ss, CMM). Era, pois, um tratamento conservador e parcial da questão; mas apesar disto constituía-se em um avanço legislativo considerável (AZEVEDO, [2007?]).

O Código de 1927 traz uma abertura para o que mais tarde, em 1979, quando da atualização da lei, seria denominada de doutrina da situação irregular. As legislações pensavam de forma humanitária com um tom conservador e moralista, nada de novidade para a época, mas a violência e maus tratos, infelizmente sempre

fizeram parte da “assistência” aos menores (anterior à 1990) e às crianças e adolescentes (pós-1990) no Brasil.

Após 1927, a assistência ao menor foi se aprimorando no Brasil, a partir da responsabilização do Estado na constituição de instituições de atendimento que se somavam às organizações religiosas e filantrópicas daquela época. Esta assistência ao menor não distinguia a infração penal da proteção por abandono ou orfandade. Ambas situações eram tratadas da mesma forma pelas Instituições filantrópicas correcionais e pela justiça.

Ter ou não ter cometido infração, ter ou não ter as garantias constitucionais era irrelevante, pois o que estava em disputa era um projeto de sociedade a ser construído, respaldado na prevenção social dos “desvios” de crianças, adolescentes e jovens “potencialmente perigosos” (SILVA, 2011, p. 81).

Silva (2011) vai afirmar que o Estado vai criando nos primeiros anos do século XX um complexo tutelar envolvendo órgãos de assistência social (sob a linha conservadora) e da justiça de menores. O laço entre assistência social e justiça menorista configura os menores como antissociais e ameaças, que necessitavam de correção para servirem à sociedade como cidadãos produtivos e úteis ao modo de produção capitalista.

Em 1941, no governo Vargas, é promulgado o Decreto-lei nº. 3799, de 05 de novembro, o qual cria o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), mudando o já existente Instituto Sete de Setembro, criado em 1932 (AZEVEDO, [2007?]), para a institucionalização de menores abandonados. A diferença nesta alteração é que o SAM, além do atendimento aos menores abandonados, atendia também aqueles considerados delinquentes.

Art. 2º O S. A. M. terá por fim: a) sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares; b) proceder à investigação social e ao exame médico-psicopedagógico dos menores desvalidos e delinquentes; c) abrigar os menores, à disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal; d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, afim de ministrar-lhes educação, instrução e tratamento sômato-psíquico, até o seu desligamento; e) estudar as causas do abandono e da delinquência infantil para a orientação dos poderes públicos; f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas (BRASIL, 1941, sem paginação).

Segundo Rizzini (2011b), o SAM se expandiu para todo território nacional a partir de 1944. Por meio da leitura do texto da referida autora, o SAM pode ser considerado o mais do mesmo. Uma nova roupagem para uma tipologia de atendimento que mantém os traços conservadores e morais da construção da cidadania e da civilidade pelo trabalho e do controle da pobreza pelo Estado. É importante lembrar que foi na Era Vargas (1930 – 1945) que o Brasil mergulha em uma onda de intensa urbanização e industrialização da economia e dos processos de trabalho, deixando para trás a cultura hegemônica ruralista cafeeira que se desintegra na crise do capital de 1929.

As novas configurações econômicas e políticas, exigiam novas qualificações por parte da classe trabalhadora. Como as instituições disciplinares agiam na formação de menores trabalhadores para atenderem ao progresso da nação, as formações profissionais se davam de acordo com as exigências de um mercado industrializado, formando capital humano que pudesse compor a força de trabalho da época.

Em pouco anos, o SAM passou a ser alvo de questionamentos por parte de vários setores da sociedade, no que se refere ao seu envolvimento em corrupção, estelionato, violência e maus tratos sobre os menores institucionalizados, com intervenção para uma remodelação na estrutura e no atendimento nos anos da década de 1950 que se seguiam.

O SAM no imaginário popular, alcançou uma fama tal que automaticamente nos remete à imagem de uma grande estrutura cuja atuação representava mais uma ameaça à criança pobre do que propriamente proteção. “Escola do Crime”, “Fábrica de Criminosos”, “Sucursal do Inferno”, “Fábrica de Monstros Morais”, “SAM – Sem Amor ao Menor”, são representações que órgão adquiriu com o tempo, notadamente a partir da década de 1950 (RIZZINI, 2011b, p. 266).

Considerando a ampliação no quantitativo de institucionalizações, o Tribunal de Justiça de São Paulo ao final da década de 1940 promove a Semana de Estudos do Problema de Menores, em duas edições, para discutirem as particularidades que levavam menores para as instituições. Iniciou-se um debate no sentido de compreender que o problema dos menores era relacionado aos problemas das famílias (RIZZINI, 2011b). Compreendeu-se que faltava às famílias, maior assistência e amparo pelo Estado e, ao mesmo tempo, chegou-se à conclusão que o

abrigo, às vezes, seria necessário. Em 1948, segundo Azevedo [2007?], é implementado nos Juizados de Menores, o Serviço Social de Menores.

A profissão estava emergindo no Brasil nesta época e as primeiras Assistentes Sociais, já no período de institucionalização da profissão, viram no poder judiciário, um novo e importante espaço de trabalho para o atendimento às famílias pobres, principalmente aquelas que tinham seus pequenos institucionalizados.

Paralelo ao SAM, o Estado ainda havia instituído o Departamento Nacional da Criança (DNCR) em 1940, voltado ao trabalho com as famílias consideradas desajustadas. O reajuste, a regeneração e o retorno destas famílias ao reto caminho moral, salvaria as crianças para um futuro promissor. Além do DNCR, surgiu ainda a Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942 para as obras sociais com as famílias cujos provedores estavam em combate na Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945). Repararam que, todas as ações do Estado estavam voltadas à maternidade e à infância. A figura paterna nunca era acionada ou responsabilizada.

Conforme já mencionado, observamos um histórico processo de culpabilização e de moralização da mulher, cujo papel materno quando fracassava, prejudicava o desenvolvimento da criança. A assistência à mulher possuía um viés patriarcal e machista, que nada contribuía para o fortalecimento da função protetiva das famílias em face aos seus pequenos.

Rizzini (2011b), aponta que, em termos de articulação entre instituições, o SAM, o DNCR e a LBA sempre agiram de forma fragmentada e dissociada uma da outra. Não havia qualquer menção de uma instituição sobre a outra nos relatórios de atividades. Essa ausência de interlocução e articulação sem dúvida, compreende em mais um obstáculo para a efetivação de uma assistência e proteção de fato a menores e famílias. Sobre as instituições aqui citadas, cabe destacar para seguirmos adiante, que o SAM fora extinto em 1964, o DNCR em 1969 e a LBA em 1995. Porém, outros modelos institucionais para o atendimento ao menor foram elaborados, conforme apresentaremos no decorrer desta seção.

Em âmbito internacional, países europeus e os Estados Unidos (EUA) estavam planejando e executando ações de bem-estar social e de crescimento econômico para retomar a linha de desenvolvimento abalada com a crise econômica de 1929. Assiste-se, a partir da década de 1930, a ascensão da proposta do *Welfare*

*State*¹⁷. Isto é, uma ideia de estado de bem-estar social que promovesse a economia pensando em sintonia, as demandas sociais da população mais empobrecida. O Estado de Bem-Estar Social se aprimorou e contribuiu com a proteção às pessoas que mais sofriam com os problemas sociais oriundos da crise do capital de 1929 e com os desastrosos resultados da Segunda Guerra.

Ainda no cenário internacional, o mundo tremia com as explosões, ataques e assassinatos em série na Segunda Guerra Mundial. Os desastres e destruições provocadas pelas ondas fascistas e nazistas, resultaram num alto preço para as nações se restabelecerem e resgatar a dignidade e os direitos de civis que sobreviveram aos seis anos de conflitos (RUIZ, 2014).

Neste sentido, meio século já havia se passado e observava-se um processo contínuo de violações de direitos. Estados que deveriam salvaguardar a proteção de seus cidadãos, garantindo justiça, liberdade e uma moral social que mantivesse a paz entre os povos e entre nações (KANT, 2003), voltaram-se para o poder e para a ambição provocando sérios prejuízos em cidades, bairros, estabelecimentos, instituições, além da destruição das vidas de várias famílias e indivíduos, incluindo, obviamente, crianças e adolescentes.

Após 1945, um novo mundo político, econômico e cultural nasce através da Guerra Fria. A bipolarização entre o bloco capitalista, liderado pelo imperialismo estadunidense e o bloco socialista, com a representação soviética, levou a Organização das Nações Unidas¹⁸ (ONU), a pensar, a partir dos Estados-membros, perspectivas modernizadoras no tocante aos direitos de pessoas, considerando as dimensões – civil, política, econômica, social e humana de cada sujeito.

Em 1948 é promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, além de um preâmbulo formulado com uma proposta humanitária, de liberdades, proteção e garantias, apresenta em 30 artigos, o que passam a ser considerados direitos a humanos em duas vertentes: direitos civis e políticos e direitos econômicos e sociais.

¹⁷ Estado de Bem-Estar Social (tradução nossa). Falaremos com mais detalhes sobre ele no segundo capítulo deste estudo.

¹⁸ Em substituição à Liga das Nações (1919-1946), a ONU surge como uma organização intergovernamental para a cooperação internacional. A proposta fundamental era estabelecer acordos entre países para evitar outro conflito da dimensão da Segunda Guerra.

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo; Considerando que o desconhecimento e o desprezo dos direitos do Homem conduziram a actos de barbárie que revoltam a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os seres humanos sejam livres de falar e de crer, libertos do terror e da miséria, foi proclamado como a mais alta inspiração do Homem; Considerando que é essencial a proteção dos direitos do Homem através de um regime de direito, para que o Homem não seja compelido, em supremo recurso, à revolta contra a tirania e a opressão; Considerando que é essencial encorajar o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações; Considerando que, na Carta, os povos das Nações Unidas proclamam, de novo, a sua fé nos direitos fundamentais do Homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres e se declaram resolvidos a favorecer o progresso social e a instaurar melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla; Considerando que os Estados membros se comprometeram a promover, em cooperação com a Organização das Nações Unidas, o respeito universal e efectivo dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais; Considerando que uma concepção comum destes direitos e liberdades é da mais alta importância para dar plena satisfação a tal compromisso: A Assembléia Geral proclama a presente Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948, p. 1).

A Declaração de 1948 traz enquanto novidade, o ideário de direito universal e indivisível. Em outras palavras, referenciando Baptista (2012), a universalidade se refere ao único requisito para ser titular dos direitos humanos que é a condição de pessoa do ser humano, ou seja, todas as pessoas, sem exceção são dignas dos direitos humanos. A indivisibilidade está posta na importância da interdependência entre os direitos civis e sociais que favoreceriam o estabelecimento de parâmetros mínimos internacionais de proteção aos cidadãos de vários Estados-nação, principalmente aqueles que perfazem um governo democrático.

Esta Declaração vigora até o tempo presente, resiste no tempo e encara os mais diversos estereótipos e estigmas por parte de cidadãos que não compreendem seu teor e sua importância para a civilização humana. E também é a base fundamental de vários tratados e documentos que seriam publicados *a posteriori*, em vários temas que envolvem a proteção à humanos em diversas situações, como privação de liberdade, guerras, conflitos, segurança, educação, acesso à água potável, deficiências, gerações, como a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959.

Com 10 princípios, a Declaração é construída e deliberada pela Assembleia das Nações Unidas e ratificada pelo Brasil logo em seguida. Os princípios versam sobre a proteção à infância em sua complexidade máxima de características, fortalecendo a importância do direito à vida, à nacionalidade, de crescer com saúde, acessando educação gratuita e obrigatória até a fase primária (ONU, 1959), com atenção particular em casos de deficiência. A Declaração versa ainda o direito e a importância do amor e do afeto como condicionantes fundamentais para o crescimento de crianças, com proteção contra maus tratos, violências, torturas e outras formas de barbárie.

A Declaração dos Direitos da Criança é um marco civilizatório e humanitário em face aos pequenos, que sempre foram reconhecidos como objetos da lei e não como sujeitos de direitos, pessoas em particular fase de desenvolvimento (ROSEMBERG; MARIANO, 2010). Avança também na construção que se segue na segunda metade do século XX, se estendendo até hoje, da compreensão da infância e adolescência como etapas importantes e peculiares para o desenvolvimento do ser humano, ao transpassar as gerações até a chegada da velhice. Em outras palavras, ser criança e ser adolescente é estar em plena construção social.

Vê-se que o final da década de 1950 e o início dos anos de 1960 foram substanciais para a desconstrução de uma velha ideia de infância e adolescência para uma moderna e digna forma de olhar para os pequenos. Em linhas teóricas, tivemos, neste período, a contribuição de Philippe Ariès (Blois/França, 1914 – Paris/França, 1984), historiador francês, estudioso da infância e adolescência. Sua obra renomada é a *L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime*, publicada em 1961 e traduzida para o Brasil em 1973 como a História Social da Criança e da Família.

Ariès (1986) disserta sobre as representações da infância desde a idade média até o seu tempo, deixando explícito que, conforme a civilização humana avança no tempo e no espaço, a infância deixa a invisibilidade, passando a ocupar espaço na vida social, familiar, cultural, religiosa e artística. Nasce a adolescência e as compreensões de um período da vida que não é infância, nem vida adulta, até chegarmos no período histórico em estudo, onde o Direito Internacional passa a compreender a infância e adolescência sob o prisma da humanidade e da dignidade.

Enquanto isso, o Brasil, mesmo signatário da Declaração de 1959, insiste no percurso corretivo, punitivo e assistencialista aos menores em situação irregular. Neste período da história, a nação brasileira como vários países latino-americanos,

viviam os duros anos de chumbo. A ditadura militar inicia no Brasil em 1964, após um golpe que os militares deram contra o espectro de um “comunismo devastador e destrutivo”, representado por João Goulart, também conhecido por Jango (São Borja/RS, 1919 – Mercedes/ARG, 1976), que se recusara a mudar os nortes de seu governo para concluir o seu mandato. Até hoje os simpatizantes do golpe o chamam de “revolução”.

Já existia no Brasil uma construção de um ideal que relacionasse a segurança ao desenvolvimento sob a base de valores cristãos e ocidentais, soberania do Estado ilimitada, ideologia conservadora, liberal e positivista e liberdade sob esta doutrinação ideológica repressiva (FERREIRA, 2016). Em 1949, com a influência dos EUA e da França, cria-se a Escola Nacional de Guerra (ESG) e com ela a Doutrina da Segurança Nacional (DSN)¹⁹. A ideia era padronizar necessidades econômicas, políticas e de segurança em toda a América Latina, para combater o avanço comunista no continente, sendo os EUA, segundo Ferreira (2016), o país de referência e de proteção em caso de qualquer subversão e desordem aos princípios desta doutrina.

A ala conservadora, fundada nos princípios da DSN e com uma base forte de relacionamentos com os EUA, e estes, dispostos a não medirem esforços para combater as lutas de esquerda que se espalhavam pela América Latina, como a Revolução Cubana, o Governo da Unidade Popular no Chile, dentre outras experiências, introduziram forças militares e de espionagem em vários países latino-americanos para projetar estratégias de rebater qualquer avanço comunista/socialista que pudesse ser exitoso (PAULO NETTO, 2014).

Esta linha de poder norte-americano somado aos problemas sociais que o Brasil vivia naquele período foram um prato cheio para a ofensiva da direita conservadora e capitalista que, por meio de alianças entre a elite, militares, meios de comunicação, e ainda unida aos EUA, fortaleceram laços em 1961 até a eclosão do golpe em 1º de abril de 1964. Militares golpistas tomam o poder e a esquerda não

¹⁹ A proposta da DSN era assegurar, por meio de ações militares, que o país não seria internamente ou externamente atacado por grupos subversivos considerados nocivos ao progresso da nação. Estes grupos nocivos correspondiam a todos aqueles que ferissem de algum modo, os valores da religião, da família tradicional, da propriedade privada e da soberania ilimitada do Estado – com destaque para as lutas socialistas e comunistas que efervescentes desde 1945. A DSN foi diretamente influente no Golpe de 1964 e no governo repressor que se seguiu com maior tensão a partir de 1968 com a promulgação do Ato Institucional nº 5 (AI-5), pelo General Costa e Silva, que segundo D'ARAÚJO (2017), decretou o recesso do Congresso Nacional, perseguiu e cassou deputados e senadores que questionavam e agiam contra a linha política ditatorial, intensificou a violência em face dos movimentos sociais, no sentido de manter os objetivos na direção da reconstrução econômica, financeira e moral do país.

consegue emparelhar uma resistência que pudesse impedir o curso da tomada do poder pela direita. Jango resiste e assim, o Brasil emerge em duas décadas de repressão, cerceamento das liberdades coletivas e individuais, censura, tortura e demais expressões da barbárie, visando o crescimento econômico da nação, com a preservação de valores morais hegemônicos. O discurso da direita conservadora, repetindo os alardes da década de 1930 não fez mais que

[...] agudizar a polarização ideológica entre esquerda e direita. E permitiu esta, com o aparato de comunicação de que dispunha, identificar o governo com o que chamava de “processo de comunização do Brasil”. A retórica moralista da direita (que caracterizava o governo como “corrupto”) acompanhou-se de uma pretensa defesa da “democracia” frente ao “perigo vermelho” que estaria ameaçando “subverter” a sociedade brasileira e seus “valores cristãos e ocidentais” (que, naturalmente, incluíam, além da religião e da família, a santíssima propriedade privada) (PAULO NETTO, 2014, p. 62).

Um discurso bastante familiar que configurou no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff em 2016 e que elegeu Jair Bolsonaro nas eleições presidenciais de 2018, alavancando o Partido Social Liberal em vários estados, inclusive no Congresso Nacional, com a disseminação de políticos conservadores e antiquados para o tempo em que vivemos e para as demandas por quais lutamos. Dentre os motivos destacados por Paulo Netto (2014) para a deflagração do golpe de 1964, acrescentamos para o golpe de 2016 e eleição de Bolsonaro (2018), a “ideologia de gênero²⁰” – “kit gay²¹” e “mamadeira de ‘piroca’²²”, a legalização do aborto e da maconha e liberação da pedofilia (pasmem!), da posse de armas, a redução da

²⁰ Uma falácia inventada e divulgada por setores (ultra)conservadores e fundamentalistas sob o pretexto velado de negar a igualdade de direitos e o respeito às mulheres e às pessoas LGBTQI+, alegando que “ideologia de gênero” induziria à destruição da família “tradicional”, à legalização da pedofilia, ao fim da “ordem natural” e das relações entre os gêneros, negando a existência da discriminação e violência contra mulheres e pessoas LGBTIAP+ comprovadas com dados oficiais e estudos científicos (REIS; EGGERT, 2017). Ideologia de gênero compõe a falsa verdade de que o sistema educacional brasileiro, por meio da distribuição do Kit Gay, material que nunca existiu, estimularia as práticas sexuais e o homoerotismo entre crianças.

²¹ O material julgado como Kit Gay, na verdade, era o Projeto Escola sem Homofobia, voltado à formação de professores para o combate aos preconceitos por orientação sexual e identidade de gênero nas escolas. Entrou na dança do kit gay também uma cartilha de orientações sobre saúde para a população LGBTQIAP+ editada pelo Ministério da Saúde. Vemos nesta questão, a distorção de campanhas preventivas para o uso de má fé, visando, pela linha dos “bons costumes”, da família e da religião, conquistar mais eleitores alienados e desinformados. Foi o que aconteceu.

²² A mamadeira de “piroca” é uma alusão a uma mamadeira cujo bico seria em formato de pênis, elaborada pelo Partido dos Trabalhadores, na gestão Fernando Haddad no município de São Paulo, cuja distribuição se daria em creches e escolas, e que levariam as crianças a insinuarem práticas de sexo oral, incentivando-as à pedofilia, à homossexualidade e a sexualização precoce. Obviamente, uma *fake news* comprovada e reconhecida pelo Superior Tribunal Eleitoral (STE).

maioridade penal, reforma da previdência (o tiro no pé de trabalhadores que a apoia), dentre outras pautas. Ou seja, ao invés de caminhar para o progresso das mentes e do país, vivemos um retrocesso atrás do outro. Enfim, voltemos à nossa proposta de reflexão.

O processo de avanço da repressão e da violência nos anos de chumbo, impactou as propostas do Estado no atendimento aos menores. Segundo Soares (2003), o debate sobre o reconhecimento humanitário em face da criança e do adolescente e de suas famílias e propostas de alteração do Código de Menores de 1927 para um código que acompanhasse o debate e os avanços no plano internacional foram cessados a partir de 1964.

A visão de menor abandonado ou delinquente, presentes na legislação de 1927 passa a ter outro sentido legal e ainda mais perverso: o problema do menor e, posteriormente, a situação irregular. No mesmo ano do golpe, o governo Castello Branco cria a Lei nº. 4513, de 01 de dezembro, que dispõe sobre a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), que incorpora o patrimônio e as atribuições do SAM para uma modernização no atendimento em face aos problemas dos menores – desde aqueles que cometeram infração penal até os que se encontravam em privação material, maus tratos e sem referência familiar.

As diretrizes estabelecidas compunham desde o respeito aos acordos internacionais aos interesses da ordem social nacional, visando a integração do menor na comunidade, o atendimento à família, criar novas instituições de atendimento, aprimorar as existentes e respeitar as particularidades de cada região do país (BRASIL, 1964). Uma leitura rápida leva-nos a compreender a PNBEM como um avanço para o atendimento aos menores e suas exposições a riscos, incorporando ainda o compromisso com a pesquisa, estudos, produção técnica, treinamento profissional e articulação entre diversas instituições, públicas e privadas de atendimento ao menor (BRASIL, 1964). O que acontece em 1964 é a transferência das responsabilidades de atendimentos aos estados e municípios. Cabia ao governo federal a partir desta nova lei, a dimensão legal, normativa, de orientação, técnica e financeira do atendimento. Os estados, por meio das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEMs), órgãos vinculados à FUNABEM, passaram a ser as executoras diretas do atendimento.

Mesmo com diretrizes e responsabilidades que, teórica e tecnicamente apresentam um fundamento humanitário, assistencial e protetivo, a materialização do atendimento aos menores confirmou a modernização conservadora e violenta do Serviço de Assistência aos Menores (SAM). Junto ao SAM, a linha violenta, repressora e opressora também foram incorporadas nas práticas de trabalho institucional frente aos menores.

Com o passar dos anos, a FUNABEM e suas congêneres estaduais (FEBEMs) começaram a se afastar dos ideais de sua criação, descaracterizados pela contradição entre a letra da lei e as práticas a partir dela desenvolvidas, prevalecendo o incremento de medidas assistencialistas e repressivas, que incorporaram, legitimaram e agravaram a lógica de ação das instituições que a antecederam. Ou seja, recrudesceu o internamento de menores carentes e abandonados em instituições (BOEIRA, 2014, p. 181).

Nas ruas, as décadas de 1960 e 1970 foram repletas de violências, principalmente nos grandes centros urbanos, onde os movimentos sociais contra a ditadura possuíam maior expressão. Claro que, em espaços institucionais, com o bloqueio de fiscalização, onde os muros calavam qualquer clamor por socorro, a dinâmica não seria diferente. O reflexo da violência externa incorporava nas instituições de atendimento na compreensão equivocada e irracional de que com violência poderia regenerar os menores. Este cenário rebate nas atuais políticas de atendimento a crianças e adolescentes, em que a truculência e violência ainda existem, e as Instituições e seus trabalhadores ainda não captaram as novas estratégias de atendimento difundidas há quase 30 anos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (DE SALVO, 2003).

Com a instituição da FUNABEM e das FEBEMs, amplia-se a desenfreada institucionalização de menores. Desde a infração penal até a privação material, qualquer situação que o Estado e suas superestruturas – policiais e jurídicas considerassem irregulares, era motivo suficiente para a inserção de menores nas FEBEMs. Com a política econômica que privilegiava o capital estrangeiro e a elite nacional, houve uma acentuação dos índices de inflação, endividamento externo, pobreza e violência.

Para Marx (2013a), enquanto existir diferenças de renda e a consequente, desigualdade social, as classes sociais permanecerão vivas, reproduzindo dominação, exploração, alienação e violência, intensificando a barbárie social, o enriquecimento da minoria e o empobrecimento da maioria da população. A diferença

de renda e o constante empobrecimento da classe trabalhadora para salvaguardar o aumento da lucratividade, regados pela exploração e segregação dos membros da classe trabalhadora configura o fenômeno do pauperismo que estabelece o que Marx chamou de Lei Geral de Acumulação Capitalista no vigésimo terceiro capítulo d'O Capital (MARX, 2013a).

O Estado Militar, responsável pelo mergulho brasileiro em uma crise social, política e econômica, responsabilizava os filhos da classe trabalhadora pelas suas misérias e privações. O pauperismo cresce enquanto a classe dominante brasileira continuava enriquecendo. O milagre econômico, assim, beneficiou uma pequena parcela da população.

Em 1965, a fração recebida pelo 1% mais rico, considerando apenas os rendimentos tributáveis brutos (só o passível de pagar tributo), era cerca de 10% do bolo total. Apenas três anos depois, a cifra vai a 16%. Em outras palavras, se em 1965 o 1% mais rico ganhava cerca de 10 vezes a renda média do país, em 1968 esse número subiu para 16 vezes. É a partir desse patamar, já alto, que durante o milagre a disparidade segue aumentando [...] O assalariado vai querer ganhar mais apenas para consumir; a empresa desejará maiores lucros para investir, criar novas fábricas, novos empregos, de que o país precisa – logo, ela tem prioridade. Texto da Veja, em 1972, em reportagem que citava a visão da ditadura: crescer primeiro (MARREIRO, 2015, online).

Ainda segundo Marreiro (2015), a expansão da desigualdade oscilou para mais nos anos seguintes. Quanto maior a desigualdade, maior o abismo socioeconômico que separa ricos e pobres, oportunidades e privações, acesso ao consumo de qualidade ou precário, condições favoráveis de vida e miséria, segurança e criminalidade.

No período ditatorial, a população urbana ultrapassa a rural, provocando inchaço populacional nas grandes cidades, ampliando ainda as médias e pequenas cidades, expande-se as periferias e, conseqüentemente, pessoas marginalizadas, sem oportunidades ou inseridas em trabalhos precários e miseráveis. Esta alteração no cenário nacional, somada às repressões do Estado Militar, provoca uma explosão nos índices de criminalidade e violência no país. Segundo Delvalle (2018) e Lima (2018), foi na ditadura que crimes de roubo e homicídio saltam de forma significativa, principalmente na região sudeste, devido à maior concentração populacional.

Diante do quadro que se agravava e, atendendo à PNBEM, que trazia a atribuição de realizar estudos e pesquisas sobre o problema do menor para projetar

ações de resolução efetiva e eficaz, em 1975, cria-se a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Menor Abandonado, da Câmara dos Deputados, posteriormente conhecida como CPI do Menor, realizou em 10 meses (junho/1975 – abril/1976) um levantamento que foi conhecido como uma radiografia da situação da criança e do menor carente no Brasil.

Na época, segundo Boeira (2014), o Brasil possuía 3953 municípios e a estimativa de 25 milhões de menores. O resultado que se obteve voltou-se para os graves problemas sociais, emocionais e econômicos, como a pobreza, o abandono, a infração penal, a fome, além do distanciamento das instituições de atendimento em relação à realidade concreta daquele tempo.

O trabalho da CPI do Menor foi, por meio do antigo PRODASEN (Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal), um levantamento estatístico amostral em todos os municípios brasileiros, o que resultou na publicação do texto “A realidade brasileira do menor”, publicada em 1976 e encaminhada à apreciação do poder executivo (BRASIL, 1976).

O resultado preliminar de todo este movimento é a criação em 1979, do Sistema do Menor, que convoca Instituições Governamentais e Não-governamentais, com maior responsabilidade do poder público em organizar, implantar, executar, financiar, gerir e fiscalizar ações amplas e direcionadas à resolução do problema do menor no país – recuperando o bem-estar dos menores marginalizados ou daqueles que estavam a caminho da marginalidade (FIGUEIREDO, 1984).

É ressaltado pela FUNABEM que existiu diferentes categorias de menores envolvidos no processo de marginalização social: a) os expostos, órfãos sem parentes ou rejeitados pela família; b) os que perambulam, pedindo esmolas para seu sustento próprio ou da família; c) os que se dedicam habitualmente a práticas viciosas (alcoolismo, jogo, prostituição, etc.); d) os que se corrompem em companhia dos pais ou com o conhecimento destes. É salutar ressaltar que a identificação destes grupos era a melhor forma para enquadrá-los nos termos sociais, jurídicos e econômicos do período (BOEIRA, 2014, p. 186).

Segundo Silva (2011), tanto a PNBEM, quanto o “novo” Código de Menores (1979) tiveram a inspiração no modelo de Estado de Bem-Estar Social (o *Welfare State*), que veremos em maior densidade no próximo capítulo. Para a Assistente Social brasileira, o Código de 1979 apenas reforça o modelo assistencial conservador, preventivo, antigarantista e menorista, substituindo a concepção de delinquência e

abandono para um modelo de situação irregular, cuja análise seguem nos próximos parágrafos.

Até aqui, apontamos um denso percurso histórico da assistência ao menor no Brasil, percorremos mais de quatro séculos de Brasil e quase 150 anos desde a primeira ação estatal frente ao menor e o que observamos é a manutenção do discurso conservador, retrógrado e criminalizador da pobreza como problema moral, social, político e econômico. Um problema cujos responsáveis são as mães, os pais, os menores e suas dinâmicas societárias.

O estudo realizado pela CPI do Menor, apenas sistematiza estatisticamente o discurso moral de um Estado ditatorial. Não há análise crítica, até porque neste período da história, tudo que fosse crítico e reflexivo era censurado. Novamente foi dada voz e legitimidade à repressão. O combate à pobreza, ao abandono, à criminalidade, historicamente, sempre se constituiu pela via opressora. Um Estado que se proclama república em 1889, que realiza discursos humanitários, que adere à acordos internacionais apenas cumpre o protocolo da política da boa vizinhança, mas não o efetiva na proteção à classe pobre. O discurso é de proteção e a prática é de repressão.

A pobreza era condicionada à incapacidade dos sujeitos de conquistarem maior autonomia. A incapacidade se formava devido às péssimas condições de vida que a miséria propiciava às crianças, adolescentes e famílias. Moradia indigna, desnutrição, condições de higiene precárias, baixa escolaridade (SILVA, 2016). Desta forma, a pobreza era tratada como questão de saúde sanitária e de policiamento repressivo, que interferia no desenvolvimento da moral na sociedade, devendo-as ser inseridas em espaços de trabalho para uma regeneração social e moral.

Considerando a linha de pensamento e de trabalho dos anos de chumbo, os problemas sociais da época, o inexpressivo sucesso das instituições voltadas aos menores, a conclusão do trabalho de “pesquisa” da CPI do Menor e a criação do Sistema do Menor, o Estado altera em um tom selvagem, visando a segurança nacional, o Código de Menores de 1927. O novo Código, promulgado em 1979 pela Lei nº. 6697, de 10 de outubro, acentua a repressão e desconsidera os avanços nos debates que se construíam na época, sobre uma proposta de ação mais humanitária.

Em substituição à ideia de abandono e delinquência, o Código de 1979 reformata esta percepção e inaugura a doutrina da situação irregular. A ideia de irregularidade apresenta a premissa de que há, na sociedade o reto caminho, aceito

moralmente pela sociedade, como o bom costume, o trabalho, a religião, a propriedade e a família. Tudo que destoasse destes pressupostos, a perspectiva da irregularidade surgia para compreender quem, por que, e o que levou crianças, adolescentes e adultos a se colocarem em uma vida indigna e socialmente reprovável.

A perspectiva da irregularidade também apresentava em suas entrelinhas a responsabilização das pessoas pobres por suas tragédias, fortalecendo a histórica relação da pobreza com caso de segurança pública e medicina sanitária. Este percurso histórico de policiamento e sanitarismo, semeia no início do século XX e colhe na segunda metade do mesmo século a criminalização da pobreza (SOARES, 2003), que persiste no tempo, espaço e nas relações sociais até hoje.

A Doutrina da Situação Irregular é a expressão jurídica do modelo latino-americano de apartação social, modelo este que, ao longo de nossa evolução histórica, acabou gerando duas infâncias: (i) a infância escola-família-comunidade e (ii) a infância trabalho-rua-delito (COSTA, 2006 apud NERI; OLIVEIRA, 2010, p. 5).

Segundo Neri e Oliveira (2010), a doutrina da irregularidade inserida no novo Código de Menores, abarca a proposta de controle social e vigilância que o Estado faria sob a legitimidade atribuída pelas suas superestruturas – jurídica, representada pelos juízes de menores e policial, órgão de repressão e de cerceamento legal da liberdade de pobres irregulares.

Em seu primeiro artigo, o Código de 1979 considera a assistência, proteção e vigilância a menores de 18 anos em situação irregular, e entre 18 a 21 anos, em casos excepcionais. Dentre as bases fundamentais de atendimento que a lei estabelece, a vigilância, sem dúvida foi a mais expressiva, pois, não podemos nivelar a ideia de assistência e proteção aos de violência, maus tratos e repressão, materializados nas Instituições públicas e privadas deste período.

O artigo segundo não apresenta a compreensão conceitual técnica-jurídica de irregularidade, mas destaca, em imediato, o que seria estar inserido na irregularidade, sendo elas:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação

ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal. Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial (BRASIL, 1979, online).

Observem que, quando os incisos não responsabilizam diretamente os sujeitos pelas suas tragédias, apresentam ideias vagas do que seria viver em situação irregular. A privação de condições essenciais à subsistência leva-nos a pensar a pobreza e a miséria na perspectiva conservadora e repressora que dá identidade ao Código de 1979.

Ainda sobre esta análise, o paradigma da situação irregular “renovou as “medidas de proteção, vigilância e assistência” e manteve completamente ausente o sistema de garantia de direitos para crianças e adolescentes, tornando-os “objetos de direito” e regulamentando a ampliação do poder tutelar do Estado sobre os menores” (SILVA, 2011, p. 85). Este poder tutelar também reconfigura a leitura institucional que se fazia sobre os menores.

O regime ditatorial mudou os traços da assistência social, que deixou de reconhecer os menores como ameaças para a condição de desviados, desajustados, desregrados e marginais (SILVA, 2011). Dessa forma, o paradigma positivista do delinquente é alterado pelo funcionalismo menorista da FUNABEM de “menor privado de condições mínimas de desenvolvimento” (SILVA, 2011, p. 86). Esta mudança, relaciona a pobreza com o desvio e o desajuste, exigindo do Estado, a responsabilidade da tutela para reorientar este público ao reto caminho social e moral. “Os ‘desajustamentos’ eram analisados sob a óptica de ausência da moral, da falta de formação de valores, hábitos e atitudes desejáveis dentro do considerado padrão liberal, bem como resultado da falta de ‘afeto e amor da família’” (SILVA, 2011, p. 86).

Reparem que o governo dos miliares apenas alterou as expressões e as linguagens acerca da situação da criança, do adolescente e de suas famílias que viviam na pobreza. A essência da assistência à infância e à adolescência manteve o tom violento, repressivo, moralista e culpabilizador, o que resultou na inauguração da doutrina da situação irregular.

Em um período ditatorial, de censura ao pensamento e silenciamento de vozes, jamais que o Estado assumiria que a responsabilidade maior pela pobreza e desigualdade social seria sua enquanto representante máximo de uma classe

burguesa capitalista, que reconhece na irregularidade uma possibilidade de se livrar da responsabilidade pela acentuação da pobreza e de culpados pelo histórico processo de exploração do trabalho, das péssimas condições de vida, de ações assistencialistas e paternalistas e ausência de proteção social de fato. Ao invés de reconhecerem as falhas construídas e fortalecidas ao longo do tempo, Estado e classe burguesa atribuem à irregularidade a concepção de afronta social e moral e um prejuízo ao progresso da nação, exigindo medidas de regularização destas situações.

Seguindo a análise do segundo artigo, o terceiro inciso ainda considera em situação irregular aqueles que vivem no perigo moral, basicamente frequentando estabelecimentos e/ou agindo na contramão dos bons costumes²³. Atividades imorais, lugares de moralidade duvidosa e desvios de condutas que ferissem os valores da família e da sociedade conotavam a irregularidade.

Neste Código, os menores eram objetos da lei, passíveis de medidas judiciais²⁴. Enquanto objetos da lei, suas ações e condições de vida eram criminalizadas, moralizadas e patologizadas. Eram três formas distintas e acumulativas de enquadrar legalmente os menores e suas famílias. Observamos que, a pobreza, a infração penal, o perigo moral e o desvio de conduta poderiam ter as dimensões de crime, de afronta moral ou transtorno psicológico/psiquiátrico.

Uma estratégia reducionista, utilitarista e desumana de compreensão de vidas humanas e suas dinâmicas biopsicossociais, e ainda de agilizar as providências legais para regenerar estas vidas com medidas que, segundo o Artigo 13, iriam desde atendimentos em liberdade, responsabilização familiar, colocações em lares

²³ “São as regras de conduta limpa nas relações familiares e sociais, em harmonia com os elevados fins da vida humana e com a cultura moral de nossos dias. A cultura moral de nossos dias representa vinte séculos de civilização pelo império dos princípios cristãos, princípios esses que sintetizam, na mais elevada expressão, a mais alta finalidade da vida humana” (LIMA, s/d apud ENCICLOPÉDIA JURÍDICA, 2014, online). Mesmo com esta compreensão jurídica, a ideia de bons costumes é questionável em termos de linha moral para a vida social. A compreensão traz em seu bojo o aspecto cristão histórico que deu rédeas para as relações sociais. Porém, a diversidade religiosa, étnica/racial, de sexo e gênero, geração, dentre outras sempre formataram a reprodução social humana nas sociedades. No Brasil, quando as leis anteriores à Constituição de 1988 traziam a proposta da imoralidade e dos bons costumes para definir punições, o Estado cometia uma violência social e psicológica em face dos sujeitos, ferindo ainda, a proposta de laicidade, estabelecida no período da proclamação da república em 1889, que permanece até hoje nas atuais legislações e no discurso e luta por direito ao respeito, igualdade, equidade e justiça social na garantia de direitos a todas/os, sem distinção de qualquer natureza. Quanto ao Código de 1979, não há a definição para bons costumes.

²⁴ Um destaque para o judiciário neste Código é que houve uma pressão para que os juízes mantivessem seus poderes de vigilância, processos e julgamentos conquistados ao longo das décadas anteriores. Por mais que o Estado recolhia e “assistia” os menores irregulares, esta atribuição não acontecia sem o aval do poder judiciário. Podemos afirmar assim, que o Código de 1979 foi formatado sobre vários interesses e disputas de poder em discussão.

substitutos, adoção ou internação em Instituições educacionais, ocupacionais, psicopedagógicas, hospitalares, psiquiátricas ou outra mais adequada (BRASIL, 1979).

O pouco avanço que o debate brasileiro construiu até o golpe de 1964 no que tange ao atendimento humanizado e novas estratégias de assistência à menores e suas famílias, considerando as experiências e tratados internacionais que daremos mais destaque nas próximas seções deste capítulo, se perderam com a acentuação dos ideais da Doutrina da Segurança Nacional, incentivadora do golpe e de políticas de repressão e violência na perspectiva de fortalecer a economia por meio de uma base moral. Este percurso ainda consolida a violência, a criminalização, a moralização e a patologização da pobreza e de percursos fora do caminho moralmente aceito pela sociedade, atribuindo ao Estado, o papel de “instância de vigilância, que possibilita controlar, observar e intervir em todos os detalhes das relações da vida social” (FOUCAULT, 1973 [2015], p. 23).

Em outras palavras, o Código de Menores de 1979 fortalece no Brasil um Estado Penal e uma sociedade punitiva, que reconhecem na segurança pública e na institucionalização as únicas estratégias para combater as expressões da questão social que barravam o progresso. Enquanto os países capitalistas desenvolvidos agiam sob a linha do bem-estar social, o Brasil caminhava pelos trilhos da truculência e da barbárie, como se estas expressões selvagens fossem capazes de inaugurar dias melhores para esta nação.

Foucault (1973 [2015]), na década de 1970 lança reflexões acerca da construção do Código Penal francês no século XIX e como foi se transformando a partir daí. Segundo o pensador, a ideia de guerra civil é atribuída aos conflitos entre ricos e pobres, que sob a repressão policial e judiciária, defende-se os interesses dos primeiros. Afirma ainda que as legislações “são feitas por pessoas às quais elas não se destinam” (FOUCAULT, 1973 [2015], p. 22).

Neste sentido, Marx e Engels (2007) vão afirmar que a classe dominante e seus valores e interesses se transformam em uma forma de religião oficial em que toda a sociedade deveria se curvar, estimulando assim, a obediência, a subsunção e o controle sobre os pobres. Este controle se legitimaria a partir do Estado enquanto estrutura máxima de poder e suas superestruturas, como a educação, a polícia, o judiciário, dentre outras. Assim, o Estado, segundo Marx e Engels (2010) configura-

se no comitê executivo dos interesses burgueses, controlando e vigiando o progresso do trabalho e da moral para o bem do capital.

Desta forma, “[...] está em curso uma guerra social, não a guerra de todos contra todos, mas a guerra dos ricos contra os pobres, dos proprietários contra aqueles que não possuem nada, dos patrões contra os proletários” (FOUCAULT, 1973 [2015], p. 21). Assim, as leis penais vêm legitimar os interesses dominantes sobre aqueles que não desejam contribuir pela força de trabalho com o desenvolvimento de toda a sociedade e do sistema ao qual estão vivendo. Mesmo havendo diferenças teóricas e ideológicas entre Karl Marx, Friedrich Engels em relação a Michel Foucault, há possibilidades de convergências quando o debate gira em torno do Estado Penal e suas configurações.

O Código de Menores de 1979 é a síntese legal opressora que estabelece a vigilância, a institucionalização e a moralização em relação àqueles considerados perigos para a sociedade. Uma estratégia que, segundo Foucault (1973 [2015]), é a máxima do Estado, no aprisionar os inimigos da sociedade para vigiá-los.

Atualizando a compreensão de lumpemproletariado²⁵ que Marx (2013a) constrói no século XIX, podemos inserir aí os menores em situação irregular, oriundas de famílias consideradas desajustadas para aquele tempo. E sobre a situação irregular é transformar crianças e adolescentes (os menores) em inimigos da sociedade, aqueles que prejudicam a sociedade (FOUCAULT, 1973 [2015]), que estão em guerra contra a sociedade de bem, devendo ser severamente responsabilizados e vigiados para não permanecerem reproduzindo atos contrários à ordem social, nem que se multipliquem por má influência.

Quanto às medidas aplicáveis a estes menores, como as internações ou mesmo a retirada do pátrio poder²⁶ (BRASIL, 1979), pelos motivos que o Código de 1979 considerava justo e apropriado, consideramos que elas correspondem a uma proposta vingativa de um Estado e de uma classe dominante que não toleram considerar que seus valores hegemônicos não foram absorvidos por toda a sociedade,

²⁵ Para Marx (2013a) é a camada mais subalterna do proletariado. Aqueles que nada contribuíam para o processo produtivo, marginalizados da sociedade, sem a mínima capacidade para ocuparem, no mínimo, o exército de reserva. São eles: as prostitutas, os delinquentes, mendigos, moradores de rua, viciados, enfim, toda uma subclasse que, pela imoralidade e conduta reprovável, prejudicam o desenvolvimento da nação. Registramos que as expressões tão carregadas de estigmas são colocadas intencionalmente para contextualizar o período histórico ao qual elas foram destinadas.

²⁶ A partir do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 e de leis subsequentes, passamos a considerar o poder familiar como categoria moderna e coerente aos debates, reflexões e processos de trabalho na proteção integral deste público.

provocando assim, medidas severas que sobressaltam a punição. É a classe dominante em constante conflito com a classe trabalhadora e suas múltiplas características.

Estes conflitos permanecem com novas roupagens até hoje. O importante a ser destacado aqui, para finalizar esta seção é que, mesmo em um Estado ditatorial, já em fase de decadência, com suas bases corroídas pela violência, pela corrupção velada que se escancara na década de 1980, crises, inflações altas, altas taxas de desemprego e de pobreza, violências, repressões e torturas, os movimentos de resistência se fortaleciam, levantando pautas para um real progresso, com direitos, igualdade e justiça. O (des) governo dos militares se preocupou mais com uma moral antiquada e excludente do que com a retomada do desenvolvimento, afundando a nação no endividamento externo e na dependência econômica internacional, fracassando assim, em sua tentativa de poder absoluto incontestado.

O moralismo cego não alavancou o Brasil em um desenvolvimento satisfatório, apenas nos mergulhou na lama da truculência, da injustiça e da miséria. Paralelamente, movimentos sociais de várias naturezas cresciam, como os movimentos sindicais, feministas, dos homossexuais²⁷, de defesa pela saúde pública, movimentos geracionais – para a proteção de crianças, adolescentes, jovens e pessoas idosas, fortalecendo junto às lideranças políticas, estratégias de resistência que desembocariam na derrocada do regime militar, emergindo assim, o processo de redemocratização e de uma nova assembleia constituinte a partir da década de 1980. Em relação a este estudo, daremos ênfase a partir da próxima seção, aos movimentos sociais voltados para a proteção de crianças e adolescentes.

1.3 A decadência do regime militar, a reabertura democrática, a Constituição de 1988 e as convenções internacionais: trilhando os caminhos da proteção integral

No período da ditadura militar, o Brasil viveu uma rápida experiência de desenvolvimento com alto preço e prejuízo para a classe trabalhadora. O “milagre econômico”, que se sustentou entre 1968 a 1973, intensificando em curto espaço de tempo as taxas anuais de crescimento econômico, cujo Produto Interno Bruto (PIB) que correspondia a 4,2% a.a. entre 1964 a 1967, saltou para 11,1% a.a. entre 1968 a

²⁷ Falamos em movimento LGBT apenas em meados dos anos de 1990, início dos anos 2000, devido ao processo histórico de formação, ampliação e consolidação deste movimento social.

1973. Este salto veio acompanhado de redução da inflação e aumento do superávit no balanço de pagamentos (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008). A denominação de “milagre” se configurou a partir de três pontos fundamentais:

A primeira linha de interpretação enfatiza a importância da política econômica do período, com destaque para as políticas monetária e creditícia expansionistas e os incentivos às exportações. Uma segunda vertente atribui grande parte do “milagre” ao ambiente externo favorável, devido à grande expansão da economia internacional, melhoria dos termos de troca e crédito externo farto e barato. Já uma terceira linha de interpretação credita grande parte do “milagre” às reformas institucionais do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) do Governo Castelo Branco (1964- 1967), em particular às reformas fiscais/tributárias e financeira, que teriam criado as condições para a aceleração subsequente do crescimento (VELOSO; VILLELA; GIAMBIAGI, 2008, p. 222).

Ainda destacando as reflexões de Veloso, Villela e Giambiagi (2008), em dados estatísticos macroeconômicos, comprova-se os índices de crescimento a elevação das taxas de importações e exportações, redução da inflação e da dívida externa, crescimento do PIB, dentre outros indicadores.

Quadro 1 – Brasil: indicadores macroeconômicos selecionados – 1968-1973

Indicadores Selecionados	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Taxa de crescimento do PIB (%)	9,8	9,5	10,4	11,3	11,9	14,0
Inflação (IGP,%)	25,5	19,3	19,3	19,5	15,7	15,6
Taxa de crescimento das exportações em US\$ (%)	13,7	22,9	18,5	6,0	37,4	55,3
Taxa de crescimento das importações em US\$ (%)	28,7	7,4	25,8	29,5	30,3	46,3
Saldo da Balança Comercial (em US\$ milhões)	26	318	232	-344	-241	7
Saldo em Conta Corrente (em US\$ milhões)	-582	-364	-839	-1.630	-1.688	-2.085
Dívida Externa Líquida/Exportação de Bens	2,0	1,7	1,8	2,3	1,8	1,4
Saldo do Balanço de Pagamentos (em US\$ milhões)	97	531	534	537	2.538	2.380

Fonte: Veloso; Villela; Giambiagi, 2008, p. 224.

De fato, o governo dos militares conseguiu, por pouco tempo promover o país para um crescimento, mas se esqueceram do desenvolvimento e justiça social. A gestão dos militares priorizou a política econômica, levando a classe trabalhadora ao mais profundo pauperismo. O fenômeno que se concretiza, neste período, é o da grande concentração de renda da classe burguesa e a elevação das desigualdades sociais, efervescendo assim, o movimento operário.

Com o milagre econômico, investiu-se mais em industrialização, o Brasil intensificou a busca por crédito estrangeiro, aprofundando o endividamento externo,

que, em tempos mais “prósperos”, se mantiveram em um índice satisfatório, piorando após o fim do milagre.

De acordo com Sanz e Mendonça (2017), para fortalecer o crescimento, os investimentos na produção e na industrialização não acompanharam um planejamento urbano que pudesse promover o direito à cidade, considerando que o êxodo rural se expandia neste período. Houve ainda uma mudança na política de assalariamento, achatando os salários dos trabalhadores que se viram impedidos de melhorarem suas condições de vida. Segundo as autoras, apenas os trabalhadores de melhor nível de formação, foram os que conseguiram uma ascensão econômica durante este período.

A desigualdade na distribuição de renda e os precários “investimentos” nas políticas sociais da época favoreceu o enriquecimento da classe burguesa e o empobrecimento dos trabalhadores. Os investimentos reduziam conforme a ditadura avançava.

Na saúde, por exemplo, segundo Ataíde (2015), em 1966, 4,6% do orçamento público era destinado à esta política. Em 1974, a rubrica era de 0,99%. A internacionalização da economia que era mascarada pela ode ao nacionalismo, levou o Brasil a uma grande elevação da dívida externa, que de US\$ 3 bilhões de dólares foi para US\$ 45 bilhões em 15 anos. Sobre a concentração de renda e o achatamento salarial,

[...] em 1960, isto é, quatro anos antes do golpe militar, os 20% mais pobres no Brasil detinham 3,9% da renda nacional. Em 1970, este percentual caiu para 3,4% e, em 1980, para 2,8%. Fazendo um outro recorte, considerando agora os 50% mais pobres, estes detinham, em 1960, 17,4% da renda nacional. Sua participação na riqueza nacional caiu para 14,9%, em 1970, e para 12,6%, em 1980. Ao mesmo tempo, os 10% mais ricos subiram de 39,5%, em 1960, para 46,7%, em 1970, e para 50,9%, em 1980. Os 5% mais ricos viram suas fortunas aumentar de 28,3%, em 1960, para 34,1%, em 1970, até chegar aos 37,9%, em 1980. E, por fim, os 1% muito ricos saltaram de 11,9%, em 1960, para 14,7%, em 1970, até os 16,9%, em 1980 (ATAÍDE, 2015, online).

Considerando que estamos tratando, neste estudo, sobre a infância e adolescência no Brasil, vejamos os rebatimentos do milagre econômico no cotidiano familiar e infanto-juvenil empobrecido. Segundo levantamento de Ataíde (2015) em estudos internacionais e dados do IBGE do período ditatorial mostram que, em 1979, 52 crianças morriam por hora no Brasil, dentre estes números, 52,4% dos óbitos eram por desnutrição. Em 1981, 70% da população não comia o necessário, prejudicando

o desenvolvimento de saúde, agravando doenças e, 71 milhões de brasileiros, neste período, estavam subnutridos. A população brasileira, segundo o censo de 1980 (publicado em 1983), era de 121.150.573 pessoas (IBGE, 1983), ou seja, quase 57% da população – mais da metade, vivia subnutrida. Além do mais, “enquanto o ‘milagre econômico’ registrava um aumento no PIB de 11,4%, em 1973, 13 milhões de crianças e 28 milhões de adultos passavam fome no Brasil” (ATAÍDE, 2015, online).

Em linhas gerais, o “milagre econômico”, atendeu somente o processo de acumulação de riqueza para uma classe que já detinha poder econômico e político no Brasil, estabelecendo o que Paulo Netto (2011b) chama de autocracia burguesa. A ditadura militar governou por mais de duas décadas com repressão e violência para manter o Brasil subsumido na divisão internacional do trabalho, para favorecer as relações com o imperialismo norte-americano, favorecendo a classe dominante, que enriquecia neste período.

Para Marx (2013a), o processo contínuo de acumulação de riqueza, nivelava também a massa de trabalhadores pobres, considerando a valorização da mercadoria por meio da exploração da força de trabalho. Os aspectos econômicos e sociais do milagre econômico vão de encontro às reflexões do pensador alemão do século XIX.

[...] o próprio mecanismo do processo de acumulação aumenta, juntamente com o capital, a massa dos “pobres laboriosos”, isto é, dos assalariados, que convertem sua força de trabalho em crescente força de valorização do capital crescente e, justamente por isso, têm de perpetuar sua relação de dependência para com o seu próprio produto, personificado no capitalista. (MARX, 2013, p. 692).

Para além da relação de dependência ao sistema e a alienação que se constrói nele, o milagre entra em crise após 1973, esgotando as possibilidades de continuidade da prosperidade que alegrava a classe dominante e destruída a classe trabalhadora. Consequências internacionais também influenciaram a crise do milagre, com destaque para a nova crise cíclica do capitalismo devido ao aumento dos preços dos barris de petróleo que atingiu várias nações importadoras e exportadoras.

A alta do dólar durante a década de 1970 e 1980 imposta pelos EUA estremeceu muitas economias no mundo ocidental e, somado a este fenômeno, houve um aumento considerável no preço do petróleo pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1973 e 1979. As disputas políticas e os conflitos entre nações bipolarizadas durante a Guerra Fria também foram fatores

preponderantes para as transformações sociais, políticas, culturais, econômicas e tecnológicas que sacudiram o bloco capitalista deste período.

Quanto à crise do milagre econômico ou o desastre econômico-social, assim denominado por Paulo Netto (2014), podemos destacar a acentuação mais expressiva da dívida externa e a inflação. Os salários reais tiveram quedas expressivas, o PIB *per capita* também decresceu. A taxa de desemprego aumentou devido à retração do setor industrial, comprometendo o poder de compra dos brasileiros. Neste período, os índices de pobreza saltaram assustadoramente – “a população com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza passou de 38,78% em 1979 para 48,39% em 1984; crescia em especial a *extrema pobreza* – os brasileiros extremamente pobres saltaram de 17,25 milhões em 1979 para 23,70 milhões em 1985” (PAULO NETTO, 2014, p. 214, grifos do autor).

Neste período, vários movimentos sociais se fortalecem para uma luta concreta para o reestabelecimento da democracia enquanto os militares, representado por Geisel e, posteriormente por Figueiredo, se esforçavam para consolidar uma autorreforma na gestão dos militares. O discurso era de retomar a democracia, porém, segundo Paulo Netto (2014) com violência. Houve a revogação do AI-5 em 1979, a retomada do direito ao *habeas corpus*, extinção das penas de morte e de prisão perpétua e a revogação da lei de banimento. Foram estratégias de resgatar a força dos militares e, ao mesmo tempo, pensar estratégias de manter a linha ditatorial do regime.

Porém, toda a conjuntura de crise, as primeiras rupturas como a censura que deram visibilidade aos escândalos de corrupção e práticas sanguinárias, antes proibidas de veiculação, vieram à tona, aumentando o repúdio das alas mais progressistas da sociedade e dos movimentos sociais que estavam em pleno protagonismo na luta contra os militares. Destaca-se o movimento operário, o surgimento de novos partidos políticos, o fortalecimento dos partidos de esquerda como o Partido Comunista do Brasil (PCB), a gênese do PT (Partido dos Trabalhadores) em 1980, as lutas dos operários das fábricas do ABC, lideradas pelo ex-presidente Lula, na época, operário e sindicalista, a expansão dos movimentos de minorias sociais, como o movimento negro, feminista, dos homossexuais masculinos e femininos, dos movimentos geracionais – criança, adolescente, juventude e pessoas idosas, para pessoas com deficiência, movimentos de trabalhadores voltados à educação, saúde e assistência social, movimento estudantil, dentre outros,

fortalecidos a partir da anistia que permitiu o retorno de várias lideranças e militantes exilados.

A crise do regime ditatorial militar e a reabertura democrática, permitiram aos movimentos sociais pela infância e adolescência tecerem suas primeiras críticas diretas à assistência a crianças e adolescentes pela perspectiva irregular repressiva e criminalizadora. A doutrina da situação irregular mergulha na crise juntamente com os seus pensadores militares, levando militantes, políticos e profissionais atuantes nesta área a repensar o atendimento à criança e ao adolescente.

Segundo Xavier (2008), dentre as primeiras preocupações com a assistência à infância e adolescência, a situação de rua em que se encontravam várias meninas e meninos foi se alarmando no decorrer do início da década de 1980. Além da situação de rua, 48% das famílias brasileiras em 1980 viviam com menos de dois salários mínimos²⁸. Na época, um salário valia Cr\$ 4.149,60 (quatro mil cento e quarenta e nove cruzeiros e sessenta centavos), o equivalente a R\$ 150,89 (cento e cinquenta reais e oitenta e nove centavos). Sem dúvida, um salário insuficiente para uma condição digna de vida. Para a autora, 32 milhões de crianças e adolescentes se encontravam em situação de carência e privação socioeconômica quando da reabertura democrática brasileira. O parâmetro de identificação de pobreza, segundo o Banco Mundial (2001a), era sobre as pessoas que viviam com menos de US\$ 1,00 (um dólar) por dia.

Neste período, intensifica-se ações paternalistas e assistencialistas no atendimento aos menores em situação irregular, porém o aspecto protetivo que emergia nos debates populares e profissionais não se encaminhava nas ações governamentais. A ampliação dos debates e das manifestações pela infância e adolescência travaram críticas às diretrizes da FUNABEM e da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), aproximando-se do repúdio ao Código de 1979 e à doutrina da situação irregular.

Chega-se ao ideal de política social em uma perspectiva protetiva que visasse superar as ações assistencialistas, repressivas, paternalistas e correccionais. Este ideal foi amadurecendo a partir dos trabalhos de base realizados pela vanguarda de técnicos da FUNABEM, do Ministério da Previdência e da Assistência Social

²⁸ O salário mínimo apresentou várias oscilações em seus valores, considerando os índices altos de inflação e as mudanças e moeda, que atribuíam valores diferentes para as quantias pagas pelo governo brasileiro.

(MPAS) e do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) que, segundo Xavier (2008), desenvolveram trabalhos alternativos em face de crianças e adolescentes em situação de rua e moradores de comunidades pobres, explorando ainda experiências exitosas para o aprimoramento dos novos processos de trabalho para este público. Estas experiências vão se aprimorar, avançando até uma concretização mais efetiva a partir de 1984, dos primeiros esboços da Assembleia Nacional Constituinte²⁹.

Podemos afirmar ainda que,

[...] que houve um “consenso” entre movimentos sociais, sociedade e governo quanto à ineficácia das políticas existentes naquele momento para o atendimento a crianças e adolescentes. Diante de uma crise, foram desencadeados diversos acontecimentos que produziram um jogo de forças distintas, com diferentes propostas, de lugares e instituições diferentes que ora se coadunavam e ora divergiam, porém, mobilizaram-se num processo que levaria à corporificação de uma legislação específica e única: o Estatuto da Criança e do Adolescente (XAVIER, 2008, p. 51).

Toda esta movimentação política e profissional, incentivou o fortalecimento dos movimentos sociais, sendo o marco mobilizador para a infância e adolescência, a constituição do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) em 1982, legitimando-se enquanto Organização da Sociedade Civil (OSC) em 1985 (CFP, 1988). Segundo o Conselho Federal de Psicologia (CFP, 1988), o MNMNR não consistia em uma Entidade executora de ações, mas sim de defesa de direitos, na mobilização das próprias crianças e adolescentes, técnicos, educadores de rua, diretores, trabalhadores de instituições, dentre outros envolvidos no trabalho com crianças e adolescentes.

O MNMNR era composto somente por cidadãos da sociedade civil, sem qualquer relação com o Estado ou com a Igreja. A prioridade, segundo o CFP (1988), por meio de entrevista com o diretor do Movimento em 1988, foi o de atuar na formação de educadores para o trabalho com meninos e meninas de rua. Segundo o texto analisado,

²⁹ A Assembleia Constituinte é o **órgão responsável pela elaboração da Constituição de um país**, dando início a um novo ordenamento jurídico. Sendo extraordinária, uma Assembleia dessa natureza só existirá uma única vez durante o período de existência de um Estado, pois sua constituição dará início a um novo período democrático. O órgão é, portanto, também temporário, uma vez que, concluídas as suas funções, deixará de existir. Sendo um órgão colegial e representativo, a Assembleia é composta por diversos indivíduos, escolhidos para representarem o povo de seu Estado (LEÃO, 2018, online).

“Essa é uma tentativa significativa de superar a política do bem-estar do menor criada em 1964, mas que de 'bem-estar do menor' não tem nada. Ao fortalecer as práticas alternativas que visam à mudança do trabalho institucional com os menores, cavamos brechas para justamente influenciar uma nova postura de trabalho. Às vezes, é uma posição de confronto que se torna inevitável nesta nossa proposta (CFP, 1988, p. 1).

Infere-se que o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua levantou a bandeira da resistência e da transformação. Surgiu para enfrentar a política do bem-estar do menor e rebater as práticas de violências e de institucionalização excessiva de meninos e meninas. Desconectado de política partidária, o Movimento lutou por política social, por provocar as práticas de trabalho de profissionais de diversas formações e experiências que visassem um repensar do exercício profissional. Partindo da premissa da intersectorialidade e do compromisso enquanto sujeitos transformadores da ação profissional, o MNMMR, em sua sede nacional e nas regionais, buscou reunir em coletivo, todos os protagonistas do trabalho com crianças e adolescentes, provocando-os a agir na mudança de paradigmas da, até então vigente, Política Nacional do Bem-Estar ao Menor (PNBEM).

Os avanços marcados pela militância do Movimento Nacional trouxeram para o cenário político, profissional e jurídico as provocações para um novo olhar para as crianças e adolescentes. Em âmbito internacional, novos debates emergiam e novos tratados eram construídos para modernizar e humanizar a assistência à infância e adolescência, principalmente as diretamente envolvidas em infrações penais ou que se encontravam sob privações com frágeis ou ausência de referências familiares. O movimento nacional e internacional permitiu novas reflexões para a assistência à criança e ao adolescente. Assim,

[...] desenvolveu-se no Brasil, nos períodos de 1981 a 1985, dois princípios no que tange ao trabalho com as crianças e os adolescentes. O primeiro indicava a necessidade de trabalhar com a criança no contexto em que ela está inserida e o segundo expunha que a criança deveria ser sujeito de sua história e de sua pedagogia (SOUZA, 2013, p. 6).

Com o avançar da década de 1980 e a derrota cada vez mais próxima do regime militar, instâncias do governo federal junto ao UNICEF buscaram, segundo Souza (2013) identificar e articular espaços comunitários para um trabalho alternativo que fosse passível de sucesso. Lutava-se incessantemente para deslegitimar o

Código de 1979 e a situação irregular e, juntamente a elas, desconstruir a concepção de menoridade, vagabundagem, irregularidade e delinquência.

O MNMMR contribuiu muito para os avanços político-sociais sobre a infância e adolescência brasileira, estendendo-se por todo território nacional. Além dos trabalhos em âmbito regional, de acordo com Souza (2013), havia ainda as articulações nacionais, em eventos para debater e construir estratégias de resistência e de mobilização contra o “bem-estar do menor” embasado sob os postulados da segurança nacional e da irregularidade. “Trata-se da mobilização popular mais marcante no âmbito da infância e juventude brasileira” (SOUZA, 2013, p. 7). O Movimento Nacional ficou marcado por introduzir no trabalho social com a infância e adolescência, a perspectiva da educação popular e por reconhecer este público como protagonistas em suas histórias e em suas formas de desenvolvimento nas comunidades.

Segundo Souza (2013), após a resistência na participação em movimentos políticos partidários, o MNMMR decide, após amplo debate, adentrar aos grupos de trabalho para a constituinte que se inicia em 1987 e se consolida em 1988 com a nova e mais avançada Constituição Federal (CF) que o Brasil já havia conhecido até aquele momento.

O Movimento enfrentou alguns percalços no sentido de garantir a legitimidade da proposta de texto constitucional para a criança e para o adolescente escrita por eles. Souza (2013) afirma que o Senado e a Câmara dos Deputados fizeram modificações nas propostas do MNMMR, levando-o a retomar o texto inicial e garantir por apoio popular e parlamentar a sua originalidade.

Neste sentido, o Movimento Nacional participou de duas campanhas para a contribuição nas discussões da constituinte, mas ainda de forma mais isolada: “primeira, chamada ‘Criança e Constituinte’ tinha o foco na primeira infância, e se limitava às crianças com até seis anos. A segunda, chamada ‘Criança e Prioridade Nacional’, elevava a atenção aos adolescentes e uniu várias organizações que tentaram interferir na Constituição individualmente. Trabalhando sozinhas, essas campanhas não obtiveram resultados muito positivos” (SOUZA, 2013, p. 8).

Além do MNMMR, se inseriram nos movimentos sociais para crianças e adolescentes, a Pastoral do Menor da Igreja Católica, os Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECA), a Associação Nacional dos Cedecas (ALBUQUERQUE, 2015) e demais Organizações Não-Governamentais (ONGs) e

Entidades de Direitos Humanos. Todas voltadas para a defesa e garantia de direitos e da dignidade da pessoa humana de crianças e adolescentes e na crítica radical à perspectiva menorista do Código de 1979.

Em relação à concepção de direitos humanos e o reconhecimento das crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos e protagonistas da própria história, os movimentos sociais, com os destaques ao MNMMR, Pastoral do Menor e CEDECA, as mobilizações, construções de possibilidades de novas ações, defesas e garantia de direitos, com estudo científico e conhecimento da realidade, supera os estudos realizados pela CPI do Menor em 1975, colocando definitivamente uma pedra em cima dela.

As movimentações nacionais pela infância e adolescência no tempo da reabertura democrática e da construção da nova constituinte, juízes, promotores, servidores públicos de instituições de atendimento aos menores, fizeram-se presentes nas mobilizações, contribuindo com a elaboração dos documentos que seriam, mais tarde, introduzidos na CF de 1988.

Atores sociais, articulados a atores estatais, como juízes, promotores e defensores públicos, além de parlamentares e funcionários públicos das instituições de atenção ao “menor”, articularam-se e elaboraram, em 1987, a emenda popular “Criança Prioridade Nacional”, que originou a Campanha Nacional “Criança Constituinte” que coletou mais de 1,5 milhões de assinaturas em todo o país, originando os artigos 227 e 228 da Constituição Federal, onde se expressa o “paradigma garantista”. Em 1988, foi constituído o Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNDCA). O movimento se organiza, desde então, por meio de Fóruns que articulam apenas atores sociais, nos planos nacional, estadual e municipal (ALBUQUERQUE, 2015, p. 41).

Segundo Souza (2013) e Albuquerque (2015), a imersão do pensamento “garantista” tem forte influência do debate internacional que emerge em 1924 e se intensifica durante o século XX. Os tratados internacionais foram a base de importância para redefinir os discursos e os processos de trabalhos em face de crianças e adolescentes. Ao menos em tese, pois até hoje existe o desafio de romper com a perspectiva menorista e irregular nos serviços, programas e projetos de atendimento à criança e ao adolescente.

Neste percurso, a Assembleia Nacional Constituinte avança e com ela, a luz da democracia e liberdade que ecoava novos tempos para o Brasil e seu povo. Segundo Paulo Netto (2014), Tancredo Neves (São João Del Rei/MG, 1910 – São

Paulo/SP, 1985), candidato à presidência no movimento popular e nacional pelas “Diretas Já”, em alto e bom som, seguiu uma campanha transparente, reafirmando a gravidade política, social e econômica que o país se encontrava, expressando aos banqueiros e demais detentores do capital que não pagaria a dívida externa com a fome do povo brasileiro. Sem dúvida um discurso que emociona e motiva as lutas sociais até hoje.

Das diretas já, houve a mudança de pauta para as “mudanças já”, argumentadas pelo então senador Fernando Henrique Cardoso. O movimento mudancista proporcionaria alterações regimentais no Colégio Eleitoral para garantir ainda em eleições indiretas, o mínimo de direitos políticos que cabe a um Estado Democrático de Direito. Neste sentido, Tancredo saiu em campanha e conquistou grande apoio popular. Os movimentos sociais se fortaleciam, a constituinte caminhava para o sucesso. Em janeiro de 1985, com 480 votos contra 180 votos recebidos pelo então deputado Paulo Maluf (PAULO NETTO, 2014), Tancredo Neves é eleito o novo presidente para um novo Brasil. Porém, não seria empossado, pois falece em abril do mesmo ano após complicações em seu estado de saúde. A crise política e o fim da ditadura pareciam não ter fim. O vice-presidente, José Sarney é empossado presidente da república e permanece no poder até 1990 e a Ditadura enfim, se retira pela porta dos fundos.

No palácio do planalto, o general Figueiredo, num gesto de inusitada deseducação, recusa-se a passar a faixa presidencial ao empossado pelo Congresso Nacional. Retira-se do palácio evitando a rampa simbólica: sai pela porta dos fundos. [...] mesmo saindo pela porta dos fundos, a ditadura não pode e não deve ser esquecida (PAULO NETTO, 2014, p. 254-255).

Segundo Paulo Netto (2014), Sarney era o representante da ditadura e, ao se tornar presidente, segue uma trajetória com ações de liquidar esta mesma ditadura, levando as Forças Armadas de volta para os quartéis, declarando oficialmente o fim da censura, retomando a liberdade de imprensa, reconheceu os partidos políticos clandestinos, concedeu a liberdade de manifestação aos sindicatos, defendeu uma política externa livre da dependência internacional, convocou a constituinte e as eleições diretas, dentre outras ações coerentes a um Estado Democrático de Direito.

Oficialmente, a Assembleia Nacional Constituinte foi convocada por Sarney em 1985, ainda em caráter informal. Iniciou-se o processo por debates,

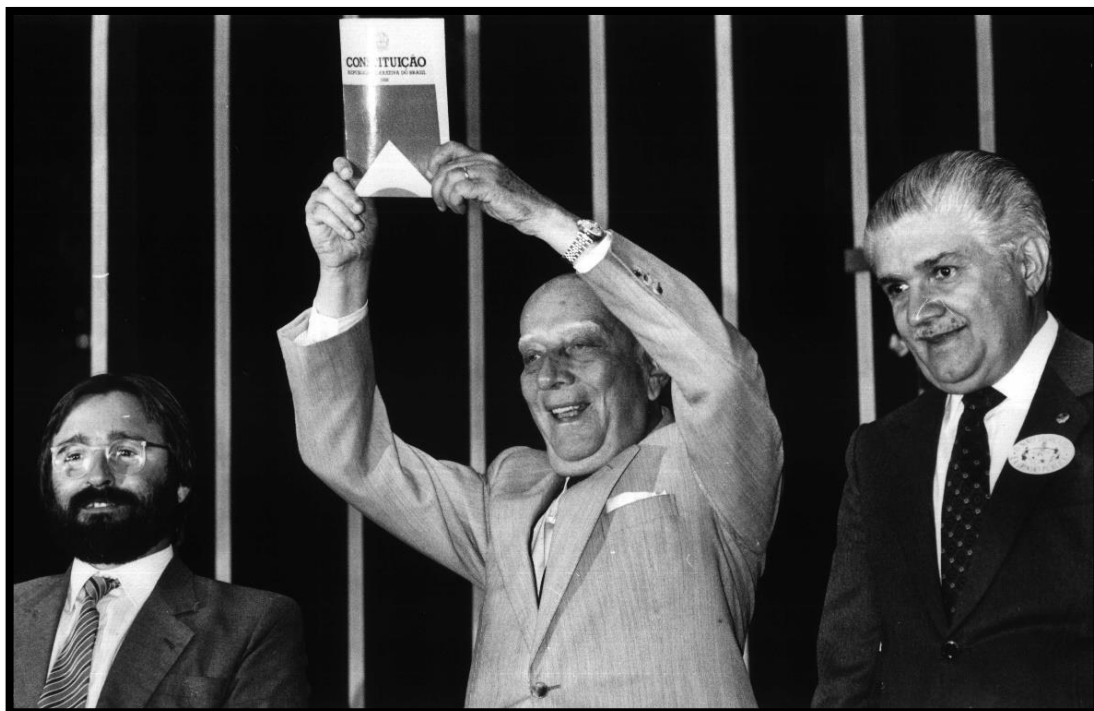
encaminhamentos e referendos desafiados pela heterogeneidade política que se moldava na época. A participação popular foi fundamental neste período, no qual,

Durante cinco meses, cidadãos e entidades representativas encaminharam suas sugestões para a nova Constituição. Cinco milhões de formulários foram distribuídos nas agências dos Correios. Foram coletadas 72.719 sugestões de cidadãos de todo o País, além de outras 12 mil sugestões dos constituintes e de entidades representativas (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2018, online).

Em 1987, a Assembleia Nacional Constituinte é instalada no Congresso Nacional, aprovando Regimento Interno, grupos e subgrupos temáticos. Durante os 20 meses que se seguiram, quatro versões da Constituição foram elaboradas, sendo a última aprovada em setembro de 1988. Aos 05 de outubro do mesmo ano, finalmente, a Constituição Federal, também conhecida como Constituição Cidadã ou Carta Magna foi aprovada pelo Congresso Nacional.

Seria o marco da nova democracia e de um amadurecimento da república, mas o tempo mostrou percalços de grande preocupação, de cunho político, econômico, social, cultural, conjuntural interno e externo, pelas influências das dinâmicas internacionais, dentre vários outros, como veremos no decorrer deste estudo.

Figura 2 – Ulysses Guimarães ergue a Constituição na sessão de promulgação



Fonte: BRASIL; CÂMARA dos Deputados. 2018, sem paginação.

No que tange os direitos da infância e adolescência, foram estabelecidos os Fóruns de Defesa da Criança e do Adolescente (FDCA) para popularizar os debates e as proposições de emendas para a Comissão de Sistematização da Constituinte e a Comissão Nacional Criança e Constituinte para dar especificidade ao debate e às propostas que seriam votadas *a posteriori* (FALEIROS, 2011).

Segundo Faleiros (2011), quatro emendas populares formatadas pelo clamor popular, dos movimentos sociais e do campo político, reafirmaram uma nova prerrogativa de direitos para a infância e adolescência. Nas atas da Comissão de Sistematização Constituinte (BRASIL, 1987), reforça-se a responsabilidade da política econômica internacionalista e da dívida externa na violação da dignidade de meninos e meninas, apontando que, em 1986, mais de 350 mil crianças morreram de fome no Brasil. Todos os relatores constituintes que manifestaram análises acerca da situação da infância e da adolescência percorreram o caminho reflexivo e propositivo que é vislumbrada na Carta de 1988.

A conquista da Constituição de 1988 trouxe um novo marco legal e normativo para a assistência à infância e adolescência que, se distancia da perspectiva menorista e irregular, inaugurando as bases para a doutrina da proteção integral, da universalidade na defesa e garantia de direitos e do reconhecimento da infância e da adolescência como sujeitos de direitos, em fase peculiar de desenvolvimento – prioridade absoluta na formulação, execução e atendimento no âmbito das políticas públicas.

O quinto artigo, dos direitos fundamentais, já expressa em seu *caput* a igualdade perante a lei sem qualquer distinção. O Estado assume a responsabilidade pelas políticas de saúde e educação, reconhece a assistência social como política pública de direito social, inserida no tripé da seguridade social, constituindo capítulo específico sobre a infância e adolescência.

No artigo sexto, está explícito que “todo ser humano tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei” (BRASIL, 1988 [2016]). Sobre a especificidade da infância e adolescência, a Constituição apresenta o seguinte texto:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda

forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010) (BRASIL, 1988 [2016]).

Neste sentido, segundo Silva (2016), busca-se garantir às crianças e adolescentes espaços para sua sociabilidade, construção e expressão de identidade pessoal e social, conhecimento de si e do grupo que convive, com senso crítico da realidade, estimulando-os à participação política em seus territórios e além destes, com muitos obstáculos a superar, provocar os adultos a conhecerem e reconhecerem os adolescentes como sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento, apresentar aos representantes políticos suas condições e necessidades, desmistificar ideologias que os discriminam em face dos estratos sociais mais abastados.

Ao mesmo tempo que surge uma Constituição Cidadã, de viés humanista, protetivo e garantista, as relações globalizadas percorrem um outro caminho. A crise do capital da década de 1970 e 1980, leva as nações capitalistas mais desenvolvidas juntamente com as organizações econômicas internacionais a repensarem suas estratégias de acumulação e manutenção do sistema. O modelo keynesiano-fordista³⁰ entra em crise exigindo uma modernização nas estratégias dos processos produtivos. Em 1989, com o Consenso de Washington³¹, surge um receituário internacional de reatualização do liberalismo de acordo com os novos tempos. Assim, o neoliberalismo vai emergindo no mundo ocidental, enquanto o bloco socialista vai se corroendo até a queda do muro de Berlim em 1989 e a dissolução da União Soviética (URSS) em 1991.

Quanto à infância e adolescência, em 1985, a Assembleia Geral das Nações Unidas elabora e aprova em resolução as Regras Mínimas para a Administração e Justiça de Menores³². Também conhecida como Regras de Beijing ou Regras de Pequim, este tratado estabelece orientações e diretrizes para que os países signatários pudessem fomentar ações de proteção “a menores” que se encontram em comportamentos “desviantes” e considera o sistema de justiça, como fundamental para o desenvolvimento de uma nação, no que se refere à garantia da justiça social (CNJ, 2016).

Em 1988, em Riad/Arábia Saudita, as Nações Unidas, em discussão sobre a situação de jovens em conflito com a lei, considerando debates realizados

³⁰ Aprofundaremos mais este assunto no terceiro capítulo deste estudo.

³¹ Ver com mais detalhes na seção 3.3 do terceiro capítulo.

³² Detalharemos as Regras de Beijing na seção 2.5, capítulo segundo deste estudo.

anteriormente e as contribuições do Centro Árabe de Capacitação e de Estudos de Segurança, estabelecem as diretrizes para a prevenção da delinquência juvenil. Conhecida como Diretrizes de Riad³³, a ONU visou persuadir os Estados membros a implementarem o documento e suas políticas de combate às infrações penais cometidas por crianças e adolescentes. “A prevenção da delinquência juvenil é parte essencial da prevenção do delito na sociedade. Dedicados a atividades lícitas e socialmente úteis, orientados rumo à sociedade e considerando a vida com critérios humanistas, os jovens podem desenvolver atitudes não criminais” (ONU, 1988, online).

Em 1989, a ONU, por meio de sua Assembleia Geral, aprova e resolve sobre a Convenção dos Direitos da Criança em 54 artigos. O Brasil ratifica a Convenção em 1990 pelo Decreto nº. 99.710. Segundo Mattioli e Oliveira (2013), é o tratado internacional de maior adesão no mundo.

A Convenção de 1989 traz um olhar moderno acerca da importância da infância e adolescência nos sistemas de proteção social de cada país, considerando a criança e o adolescente enquanto sujeitos de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e direitos especiais que marca a nova ideia de proteção (ROSEMBERG; MARIANO, 2010).

Observamos que o momento histórico exigia uma reafirmação e atualização no discurso e propostas de assistência a estes pequenos, considerando as radicais alterações que deflagraram no mundo com a queda do muro de Berlim, com a onda neoliberal cada vez maior e intensa, o fim das ditaduras em países latino-americanos, como o Brasil, dentre outras transformações.

A Convenção considera criança toda pessoa com idade inferior a 18 anos, respeitando enquanto exceção, os países que declaram a maioridade civil antes desta idade (BRASIL, 1990). A concepção de sujeitos de direitos se concretiza, ao menos no papel, colocando, dentre os interesses, o da criança como maior do que daqueles que oferecerão proteção e assistência.

Segundo Mattioli e Oliveira (2013), o pressuposto da prioridade absoluta e qualidade de vida emerge a partir da Convenção que, sem dúvida, é o texto normativo mais humanizado que fora elaborado até então. A concepção de proteção integral é

³³ Atenção ao segundo capítulo, seção 2.5, quando trataremos deste documento.

elaborada na Convenção, que vai contribuir diretamente para o texto jurídico do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

A proposta de proteção integral se funda em três bases que são fundamentais para a sua sustentação: a primeira base é reconhecer as crianças e adolescentes como sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento. Nesta época, os estudos científicos já traziam fundamentação teórica que comprovasse as particularidades e singularidades que envolvem a infância e adolescência.

A segunda base estabelece o direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. O direito de viver em seus territórios e no espaço familiar é expressão máxima do combate às excessivas institucionalizações que ocuparam a história de meninos e meninas ao longo destes séculos. A proposta de institucionalização, ainda com direito à convivência comunitária é mantida somente em casos graves em que as possibilidades de permanência na família fossem esgotadas.

E a terceira base se coloca na premissa da prioridade absoluta. Considerando o histórico processo de violações de direitos e demais arbitrariedades entre o Estado e suas superestruturas em face de crianças, adolescentes e suas famílias, a influência da Convenção estabelece no Brasil a importância do Estado, enquanto instância superior e responsável pela proteção social, garantir a prioridade na formulação, implantação, execução e financiamento de serviços, programas e projetos nas políticas sociais intersetoriais.

Voltando para o cenário brasileiro, podemos afirmar que as dinâmicas internacionais no que tange aos direitos humanos, a proteção à infância e adolescência e as transformações no plano político-econômico com o propósito de resgatar a força do sistema capitalista, é possível compreender suas influências tanto na construção da Constituição Federal, quanto no seu processo de desmonte que logo se inicia por meio de emendas constitucionais que vão incorporando o receituário neoliberal no seu interior.

A promulgação da Constituição em 1988, traz ao Brasil uma perspectiva progressista liberal, por meio do princípio da economicidade nos gastos sociais, descentralização de ações para estados, municípios e sociedade civil, corresponsabilidade destas três esferas além da União em políticas de proteção social e assistência a grupos específicos como a maternidade, a infância e a velhice, menor intervenção na economia, intervenção na economia de mercados em menor monta,

proteção à propriedade privada, configuração do sistema de seguridade social, defesa e garantia de direitos fundamentais e sociais, garantia da igualdade perante a lei sem qualquer distinção, participação popular e controle social nas políticas públicas, objetivando assim configurar o Brasil como um efetivo Estado Social e Democrático.

Entretanto, as exigências internacionais, pelo Consenso de Washington³⁴ soaram mais alto que as prerrogativas do texto constitucional de 1988, levando os governos a adotarem medidas de emendas à Constituição que romperiam com a proposta progressista inicial. Destaca-se uma crítica fundamental às orientações de Washington no que se refere à sua compreensão de política social, como gasto social, que deveria ser rigorosamente estabelecida com fins de redução da pobreza extrema. Não há incentivo ou recomendação voltadas ao combate e extinção da pobreza multidimensional e, concomitantemente, das desigualdades sociais.

A sociedade de classes e sua configuração no campo das desigualdades e níveis de pobreza e riqueza se fazem importantes para oxigenar a acumulação do capital centralizando-a no poder de poucos. Em circunstâncias contrárias, estaríamos discutindo políticas emancipatórias e o fim do capitalismo.

Neste bojo, compreende-se que a base democrático-social da Constituição vem num momento de empolgação dos calores dos movimentos pela redemocratização, mas que, na realidade, a proposta não seria a de materializar a totalidade da Carta Magna, levando-a a sofrer alterações por meio de várias emendas ao longo das décadas na defesa dos interesses da autocracia burguesa.

Novamente institui-se uma Constituição cujos direitos estariam distantes do seu povo, formalizando no papel, possibilidades que dificilmente seriam efetivadas. Nas palavras do deputado constituinte Lysâneas Maciel (Patos de Minas/MG, 1926 – Rio de Janeiro/RJ, 1999):

Sr. Relator, sabemos que uma das maiores dificuldades na feitura de uma Constituição é, precisamente, dar eficácia aos dispositivos que ali estão inscritos. Se não a nossa Constituição virará apenas uma simples declaração formal de direitos que jamais serão implementados no decorrer da sua existência ou lhes faltarão eficácia [...] Pressupõe-se que, quando um dispositivo é colocado na Constituição, por ser ela uma lei mais nobre, estaria mais amparado, ou seja, o ali contido deveria ter eficácia maior. Mas verificamos que ocorre exatamente o contrário. Quando se insere na Constituição um direito, ele fica mais distante do povo. Então, esse tipo de preocupação norteou os trabalhos da nossa Subcomissão. Um direito previsto na lei ordinária

³⁴ Mais informações a respeito, vide Capítulo 3, seção 3.3.

pode ser acionado por qualquer cidadão perante um tribunal comum, uma junta de conciliação, uma vara cível ou criminal, etc. Agora, constitucionalmente, como esse direito pode ser acionado pelo cidadão comum? Esse é o drama. As Constituições são feitas de belos princípios que jamais são executados: "Todos são iguais perante a lei, inobstante a cor, raça, religião, etc". "Todo poder emana do povo e em seu nome será exercido." Essa é outra mentira neste País. Ou: "O salário mínimo é suficiente para garantir a subsistência do trabalhador, etc". Essas belas declarações de direito jamais foram implementadas. Algumas delas têm quase quarenta anos. Como, exemplo, temos aquela que diz que "os trabalhadores terão participação nos lucros da empresa" e que nunca foi regulamentada alma das técnicas que os legisladores usam para postergar esse direito é remetê-lo para a lei ordinária, a fim de que essa regulamentação jamais ocorra [...] Lembro apenas a V. Ex.^a que inscrever um dispositivo na Constituição, por ser a Lei Maior, por ser a lei mais nobre, não torna esse direito mais próximo do cidadão comum (BRASIL, 1987, sem paginação).

Em síntese, a materialização da CF de 1988, “dependia da vontade de concretização de seus dispositivos de todos os grupos sociais, inclusive dos que a tinham aprovada (desconfia-se que muitos dispositivos haviam sido aprovados, sem a intenção de torná-los efetivos)” (NOGUEIRA, 2010, p. 96).

Assim, os dizeres do Deputado constituinte Lysâneas Maciel (1987) e a pesquisa de Nogueira (2010) se articulam mesmo distantes no tempo e contemporâneos em termos de reflexão. A Constituição Federal, mesmo sendo um marco para uma tentativa de estabelecer um Estado de Bem-Estar no Brasil, se curvou aos ditames neoliberais, sendo remendada por várias emendas ao longo destes 30 anos para atender aos interesses de uma autocracia burguesa que se renova de tempos em tempos. Passados os anos da 1988 e 1990, entramos na década de 1990, onde, mesmo com os obstáculos neoliberais, os artigos da Constituição começam a ser regulamentados para enfatizar as ações de proteção social, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, que analisaremos a seguir.

1.4 O Estatuto da Criança e do Adolescente na mira do neoliberalismo: a assistência e proteção a infância e adolescência na despedida do século XX

A década de 1990 tem o seu *start* com esperanças e perspectivas à frente. Durante seu transcurso, várias polêmicas levantadas por especialistas das áreas econômica, política, jurídica ou social a permearam, atribuindo a ela a identidade de década perdida. Por outro lado, mesmo que os efeitos da crise do capitalismo global da década de 1970 e os rebatimentos do fracasso do “milagre econômico” brasileiro tenham desacelerado e mergulhado o país em uma recessão, com problemas sociais

de gravidade substancial, é preciso reconhecer as conquistas desta década para o cenário conjuntural brasileiro.

Começamos com a posse do presidente eleito democraticamente em 1989, Fernando Collor de Melo³⁵, do então Partido da Reconstrução Nacional (PRN), hoje denominado Partido Trabalhista Cristão (PTC). Após 30 anos de impedimento ao voto direto, a população volta às urnas para escolher os seus representantes para os poderes executivo e legislativo. Com Fernando Collor, o Brasil inicia a sua imersão na onda neoliberal que já avançava pelos demais países. Este estímulo a um novo padrão de acumulação capitalista vem em decorrência da crise do padrão desenvolvimentista keynesiano-fordista-burocrático que se esgota pelos países capitalistas centrais e atinge o Brasil de forma brusca.

A partir deste cenário, Collor assume o executivo federal com a promessa de modernização e de apoio ao mercado. Durante o seu governo, inicia-se o processo de regulamentação de artigos da Constituição Federal que versam sobre os direitos sociais, como, segundo Silva (2018), a Lei 8080/1990 que trata do Sistema Único de Saúde (SUS). Na área da infância e adolescência, considerando o fracasso e a falência múltipla do Código de Menores de 1979, este é revogado pela Lei 8069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Mesmo em estado de falência, a essência de controle penal e assistencial do Código de Menores de 1979 foi transmutado para o ECA. Nesta direção, Silva (2011) afirma que o Estatuto inaugura o terceiro período do controle sociopenal, denominando-o de responsabilização penal, ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, “com capacidade jurídica de responder por seus atos [...]”. Então, o adolescente que comete ato infracional está em conflito com a lei penal e vai responder pela ação-crime” (SILVA, 2011, p. 91).

Não podemos desmerecer os avanços que o Estatuto trouxe para a garantia de direitos sociais e dignidade da pessoa humana para crianças e

³⁵ Collor não cumpre o mandato enquanto presidente. Logo após a posse, o então presidente inicia seu governo com medidas radicais para a retomada do crescimento econômico, confiscando a poupança dos brasileiros com vistas a combater a inflação. A medida não deu certo. A partir de 1991, surgem denúncias de corrupção envolvendo pessoas diretamente próximas a Collor. Inicia-se aí, um processo de movimentação midiática contra o presidente, além de movimentos sociais, com destaque ao estudantil, denominados de caras pintadas. Além de toda esta mobilização, as divergências do governo com as alas da direita e esquerda também foram cruciais para a sua deposição. Assim, o pedido de *impeachment* foi acolhido pelo Congresso Nacional. Em 1992, Collor foi afastado para ser investigado e antes de confirmar a deposição, o mesmo renunciou ao cargo. Assume então, o vice-presidente, Itamar Franco para concluir aquele mandato.

adolescentes. Todavia, é importante desvendar os olhos que brilham pelas mudanças que o Estatuto apresenta para construirmos as devidas críticas que o novo aparato jurídico e legal se apresenta para a proteção de crianças e adolescentes.

O ECA representa uma verdadeira transformação no quesito – instrumentos jurídicos, reconhecendo a criança e o adolescente como cidadãos, sujeitos de direitos, em fase peculiar de desenvolvimento, com prioridade absoluta no acesso às políticas sociais. O reconhecimento está diretamente associado à proteção integral, que rompe, em tese, com a situação irregular, que há anos conduzia a política de atendimento às crianças e adolescentes no Brasil. Reconfigura também a base doutrinária da irregularidade para base garantista da proteção integral.

No que se refere aos adolescentes autores de ato infracional, o atendimento assistencialista, preventivo e de reajuste repressivo volta-se para um modelo de ação voltado aos princípios dos direitos humanos. Todavia, para Silva (2011, p. 95) “em ambos os direitos – menorista ou penal juvenil – estão contidas as concepções de punição e de prevenção social como um sintoma da inadaptação, que continua a criminalizar a pobreza e julga os adolescentes pobres como marginais em potencial”. O que fica evidente é a contradição entre uma nova legislação de proteção integral e a reprodução sociohistórica da violência e dos estereótipos que formatam as relações sociais entre os mais pobres.

Contudo, considerando o movimento de reabertura democrática, a pluralidade de interesses que configuraram a Constituição de 1988 e a força dos movimentos sociais daquele período, é possível inferir, de acordo com Silva (2005), que o silêncio se quebra em 1990 em decorrência dos avanços da nova democracia brasileira e da dinâmica societária e econômica internacional, que apresentava novas perspectivas de atendimento e proteção a crianças e adolescentes.

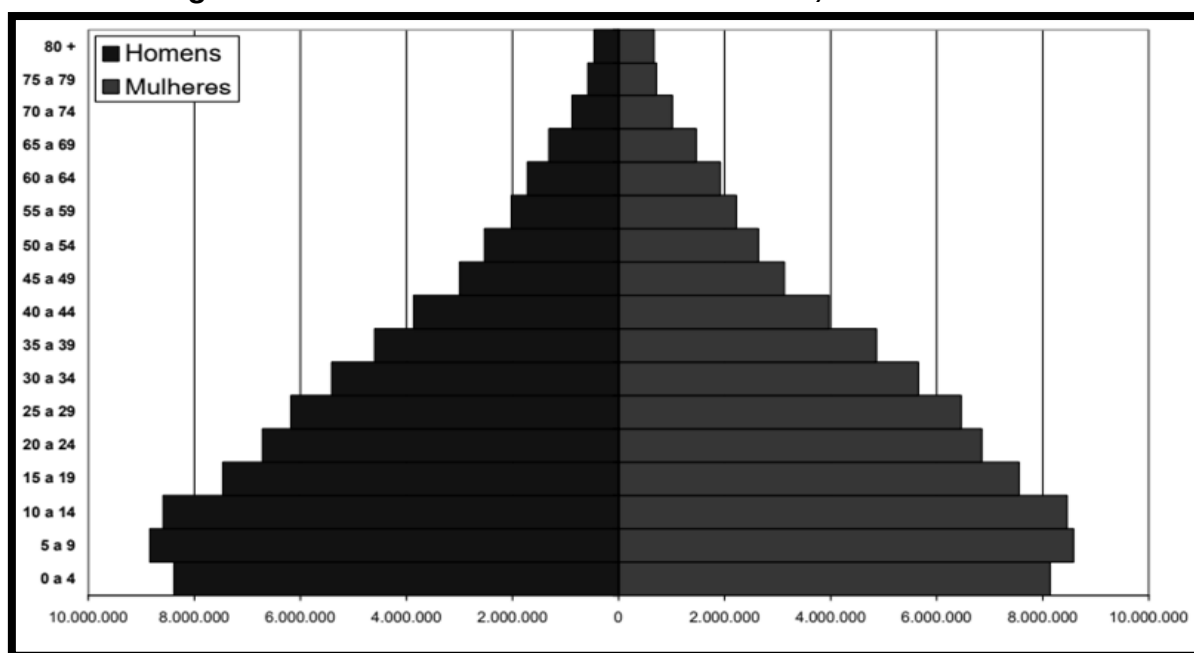
A densidade população infanto-juvenil também foi preponderante para a implementação de um novo ordenamento jurídico que tratasse dos direitos e da dignidade de crianças e adolescentes. O censo brasileiro de 1991 traz uma expansão da população de crianças e adolescentes. A pirâmide etária do período confirma a larga base que a configura, mostrando assim, um Brasil predominantemente jovem.

Segundo dados do UNICEF, em 1991, a população de crianças e adolescentes, com extensão de idade até os 19 anos, compreendia 45% dos brasileiros, sendo 66 milhões de crianças e adolescentes (UNICEF, 2015, p. 2). Ressalta-se ainda que, no período em análise, 59,2% da população vivia em situação

de pobreza (renda mensal de até meio salário mínimo) no país e 34,1% da população em situação de extrema pobreza (renda mensal de até um quarto do salário mínimo) (OBSERVATÓRIO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2015, sem paginação).

Neste período, devido à crise financeira, inflação, recessão e desvalorização da moeda, o salário mínimo oscilava periodicamente. Em médias internacionais, o salário mínimo brasileiro, neste período estava num patamar de US\$ 58,00 (cinquenta e oito dólares). Enquanto rebatimentos deste cenário, o Brasil encarava a dura realidade de índices alarmantes de mortalidade infantil, desnutrição, fome, baixo acesso e evasão escolar (UNICEF, 2015). Este cenário de pobreza e extrema pobreza que se acometia em mais da metade da população também levou as instâncias de poder político e de movimentos sociais a pensarem na proteção à infância e adolescência.

Figura 3 – Pirâmide etária absoluta – Brasil, censo de 1991



Fonte: IBGE, 2013.

Em uma conjuntura de reatualização de valores democráticos e liberais que reconfiguram a mundialização do capital e os papéis de cada nação neste processo de interrelações e interdependência, prezava-se, naquele período, pelo respeito às diferenças entre os sujeitos e o reconhecimento das diversidades (SILVA, 2005), cujo Estado deveria ser o agente de garantia destas diferenças, diversidades e liberdades individuais. O que houve, porém, conforme o neoliberalismo avançou, foi a deturpação destes reconhecimentos e as violações do direito à diferença e à diversidade para

uma reorganização do processo acumulativo a partir do controle sociopenal dos mais pobres que se encontravam alheios à produção e reprodução social e produtiva no contexto do capitalismo³⁶.

Podemos inferir que o Estatuto conforme promulgado, apresenta uma nova construção reflexiva sobre valores e princípios que deveriam nortear todas as formulações, implantações, execuções, financiamentos e acompanhamentos de atendimento para crianças e adolescentes:

Inclusão de todas as crianças e jovens como sujeitos de um novo direito; abolição da categoria ideológica e estigmatizante – “menor”; a municipalização do atendimento dos direitos de assistência social e proteção especial; priorização obrigatória da questão em todos os níveis da sociedade; mecanismos de participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento, controle das políticas de atendimento em todos os níveis; criação dos Conselhos da Criança e do Adolescente nas esferas federativas (municipal, estadual e federal); criação dos Conselhos Tutelares (SILVA, 2018, slide 16).

Contudo, estes princípios norteadores, por mais que se encontrem nos debates acadêmicos, nos discursos políticos, em promessas de campanhas político-eleitorais, nas reivindicações das instâncias de controle social e participação popular, em campanhas provocativas em meios de comunicação, com destaque para as redes sociais, ainda não se materializaram em sua totalidade.

Vejamos os motivos: a categoria menor, por mais que desaparece do texto legal, permanece cristalizada na compreensão, discurso e ação de juízes, promotores, trabalhadores do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), população, mídia televisiva, impressa, radiofônica e virtual e no próprio reconhecimento de crianças e adolescentes de estratos mais pobres que veem as suas identidades na menoridade. As posições contrárias à menoridade e a defesa pela infância e adolescência nos mesmos espaços de contradição, simbolizam e representam a mais direta luta e resistência para enterrar de vez a situação irregular.

Quanto à municipalização do atendimento, para fins de descentralização político-administrativa, observamos que elas têm se efetivado, mas, em uma perspectiva de “prefeiturização” (SILVA, 2005, p. 44). Isto significa que a União, mesmo ainda possuindo a competência legal de apoiar técnica e financeiramente os atendimentos nos âmbitos estaduais e municipais, vem se distanciando cada vez mais

³⁶ Abordamos esta reflexão com maior ênfase nos escritos que configuram o quarto capítulo desta tese.

dela, atingindo os pressupostos da redução do Estado, ferozmente acentuada pelos defensores do neoliberalismo. Além da transferência precarizada das responsabilidades para os municípios, estes, também seguindo a mesma onda do Estado Mínimo, terceirizam os serviços, programas e projetos para as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), antes pela celebração de convênios deficientes de aparato normativo, hoje por meio das parcerias estabelecidas em termos de colaboração e de fomento³⁷ (BRASIL, 2019).

Outro ponto que ainda não avança conforme o Estatuto preconiza, é a consolidação da prioridade absoluta no cerne das políticas sociais. Cada debate político, teórico e jurídico que envolve as gerações, buscam, pelos interesses particulares, atribuírem para si, o direito à esta prioridade. Como por exemplo, a prioridade estabelecida na Lei Federal nº. 10.741/2003 (atualizada até 2017) que dispõe sobre a pessoa idosa. O artigo 3º³⁸ do Estatuto da pessoa idosa ilustra o choque de conflitos e interesses com a área da infância e adolescência.

Sobre os mecanismos de participação popular e controle social, inferimos que os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, principalmente na esfera municipal (CMDCA) onde a arrecadação e a aplicação dos recursos financeiros vão diretamente em serviços, programas e projetos cadastrados, têm gerido uma dinâmica contrária aos postulados da participação popular. A luta por repasses, para terem propostas aprovadas e financiadas, principalmente na atual conjuntura de ajuste fiscal e redução cada vez mais acentuada de investimentos da administração pública das três esferas de governo nas ações de execução direta (poder público) e indireta (OSCs), tem deformado o papel dos conselheiros de direitos que têm deixado os aspectos do controle social de lado, para assumirem a linha de concorrência direta por recursos alocados nos Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA).

Sob esta dinâmica, uma lógica corporativista tem transformado os CMDCA's em espaços de luta privada e individualista por recursos financeiros,

³⁷ Termos de colaboração e fomento compreendem em formalizações contratuais para celebrar parcerias público-privadas (PPPs) entre administração pública e organizações da sociedade civil. Estes termos surgem mediante a Lei Federal nº. 13.019/2014, atualizada em 2019, que versa sobre os regimes e regras para estas parcerias. O capítulo terceiro deste estudo apresenta com mais propriedade alguns pontos importantes desta legislação.

³⁸ Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2017).

comprometendo não só a participação e o controle, mas a dimensão ética profissional de trabalhadores do SGD e cidadãos eleitos para ocuparem assento nos conselhos. Não se preza pelos interesses coletivos do SGD, mas pela necessidade privada de cada Entidade que deseja manter o seu trabalho vivo e contínuo, mesmo que isso custe a reputação ética e moral da OSC em face do seu compromisso, missão e valores estabelecidos para o trabalho em seu município de atendimento.

Em relação à criação dos Conselhos de Direitos, Faleiros (2011) destaca a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) a partir da Lei Federal nº. 8242/1991. A partir desta lei, os estados e municípios foram estabelecendo os seus respectivos conselhos. O Conselho Tutelar (CT), logo da promulgação do ECA também foi emergindo pelos municípios brasileiros. O desafio deste tempo é conseguir elaborar e efetivar um Conselho Tutelar que atue na luta efetiva pela proteção integral, pois, mesmo com este discurso, os CTs vêm agindo mais no controle social, penal e na linha metodológica conservadora dos extintos Comissários de Menores. Uma realidade de péssimo gosto, reconhecer no CT, nascido a partir ECA, um espaço de defesa de direitos que constrói a sua identidade a partir dos valores antiquados objetivados no Código de 1979, descumprindo e violando suas atribuições e competências legais.

Neste sentido, entre lutas, disputas de interesses, mudanças na conjuntura global, emerge um ECA que, em meio às contradições, apresenta um marco humanista, social, jurídico e legal para a proteção de crianças e adolescentes. Em outras palavras:

[...] o Estatuto é processo e resultado porque é uma construção histórica de lutas sociais dos movimentos pela infância, dos setores progressistas da sociedade política e civil brasileira, da “falência mundial” do direito e da justiça menorista, mas também é expressão das relações globais internacionais que se reconfiguravam frente ao novo padrão de gestão da acumulação flexível do capital. É nos marcos do neoliberalismo que o direito infanto-juvenil deixa de ser considerado um direito “menor”, “pequeno”, de criança para se tornar um direito “maior”, equiparado ao do adulto (SILVA, 2005, p. 36).

O Estatuto já apresenta a inovação em seu artigo primeiro, quando afirma que sua disposição está posta para a proteção integral em relação à criança e ao adolescente. O artigo terceiro ilustra a doutrina ao dispor que:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (BRASIL, 2019).

Diante do exposto, podemos afirmar que a concepção de proteção integral é aquela que, a partir das instâncias de atendimento das políticas públicas intersetoriais e de defesa de direitos, age na luta incessante para a garantia de todos os direitos de cidadania, civis, políticos, sociais, culturais, econômicos, fundamentais e humanos para crianças e adolescentes em sua plenitude. A proteção integral também se faz presente nos direitos de crianças que ainda se encontram sob gestação, considerando a importância da qualidade de vida de gestantes, prevenindo situações de risco que possam comprometer a formação do bebê ou as suas primeiras horas de vida após o nascimento.

Desta forma, segundo Silva (2016), a proteção integral, passa a garantir, legalmente, o atendimento a todas as necessidades – oportunidades, facilidades, liberdade e dignidade – às crianças e adolescentes para desenvolver plenamente sua personalidade, considerando sua formação biopsicossocial, afetiva e intelectual.

O processo de amadurecimento que a criança e o adolescente vivenciam, definido pelo Estatuto como o físico, mental, moral, espiritual e o social acarreta mudanças constantes de comportamento, decorrentes das transformações biológicas, das circunstâncias e das condições em que vivem, como também da necessidade natural de autoconhecimento, vivenciar aventuras, descobertas, superando limites, reconhecendo potencialidades, sendo necessária a garantia de proteção a essa parcela da população. A garantia de prioridade compreende:

- a) Primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- b) Precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- c) Preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- d) Destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

O Estatuto ainda garante a responsabilização a todos que violarem ou ameaçarem os direitos da criança e do adolescente, além de prever a aplicação de medidas de proteção toda vez que ocorrer a violação dos direitos garantidos,

conforme art. 98, em função da: “ação ou omissão da sociedade ou do Estado; falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; em razão de sua conduta” (BRASIL, 2019).

Segundo Silva (2016), entre as consequências para as políticas públicas trazidas pelo ECA, além da criação do CONANDA e do CT, podemos destacar ainda: a criação do (Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (FCBIA) para substituir a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Em 1993, foi criado o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e Adolescente (PRONAICA), pela Lei nº 8.642/1993 (BRASIL, 1993) e, posteriormente, regulamentado pelo Decreto n. 1.056/1994 (BRASIL, 1994). O PRONAICA visou articular e integrar ações de apoio à criança e ao adolescente no âmbito da educação a partir da criação dos Centros de Apoio Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs) (FALEIROS, 2011).

No início do ano de 1995, ocorre a extinção da FCBIA, do Ministério do Bem-estar Social e da Integração Regional e da Legião Brasileira de Assistência (LBA). O Conselho da Comunidade Solidária foi implantado em substituição da FCBIA para a coordenação de ações no campo social a partir de iniciativas locais. Novamente, observamos a aplicação das orientações neoliberais voltadas para as políticas sociais. Responsabilizar a sociedade é compartilhar ações que, aos poucos deveriam ser transferidas totalmente para ela, reduzindo os compromissos do Estado com a esfera social e protetiva.

O Estatuto veio a proporcionar às crianças e adolescentes brasileiras o reconhecimento de cidadãos, considerando-se que este público já representava parcela demográfica significativa da população. Com este reconhecimento, o ECA apresenta como estratégias para efetivação de direitos e proteção integral, conforme apresentado por Silva (2016):

- ❖ Substituir a tendência assistencialista por propostas de caráter socioeducativo;
- ❖ Superar as práticas subjetivas no atendimento à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade e conferir-lhe a condição de sujeito de direitos;
- ❖ Priorizar a manutenção da criança e do adolescente na família e na comunidade, buscando garantir seus direitos básicos e prevenir seu abandono;

- ❖ Assegurar à criança e ao adolescente o pleno desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condição de liberdade e dignidade.

O ECA possibilitou a regulamentação do princípio da descentralização e municipalização político-administrativa, assinalado pela Constituição Federal, no planejamento e execução das políticas sociais, implicando novos parâmetros de relação entre Estado e Sociedade Civil.

A mudança na nova gestão da política da criança e do adolescente, passou a exigir um reordenamento institucional na relação entre a União, Estados e Municípios, ao possibilitar a eliminação da prática das políticas de corte vertical, centralizado e deslocado do contexto das realidades locais.

Esse reordenamento favoreceu a participação da sociedade civil organizada, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, mediante contribuição dos conselhos paritários nos níveis municipais, estaduais e federais e desfavoreceu no apoio técnico e financeiro que coaduna com a redução da máquina pública e não com uma efetivação de proposta de sistema de proteção social.

Começamos abordando a estrutura do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei nº 8.069/1990. Este instrumento jurídico foi pensado, conforme já abordado anteriormente, de forma a contemplar uma nova proposta de pensar as crianças e adolescentes não mais como sujeitos irregulares, e sim, como sujeitos de direitos, que necessitam de proteção integral.

Assim, o objeto do ECA são crianças, consideradas aquelas com idade entre 0 a 12 anos incompletos e adolescentes, aqueles com idade entre 12 anos completos e 18 anos incompletos. O Estatuto foi dividido em duas partes, sendo que o primeiro livro contempla as características gerais e o segundo livro, as especiais, conforme quadro a seguir:

Quadro 2 – Divisão do Estatuto da Criança e do Adolescente

ECA 29 ANOS 	Livro I – Parte Geral	Livro II – Parte Especial
	Disposições	Atendimento
	Direitos Fundamentais	Medidas de Proteção
	Cuidados	Ato infracional e medidas socioeducativas
	Prevenção	Pais ou responsável
	-	Conselho Tutelar
	-	Acesso à justiça
	-	Infrações administrativas

Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva (2019).

Com os avanços do Estatuto, podemos apresentar a contradição que Silva (2005) e Faleiros (2011), em suas reflexões, nos provocam a pensar. Nem o Código de 1979 por meio da linha conservadora, moralista e repressora, tampouco o Estatuto de 1990 com sua inovação garantista e protetiva conseguiram atingir os propósitos de superar o problema do menor (antes de 1990) ou de efetivar os direitos conquistados no período pós-1990.

A proteção integral se curva a uma proposta liberal burguesa de manutenção das desigualdades sociais. Não há princípios ou diretrizes de superação das desigualdades e injustiças sociais, mas de controlá-las a níveis aceitáveis pelos organismos internacionais que interferem diretamente na fundamentação teórica, legal e normativa das políticas sociais brasileiras.

Antes de percorrermos por esta seara, é importante reconhecer as continuidades e discontinuidades (SILVA, 2005) que marcam a revogação do Código de Menores de 1979 para a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990.

Quadro 3 – Continuidades e discontinuidades entre o Código de Menores de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990

Aspectos de análise	Código de Menores de 1979	Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990
Divisão da lei	Livro Geral e Livro Especial	Parte Geral e Parte Especial.
Público da lei	Objetos da lei.	Sujeitos de direitos.
Base doutrinária	Situação Irregular.	Proteção Integral.
Cobertura	Aos menores em situação irregular.	Universal (ao menos no texto legal).
Base etária	Menor é todos aqueles com idade inferior a 18 anos.	Criança de 0 a 12 anos incompletos e Adolescente de 12 anos completos a 18 anos incompletos.
Excepcionalidade	Não há.	Até 21 anos incompletos.
Disposição da lei Art. 1º	Assistência, proteção e vigilância.	Proteção integral.
Acesso à proteção legal	Precede a regularização do registro civil dos menores; Em casos de inexistência, o registro de nascimento é emitido por determinação judicial.	Antecede o nascimento da criança, considerando os direitos de gestantes e deveres das políticas públicas no seu acompanhamento; Registro de nascimento é direito.
Direitos	Não consta a concepção de direitos, nem quais poderiam ser.	Direitos fundamentais inerentes à pessoa humana sem distinções. Direito à educação, lazer, esporte, cultura e formação para o trabalho; Direito ao trabalho, desde atenda aos critérios estabelecidos.
Sobre o Trabalho	Legislação especial regula o trabalho de menores.	Acesso ao trabalho – como aprendiz (a partir dos 14 anos) e formal (a partir dos 16 anos);

		Contempla as determinações e orientações legais para o trabalho juvenil.
Disposições preliminares	Viés conservador e repressivo.	Viés protetivo e humanista.
Fiscalização	Autoridade judiciária ou por ela nomeada e representada: Servidor público ou Comissários voluntários (antigos Comissários de Menores)	Poder Judiciário – Juízes, Ministério Público, Equipe Técnica (Serviço Social e Psicologia); Conselhos de direitos e de políticas públicas; Conselho Tutelar (eleito pela população a cada 04 anos).
Famílias	Alvo de repressão e culpabilização.	Corresponsável na função protetiva junto ao Estado e Sociedade e alvo de proteção.
Base normativa para o atendimento	Política Nacional do Bem-Estar do Menor.	Texto legal e suas posteriores normatizações pelas Políticas intersetoriais e Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas.
Instituições de atendimento – aspectos gerais	Entidades públicas; Entidades privadas reconhecidas por Órgão estadual de bem-estar do menor.	Equipamentos de políticas sociais executadas diretamente pelo poder executivo; Entidades assistenciais reconhecidas pelos Conselhos de Políticas Públicas e pelos Órgãos públicos correlacionados.
Instituições de Atendimento – aspectos de ações	Atendimento em horário comercial; Acolhimento permanente; Internação parcial ou total para casos de infração penal	Orientação e apoio sociofamiliar; Trabalho socioeducativo; Acolhimento Institucional;

		Colocação Familiar; Medidas Socioeducativas em meio aberto, semi e fechado;
Metodologia de atendimento	Simplificado e tecnicista – reduzido à triagem e dados pessoais.	Ampliado e complexo – além da dimensão burocrática, exige-se outros aspectos – normativos, teóricos, de formação continuada e de olhar humanizado.
Direção de trabalho	Institucionalização de assistência ou permanência de base assistencial e corretiva. Prioridade para a institucionalização de permanência distante da família e da comunidade.	Inserção em Serviços, Programas, Projetos e Benefícios – institucionalização em última instância, priorizando o atendimento em meio familiar e comunitário.
Convivência familiar	Colocação em lar substituto sob tutela, guarda, adoção simples e adoção plena; Concepção de pátrio poder para evitar a irregularidade do menor.	Reconhecimento da família natural – laços formados pelos pais ou por uma das partes; Família extensa e reconstituída; Família substituta – guarda, tutela ou adoção. Concepção de poder familiar – responsabilidade legal e função protetiva e afetiva.
Prevenção	Inserida no processo jurídico nos casos de desvio de conduta ou infração legal; <i>Lócus</i> de proteção: Instituições públicas ou privadas – de assistência ou permanência – para vigilância e correção.	Dever da União, dos Estados, Municípios, Família e Sociedade Civil; <i>Lócus</i> de proteção: políticas públicas intersectoriais – ações de desenvolvimento e garantia da dignidade e integridade.

Prevenção especial	Medidas de vigilância – relação família e poder judiciário (Juízes e Ministério Público); Casas de espetáculos, diversões em geral, Hotéis e congêneres; Espetáculos teatrais, cinematográficos, circenses, radiofônicos e de televisão; Casas de jogo, bailes públicos e Hotéis; Outros locais para jogos e recreações; Autorização para viajar.	Informação, cultura, lazer, esportes, diversões e espetáculos; Produtos e serviços; Autorização para viajar.
Medidas aplicadas à crianças e adolescentes	Medidas de Assistência e Proteção – a linha protetiva e socioeducativa se misturava.	Medidas de proteção em casos de situação de risco; Medidas socioeducativas em caso de cometimento de ato infracional.
Inimputabilidade penal	Procedimentos específicos por faixa etária: Menores até 10 anos; Entre 10 e 14 anos; Entre 14 a 18 anos.	Penalmente inimputáveis os menores de 18 anos com medidas específicas por faixa etária: Crianças – 0 a 12 anos incompletos; Adolescentes – 12 anos aos 18 anos incompletos.
Medidas aplicadas aos pais ou responsável	Advertência; Obrigação de submeter o menor a tratamento em clínica, centro de orientação infanto-juvenil, ou outro estabelecimento especializado determinado pela autoridade judiciária, quando verificada a necessidade e houver recusa injustificável; Perda ou suspensão do pátrio poder; Destituição da tutela; Perda da guarda.	Encaminhamento a serviços e programas oficiais ou comunitários de proteção, apoio e promoção da família. Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; Encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;

		Encaminhamento a cursos ou programas de orientação; Obrigações de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; Obrigações de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; Advertência; Perda da guarda; Destituição da tutela; Suspensão ou destituição do poder familiar.
Fiscalização pela sociedade	Comissários voluntários: não possuía orientações legais, tampouco atribuições específicas em lei.	Conselho Tutelar: possui título próprio com disposições gerais, atribuições, competências, processo de escolha e impedimentos.
Acesso à justiça	Caráter processual – quando se aplicar a ação judicial e critérios de determinação da jurisdição de menores; Ministério Público – Curadores de menores em atenção aos “interesses e direitos” de menores; Pais ou responsáveis com direito à defesa por advogado; Estabelece procedimentos para a Justiça de Menores em casos conhecer a situação do menor, pátrio poder, colocação e lar substituto, tutela, guarda, adoção e apuração de infração penal; Caráter de tutela, vigilância e controle social e penal;	Garantia de acesso de toda criança e adolescente à Defensoria Pública, Ministério Público e Poder Judiciário para a proteção integral; Previsão de assistência judiciária gratuita em casos de necessidades por defensor público ou advogado gratuito nomeado; Estabelece procedimentos para a

	Juizados de Menores	Justiça da infância e juventude em casos de proteção, risco social grave, socioeducação ou violação de direitos; Ministério Público – ganha competências de fortalecimento da garantia de direitos, acompanhando e defendendo os interesses de crianças e adolescentes em várias situações processuais; Criança e adolescentes passam a ter direito, junto as suas famílias, à defesa por advogado ou defensor público; Menção à proteção judicial em casos de violação de direitos – judicialização de direitos não acessados; Varas da Infância e Juventude.
Responsabilidade administrativa ou criminal quando de infrações contra o atendimento a crianças e adolescentes	Estabelece infrações que contrariam a assistência e a menores com aplicação de multas; Penalidades baseadas no Código Penal; Responsabilidade administrativa.	Estabelece os crimes e as infrações administrativas contra crianças e adolescentes; Exposição a graves riscos, violação da dignidade, integridade e segurança entram nos crimes em espécie; Violações de direitos e formas de negligência entram nas infrações administrativas;

		Penalidades baseadas no Código Penal – reclusão ou aplicação de multas; Responsabilidade administrativa e criminal.

Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva (2019) a partir de Brasil (1979; 2019).

Enquanto o Brasil caminha no desafio de efetivar o Estatuto e suas novas prerrogativas na proteção de crianças e adolescentes, em âmbito internacional, entre 1990 a 2011, vários debates, reflexões e análises sobre as múltiplas formas de riscos, violências e violações resultaram em vários tratados e acordos entre os Estados-membros das Nações Unidas. São documentos que versam sobre o direito à educação, combate à exploração sexual, trabalho infantil, violências, conflitos armados, exposição em meios de comunicação, pornografia infantil, venda de crianças, proteção aos direitos humanos e à dignidade (SILVA, 2018).

- ❖ O Encontro Mundial de Cúpula pela Criança adota a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança (Nova Iorque, 1990);
- ❖ Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem (JOMTIEM, 1990);
- ❖ Congresso Mundial Contra a Exploração Sexual Comercial de Crianças (ESTOCOLMO, 1996);
- ❖ Encontro de Cúpula Asiático sobre os Direitos da Criança e Meios de Comunicação (MANILA, 1996);
- ❖ Conferência de Cúpula sobre o Trabalho Infantil (OSLO, 1997);
- ❖ A Organização Mundial do Trabalho adota a Convenção n.º 182 se refere à Proibição e Ação Imediata para a Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil (GENEVA, 1999);
- ❖ A Assembleia Geral da ONU adota dois Protocolos Facultativos em complementos à Convenção sobre os Direitos da Criança: um sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados, o outro sobre venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil (FRANÇA, 2000);
- ❖ Declaração de Dakar. Educação para Todos (DAKAR, 2000);

- ❖ Declaração de Durban – Declaração e Programa de Ação adotados na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (DURBAN, 2001);
- ❖ Um mundo para as Crianças (NOVA IORQUE, 2002);
- ❖ Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência (NOVA IORQUE, 2007);
- ❖ Protocolo facultativo relativo a comunicações da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. O instrumento permitirá que menores de 18 anos ou seus representantes denunciem abusos ou violações de direitos humanos perante uma comissão internacional formada por especialistas (NOVA IORQUE, 2011);
- ❖ Agenda 2030 (NOVA IORQUE, 2015).

Particularmente, cada documento interfere (ou deveria interferir) nas estratégias de proteção social à criança e ao adolescente no Brasil, considerando que este país sempre adere aos tratados firmados pela ONU por ser um Estado-membro desde a constituição da Organização em 1945. Quando referimos ao “deveria interferir”, estamos provocando à reflexão voltada à contradição do apoio do governo brasileiro aos acordos internacionais e a sua dificuldade em materializá-los no âmbito das políticas sociais. Enquanto o fator econômico enviesado pela lógica neoliberal se sobrepõe à base protetiva e social que a população deveria ter enquanto suporte para uma qualidade de vida, enfrentaremos dificuldades de garantir que a dignidade da pessoa humana seja uma realidade incontestável e concreta neste país.

Em suma a década de 1990 foi, para a criança e para o adolescente, um período da história em que avançamos no debate, na afirmação legal para direitos de proteção social e no enfrentamento às contradições do novo padrão de acumulação capitalista baseado na flexibilização dos processos de trabalho e dos direitos sociais e fundamentais de cidadania em um contexto neoliberal.

Segundo Silva (2018), avançamos na construção de políticas públicas para a materialização dos direitos estabelecidos na Constituição de 1988, como por exemplo, o direito à saúde e o seu Sistema Único de Saúde (SUS), em 1990. Temos ainda o reconhecimento da Assistência Social enquanto direito social e política pública por meio da sua Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), promulgada em 1993 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996 que apresenta um novo modelo de educação para crianças, adolescentes e jovens.

Obstaculizaram, neste período, as não rupturas da visão e do atendimento com base na irregularidade e menoridade. A divisão da sociedade em classes, também distingue o olhar, a compreensão e a estratégia de ação quando se fala em direitos para crianças ricas, pobres e extremamente pobres, principalmente quando o enfoque se direciona ao ato infracional. Para Silva (2011), a trajetória do controle sociopenal para adolescentes se consolida com a sua institucionalização, reafirmando o tratamento diferenciado que o Estado e suas instituições desenvolvem em relação à esta geração, considerando recortes de classe e raça/etnia por meio de valores hegemônicos de uma sociedade burguesa herdeira de valores cristãos, escravocratas, patriarcais e heterossexuais.

O pertencimento de classe que define o caminho da proteção integral se nivela com a égide do Estatuto ao invés de iniciar a sua desconstrução, formatando um dos grandes desafios para o século XXI: efetivar a proteção integral com igualdade, equidade e justiça social, quebrando os privilégios classistas para o acesso ou decesso aos direitos fundamentais e humanos para crianças e adolescentes.

1.5 A assistência a infância e adolescência no século XXI: considerações sobre os governos Fernando Henrique, Lula, Dilma ao primeiro ano da “gestão” Bolsonaro

O século XXI inicia com desafios à frente, com profissionais engajados na luta pela proteção integral e outros ainda com a mentalidade no passado. O cenário político, econômico e social esquenta devido aos índices de pobreza, fome e miséria que se acometiam sobre a população. Condições de vidas precárias, sem acesso a direitos básicos de sobrevivência, como água potável, saneamento e energia elétrica assolavam as populações das regiões mais pobres do Brasil (BANCO MUNDIAL, 2001a, 2001b).

O neoliberalismo deu o seu recado, avisando para que veio e como se desenvolveria em meio às tragédias do povo. Neste período, o Brasil experimentava, com base nos documentos do Banco Mundial, o combate à pobreza pela transferência de renda para famílias adquirirem alimentos, estímulo à frequência escolar e cuidados com a saúde. O governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) avançou nestes programas sociais, na busca pelo alcance dos objetivos que eles se propuseram.

Durante a gestão psdbista, foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) em 1996, visando combater o trabalho infantil que ainda

persistia e persiste na sociedade do trabalho. Criou-se também o Programa Bolsa Escola (2001) – gerido pelo Ministério da Educação, Bolsa Alimentação (2001), Cartão Alimentação (2001) – geridos pelo Ministério da Saúde e Vale Gás (2001) – gerido pelo Ministério de Minas e Energia, sendo todos eles, de transferência condicionada de renda. Para o cadastramento e acompanhamento das famílias, surgiu em 2001 o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) (SOUZA; CAVALCANTI, 2003). Nem todas as famílias pobres tinham direito ao acesso a estes programas; os critérios de seletividade focavam na renda e na composição de cada família.

O entrave maior nestas criações, foram o fato delas terem emergido meses antes das eleições presidenciais de 2002, que traz para os trabalhadores um período de esperança por prosperidade, quando o então candidato petista, Luiz Inácio Lula da Silva, liderava as pesquisas no primeiro turno, tendo o candidato tucano José Serra em segundo lugar. Ambos conseguem votos expressivos e vão para o segundo turno, resultando na vitória de Lula com 67,21% dos votos válidos (TSE, 2002). Com a vitória do petista, o neoliberalismo brasileiro parecia estar com os dias contados.

Figura 4 – O primeiro metalúrgico na rampa presidencial



Fonte: PT, 2019.

Lula é empossado em 2003, com grande repercussão popular. Um novo marco político desde 1985, quando Tancredo Neves vencia as eleições da reabertura

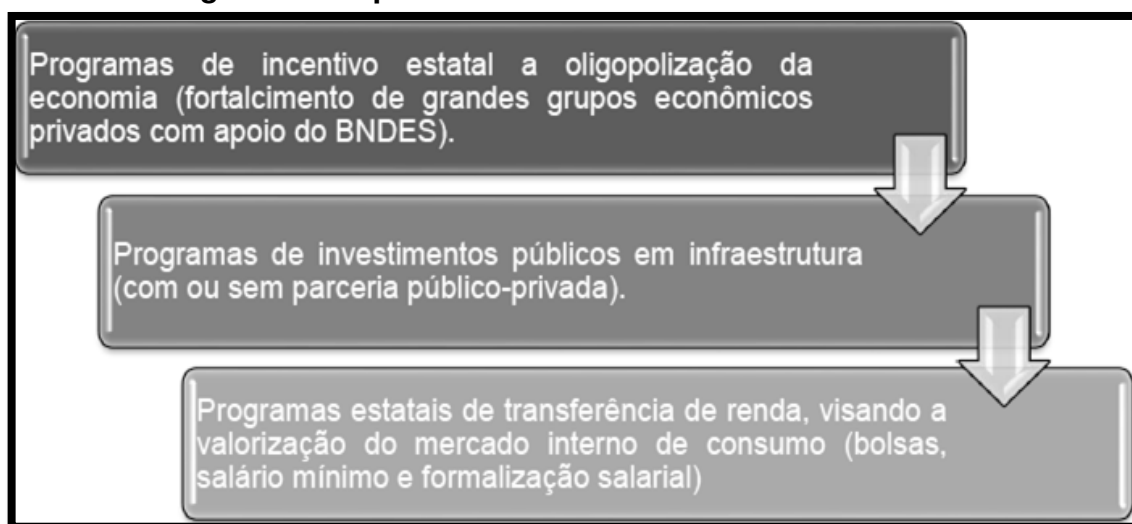
democrática. A gestão petista inicia com um salto para a importância das políticas sociais, avança nos investimentos em assistência social, educação, saúde, habitação e infraestrutura. Já que mencionamos anteriormente os Programas de Transferência de Renda de Fernando Henrique, destaca-se que Lula, unifica os programas em 2004 para o Programa Bolsa Família, como estratégia de aprimoramento da gestão.

Para autores, como Alves (2014), o governo Lula reconfigura a direção política, ideológica e econômica para a modernização do desenvolvimentismo que marca a história brasileira na década de 1950.

Segundo Alves (2014), a ascensão do Partido dos Trabalhadores na presidência da república a partir de 2003, traz uma nova roupagem para o desenvolvimento do capitalismo e sua consequente precarização do trabalho e das condições de sobrevivência das classes subalternas. O autor está falando do neodesenvolvimentismo, uma nova caracterização do social-desenvolvimentismo aplicado em outras nações e também no Brasil em décadas anteriores.

Para Silva (2016), a visão neodesenvolvimentista é de um Estado mais participativo no crescimento da economia e no desenvolvimento social. Busca-se equilibrar ações de crescimento com desenvolvimento. O Estado é parceiro do mercado, financiando grupos empresariais de maior força no país, investindo em infraestrutura e criando mecanismos para transferir renda às classes pobres, ampliação ínfima do salário mínimo e formalização dos contratos de trabalho. O chamado neodesenvolvimentismo brasileiro é formatado pelo seguinte tripé:

Figura 5 – Tripé do neodesenvolvimentismo brasileiro



Fonte: Alves (2014), adaptado por Silva (2016).

Fizeram parte do carro chefe do governo petista o Programa Fome Zero e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que visava o combate à fome, a redução dos índices de pobreza e o avançar no crescimento econômico e desenvolvimento social. Para Sampaio Jr (2012) e Silva (2016), o neodesenvolvimentismo é o simulacro de um neoliberalismo que não sai de cena, mas apenas se disfarça para atender aos anseios da população com os laços fortalecidos com os representantes do capital.

Para estes autores, a gestão petista tentou realizar o que Lênin (2010) considerou impossível: a conciliação de classes. Um partido de esquerda que, quando assumiu o poder, se colocou sobre diversos interesses, mantendo a rota do Estado brasileiro no caminho dos interesses dominantes.

O desafio do neodesenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos “positivos” do neoliberalismo — compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional — com os aspectos “positivos” do velho desenvolvimentismo — comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social (SAMPAIO JR, 2012, p. 679).

Consideramos uma farsa este modelo neodesenvolvimentista, devido ao avanço precarizado das políticas sociais e o enriquecimento do setor bancário brasileiro. Tanto os veículos de comunicação de esquerda, quanto os de direita, sinalizaram a alta lucratividade dos bancos durante a era Lula (VERMELHO, 2007; O GLOBO, 2011). Enquanto a acumulação capitalista avançava, a distribuição de renda ainda era ínfima.

Ainda assim, não podemos desmerecer a redução da pobreza, da extrema pobreza e da fome. Porém, temos de convir que, em um governo que se identificava com a esquerda, era esperado um destaque no desenvolvimento social, com investimentos econômicos em empresas familiares, agricultura familiar, cobrando ainda os anos de sonegação de grandes empresas nacionais e multinacionais, que sempre tiveram o perdão do Estado por meio do bolso dos trabalhadores que sempre cobriram os rombos do setor privado em relação aos cofres públicos.

Em termos de avanços, voltados ao nosso enfoque — crianças e adolescentes, podemos observar a maior sistematização e organização da política de assistência social por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2003, que avança consideravelmente com ampliação dos investimentos durante os dois

mandatos de Lula, com continuidade durante o governo Dilma Rousseff, além da fundamentação técnica e normativa que também se aprimora devido ao trabalho dos técnicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (hoje Ministério da Cidadania) e da luta do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

No âmbito do SUAS, as três dimensões da proteção social³⁹ contemplam ações para crianças e adolescentes, na convivência familiar e comunitária, fortalecimento de vínculos, atendimento especializado em casos de violência, situação de rua, ato infracional, deficiência, orientações para o mercado de trabalho e acolhimento institucional para situações mais graves.

Em 2006, em resolução conjunta CONANDA e CNAS, surge o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC), que traça estratégias para garantia às crianças e adolescentes do direito à estas convivências, consideradas de relevância para o desenvolvimento nesta fase da vida. O Plano ainda contempla crianças e adolescentes em acolhimento institucional, com a proposta de romper com a institucionalização plena, sem acesso ao contexto comunitário, tão recorrente durante o século XX, conforme vimos nas seções anteriores deste capítulo.

Quanto à socioeducação, objeto central de análise desta tese, vivenciamos nos primeiros anos do século XXI, um repensar do sistema socioeducativo ao adolescente de forma geral. Em alusão à descentralização político-administrativa das ações da União para os estados e municípios, observamos a municipalização das medidas socioeducativas em meio aberto, assumidas pelo SUAS e o fortalecimento da estadualização do atendimento em semiliberdade e internação. Para isso, em 2006, O CONANDA e a Secretaria Especial dos Direitos Humanos elaboraram diretrizes para o aprimoramento da execução de todas as medidas socioeducativas, pensando a infraestrutura, recursos humanos, educação continuada, metodologia de atendimento e população por unidade de atendimento. Este documento é a primeira base normativa específica do Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE) que, após amplo debate, é regulamentado pela Lei Federal nº. 12.594/2012 durante o governo Dilma.

Em 2006, o CONANDA é protagonista na construção da regulamentação do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), que, segundo Baptista (2012), engloba a responsabilidade de vários atores sociais localizados nas instituições públicas, nas

³⁹ Proteção Social Básica e Especial de Média e Alta Complexidade.

organizações sociais, no sistema de justiça, nos conselhos de políticas públicas e de garantia de direitos, nos veículos de comunicação e nos setores artísticos como o cinema e o teatro. Neste protagonismo, firma-se tramas e disputas de interesses e poder sociopolíticos distintos.

A garantia de direitos, no âmbito de nossa sociedade, é de responsabilidade de diferentes instituições que atuam de acordo com suas competências: as instituições legislativas nos diferentes níveis governamentais; as instituições ligadas ao sistema de justiça — a promotoria, o Judiciário, a defensoria pública, o conselho tutelar — aquelas responsáveis pelas políticas e pelo conjunto de serviços e programas de atendimento direto (organizações governamentais e não governamentais) nas áreas de educação, saúde, trabalho, esportes, lazer, cultura, assistência social; aquelas que, representando a sociedade, são responsáveis pela formulação de políticas e pelo controle das ações do poder público; e, ainda, aquelas que têm a possibilidade de disseminar direitos fazendo chegar a diferentes espaços da sociedade o conhecimento e a discussão sobre os mesmos: a mídia (escrita, falada e televisiva), o cinema e os diversificados espaços de apreensão e de discussão de saberes, como as unidades de ensino (infantil, fundamental, médio, superior, pós-graduado) e de conhecimento e crítica (seminários, congressos, encontros, grupos de trabalho) (BAPTISTA, 2012, p. 187).

Nesta linha de múltiplas participações e corresponsabilidades, o SGD é instituído por meio da Resolução nº. 113/2006 do CONANDA, apresentando compreensões, compromissos e diretrizes de uma Rede articulada e intersetorial de atendimento, proteção e garantia de direitos para crianças e adolescentes. Enquanto base legal, a Resolução do SGD considera a Constituição Federal, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, leis orgânicas da União, estados e municípios que definem as políticas sociais, tratados internacionais, instrumentos normativos do Tribunal de Contas, pensando o financiamento do SGD, resoluções de conselhos de direitos e de políticas públicas e normas e leis específicas sobre a proteção à infância e adolescência (CONANDA, 2006).

Sobre a sistematização do SGD,

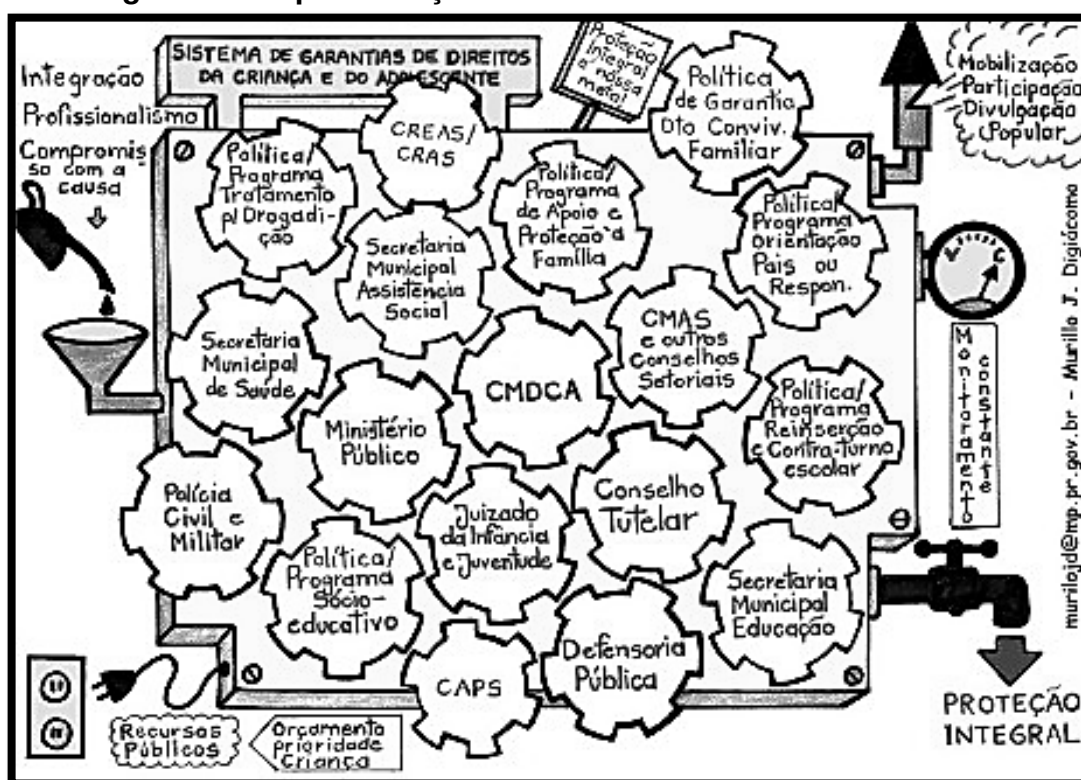
Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal (CONANDA, 2006, p. 1).

Deste modo, emerge no Brasil um sistema intersetorial, transversal, interinstitucional, governamental e não governamental (BAPTISTA, 2012), que, em plena articulação e definição de responsabilidades, atribuições, competências e compromisso ético e político com a assistência à infância e adolescência, possa

[...] defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações (CONANDA, 2006, p. 2).

Para fins explicativos, apresentamos a composição e articulação do SGD ilustrada na Figura 6, que envolve, além de todos os atores corresponsáveis, os investimentos no atendimento e na educação continuada dos trabalhadores deste Sistema.

Figura 6 – Representação do Sistema de Garantia de Direitos



Fonte: Ministério Público do Paraná, s/d.

Em 2009, o Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (SAICA) ganha atenção especial do CONANDA e do CNAS que, lançam

a Resolução Conjunta que trata das Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento Institucional. Segundo Silva e Lehfeld (2014), estas orientações trazem à tona uma nova visão, metodologia e compromissos de atendimento humanizado em relação a crianças e adolescentes acolhidos, bem como as suas famílias (quando possível), visando romper com práticas institucionais assistencialistas, filantrópicas e repressoras, comuns no século XX. O novo SAICA deveria vir pautado pelo respeito da dignidade da pessoa humana, como também fortalecer os processos de trabalho no âmbito das instituições. São desafios que ainda não se efetivaram integralmente, mas que persistem no cotidiano.

Os avanços do novo século caminham sob o desafio da resistência em face da precarização das políticas sociais e desmonte dos direitos fomentados pelo padrão de acumulação flexível-gerencial-toyotista que embasa as ações do Estado em face do mercado e da sociedade. Em 2010, após dois mandatos, Lula encerra sua gestão, lançando Dilma Rousseff, também do Partido dos Trabalhadores (PT) como a sua possível sucessora. Dilma avança nas pesquisas, deixando em segundo lugar o candidato psdbista José Serra. Ambos vão para o segundo turno, e Dilma vence as eleições com mais de 55 milhões de votos (TSE, 2010). É a primeira mulher a ocupar o mais alto cargo político no país. Sem dúvida um momento histórico que merece destaque.

Figura 7 – Dilma Rousseff, a primeira mulher empossada presidenta do Brasil



Fonte: G1, 2011.

O governo Dilma dá continuidade à linha de trabalho da gestão anterior, obviamente com as características particulares que compuseram o perfil de Rousseff. Quanto à assistência à infância e adolescência, o Programa Brasil sem Miséria, de 2011, em substituição ao Fome Zero, mantém suas estratégias para a consolidação da cidadania e da proteção integral por meio das políticas públicas intersetoriais, execução de programas e projetos e concessão de benefícios de transferência de renda, potencializando o Programa Bolsa Família e demais ações socioassistenciais e intersetoriais.

Em meio à uma conjuntura política e econômica de crise, Dilma é eleita para o segundo mandato nas eleições de 2014. No seu curto segundo mandato, a presidenta, em 2016, sanciona a Lei Federal nº. 13.257 que estabelece o marco legal da primeira infância (SPOSATI, 2017). A lei consistiu em uma estratégia para aprimorar a proteção integral em relação às crianças de até 06 anos de idade. A legislação reforça o que já estava preconizado no Estatuto de 1990, pensando em destacar uma atenção especializada nos primeiros anos de vida da criança, considerando a primeira infância, uma fase crucial para o seu posterior desenvolvimento.

Quanto à conjuntura, neste período, levando em consideração as manifestações de 2013 que levantaram diversas pautas, cresce o ódio ao PT e uma reação contrária a um ideal de “petismo comunista” que transformaria o Brasil em uma nova Cuba ou Venezuela. Já apontamos este desastre ideopolítico na seção 1.2 deste capítulo, que não passa de um mito.

A ala da direita liberal e conservadora, há mais de 10 anos fora do poder central no executivo federal, juntamente com os grupos conservadores e reacionários do Congresso Nacional e do Supremo Tribunal Federal (STF), iniciaram um pacto para um golpe de estado. Esferas mais esclarecidas da sociedade brasileira não acreditaram que um novo golpe poderia ser dado e que o voto popular seria duramente desrespeitado. No final de 2015, instaura-se o processo de *impeachment* por crime de responsabilidade em pedaladas fiscais e uso de créditos suplementares sem autorização legislativa.

Na época, vários deputados e senadores, como o ex-presidente da Câmara, Eduardo Cunha estavam sob intensa investigação pela Operação Lava a Jato, procedimento de investigação em relação a crimes de corrupção envolvendo a alta cúpula política do país. A Operação foi instaurada em 2014 e permanece em

atividade até hoje. Na tentativa de “estancar a sangria⁴⁰” da Operação e de conseguir aprovação em projetos antipopulares como as contrarreformas – trabalhista, previdenciária e do ensino médio, arquitetou-se a destituição de Dilma, que se efetiva em 2016, quando do seu afastamento, julgamento e deposição do cargo, assumindo o então vice-presidente Michel Temer, do MDB.

Durante o processo de mobilização popular – com o protagonismo da “elite verde e amarela” que foram às ruas clamar pelo *impeachment*, a mídia, principalmente as Organizações Globo tiveram papel de destaque no processo alienador que convenceu parcela da população, inclusive de trabalhadores que a destituição de Dilma seria a única solução para um Brasil melhor. Ataques machistas e misóginos foram lançados sobre a ex-presidenta. Definimos este fenômeno como golpe jurídico-parlamentar-midiático-misógeno-neoliberal, considerando as ações do Congresso Nacional e do STF, o apoio das empresas midiáticas privadas como a Globo, Revista Veja, dentre outras, e do poder judiciário que não garantiu o respeito à Constituição e à democracia; misógeno devido ao ódio intenso e agressivo sobre a imagem feminina de Dilma e neoliberal pela tentativa de retomar as ideias centrais desta doutrina econômica. Nas palavras de Michel Löwy (2016), parafraseando Karl Marx, a história se repetiu duas vezes: como tragédia em 1964 diante os acontecimentos pré-golpe e pós-golpe e como farsa em 2016, destituindo Dilma por um crime que seria legitimado depois para o bel prazer de Temer.

Faz-se necessário contextualizar a conjuntura que se formou a partir de 2013 para compreendermos, na confirmação do Golpe, as novas direções que a linha neoliberal e conservadora de Michel Temer teria sobre as políticas públicas, com destaque para a assistência à infância e adolescência. Podemos afirmar que Temer foi um presidente com a mentalidade do século XIX que governou no século XXI através de ações, leitura de mundo e de sociedade e posição política atrasadas para o nosso tempo.

O presidente Temer retoma as bases do neoliberalismo em uma tentativa de conseguir apoio parlamentar para aprovar as contrarreformas, sendo a trabalhista e do ensino médio, mesmo com a impopularidade, aprovadas em 2017, restando a da

⁴⁰ Fala gravada do ex-senador Romero Jucá, em telefone. A ligação grampeada revela todo o esquema de tentativas de cessar a Operação Lava a Jato, além do acordo nacional envolvendo o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal em um golpe de estado que se consolida em 2016.

previdência, aprovada em outubro e promulgada em novembro de 2019 no “governo” Bolsonaro.

Quanto à infância e adolescência, Michel Temer recupera o discurso conservador e paternalista para o enfoque nas crianças e adolescentes pobres, prezando pelo controle e vigilância da função protetiva materna pelo Estado e pelo controle penal de adolescentes autores de ato infracional, estimulando a ampliação do debate acerca da redução da maioridade penal que se retoma em 2015.

Mediante a linha da mulher “bela, recatada e do lar⁴¹”, figurada por Marcela Temer (a primeira-dama), o presidente lança o Programa Criança Feliz (PCF), colocando a sua esposa como embaixatriz do programa, voltando aos traços do primeiro-damismo e sua relação direta com ações assistencialistas que, no passado, as “boas moças” exerciam.

Sobre o Programa,

O Programa Criança Feliz foi instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, com caráter intersetorial e tendo em vista promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida [...] O programa fortalece a trajetória brasileira de enfrentamento da pobreza com redução de vulnerabilidades e desigualdades e potencializa a integração do acesso à renda com inclusão em serviços e programas. Renova, ainda, os compromissos do Brasil com a atenção às crianças com deficiência beneficiárias do BPC e suas famílias e também às crianças privadas do convívio familiar, em serviços de acolhimento, e suas famílias (MDSA, 2017, p. 10).

Segundo Sposati (2017), o PCF, mesmo destacando a sua organização intersetorial, centraliza o âmbito doméstico e feminino como únicas responsáveis pela proteção integral às crianças e adolescentes. No decorrer do documento publicado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) em 2017, é contemplada uma série de possibilidades de situação de vulnerabilidades e riscos, apontando para os visitantes, quais procedimentos a serem tomados.

O documento estabelece como visitantes de domicílios, pessoal de nível médio, sem a mínima qualificação técnica para uma visita domiciliar que, exige da/o

⁴¹ Esta expressão faz alusão à matéria da Revista Veja de abril de 2016 sobre o cotidiano da primeira-dama que, diferente da vida independente, ativa, política e militante da presidente deposta Dilma Rousseff, exerce um papel de subalternidade, obediência e submissão ao marido rico, político e 43 anos mais velho que ela. A matéria scandalizou os setores mais progressistas da sociedade, problematizando um governo que prezava pelo retorno da mulher para o âmbito doméstico, da invisibilidade e da submissão.

profissional, uma formação voltada para uma leitura de mundo que considere as famílias e suas múltiplas configurações e os sujeitos em uma conjuntura dinâmica repleta de tramas e contradições. É a volta da responsabilização exclusiva da família (com centralidade na mulher/esposa/mãe), por suas tragédias.

O Ministério, voltado às ações do SUAS, gerido por um médico, o Ministro Osmar Terra (hoje ministro da Cidadania) reduz os riscos sociais e vulnerabilidades a um receituário fechado, como se a vida social cotidiana de famílias e indivíduos se constituíssem de igual forma. Desconsidera as particularidades de cada lar, família e sujeito, caracterizando as suas dificuldades e privações a uma ideia reducionista da modernização do velho paternalismo político.

O PCF parece realizar um salto histórico às avessas ou para o passado, pois retoma a noção de políticas sociais assentadas na lógica jurídica que evoca a autoridade disciplinar do governo, afirmando relações sociais cuja base material se apoia em relações hierárquicas e solidárias entre homens que lhes possibilita controlar as mulheres. Esse *modus vivendi* no Brasil de antanho, pré- CF/88, não é mais aceitável. É preciso afiançar a promoção de direitos do cidadão independente de sua situação econômica, sobretudo das mulheres (SPOSATI, 2017, p. 536).

Dos 5.570 municípios, 2622 aderiram ao Programa Criança Feliz (BRASIL, 2019), sendo 47% do total. Observa-se que o PCF, além de não ser tão popular, não provocou impactos significativos no cotidiano das famílias. As ações que o PCF se propõe já são realizadas pelas políticas públicas intersetoriais. Para Sposati (2017), o PCF vem na contramão do direito social, desprofissionalizando a política social, desqualificando-os a partir do trabalho precarizado e da mentalidade conservadora e vigilante, retomando a história da assistência à infância e adolescência do início do século XX.

Em abril de 2017, após anos de discussões, posições favoráveis e contrárias de várias categorias profissionais, é promulgada a Lei Federal nº. 13.431, que dispõe sobre o depoimento especial de crianças vítimas ou testemunhas de violências, também conhecido como Depoimento Sem Dano (DSD). Consiste em um dispositivo legal que traça estratégias para garantir proteção, sigilo e o distanciamento da criança com o/a agressor (a) durante as oitivas. A Lei estabelece que o depoimento será conduzido por profissionais especializados, em local seguro, com transmissão ao vivo para a sala do/a juiz (a), que acompanhará o atendimento que poderá ser filmado ou gravado em recurso de áudio (BRASIL, 2017).

O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), por meio do CFESS Manifesta de agosto de 2017, lança uma posição contrária ao DSD, considerando ferir a autonomia relativa do Assistente Social e por centralizar toda a responsabilidade do acusamento frente o agressor à criança em oitiva, ampliando sua situação de risco ao invés da garantia de proteção. Entendemos que, uma realidade que se forma a partir desta lei deve ser pensada sobre estratégias de proteção e garantia do direito da criança de expor a violência sofrida ou testemunhada, valorizando a sua voz, desde que seja protegida não só durante o depoimento, mas também em sua vida cotidiana, livrando-as de possíveis riscos e retaliações pelos agressores. A Lei deve ser mais específica sobre as garantias de proteção em âmbito externo (na vida familiar e comunitária das crianças) dos Tribunais de Justiça, e o CFESS mais coerente com as condições de trabalho dos Assistentes Sociais e a correlação de forças que envolvem os profissionais no espaço sociojurídico, pensando em possibilidades de trabalho efetivo ao invés de recomendar o não cumprimento de uma lei.

Em novembro de 2017, o governo federal lança alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente no que se refere ao Acolhimento Institucional e procedimentos para o processo de adoção, visando, em uma ilusão, aligeirar o tempo de permanência de crianças e adolescentes nos Serviços de Acolhimento. A Lei Federal nº. 13.509/2017 também dispõe do direito à gestante que não deseja assumir a função protetiva materna em recorrer ao judiciário antes do parto para formalizar o desejo de entrega da criança recém-nascida para adoção. Amplia o acompanhamento da gestante pela rede intersetorial e pelo poder judiciário, em casos que houver esta necessidade (MPGO, 2017).

Segundo o Ministério Público de Goiás (MPGO, 2017), a legislação também garante o estabelecimento de programas de apadrinhamento afetivo por pessoas da comunidade frente à crianças e adolescentes em acolhimento institucional ou familiar. Traça mudanças para a habilitação para adoção, recomendando às comarcas a elaboração de cadastros de perfis de pretendentes à adoção e perfis de adotandos, ampliar as relações dos pretendentes no SGD dos municípios, define prazo para o estágio de convivência que passa a ser de 90 dias. Preza também pela suspensão e destituição de poder familiar em casos de gravidade confirmada em imediato.

A depender da leitura de conjuntura e de mundo que se faz sobre as famílias, crianças e adolescentes, a legislação poderá ser um reforço à expansão da

proteção integral ou um instrumento jurídico de criminalização da pobreza e de legitimação da culpabilização da família.

As propostas da legislação, em uma leitura rápida, sinalizam avanços importantes na desburocratização e de redução da institucionalização, da proteção à mulher gestante que não deseja ser mãe e abertura de facilidades para o processo de adoção. Porém, se as equipes que atuam nestas áreas, apresentarem leituras de mundo e discursos de tom conservador e moralista, a legislação contribuirá para a penalização das famílias que perderam o poder familiar e obstruir ainda, as possibilidades de adoção, a depender do perfil dos pretendentes e dos adotandos.

Chegamos em 2018, ano eleitoral e a onda reacionária avançando de forma rápida com um apoio maciço ao deputado Jair Bolsonaro, que, com seu discurso pronto, superficial e fora da realidade, vai convencendo, desde 2013, milhões de pessoas de que ele será a salvação do Brasil – do comunismo, da crise moral, econômica e da corrupção.

Michel Temer encerra o seu mandato sem resolver questões centrais e sociais da crise econômica, se mantendo a salvo de denúncias de corrupção devido ao foro privilegiado. Deixa como legado, a mais alta impopularidade já atribuída a um presidente da república. O desgoverno golpista ainda deixa o salto do desemprego que não foi solucionado com a contrarreforma trabalhista. Foram mais de 12,2 milhões de desempregados no final do seu mandato (POLITO; CONCEIÇÃO, 2019). O Brasil também registra na enfim despedida do golpista Temer, o quantitativo de 55 milhões de pessoas em situação de pobreza. Destes, 15,2 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza (média de R\$ 140,00 reais para menos/mensal). Estes dados foram apresentados pelo G1 em 2018 a partir dos levantamentos do IBGE no final do mesmo ano.

Segundo o G1 (2018), entre 2016 a 2017, a proporção de pessoas pobres aumentou de 25,7% para 26,5%, ou seja, dois milhões de pessoas pobres a mais em um ano. Lembrando que 2016 foi o ano do golpe e, mesmo o governo comemorando a melhoria da economia, esta não refletiu no cotidiano da população. O Brasil sai do mapa da fome em 2014, mas, com o aumento da pobreza e da desigualdade social, o risco de retornarmos para o mapa é iminente. Os dados do IBGE apresentados pelo G1 também refletem a ampliação da concentração de riqueza. “No Brasil, a pobreza expõe a concentração de riqueza. Os 10% mais ricos acumulam 43% do total de recursos.

Na outra ponta, os 40% mais pobres detêm apenas 12% do total. Os pretos e os pardos são maioria nesse grupo” (G1, 2018, sem paginação).

É neste cenário de acentuação das expressões da questão social, que Bolsonaro vai conquistando, desde os movimentos populares de 2013, o apoio de uma parcela da população, principalmente dos setores mais ultraconservadores e elitistas da sociedade. Antes do período eleitoral, o pré-candidato Lula, por um golpe jurídico e parlamentar vai preso, sendo impedido de concorrer às eleições. Numa disputa conflituosa, com ataques, fuga de debates na TV, violências verbais, fanatismo religioso, uma facada na região do tórax, conflitos reais e virtuais entre eleitores de direita e esquerda, disseminação de *fake news*, além de outros processos alienantes, com mais de 55% dos votos válidos, o candidato do Partido Social Liberal (PSL), Jair Messias Bolsonaro, deputado há mais de 27 anos, militar reformado, com sua incompetência no serviço público e discurso que remonta o passado sombrio da ditadura militar, com requintes de ódio e preconceitos, é eleito o novo presidente do Brasil.

As comemorações se deram como se vivêssemos uma final de copa do mundo, com camisetas verde e amarelo, caminhões de som, símbolos de um patriotismo questionável e profundos discursos de ódio ao PT, à imagem de Lula e de toda uma diversidade que compõe a identidade brasileira, que tanto Bolsonaro, quanto os seus eleitores, demonstram desprezar.

Figura 8 – Comemoração da vitória de Bolsonaro nas eleições de 2018



Fonte: Paraná Portal, 2018.

Sem dúvida, a vitória de Bolsonaro é um preocupante divisor de águas para tantos avanços e conquistas acumuladas pelas lutas sociais durante o século XX e intensificadas durante a gestão petista diante seu discurso e proposta de governo que fere a laicidade do Estado, retomando novamente, como na ditadura, a relação dos valores morais e costumes tradicionais com o crescimento econômico e desenvolvimento social. O próprio PSL cresceu em vários estados brasileiros, cujos candidatos eleitos também seguem a mesma linha ultraconservadora e reacionária do então presidente eleito. É a retomada de um passado obscuro com trajes de modernidade, que, para Marx (2011) é a repetição da história, apropriando de discursos de outros tempos, transpondo-os para o presente em nome da tradição, do controle, da exploração e da violência.

Os discursos do atual presidente, ainda em sua campanha foram elaborados por mensagens prontas, superficiais de fácil compreensão por uma população esgotada e revoltada pelos problemas sociais que nos circundam. A campanha de Bolsonaro foi firmada pela liberação da posse de armas, discursos contra uma mentirosa ideologia de gênero que “homossexualiza” as crianças, discursos racistas contra quilombolas, posições machistas, fanatismo religioso, além de outras atrocidades de profunda ignorância.

A adesão e simpatia pelo presidente foram nivelando-se, e sua voz selvagem, agressiva, surreal e carregada de maldade, foi facilmente banalizada por seus adeptos em duas vertentes: a primeira representando aqueles que realmente compactuam com o ódio e a intolerância frente a tudo e todos que representam a diversidade e a pluralidade; e na segunda, aqueles que subestimam o seu discurso, aliviando-o pela ideia de que ele somente fala da boca para fora.

Arendt (1999), ao analisar o julgamento de Adolf Eichmann em Jerusalém em 1961, concluiu que a maldade nem sempre é concretizada somente por intenções perversas e insanas de pessoas de saúde mental questionável. O mal também surge de ações impensadas, da ausência de reflexão e de sensibilidade, provocando assim, a sua banalização. O mal se torna comum e habitual em uma sociedade que vem se autodestruindo com o passar da história. Bolsonaro e seus seguidores reafirmam a banalidade do mal e seus rebatimentos para a reprodução da vida social cotidiana.

O plano de governo intitulado Projeto Fênix, divulgado pelo TSE (2018) é a representação explícita de um governo ultraconservador que desfigura a complexidade dos problemas sociais deste país em 81 laudas que parecem slides de *power point* de puro nacionalismo barato, ideais conservadores, fraternidade perversa,

defesa da hipócrita e decadente “família tradicional”, críticas falaciosas à esquerda e propostas simplistas sem mencionar as estratégias para efetivá-las. Foi por essa propaganda enganosa, simplista e utilitarista, que o totalitarismo bolsonarista ganha forma e popularidade.

A tonalidade de uma voz austera, corajosa, ousada, decidida, posicionada e inescrupulosa nos leva a concluir os desastres que o Brasil poderia sofrer em suas mãos, porém, foi a mesma tonalidade que o legitimou como o candidato certo para o cargo (ZANARDO, 2018), confirmando esta “certeza” nas urnas em outubro de 2018. Podemos afirmar aqui, que subestimamos Bolsonaro e sua capacidade persuasiva e de vitória.

Em alusão à Arendt (2012), o mundo fictício construído no plano de governo de Bolsonaro forma as bases de um governo eleito democraticamente, mas que não respeita as mesmas instituições que o empoderaram, constituindo aí, a característica do fascismo que formata a identidade bolsonarista. As propagandas contra o comunismo, a “ditadura gay”, discursos misóginos, racistas e classistas vão se concretizando em um governo formado por pessoas incapazes de articular ideias e decidirem com serenidade, compromisso ético, político e técnico, o futuro do país.

Adorno (1950) ao debater a personalidade autoritária, reflete sobre os caminhos que levam as pessoas a alimentarem sentimentos antidemocráticos. Para o pensador alemão, a personalidade do sujeito, muitas vezes oculta no cotidiano, pois nem sempre a pessoa revelará seus pensamentos mais profundos, seus valores, ideologias e conjuntura são mediações que configuram, em diversas classes sociais, a formação do pensamento fascista e a defesa do autoritarismo, com governo masculino autoritário e uma sociedade subordinada a um poder central e inquestionável.

Foi sobre as bases do pensamento fascista e da banalização do mal (ADORNO, 1950; ARENDT, 2012) que Bolsonaro ascende a um poder e vem, neste primeiro ano agindo com profundo desrespeito e deboche às instituições democráticas, pouco se importando com o nível da responsabilidade atribuída a ele a partir do cargo que ocupa.

Iniciamos 2019 com a polêmica da atribuição de gênero nas cores usadas por meninos (azul) e meninas (rosa), o patriotismo desesperado e ilegal ao determinar que as escolas filmassem os alunos na execução do Hino Nacional, a inserção da doutrinação protestante na educação brasileira, a tentativa de alienação e de

convencimento sobre os benefícios da contrarreforma da previdência, os conflitos ideológicos na própria base do governo, a submissão cada vez mais acentuada ao imperialismo norte-americano representando por Donald Trump. O neoliberalismo à la Bolsonaro se constrói sobre as bases mais selvagens, desumanas e destrutivas que as experiências anteriores demonstraram.

Durante o ano, observamos a estratégica ação de seus ministros, cuidadosamente nomeados para institucionalizar um governo fascista, autoritário e ultraconservador. Presenciamos o desmonte da educação por Abraham Weintraub, a lógica protestante na área da mulher e dos direitos humanos com Damares Alves, a banalização da proteção ambiental (vide incêndio na Amazônia e óleo nas praias do Nordeste) por Ricardo Salles, a expansão dos agrotóxicos e do agronegócio pela gestão de Tereza Cristina, o desmonte da cultura pela apropriação da Agência Nacional do Cinema (ANCINE) e de outras instituições culturais por evangélicos fanáticos e a adoração nazista pelo então ex-secretário Roberto Alvim, a colocação de Augusto Aras como o Procurador Geral da República, sendo este um jurista de ideologia conservadora e religiosa, o fortalecimento da economia neoliberal e empobrecedora a partir da gestão Paulo Guedes, dentre outras nomeações de figuras antidemocráticas e antipopulares. Destacamos ainda o recente fechamento da TV Escola e os ataques contra o educador brasileiro Paulo Freire.

Vivemos, na era fascista moderna brasileira, a introdução a passos largos, da ideologia protestante na esfera pública, reafirmando falaciosos discursos sobre o comunismo, ideologia de gênero, perseguição ao movimento negro, aos povos indígenas, militantes da luta pela terra, dentre outras justificativas que ainda atraem os aplausos de seguidores reais e de *boots* nas redes sociais, que nada mais são, que perfis *fakes* conduzidos por computadores.

No que se refere à infância e adolescência, a proposta para a educação está voltada no viés religioso e precarizado, com a proibição de discussão de temas fundamentais para a construção da cidadania, do respeito e da tolerância. Quanto ao processo de ensino-aprendizagem, propõe a expansão da educação à distância para o ensino fundamental, desconsiderando a importância da formação das relações sociais na etapa da infância e adolescência, contribuindo assim para a ampliação dos riscos sociais que também se perfazem no espaço doméstico.

Desrespeita a importância dos conteúdos das ciências humanas, foca na formação técnica e subestima o ensino superior. Além da perseguição insana com

relação à educação sexual, demonstrando claramente um desconhecimento e uma aversão a tudo que envolve sexualidade – o autoconhecimento, a identificação de violência e a própria diversidade.

Reduziu o orçamento da educação básica, promove o desmonte do SUS, do SUAS e de outras políticas sociais, enquanto busca ampliar o fundo eleitoral e o pagamento de emendas parlamentares para ter suas propostas aprovadas. O que fica evidente é que o discurso bolsonarista a respeito da infância e adolescência é vazio de propostas protetivas e carregado de ideologia moral religiosa que nada somam na doutrina da proteção integral.

Sobre as ações concretas, em janeiro de 2019, o governo lança a Lei Federal nº. 13.798 que institui a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência, “a ser realizada anualmente na semana que incluir o dia 1º de fevereiro, com o objetivo de disseminar informações sobre medidas preventivas e educativas que contribuam para a redução da incidência da gravidez na adolescência” (BRASIL, 2019, online). A Lei, com dois parágrafos apenas oficializa o referido lançamento, mas não define estratégias, diretrizes e metodologias que pudessem sistematizar a proposta. Registra-se que, a partir de fevereiro de 2020, a partir desta lei, o governo federal iniciará uma campanha de promoção da abstinência sexual, na crença em um poder de incentivar os jovens a não transarem.

Em março de 2019, o governo promulga a Política Nacional de Busca por Pessoas Desaparecidas pela Lei Federal nº. 13.812/2019. Esta lei altera os artigos do ECA que dispõem sobre as condições de viagem para crianças e adolescentes. Com a mudança, a autorização para viajar desacompanhado dos pais ou responsáveis e sem expressa autorização judicial reduz de 18 para 16 anos. A lei, desta forma, reconhece que adolescentes a partir dos 16 anos apresentam maturidade e condições para um autocuidado em viagens.

Em maio de 2019, ocorre a alteração no texto do Estatuto que trata do processo de escolha dos Conselhos Tutelares. Até 2019, os conselheiros poderiam exercer consecutivamente dois mandatos. A partir da Lei nº. 13.824/2019 a recondução passa a ser livre, sem qualquer restrição.

Sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, o presidente, ainda na condição de candidato, afirmou em agosto de 2018 que o Estatuto da Criança e do Adolescente deveria “ser rasgado e jogado na latrina” (SOARES, 2018). Afirma ainda que o Estatuto estimula a “vagabundagem e a malandragem infantil”. Um discurso

como este, em tempos de violência, de criminalização da juventude pobre, demonstra a estratégia reacionária para chamar a atenção de possíveis eleitores para a conquista de votos por meio da barbárie e do desconhecimento. Além disso, o presidente desconsidera a importância deste ordenamento jurídico para a proteção integral e universal de crianças e adolescentes. Bolsonaro, como sempre, deixa explícita a sua nostalgia pelos tempos da irregularidade e da menoridade, dos anos de chumbo, da relação entre moral e economia, bons costumes e desenvolvimento social, podendo ser reconhecido como a verdadeira “viúva saudosista da ditadura militar”.

Estamos no início do seu segundo ano de governo⁴², com uma série de escândalos batendo e arrombando a sua porta, envolvendo corrupção e lavagem de dinheiro, aproximação da família do presidente com milícias do Rio de Janeiro, desavenças com seus mais diretos apoiadores, várias demissões em sua equipe, possível envolvimento no assassinato político da Vereadora Marielle Franco (Rio de Janeiro), crise partidária com o PSL e a criação de uma nova sigla – Aliança pelo Brasil de número 38 em alusão a um calibre de cartucho de armamento. Algumas perdas de decisões para a justiça que, quando resolve agir a partir dos pressupostos democráticos e republicanos, traz alento e esperança para aqueles que se opõem a tudo que vem acontecendo.

Tivemos ainda, a pequena redução no desemprego, todavia, com o aumento alarmante da informalidade, aprovação da reforma da previdência, e outras medidas que visam a contenção de custos sob o risco do direito à vida da população. Sua impopularidade estagna, mas é alta. Mais recentemente, a intromissão do governo nos conflitos políticos e econômicos entre EUA e Irã e o plágio discursivo e estético do atual ex-secretário especial de cultura Roberto Alvim ao se basear nas falas do ministro da propaganda nazista Joseph Goebbels para destacar suas ações sobre a cultura brasileira, reafirmando a adoração do atual governo por regimes totalitários e sanguinários.

Sobre a infância e adolescência, não sabemos ainda (mas desconfiamos com propriedade) se a redução da maioridade penal vingará, se o ECA será efetivamente rasgado, se as violações de direitos serão dissipadas entre crianças e adolescentes. Sabemos que estamos sob o poder de pessoas que sobrepõem

⁴² Este primeiro capítulo foi produzido entre fevereiro e março de 2019 e foi atualizado no mês de fevereiro de 2020, considerando o fluxo de “novidades” de retrocesso que estiveram em curso durante o primeiro ano do atual desgoverno.

ideologias e doutrinas fascistas, reacionárias e religiosas a um projeto de governo e de país.

Resta-nos a resistência cotidiana, as provocações ao pensamento, instigar reflexões, persistir nas pressões e nas críticas que levam o governo a mudar as suas posições o tempo todo. Estamos nas mãos de insanos, covardes, cuja coragem da fala austera, hoje se materializa com uma certa fraqueza graças à pressão popular e sua rejeição que aumentou nos primeiros meses do seu mandato. Seguimos na luta para que a história da assistência à infância e adolescência, deixe de se repetir no transcurso do tempo, possibilitando assim, novos capítulos para as crianças e adolescentes no caminho da dignidade, dos direitos humanos e da efetiva proteção integral.

CAPÍTULO 2

PROTEÇÃO SOCIAL E O SISTEMA SOCIOEDUCATIVO: OS FUNDAMENTOS CONSTITUTIVOS, AS VIAS TEÓRICAS E O CONTEXTO BRASILEIRO

*“A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos”
(Hannah Arendt)*

Este segundo capítulo se inicia com uma epígrafe de Hannah Arendt que nos provoca a pensar a defesa e garantia dos direitos à todas as pessoas, independente de suas condições ou ações. Privar um cidadão de sua liberdade ou restringi-la devido a alguma infração penal não reduz a condição humana da pessoa que cometeu um crime ou uma contravenção penal.

O mesmo pode ser associado aos adolescentes autores de ato infracional. Os adolescentes, bem como as crianças, são sujeitos de direitos, como diz o ordenamento jurídico nacional e internacional e as bases normativas e práticas de garantia de direitos via políticas sociais. A condição de autor de infração não expropria do adolescente o seu direito a ter direito, tanto que o direito versa também sobre a responsabilização sancionatória quando se comprova o ato infracional.

Esta responsabilização se efetiva via medidas socioeducativas, que, com uma perspectiva pedagógica e educativa, considera a condição peculiar de desenvolvimento da adolescência enquanto uma das etapas da formação humana do indivíduo.

As medidas socioeducativas, sob esta compreensão, emergem no Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 que prevê, pela doutrina da proteção integral, as garantias de direitos à criança e ao adolescente. Estas garantias se materializam via políticas sociais, que no Brasil, têm inspirações históricas de modelos internacionais de bem-estar social.

É neste foco que apresentamos este capítulo, discutindo a construção da política social no Estado brasileiro e como ela introduziu e acolheu o atendimento socioeducativo ao adolescente autor de ato infracional. Para isso, dividimos o capítulo em cinco seções.

Na primeira seção apresentamos as principais concepções sobre o Estado, considerando teóricos da antiguidade clássica, o pensamento medieval, moderno e contemporâneo. Na segunda seção, desenvolvemos uma análise histórica e crítica da formação do Estado brasileiro, fazendo um percurso desde a colonização até a contemporaneidade, observando as particularidades da nossa formação sociohistórica, política e econômica. Na terceira seção, analisamos os fundamentos da política social a partir dos modelos de Estados de Bem-Estar que emergiram pelos Estados Unidos e pelos países europeus na segunda metade do século XX, visando introduzir apontamentos sobre a política social brasileira.

Na quarta seção, abordamos a formação da política social no Brasil, introduzindo a concepção de sistema socioeducativo pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelas diretrizes do Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE) em 2006.

Na quinta e última seção, propusemos uma discussão acerca do cenário do ato infracional no âmbito internacional, discutindo questões acerca da idade penal em outros países e dos tratados internacionais sobre o ato infracional, destacando uma análise sobre a lei do SINASE e toda a sua estruturação enquanto política social socioeducativa.

Que todos tenham uma boa leitura!

2.1 Concepções clássicas e contemporâneas sobre o Estado

Abrimos este segundo capítulo discutindo as principais concepções teóricas e filosóficas – clássicas e contemporâneas sobre o Estado. Esta discussão se faz importante, pois é a Instituição que organiza, media e executa ações que envolvem os interesses dominantes e as necessidades da população.

O debate sobre o Estado é amplo e complexo, logo é inesgotável. Pretendemos em poucas páginas, sinalizar as diferentes concepções a partir de matrizes teóricas distintas, apresentar as principais ideias elaboradas no curso do tempo sobre o Estado, sem esgotar as possibilidades reflexivas, já que esta é uma Instituição que tem sido alvo direto e indireto de investigações no campo das ciências humanas, sociais e políticas.

Inferimos que o Estado não é uma Instituição neutra ou imparcial. Ao contrário, é na sua esfera que ocorrem as diversas disputas de poder e interesses que envolvem diferentes atores – sociedade, mercado, igreja, etc, exigindo dele, prioridades e atenção especial. Há ainda, na contramão dos defensores do Estado, aqueles que defendem a sua extinção. Em tempo, afirmamos que não são apenas os estudiosos marxistas que justificam o fim do Estado, mas também, os pensadores liberais clássicos e seus adeptos, compactuam com a ideia de extinguir o Estado.

A diferença se volta quando a linha crítica marxista analisa o fim do Estado como um caminho para a garantia da liberdade plena e consolidação da igualdade e justiça social para todas as pessoas, enquanto os liberais justificam o seu fim de modo a garantir a liberdade plena do mercado e da sua mão invisível. O que sabemos é, com exceção dos tempos primitivos, as sociedades que os sucederam se organizaram

e se organizam em torno de um Estado – uma instituição que deveria regular a vida social e garantir a proteção e o progresso de todos.

Historicamente, sempre se defendeu a ideia de que o Estado seria a instituição reguladora da ordem social, das relações humanas – a mediadora moral do agir para o bem comum. Platão (2014) elabora uma proposta de Estado ideal, que nasce naturalmente para organizar a sociedade e suas classes – a dos trabalhadores, governantes e militares.

As classes sociais também seriam, segundo o pensamento platônico de origem natural, que as pessoas simplesmente nascem em cada uma delas, aceitando as diferenças. O Estado ideal de Platão seria aquele que prezaria pela justiça para manter estas diferenças em plena harmonia, já que não haveria mudanças em suas estruturas.

A justiça platônica tinha no Estado, a sua mediadora que, deveria agir para garantir uma vida moderada, sem revoltas, sem excessos e sem falhas, pois estas, corromperiam a justiça e a vida social. Platão (2014) coloca que, em cada pessoa, existem três faculdades que deveriam estar em pleno controle – o desejo humano, o uso da razão e a irritabilidade. O Estado, como representação máxima da alma humana deveria, por meio de suas ações – educação, arte, música, atividades físicas, controle do trabalho, seria o protagonista de um contexto social e político harmônico.

Em outras palavras, Platão (2014) defendia uma ordem social sem movimentos voltados para mudanças radicais. Ele acreditava que a composição desigual e plural da sociedade era naturalmente dada, cabendo aos cidadãos a sua aceitação, aos governantes, a capacidade de governar sobre estas diferenças e aos militares, a condição de manter a ordem sem o uso da violência desmedida.

Platão (2014) ainda propunha algumas restrições para a classe dos militares, compreendia as mulheres como iguais aos homens em termos de relações sociais, mas diferentes enquanto apropriação de poder. Defendia medidas de eugenia para fortalecer uma formação humana sem qualquer deficiência. Estabelecia medidas competitivas de reconhecer e enaltecer aqueles que se destacavam nas atividades diárias. A estes, caberiam uma educação especial para se tornarem futuros governantes e filósofos.

Estas propostas, levaram Platão a defender um Estado forte, em que a moral seria a base de todo o poder político, militar e das relações entre os indivíduos. Ele repudiava os regimes – timocrático (pelo individualismo e capacidade duvidosa

daqueles não tinham habilidades para governar); oligárquico (pela ganância e busca pelo enriquecimento de poucos, deturpando o real sentido do Estado ideal); democrático (por entender a liberdade como sinônimo de caos social); e a tirania (como uma consequência da democracia, seria o regime de mais plena degradação política, destruidora da moral e do bem comum).

Este pensamento atravessou os séculos, sendo apropriado pela Igreja Católica durante a Idade Média, pelas monarquias absolutistas e outras modalidades de poder, que reconhecia no *status quo*, uma estratégia de manutenção de poder e de controle sobre os menos afortunados (pobres e sem instrução escolar). Para isso, o jusnaturalismo cosmológico da antiguidade clássica foi reconfigurado para uma proposta jusnaturalista teológica, em que toda vida terrena estava determinada por vontade divina, não cabendo a ninguém, questioná-la (VANIN, 2015). Foi a fase da história de maior poder da Igreja.

A apropriação do direito natural pela Igreja e governantes durante a história, distorceu todo o pensamento de Platão, considerando a caminhada da civilização humana a partir da formação de governos que passaram pelos regimes que o pensador repudiava.

Chegando na idade das luzes, conhecemos os pensadores contratualistas, que reconheciam que nenhuma formação social e de governo era natural, mas formatadas juridicamente para garantir as condições necessárias de relações entre os indivíduos, trabalho, justiça, dignidade e ordem social. A partir da Idade Moderna, o jusnaturalismo clássico, que via na razão, na natureza humana e na religião, as condições necessárias para os Homens viverem em harmonia, paz e justiça, com o devido discernimento de separar o bem do mal, o justo do injusto passa a dividir espaço com o jusnaturalismo de base racional, em que as leis não emergem da natureza humana, mas sim, de decisões políticas para estabelecer regras de convívio e de responsabilidades para e entre o povo e para os soberanos e demais membros da sociedade.

Neste sentido, chamamos de pensadores contratualistas, aqueles que defendiam que os Homens não são naturalmente sociáveis, mas naturalmente competitivos, desunidos, agressivos, antissociais e violentos. Maquiavel (2014), Locke (2001), Hobbes (2014) e Rousseau (2001) são os principais pensadores modernos que trazem à tona a construção do direito positivo como dispositivo jurídico que possa, por meio do Estado, estabelecer a ordem, a paz, a segurança e as mínimas condições

para uma vida digna num contexto político e econômico de sociedade dividida em classes sociais.

Para Maquiavel (2014), o Estado deve ser gerido por governantes que devem deixar seus valores pessoais e religiosos para dar atenção à toda a população, proporcionando segurança, trabalho e combatendo qualquer forma de ameaça interna e externa. Hobbes (2014) afirma que o direito natural não garante nenhuma segurança ou justiça, já que os valores que o formatam não condizem com a natureza competitiva, agressiva, individualista e egoísta das pessoas, demandando assim, um Estado capaz de organizar e gerir uma sociedade com regras que visem à proteção e punição para garantir uma ordem social estável. Paula (2016) afirma que Maquiavel é o primeiro pensador a tratar diretamente do Estado moderno, e Thomas Hobbes, o primeiro a considerar o Estado como a síntese da elevação dos homens do estado primitivo para um estado social.

Locke (2001) reconhece a liberdade dos homens como uma condição natural, porém defende, a partir do Estado, a condução da liberdade humana restrita por regras e normas que prezem pela propriedade. O pensador defende a ideia de que a terra, os frutos e os animais foram presentes de Deus aos Homens, porém, a conquista legítima destes se confirmaria com o esforço pelo trabalho. Este esforço e trabalho garantem o direito de propriedade que deveria ser regido pelo Estado, evitando injustiças na apropriação de algo sem o devido mérito. Locke é um dos influenciadores do pensamento liberal, cunhado por Adam Smith, como apresentamos nas próximas seções deste capítulo.

Avançando na concepção de Estado e direitos, Rousseau (2001) entende que as liberdades individuais causavam danos para a sociedade e não garantiam uma sociedade pacífica e justa. Para isso, defendia um “contrato social”, o qual, cada pessoa renunciaria à liberdade individual para estabelecer uma liberdade coletiva por meio de um pacto social que estabelece responsabilidades à sociedade civil, que seria o campo político de escolha de pessoas que a representaria no espaço do Estado.

Reparem que, por meio destes quatro pensadores, inaugura-se na Idade Moderna a concepção de direitos civis e políticos, que, mesmo restritos às condições econômicas e de gênero, foram avanços para a formação do Estado moderno de viés liberal e, posteriormente socialista.

Ainda se tem, segundo Paula (2016), as contribuições do pensamento kantiano, que entende a formação do Estado a partir dos pressupostos democráticos

voltados à soberania popular, ou seja, cabe ao povo, escolher seus representantes, ser atendidos por estes em suas necessidades, com plena participação na vida política; e o pensamento de Hegel que, pensa de forma contrária à Kant.

Hegel, segundo Paula (2016) e Marx (2013b), concebe o Estado como figura máxima de organização social, política e econômica em um contexto. O Estado seria a formação social coletiva de pessoas, de intelectualidade elevada que reconhecem no poder estatal a única condição para que sociedade civil e famílias possam viver de forma organizada. Hegel destaca que é impossível existir sociedade civil e família sem o Estado, pois é ele que, com poder e autonomia, regulará todo contexto social (MARX, 2013b).

Em outras palavras, o Estado é o fundamento da sociedade civil e da família, que garante a realização da liberdade e da manutenção da propriedade privada a partir de suas condições determinadas pelo nível histórico de suas capacidades. Hegel ainda desconsiderava a ideia de democracia e de soberania, elaborando uma proposta reduzida de participação da população somente àquilo que estava diretamente ligada às pessoas (PAULA, 2016).

Observem que todo este processo histórico de reflexão acerca da formação do Estado e do seu poder de organização e controle social por vias coercitivas levaram pensadores à construírem diversas possibilidades de formação de identidades da esfera pública que ora se voltam para os interesses dos mais ricos, ora para os interesses dos mais pobres. O entendimento que se forma é que, o ideal jusnaturalista clássico de que a razão e a moral eram suficientes para a ação humana voltada ao bem comum, combatendo o egoísmo e práticas que pudessem prejudicar as outras pessoas, mal se concretiza e se perde em meio às transformações jurídicas que inauguraram as outras formas de ser do Estado.

Sobre estas formas de ser do Estado, o jusnaturalismo de base racional foi fundamental na construção do Estado liberal, que defendia a propriedade privada, a manutenção das classes sociais e o trabalho voltado à produção abundante que atenderia com justiça e dignidade à toda a população. Todavia, esse modelo liberal nunca vingou de fato, considerando os índices de pobreza, injustiça e violência que desenharam a emergência do capitalismo, fazendo parte deste sistema até hoje.

Nesta contradição da produção de mercadorias e de sua apropriação em um cenário econômico que enaltece a propriedade privada e estimula o trabalho explorado, Karl Marx tece suas considerações acerca do capitalismo e do Estado

burguês. O pensador alemão discordava de que o Estado era composto por um contrato social sob o comum acordo de todos. Sua crítica era voltada à perspectiva dominante que a ideia de contrato e pacto social se apresentava, defendendo o avanço das sociedades e das formas de Estados a partir das lutas de classes.

“A história de todas as sociedades até hoje existentes, é a história da luta de classes” (MARX; ENGELS, 2010, p. 40). Uma das primeiras mensagens que os pensadores registram no clássico “Manifesto Comunista” publicado em 1848, traz à tona a importância de compreender que, ao longo da história dos modos de produção, desde o primitivo, escravista, feudal ao capitalista, as sociedades sempre foram constituídas por classes que dominavam e por classes que deveriam obedecer. Deveriam no sentido de que nem sempre a obediência se fazia acontecer, tendo em vista que, as lutas sociais que a história das sociedades nos apresenta, sempre foram marcadas por tentativas de resistências às formas de opressão, repressão e exploração.

A origem do capitalismo, segundo Castelo (2006), formata uma nova estrutura nas relações de produção, na política, economia, nas relações sociais, no trabalho e nas estratégias de sobrevivência da população, apontando alguns exemplos: expansão da propriedade privada; desapropriação de lotes familiares, de terras da Igreja e de terras comunais; maciço êxodo rural, aumentando a população urbana e a oferta de mão-de-obra para a manufatura; natureza reduzida à terra e o Homem à mercadoria “força de trabalho”; classe burguesa – com todos os direitos garantidos; classe perigosa – invisíveis nas periferias, na mais acentuada miséria, sem direitos e com o dever exclusivo de trabalhar e seguir as leis; égide do capital – trabalho como organizador da sociedade; “e a classe dos trabalhadores, a partir da inserção no processo de produção capitalista, que dispunham da faculdade de partilhar da sociedade mercantil, mas não gozavam do direito de participar da comunidade política, atividade esta garantida aos homens racionais e que possuíam renda suficiente” (CASTELO, 2006, p. 13).

Toda esta forma de controle era exercida pelo Estado. Para Marx (1982) o Estado não poderia ser analisado por si mesmo, tampouco por uma ideia de evolução do pensamento humano. O Estado no capitalismo era formado pelos interesses dominantes, logo, sua composição era de representantes burgueses e sua base estava direcionada à produção da vida material. Assim, o Estado burguês corresponde à síntese da sociedade burguesa, cujos valores, princípios e interesses perpassam

toda a vida social, política e econômica da sociedade, formando assim, um pensamento e ação hegemônicos.

Engels (1952) aborda o Estado como uma Instituição necessária ao fortalecimento dos interesses dominantes. Sem um governo, uma estrutura militar e jurídica, o processo de acumulação de riqueza poderia se perder. Dessa forma, o Estado moderno não é senão uma organização formatada pelos capitalistas para os capitalistas, para gerir e legislar favorável ao modo de produção capitalista, combatendo qualquer ação que possa romper com esta dinâmica.

Lênin (2010), a partir de seus estudos com base marxiana, compreende o Estado como um produto da sociedade em determinada fase de seu desenvolvimento, pois ele se transforma de acordo com as mudanças sociais, econômicas e culturais. Para o pensador russo, os conflitos de interesses que embaraçam as relações sociais são inconciliáveis e, para que nenhuma classe destrua a outra por meio de conflitos, o Estado emerge enquanto complexo administrativo para mediar estes conflitos, garantindo sempre, os interesses dominantes. Lênin (2010) afirmava que não há a mínima possibilidade de haver conciliação entre as classes sociais, já que os conflitos de interesses sempre existirão no contexto capitalista.

Desta forma, o Estado burguês se formata a partir de um aparelho repressor, que vai garantir a submissão da classe proletária aos interesses burgueses, utilizando de mecanismos opressivos e violentos para a manutenção do sistema capitalista. Para Lênin (2010), de modo a controlar as contradições entre as classes sociais, órgãos militares e as prisões são fundantes para a materialização da repressão estatal sobre a classe que vive do trabalho.

Reparem que a reflexão leninista tem relação direta ao objeto desta tese, já que a socioeducação ainda compreende em um instrumento repressivo mascarado de pedagogia social, conforme vocês poderão analisar nas próximas seções e capítulos deste estudo.

Em Mészáros (2015), o Estado é “obediente à lei”, e esta lei é a síntese das determinações capitalistas voltadas aos processos produtivos e de acumulação da riqueza sem riscos de desordem ou levantes populares. Isto é, os interesses privados se apropriam das leis em benefício próprio, ampliando o poder e abolindo qualquer direito e proteção dos mais pobres (CHAUÍ, 2017). O Estado burguês, para Engels (1952), tem a premissa de conter e dissipar qualquer força contrária à acumulação de riqueza, inclusive a força dos trabalhadores em casos de revoltas.

O Estado moderno, qualquer que seja a sua forma, é uma máquina essencialmente capitalista, é o Estado dos capitalistas, o capitalista coletivo Ideal. E quanto mais forças produtivas passe à sua propriedade tanto mais se converterá em capitalista coletivo e tanto maior quantidade de cidadãos explorará. Os operários continuam sendo operários assalariados, proletários. A relação capitalista, longe de ser abolida com essas medidas, se aguça. Mas, ao chegar ao cume, esboroa-se. A propriedade do Estado sobre as forças produtivas não é solução do conflito, mas abriga já em seu seio o meio formal, o instrumento para chegar à solução (ENGELS, 1952, sem paginação).

Nesta direção, Marx (2013b) trabalha em uma concepção de Estado que vai na contramão do pensamento de Hegel. Enquanto este defende o Estado como fundamento máximo da sociedade e da família, Marx compreende a sociedade e a família como Estados reais, ou seja, passíveis de viverem sem a necessidade de uma instituição maior de regime monárquico. O Estado hegeliano esvazia o sentido político das pessoas que formam as famílias e vivem em sociedade, promovendo processos alienantes que fortalecem o ideal de manutenção de um Estado controlador e garantidor da vida social.

Marx (2013b) atribui, dentre outras, a responsabilidade à religião por ser aquela que se alia ao Estado para promover a alienação e o controle político sobre os trabalhadores. A ideia de um Deus, único e soberano foi a maior estratégia histórica para unir fé e poder político. A opressão da igreja, com interesses particulares se aliam à classe burguesa e ao Estado para manter a ordem posta de modo a garantir a curiosa e contraditória “paz social” (CHAUÍ, 2017). Esta lógica é de sucesso, pois controla as mentes mais acríticas a partir da relação fé, trabalho, moral e obediência para o alcance da salvação eterna. A religião, neste sentido, seria o sustento moral e da felicidade sobre os Homens na Terra, e o Estado, o mediador destas.

A miséria religiosa constitui ao mesmo tempo a expressão da miséria real e o protesto contra a miséria real. A religião é o suspiro da criatura oprimida, o ânimo de um mundo sem coração, assim como o espírito de estados de coisas embrutecidos. Ela é o ópio do povo (MARX, 2013b, p. 151).

Nota-se que a figura do Estado permeia a legitimidade de outras superestruturas que formam a base concreta de sua sustentação: os aparelhos burocráticos burgueses e o militarismo, que, sob as espadas e armas, garantem a ordem e subserviência dos trabalhadores às determinações dominantes pelas vias da coerção (MARX, 2011). Esta legitimidade se fortalece a qualquer custo, seja pela

alienação popular que aceita sem reflexão as ordens do Estado burguês, seja por golpes políticos que visam manter a estrutura e a superestrutura como estão formadas.

É a partir desta crítica que Mészáros (2015) identifica o Estado burguês como um Estado em falência, devido às constantes e cada vez mais agressivas crises que sempre impactam com maior gravidade, os estratos mais pobres da sociedade de classes. Este Estado, para o pensador húngaro, deve ser abolido diante a sua incapacidade de se manter vivo.

Uma das razões de o Estado estar em falência seriam as próprias limitações ambientais (“termos materiais de referência”) para a reprodução do capital, acirrando a disputa pelo “trabalho excedente”. O cobertor cada vez mais curto estaria criando resistências estruturais à sobrevivência do Estado. Segundo o filósofo, teríamos chegado ao limite da “expansão da reprodução sociometabólica” mediada pelo Estado, como historicamente ele se configurou desde o início da Era Moderna (FELIX, 2016, p. 182).

Neste sentido, em concordância com o pensamento de Marx, Mészáros (2015) defende o fim do Estado burguês e, conseqüentemente, da lei do mais forte, na compreensão de que uma nova ordem societária de liberdade plena, transformaria a democracia liberal burguesa em democracia substantiva, onde esta nova sociedade seria regulada por leis autonomamente reguladas.

Enquanto este processo não acontece, ainda vivenciaremos os mais severos cenários de exploração e opressão dos ricos sobre os pobres com todo o aparato do Estado para garantir os privilégios dos primeiros.

É sobre este histórico processo de duros golpes à classe trabalhadora, que o sistema capitalista se fortaleceu, renovando o Estado burguês visando o controle dominante por meio do trabalho explorado, da gestão da pobreza e da transformação da condição humana de trabalhadores em mão-de-obra meramente assalariada. Cabe destacar ainda que a existência do Estado é condição chave para a existência do capitalismo, ou seja, “somente com um apartamento de uma instância estatal é possível a reprodução capitalista” (MASCARO, 2013, p. 17).

A esfera estatal garante a reprodução capitalista, pois legisla para a produção e venda da mercadoria, defende a propriedade privada e usa da justiça e de outras instituições para regulamentar e naturalizar a hegemonia dominante sobre todas as classes sociais, legitimando a exploração do trabalho como um processo benéfico para o sistema e para todos (MASCARO, 2013).

O Estado, ao longo da história, se configura sob as mais diversas facetas – da garantia da moral, da temperança e do bem comum; de direitos naturais, civis e políticos; capitalista burguês e de bem-estar social; e capitalista burguês neoliberal. Esta última é a expressão mais perversa, pois legitima a violência contra aqueles que resistem a se curvar diante um sistema explorador e miserável. Todo este movimento histórico, político, social e econômico foi ampliando a concepção lockeneana do trabalho e da propriedade pelo esforço que se transforma no falseado paradigma da meritocracia e da igualdade de oportunidades, bandeira central do progresso conservador neoliberal, legitimador da violência exposta acima.

A partir desta exposição, vamos adentrar às reflexões sobre o Estado brasileiro. Cabe adiantar que a nossa formação é bastante peculiar, já que o Brasil não nasce enquanto nação, mas enquanto colônia formatada pelas invasões europeias. É sobre este particular e complexo processo de formação, que a próxima seção se debruça.

2.2 Tramas e contradições na formação do Estado e do capitalismo brasileiro entre 1500 a 1990: uma breve contextualização histórico-crítica

Ao longo de quase 500 anos, o Brasil vivenciou diversas transformações até se configurar no Estado o qual nós conhecemos. A emergência de um Brasil plural e complexo já se apresentava antes mesmo da invasão e ocupação portuguesa em 1500. Falamos em um Brasil em escalas primitivas, passando pelas tribos indígenas, pela ocupação europeia e pela vinda de povos negros escravizados, imigrantes até as configurações mais recentes.

Segundo Câmara (2016) a partir de estudos arqueológicos, observa-se que o Brasil apresenta vestígios populacionais de períodos que vão dos tempos pré-históricos, aos primeiros séculos da era cristã até a invasão portuguesa. Não há dados concretos que confirmem com exatidão quantas tribos indígenas formavam a *terra brasiliis*⁴³ e quantos índios compunham a população naquele tempo. Há estimativas que vão de 5 a 7 milhões de índios, distribuídos em várias tribos com vários idiomas distintos (CÂMARA, 2016), ou seja, o Brasil era uma terra com povos indígenas e suas nações (PRADO JUNIOR, 1961).

⁴³ É o termo utilizado para denominar o Brasil antes da chegada dos Europeus, a terra dos índios (ABREU, 2015, online).

Falamos em nações, pois, segundo Ribeiro (1995), cada tribo tinha a sua organização, era autárquica e autônoma. A *terra brasilis* não era estratificada, tampouco classista até a invasão e ocupação portuguesa que destrói a pluralidade das tribos e suas independências, com a sua dinâmica urbana de classes sociais.

A formação da *terra brasilis* vai perdendo a sua formatação a partir da invasão portuguesa, espanhola, francesa, holandesa e inglesa, constituindo-a em diversos territórios que são disputados ao longo dos séculos. Majoritariamente, o Brasil foi ocupado por portugueses e espanhóis, ampliando o poder português ao longo da história. Neste sentido, a colonização emerge como estratégia de ampliação dos negócios mercantis daquele período.

Para Prado Junior (1961), a invasão identificou um território amplo, de quantidade relativamente pequena de habitantes e grande espaço deserto. Pensou-se, neste sentido, na ampliação da produção de matérias-primas para nivelar os negócios em curso. A partir dos interesses econômicos, intensificou-se o poder e as dominações povoando as colônias para construir novas representações europeias em territórios em novos continentes. Inferimos que a formação do sistema colonial não se fez com harmonia e consenso: a população indígena que não foi dizimada, se tornou escrava, dividindo espaço com a população negra, capturada de várias nações africanas, comercializada como escravos. Destaca-se que as tribos indígenas, ao reconhecerem a selvageria dos invasores, lutaram e resistiram até não haver mais condições, morrendo em batalhas ou se entregando à morte como libertação do esvaziamento humano que a invasão impôs (RIBEIRO, 1995).

Assim forma-se um sistema colonial, habitado e controlado por senhores brancos europeus que, a partir da mão-de-obra escrava e terras disponíveis, constroem as oportunidades de enriquecimento e de fortalecimento do comércio marítimo que se expandiu por todo o globo durante os séculos que se seguiram.

Entre nós foi-se além no sentido de constituir nos trópicos uma "sociedade com características nacionais e qualidades de permanência", e não se ficou apenas nesta simples empresa de colonos brancos distantes e sobranceiros. Mas um tal caráter mais estável, permanente, orgânico, de uma sociedade própria e definida, só se revelará aos poucos, dominado e abafado que é pelo que o precede, e que continuará mantendo a primazia e ditando os traços essenciais da nossa evolução colonial. Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada

mais que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão- -de-obra que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, industrial, se constituirá a colônia brasileira. Este início, cujo caráter se manterá dominante através dos três séculos que vão até o momento em que ora abordamos a história brasileira, se gravará profunda e totalmente nas feições e na vida do país. Haverá resultantes secundárias que tendem para algo de mais elevado; mas elas ainda mal se fazem notar. O 'sentido' da evolução brasileira que é o que estamos aqui indagando, ainda se afirma por aquele caráter inicial da colonização (PRADO JUNIOR, 1961, p. 25-26).

Este modelo de povoamento e fornecimento de produtos marca a construção de um Brasil que vai apresentar as características deste período em suas posteriores fases que se representam com a vinda da família real em 1808, a independência em 1822, a abolição da escravidão em 1888, a proclamação da república em 1889 e os primeiros traços da tardia constituição capitalista, que veremos ao longo desta seção.

Analisando a obra de Coutinho (2006), é mister afirmar que o Brasil se firma enquanto Estado e nação somente em 1822 quando da proclamação da independência de Portugal. Enquanto colônia, o Brasil não era uma nação determinada, mas sim, um anexo, uma parte da coroa portuguesa. É importante destacar que, mesmo independente, o Brasil se forma enquanto nação a partir das características que a herança portuguesa deixou, inclusive com a própria monarquia, sendo a família real de mesma origem.

Considerando a instalação da família real neste país em 1808 e os posteriores processos de instituição de um poder soberano local desvinculado de Portugal, o Brasil se tornara Estado antes mesmo de se formar enquanto nação. O autor ainda infere que a formação do Estado brasileiro se constituiu de forma bastante peculiar, a partir de membros da monarquia de uma nação que nos colonizou por mais de trezentos anos (COUTINHO, 2006). Nas palavras do pensador:

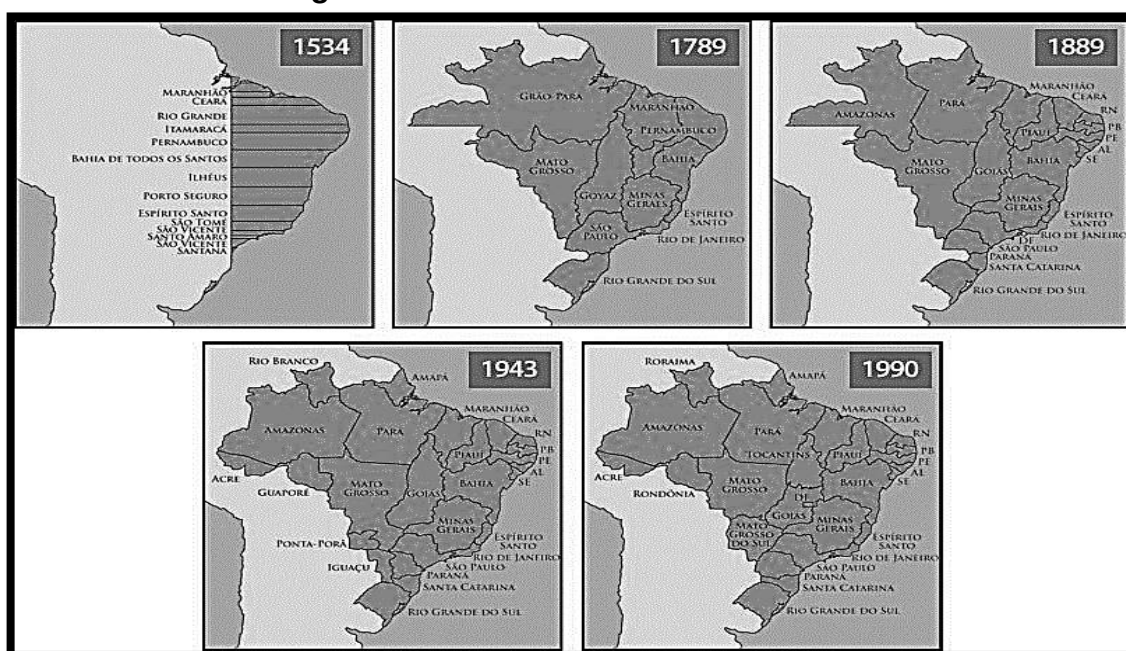
Decerto, com o passar do tempo, constituímos uma nação brasileira, ainda que – o que é positivo – com suas muitas especificidades regionais. Mas cabe insistir que a nação brasileira foi construída a partir do Estado e não a partir da ação das massas populares. Ora, isso provoca conseqüências extremamente perversas, como, por exemplo, o fato de que tivemos, desde o início de nossa formação

histórica, uma classe dominante que nada tinha a ver com o povo, que não era expressão de movimentos populares, mas que foi imposta ao povo de cima para baixo ou mesmo de fora para dentro e, portanto, não possuía uma efetiva identificação com as questões populares, com as questões nacionais (COUTINHO, 2006, p. 176).

O Estado brasileiro nasce distante das características populacionais, de suas expressões e demandas cotidianas. A classe dominante configurava-se pelos membros da coroa. As “elites” aqui instituídas ainda não se faziam pertencentes à uma hegemonia dominante, e o povo, mantinha-se marginalizado e curvado aos postulados de uma nova forma de governo. Nas palavras de Coutinho (2006), o Estado superposto à nação impediu que as elites deste país se tornassem dominantes e dirigentes da nação, diferentemente de outros Estados-nação que o poder se reconfigurou pela revolução burguesa.

Desta forma, com a colonização, os tratados que dividiam os territórios entre Portugal e Espanha, a proclamação da independência em 1822 e da república em 1889, o Brasil foi ganhando um novo desenho territorial, com expansões significativas ao longo de sua história. Aos poucos a nação brasileira se formava, com suas múltiplas características socioculturais, políticas e econômicas, formatando-se, *a priori*, em um Estado monárquico constitucional e, posteriormente, republicano. Além da expansão territorial, o Brasil, ao longo de sua história, se forma ainda como um Estado-nação altamente populoso.

Figura 9 – Divisão do Estado Brasileiro



Fonte: Santomauro; Portilho, 2012, online.

Segundo o IBGE (2000), a estimativa populacional brasileira em 1550 era de 15 mil habitantes, saltando para 100 mil em 1600, 300 mil em 1700, entre 2,5 milhões a 3 milhões em 1800 (dados variam de acordo com as fontes pesquisadas pelo Instituto). Em 1808, este quantitativo salta para mais de 4 milhões de habitantes. Quando da proclamação da independência, o Brasil contava com mais de 5 milhões de habitantes. Em 1872 é realizado o primeiro censo populacional, identificando assim uma densidade populacional de 9.930.478 habitantes. Em 1890, após a proclamação da república, éramos mais de 14 milhões de pessoas.

A expansão acentuada e contínua se desenvolve no século XX. Em 1900, o Brasil possuía mais de 17 milhões de habitantes, saltando para mais de 30 milhões em 1920 e mais de 50 milhões em 1950. Encerra-se o século XX com uma população de mais de 160 milhões de habitantes. No tempo presente, o IBGE apresenta a estimativa populacional de 209.665.530 habitantes (IBGE, 2019). Registra-se que, o último censo foi realizado em 2010 e haverá um novo recenseamento em 2020.

Retomando a discussão que esta seção se propõe, realizadas as breves considerações acerca da formação do Estado brasileiro, é importante apresentar, neste instante, a emergência do capitalismo em nosso país, que se formata tardiamente, para compreendermos, *a posteriori*, os seus desdobramentos no sistema de proteção social, com o recorte para a política social para a infância e adolescência e a centralidade da pesquisa nas medidas socioeducativas.

Quando da invasão de países europeus em territórios ainda desconhecidos (por eles), formava-se na Europa uma nova configuração de relações comerciais e econômicas. A expansão marítima apresenta a este continente o mercantilismo e a possibilidade de expansão do comércio, da riqueza, de maiores poderes territoriais e de dominação. Em outras palavras, as grandes navegações germinam pelo mundo as primeiras sementes da mundialização do capital ou globalização, como os setores corporativos gostam de assim definir.

Segundo Prado Junior (1961) e Santos (2012), as intenções iniciais da colonização eram a de manter os interesses comerciais da metrópole portuguesa, que visava a expansão do mercado externo europeu. Nesta época, as primeiras raízes do capitalismo surgiam pelo continente europeu. Para aprofundar o empreendimento para uma ordem que rompesse com o antiquado modo de produção feudal, as colônias serviram para abastecer as metrópoles de mercadorias, matérias-primas e mão-de-obra escrava.

No entanto, a proposta colonial inicial foi dividindo espaço com o povoamento. O Brasil colônia, assim, aprimora sua estrutura de governo, portugueses e demais estrangeiros vieram viver em solo brasileiro, elites coloniais emergiram, disputando mercado e interesses com as elites metropolitanas colonizadoras.

As principais atividades econômicas desenvolvidas ao longo do processo de povoamento do vasto território brasileiro apresentam duas características a serem destacadas: uma significativa diversidade regional e uma política de ocupação dos territórios que tinha ligação direta com a atividade mais lucrativa do momento (SANTOS, 2012, p. 57).

É possível perceber que o povoamento na colônia não se deu de forma aleatória, e sim, consoante aos interesses econômicos e produtivos daquele tempo. Além deste aspecto, Santos (2012) ainda infere que vivemos aqui uma colonização predatória, sem investimentos e aperfeiçoamentos em técnicas de trabalho que colocavam as atividades em profundos problemas, distanciando-se assim, da realidade das metrópoles europeias que aperfeiçoavam a cada tempo, os seus processos de trabalho.

O capitalismo, neste período, se esboçava em um cenário mundial entrelaçado pelos mares e pelas invasões. A Inglaterra e a França vivenciaram tempos de grande desenvolvimento e prosperidade, conquistando hegemonia e poder pelo mundo. Suas relações com os demais países e colônias alteraram as relações comerciais e os acordos voltados à economia externa. Estes fenômenos políticos e econômicos se desenvolveram ao longo dos séculos XVII, XVIII e XIX.

A luta pela abertura dos portos se acentuava, de modo que as elites coloniais tivessem as mesmas oportunidades de competitividade e de concorrência no comércio marítimo externo. O capitalismo inglês tornara-se referência de progresso, de modernização, de tecnologia e de desenvolvimento, ampliando sua influência sobre outras nações e colônia. Para Santos (2012), a vinda da família real para o Brasil em 1808 proporcionou novas possibilidades de governo e poder político e econômico com maior autonomia.

Assim é que o fim do período colonial brasileiro se deve, principalmente, à configuração do contexto econômico mundial que já não comportava o colonialismo naqueles moldes. Era a transição do capitalismo comercial para o industrial, que colocava na ordem do dia a remoção das barreiras ao livre acesso aos mercados mundiais para escoar a sua crescente produção, revolucionada por descobertas técnico-científicas (SANTOS, 2012, p. 59).

Neste período, de acordo com Prado Júnior (1961) e Freyre (2003), o desenvolvimento agrícola brasileiro estava em contínuo progresso, colocando esta nação em uma posição subordinada na nova divisão internacional do trabalho fundada pelo capitalismo industrial. Dentre as possibilidades de atividades, o Brasil rural e em atraso perante a Europa, aperfeiçoava-se, além do plantio de açúcar, também no café, sendo que esta se tornaria a principal atividade econômica rural do Brasil até 1929. A produção e comercialização do café proporcionou ao Brasil avanços em infraestrutura e processos de trabalho – ainda de mão-de-obra de negros escravizados e, posteriormente, de imigrantes europeus.

Avançando a reflexão sobre a formação do capitalismo no Brasil, caminhamos para o período monárquico que vai de 1822 a 1889. Nesta época, predominava-se o regime de trabalho escravo; a modernização tecnológica nos meios de produção era pífia, sem grandes saltos de qualidade. Em relação à economia agroexportadora, o café ganha destaque e as produções de algodão e açúcar perdem força. O centro do desenvolvimento econômico e político brasileiro muda da região nordeste para a sudeste, sendo São Paulo a referência territorial de potência em ascensão.

Quanto aos aspectos políticos, a elite rural se formava enquanto classe dominante, que, segundo seus interesses, passou a interferir no governo monárquico. A Inglaterra conquistava legitimidade e hegemonia no Brasil, se aproximando em 1810 e se consolidando enquanto potência privilegiada em acordos territoriais e comerciais em 1827 (FURTADO, 2005).

É neste período também que, para finalizar a separação do Brasil com Portugal, esta exigiu o pagamento de multa pela perda da colônia. A dívida foi paga por meio de empréstimo realizado da Inglaterra para o império brasileiro. Segundo Santos (2012), este empréstimo é a gênese da dívida externa brasileira, que antes amarrada a outra nação por meio da colônia, agora inicia a dependência internacional por meio de empréstimos e demais relações econômicas e políticas.

Curvado à Inglaterra, se envolvendo, conseqüentemente às transformações daquele período, o Brasil inicia um percurso para a sua descolonização nos moldes anteriores para uma modernização que inserisse o país aos traços do capitalismo que se alterava gradativamente do modelo concorrencial para o monopolista, o qual a concentração de poder e riqueza nas mãos de poucos se tornou ordem máxima de um sistema que nunca observou com humanidade as

classes mais oprimidas – trabalhadores assalariados e, no caso brasileiro, índios remanescentes e escravos.

Considerando a implementação de uma ordem capitalista de cunho liberal, fundada nos postulados do trabalho assalariado, produção para consumo, circulação de capital e acumulação de riqueza, o Brasil enfrentou problemas devido a sua direção sociopolítica e econômica de base escravista defendida pela classe dominante agrícola que se formava. A crítica e a pressão eram pelo encerramento do tráfico de escravos, considerando que a escravidão atrasaria o progresso capitalista brasileiro.

Enquanto a Inglaterra repudiava a escravidão com base econômica e política, o movimento abolicionista argumentava seu repúdio sob os fundamentos da moral, da humanidade e da escravidão como a destruição de identidades e dignidades de pessoas negras escravizadas, transportadas e comercializadas no Brasil.

Enquanto existe, a escravidão tem em si todas as barbaridades possíveis. Ela só pode ser administrada com brandura relativa quando os escravos obedecem cegamente e sujeitam-se a tudo; a menor reflexão destes, porém, desperta em toda a sua ferocidade o monstro adormecido. E que a escravidão só pode existir pelo terror absoluto infundido na alma do homem (NABUCO, 2003, p. 124).

Para Nabuco (2003), o fim da escravidão deveria se consolidar tanto para moralizar a dignidade do povo negro que chegou até o Brasil de forma arbitrária e violenta, como também para alavancar o progresso deste país. Porém, a mentalidade colonial, patrimonial e conservadora dos senhores agrícolas, obstaculizou o avanço do fim da escravidão que, ao longo do século XIX, foi se firmando com legislações questionáveis, como a Lei de 1831, que proibia a entrada de escravos no Brasil, outorgando-lhes liberdade ao entrarem em solo brasileiro (SANTOS, 2012). Segundo Furtado (2005), a legislação de “libertação” dos escravos que chegassem a partir da data da lei⁴⁴ não foi cumprida, mantendo ainda no Brasil, os agentes do tráfico e cativos ilegais com negros encarcerados. Em outras palavras, o povo negro ainda tinha o seu preço e era objeto de lucro para a elite rural daquele tempo.

Na contramão de interesses dominantes, emergiu no Brasil, o movimento quilombola, sendo Zumbi (Serra da Barriga/AL, 1655 – Quilombo dos Palmares, 1695) e Dandara dos Palmares (nascimento desconhecido – Capitania de Pernambuco, 1694), os principais expoentes das lutas contra a escravidão neste país. Os quilombos

⁴⁴ A Lei sem número, data de 07 de novembro de 1831 (FURTADO, 2005).

consistiam em comunidades onde as pessoas negras que conseguiam fugir das fazendas e engenhos se uniam para uma nova forma de vida, resgatando as identidades e as tradições oriundas do continente africano.

Segundo Porto (2017), os primeiros quilombos surgiram ainda no século XVI, se espalhando por várias regiões do país. Podemos considerar o movimento quilombola como um ousado e necessário movimento de resistência que inspira e fundamenta a importância do movimento negro até hoje. Os Quilombos existem e resistem até o tempo presente, sendo 2847 Comunidades Quilombolas atualmente certificadas no Estado Brasileiro. Os reconhecimentos se deram a partir de 1992 pelo governo federal (CONAQ, s/a; PORTO, 2017).

É importante destacar a importância do movimento abolicionista que contribuiu para as lutas contra a escravidão e suas bases desumanas frente ao povo negro. Várias pessoas se engajaram neste movimento, entre políticos, artistas, poetas, diplomatas, jornalistas, advogados, escritores, dentre outros. Joaquim Nabuco, Castro Alves, José do Patrocínio, Rui Barbosa, são alguns dos nomes que podemos destacar aqui.

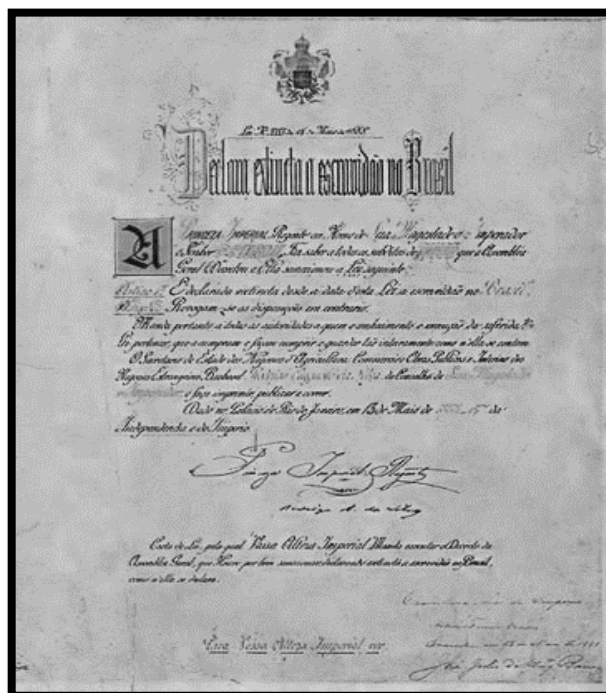
O abolicionismo, porém, não é só isso e não se contenta com ser o advogado *ex officio* da porção da raça negra ainda escravizada; não reduz a sua missão a promover e conseguir – no mais breve prazo possível – o resgate dos escravos e dos ingênuos. Essa obra – de reparação, vergonha ou arrependimento, como a queiram chamar – da emancipação dos atuais escravos e seus filhos é apenas a tarefa imediata do abolicionismo. Além dessa, há outra maior, a do futuro: a de apagar todos os efeitos de um regime que, há três séculos, é uma escola de desmoralização e inércia, de servilismo e irresponsabilidade para a casta dos senhores, e que fez do Brasil o Paraguai da escravidão (NABUCO, 2003, p. 27).

O movimento abolicionista e a pressão da Inglaterra contribuíram para o avanço progressivo de extinção da escravidão. Foi quase toda a metade do século XIX para que este processo pudesse se efetivar.

Segundo Bandeira (2014), somente em 1850 que o tráfico de pessoas negras escravizadas foi oficialmente extinto com a Lei Eusébio de Queiróz. Além desta lei, em 1871 foi promulgada a Lei do Ventre Livre que concedia a liberdade aos filhos e filhas nascidos de mães escravas. Em 1885, promulga-se a Lei dos Sexagenários, o qual todos os escravos com mais de 65 anos seriam libertados e, a Lei Áurea, em 1888 que oficializa a abolição da escravidão em todo o Império brasileiro.

A Lei Áurea representa o fim do regime de escravidão e, diferente do que aprendemos ao longo da infância e adolescência no âmbito escolar, diferente do que programas educativos retratam, a Princesa Isabel (1846 – 1921) nada mais fez que ceder em definitivo às pressões do abolicionismo e da Inglaterra para esta finalidade. Não há nada de redentora na falecida princesa imperial do Brasil.

Figura 10 – Lei Áurea



Fonte: Ricardo, 2014, online.

O regime imperial aboliu o trabalho escravo, mas não pensou novos caminhos para o povo negro em um Brasil rural que inicia a sua transição para um capitalismo agrário e primitivo, com trabalho assalariado e novas estratégias de modernização em face das transformações em âmbito internacional.

Neste contexto, em 1889, a monarquia é extinta no Brasil. Emerge a era republicana, ainda com traços do colonialismo e do patrimonialismo. Segundo Santos (2012), a monarquia é deposta por três determinantes principais, sendo o movimento abolicionista, problemas de relacionamento com o exército e divergências com a elite cafeeira paulista. Além destes, a adesão de simpatizantes à república crescia no país, até que um levante militar coloca Deodoro da Fonseca (Alagoas da Lagoa do Sul/AL, 1827 – Barra Mansa/RJ, 1892) como o primeiro presidente da república brasileira.

Percebam que, a história política e econômica brasileira se configura a partir de transformações que vem de cima para baixo. A mudança de um regime

colonial para a formação de um Estado emerge de interesses dominantes, a mudança no regime de governo e a imersão na ordem capitalista, de forma tardia e primitiva segue o mesmo compasso. A massa popular, por mais envolvida em vários levantes durante o século XIX, mesmo trazendo contribuições para a construção da nossa história, não protagonizou a transformação de um Estado-nação que melhor reconhecesse e valorizasse a dignidade de todos os cidadãos. Nas palavras de Prado Junior (1976), o novo regime político fora um golpe militar com parca participação popular. Para o pensador, o povo “assistira ‘bestializado’ ao golpe, e sem consciência alguma do que se passava” (PRADO JUNIOR, 1976, p. 155).

A República traz um novo marco político, social e econômico para o Brasil. Com a Constituição de 1891, a laicidade inicia a sua frágil caminhada neste país, o Estado assume responsabilidades e a Igreja passa a ocupar outro espaço. O direito de livre expressão religiosa, direitos civis, políticos, ainda que condicionados a fatores sociais, educacionais e econômicos, liberdade de culto religioso, igualdade perante à lei, direito à propriedade (BRASIL, 1891) passam a ser garantidos à população – brasileiros natos, estrangeiros naturalizados ou sob outras condições e filhos de imigrantes nascidos em solo brasileiro.

Além destas mudanças, o fim da escravidão permitiu o avanço do Brasil no circuito do capitalismo global, instituindo o trabalho assalariado. Além do regime de trabalho assalariado, o período conhecido por República Velha (1889 – 1930) compreende a consolidação temporária do poder da elite rural, sendo o café a principal atividade econômica do país. A potência cafeeira articulou a política do país durante todo este primeiro período da nossa república, envolvendo o poder estritamente nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (SANTOS, 2012). Além da economia agroexportadora, que fortalece o Brasil em uma subordinação na divisão internacional do trabalho, aproximando o país ao imperialismo norte-americano. Observamos ainda a introdução restrita da industrialização, que se fortalece a partir de 1930 com a ascensão de Getúlio Vargas (São Borja/RS, 1882, Rio de Janeiro, 1954) no poder. O poder burguês, com interesses individuais mantém a dimensão da vida privada dominante e patrimonial na construção dos laços políticos nos governos que foram se sucedendo neste país.

No que tange à vida social, a desigualdade social se aprofunda no país para o povo negro, distante do trabalho assalariado e de trabalhadores precários que, migrando para as cidades vão constituindo-se à margem dos centros urbanos,

formatando as primeiras favelas e bairros periféricos marcados pela miséria e péssimas condições de habitação. Movimentos de resistência de viés anárquico e socialista emergem no país, configurando nas primeiras organizações para as greves e reivindicações por melhores condições de vida.

De acordo com Santos (2012), no final da década de 1920, instaura-se uma crise política na oligarquia “café-com-leite” somada à crise do capital que deflagra na Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929. O modelo agroexportador entra em crise, cafeicultores vão à falência, as exportações diminuem e um colapso vem à tona. Nas eleições de 1930, Júlio Prestes (Itapetininga/SP, 1882 – São Paulo/SP, 1946), do Partido Republicano Paulista (PRP) se candidata à presidência da república, desagradando setores da política que se aliavam para defender outros interesses. Estes apoiavam Getúlio como uma aposta para novos ares no governo brasileiro.

Mesmo eleito, Prestes não toma posse. Uma revolução se instala no mesmo ano, por meio de alianças entre Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Caminhando no discurso de fraude eleitoral, um golpe militar é consolidado, exilando Prestes e ascendendo Vargas no que seria chamado de governo provisório (1930 – 1934). No entanto, Vargas, golpe após golpe, permanece no poder de forma contínua até 1945. Retorna pelo voto popular em 1951 e se suicida em 1954 (SANTOS, 2012; FERREIRA, 2006).

A Era Vargas, historicamente conhecida, é dividida, didaticamente, em três fases: o Governo Provisório (1930 – 1934), cujo objetivo era o de retomar a ordem social, política e econômica no país. A segunda fase marca os anos de 1934 a 1937, quando, sob o discurso da ameaça comunista, Vargas, revoga a Constituição de 1934 e anula as eleições de 1937, mantendo-se no governo com amplos poderes. A ideia de ameaça surgia de movimentos de resistência à onda fascista que emergia no país como reflexo do cenário internacional e contra à centralização de poder que era característica de Vargas. Em 1937, instaura-se o Estado Novo, que marca a terceira fase da ditadura getulista que se mantém até 1945. Com o congresso nacional proibido de funcionar, a simpatia de Vargas ao regime fascista de Mussolini, uma tendência de governo semelhante ao nazismo alemão com a perseguição aos movimentos de resistência e a dependência econômica em face dos Estados Unidos, o Brasil mergulha numa ditadura totalitária, que nos leva a inserção na Segunda Guerra mundial, com participação de combatentes na Itália fascista.

Para Ferreira (2006), com a derrota nazifascista na Europa, o regime varguista entra em crise com a ampliação da oposição ao seu governo e o fortalecimento das lutas pela democracia. Novas eleições são convocadas e Getúlio Vargas é deposto por intervenção militar em 1945. No pleito eleitoral, Eurico Gaspar Dutra (Cuiabá/MT, 1883 – Rio de Janeiro/RJ, 1974), do Partido Social Democrático (PSD) é eleito, iniciando a redemocratização do ainda jovem Brasil republicano.

No que se refere às questões econômicas e políticas, Vargas desenha um novo Brasil a partir do seu discurso nacionalista, mesmo com a contradição da internacionalização por meio de empréstimos, dívida externa e relações com as alas ultraconservadoras das nações europeias. Vargas formatou um Estado intervencionista, de fortalecimento da industrialização ainda restrita, que vai se ampliando ao longo do seu governo. Novas indústrias privadas e estatais são criadas, um novo movimento nos processos de trabalho se forma, reivindicações dos trabalhadores resistem à opressão varguista e os primeiros direitos trabalhistas emergem neste tempo, como o salário mínimo em 1938, a reorganização dos sindicatos em 1939, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943 e as bases para a política social – com destaque à saúde e à previdência social, ainda embrionária neste período (FGV; CPDOC, 2017).

A Era Vargas configura uma nova classe burguesa no Brasil: a burguesia industrial, que passa a disputar interesses com a tradicional burguesia agrária, que resistia à crise, buscando meios de retomar o crescimento da valorização do café e de outras atividades rurais, também de viés histórico. Ao mesmo tempo, as estratégias populistas que camuflavam o seu autoritarismo, lhe deram o título de “pai dos pobres” pelas ações no campo da proteção ao trabalho. Destaca-se que as conquistas dos trabalhadores se deram pelas suas lutas e não pela boa vontade de um estado totalitário, de nacionalismo e patriotismo questionável.

Avançando nesta breve análise, o Brasil se insere pós 1945 em um período de maior intensidade no seu desenvolvimento industrial. Para Santos (2012), esta intensidade se aprofunda a partir de 1956, consolidando a terceira fase da revolução burguesa (FERNANDES, 2006), com a industrialização pesada.

Os investimentos na indústria de base, como as metalúrgicas, material de transporte, metalomecânica, material elétrico, setor automobilístico, químico, petroquímico, alimentício e de eletrodomésticos ascenderam o Brasil em uma nova fase do capitalismo (VAINER, et. al., 2015; OLIVEIRA, 2015). Neste interim, as

relações entre a burguesia industrial, mesmo sob as bases do mercado competitivo e do liberalismo econômico, estreitavam relações no sentido de fortalecer um poder monopólico que elevasse a uma maior acumulação de riqueza. Quanto às relações exteriores, a dependência e a subordinação brasileira ao capital estrangeiro e ao imperialismo norte-americano se acentuavam.

Para Fernandes (2006), era consenso entre a burguesia industrial brasileira e a burguesia estrangeira esta relação de subordinação, pois os dois lados seriam beneficiados no que se referia à modernização nacional, acumulação de riqueza, lucratividade, além do poder político que se acentuava na esfera do Estado. Podemos inferir que não houve uma ação ousada da classe dominante para promover um crescimento econômico e modernização que fossem suficientes para elevar o Brasil a um patamar de nação desenvolvida e rica.

A escolha política e econômica pela dependência ao capital estrangeiro e pelo papel coadjuvante no capitalismo mundializado foi, para a classe dominante, mais vantajosa, pois viu no Estado, o espaço mais que oportuno para mediar os seus interesses. Como Marx e Engels (2007) já diziam, o Estado se configurara como o comitê gestor da ordem oligárquica. No cenário brasileiro não foi diferente, considerando que a esfera pública sempre preza mais por interesses dominantes que pelos interesses do povo.

O Estado apoderado pela burguesia industrial e tradicional agrária e o poder cada mais forte introduzida nesta classe, configurou o que Fernandes (2006) e Paulo Netto (2009) vão chamar de autocracia burguesa, ou seja, o poder centralizado e potente da classe que detém os meios de produção, colocando em segundo plano os interesses e necessidades de uma população empobrecida.

Enquanto a classe burguesa se fortalecia, a classe trabalhadora mergulhava em um cotidiano de dificuldades, privações e opressões. O período que marca a era de ouro do desenvolvimentismo brasileiro (SOUZA, 2016a), demarcado didaticamente entre 1945 a 1964, compreende em ações de congelamento de salários, legislações antigreve, perseguição ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB), marginalização da distribuição de renda, desvalorização da educação, dentre outros aprofundamentos das expressões da questão social. Segundo Souza (2016a) este período consiste em oscilações da desigualdade de distribuição de renda, sendo mais intensa durante a gestão de Dutra, diminuindo minimamente durante o governo de

Juscelino Kubitschek (JK) e nivelando novamente a partir da década de 1960, principalmente após a eclosão do golpe militar em 1964.

A questão social nesse período mudou: os trabalhadores organizaram-se para garantir mais direitos sociais e rendimentos salariais. No entanto, os altos rendimentos capitalistas ficaram concentrados nas mãos da elite industrial, a massa de trabalhadores tinha baixos salários, o êxodo rural, pela ausência de políticas públicas para o campo, encheu as cidades de desempregados e aumentou sobremaneira os índices de pobreza no País. No início dos anos 1960, com a construção de Brasília, instalou-se uma crise nas finanças públicas que obrigou ao endividamento externo do Brasil e criou uma instabilidade política que desembocou no golpe de estado pelos militares em 1964 (OLIVEIRA, 2015, p. 3).

Quanto aos aspectos políticos, o período que representa a fase final da revolução burguesa brasileira (1945-1964) é balizado pela ascensão de vários presidentes em um curto espaço de tempo. Interesses dominantes defendidos pela superestrutura militar do Estado Burguês foram fundamentais para a instabilidade no poder executivo deste período, ora fundamentado sob bases mais conservadoras, ora mais progressistas.

Quadro 4 – Presidentes da República no período desenvolvimentista brasileiro

Presidentes da “Quarta República” (1945 – 1964)		
Presidente	Partido	Período de mandato
Eurico Gaspar Dutra	Partido Social Democrático (PSD)	1946-1951
Getúlio Vargas	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	1951-1954
Café Filho	Partido Social Progressista (PSP)	1954-1955
Carlos Luz	Partido Social Democrático (PSD)	1955-1955 (3 dias)
Nereu Ramos	Partido Social Democrático (PSD)	1955-1956 (81 dias)
Juscelino Kubitschek	Partido Social Democrático (PSD)	1956-1961
Jânio Quadros	Partido Trabalhista Nacional (PTN)	1961-1961 (206 dias)
Ranieri Mazzilli	Partido Social Democrático (PSD)	1961-1961 (13 dias)
João Goulart	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	1961-1964

Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva (2019) com base em Santos (2012), Oliveira (2015) e Souza (2016a).

Os governos foram marcados por renúncias, deposições, suicídio e golpes. Vargas ainda autoritário, não conseguiu retomar o poder central que detinha no seu governo anterior. Para não ser deposto novamente pelos militares, ele comete suicídio

em agosto de 1954, entrando para a história, provocando manifestações populares que garantiriam mais 10 anos de uma democracia que seria suspensa com o regime de 1964 a 1985.

O cenário de desenvolvimento se intensifica com JK que, a partir de uma linha nacional-desenvolvimentista, promove um governo cujo estado interveio em setores estratégicos da economia – transportes, comunicação e energia, além de incentivar a indústria nacional e a entrada de capital estrangeiro com políticas fiscais que favoreciam os investimentos estrangeiros no país (SANTOS, 2012). Em relação à população, a desigualdade social e seu combate por políticas sociais se manteve esvaziada de ação política.

O governo JK entra em crise, após a aprovação de empréstimo pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) para a construção de Brasília, acentuando ainda mais a dívida externa e a dependência econômica em face dos EUA. Esta fase também fica conhecida como “50 anos em 5” por meio do Plano de Metas de JK em que:

Setorialmente, a produção de energia — basicamente petróleo e eletricidade — foi a principal beneficiada, cabendo-lhe mais de 43% dos investimentos previstos. Em seguida, vinha o setor de transportes, com cerca de 30% do total, e as chamadas indústrias de base, com 20%. Aos setores de agricultura e alimentação e de educação estariam destinados apenas 3,2% e 3,4%, respectivamente (DIAS, 1996, p. 49).

Segundo Santos (2012), pensando em retomar ao poder em 1965 já que a reeleição não era permitida, JK rompe com o FMI, desistindo do plano de estabilização da economia. Setores da direita e da esquerda, neste período, dispenderam inúmeras críticas ao governo de Juscelino pelo endividamento externo e pelo quase nulo avanço em direitos sociais à população.

A partir da década de 1960 a situação política se deteriora ainda mais com a renúncia de Jânio Quadros pouco mais de 200 dias de governo desde a sua posse, assumindo assim o seu vice, João Goulart (Jango). Neste período, passava-se 15 anos desde a emergência da guerra fria, o mundo bipolarizado entre o capitalismo imperialista norte-americano disputava poder e hegemonia com o socialismo soviético. No final da década de 1950, a Revolução Cubana abala a ala conservadora capitalista na América Latina, intensificando a luta anticomunista, principalmente no Brasil. A autocracia burguesa brasileira, com apoio dos militares e dos EUA se articularam para a alteração do regime de governo para o parlamentarismo, que

reduziu o poder do presidente (SANTOS, 2012), sendo esta a primeira estratégia de obstaculizar o poder de Jango (considerado comunista pelos militares) no executivo federal.

Durante seu curto governo, houve um maior progresso nacional por meio das reformas de base que pretendeu fazer, com destaque para a reforma agrária, política de distribuição de renda, revisão das remessas de lucros para o exterior e combate à desigualdade social a partir destas reformas. A linha redistributivista e social de Jango levou-o a ser considerado de esquerda e de estar atentando contra a moral social do país com uma suposta tentativa de implantação do socialismo.

Como Jango “atentou” na verdade contra os bolsos e os cofres da autocracia burguesa, as alianças destas conforme já exposto, implicaram em mobilizações da ala conservadora como a Marcha da Família com Deus pela Liberdade, que, pela intervenção militar, desemboca em sua deposição do governo e a instauração do regime ditatorial que duraria 20 anos.

Observem que, quanto mais o desenvolvimento do capitalismo avançou no Brasil, mais problemas sociais foram surgindo para a classe trabalhadora, ampliando e fortalecendo poderes de uma minoria economicamente forte – a classe burguesa, construindo a selvagem e perversa ideia de avanço comunista/socialista que persiste até os nossos tempos, toda vez em que um governo busca olhar mais para os pobres e miseráveis. Para a burguesia, proteger o povo, combater as desigualdades e promover justiça social sempre será um atentado subversivo já que, construir política social é rever e interferir em privilégios historicamente determinados. Com este discurso de subversão e de purificar a democracia, que a ditadura se fez presente em nossa história, deixando rastros até este tempo.

Falando em ditadura, este é o último período que analisaremos nesta seção. Como já destacado no Capítulo 1, seção 1.2, o período ditatorial configurou-se no tempo histórico da censura, da repressão e da violência do Estado burguês autoritário, comandando pelos militares para conter a suposta onda comunista que poderia atingir a nação. A verdade é que o golpe foi deflagrado, pois o governo anterior prezava por ações de combate à desigualdade social que exigiam romper com os privilégios da burguesia industrial.

Para Vainer (et. al., 2015), o golpe militar e o fortalecimento da burguesia industrial com apoio dos militares e dos EUA só foram possíveis, devido à expressiva acumulação de riqueza apropriada durante a década de 1950, formando a classe

burguesa brasileira em uma oligarquia econômica moderna, que se representa de forma concreta no Estado, formatando o capitalismo monopolista brasileiro, em que em tempos de maior ou menor produtividade, a burguesia industrial e agrária mantinham as suas taxas de acumulação, diferente de setores econômicos menos desenvolvidos e de menor investimento que sofriam com os períodos de escassez e crises (VAINER, et. al., 2015).

Munidos de uma ideologia conservadora dominante e em nome da “segurança nacional⁴⁵”, dos valores da família, dos bons costumes, da moral cristã e da propriedade privada, “a repressão atingiu, de imediato, os setores que vinham se destacando por posições nacionalistas e de esquerda no período anterior, a exemplo dos estudantes, das universidades, das ligas camponesas e dos sindicatos com esse perfil” (SANTOS, 2012, p. 87).

No quesito econômico, o regime militar manteve a relação de dependência em relação ao capital estrangeiro, permanecendo na subordinação ao imperialismo norte-americano, ampliou a burocracia pública e investiu na industrialização pesada e nas grandes empresas agrícolas, concentrando renda entre a burguesia industrial e agrária. Este investimento seletivo ampliou as desigualdades regionais do país, nivelando padrão de acumulação de riqueza para a classe dominante.

Nesse novo e específico padrão de acumulação ou “padrão brasileiro de desenvolvimento” que se iniciava, não estava definido com clareza o papel do Estado no período de transição ao capitalismo industrial, o que só viria ser feito sob a égide de uma ditadura militar. A expansão do Estado transcorreu assim domesticadamente, priorizando em simultâneo o avanço do capital estrangeiro e o alinhamento geopolítico automático em relação à matriz imperial norte-americana em um mundo então bipolar (VAINER, et. al., 2015, p. 61).

O regime tinha pleno controle e poder sobre todas as decisões que envolviam a nação brasileira, esvaziando a participação política e reprimindo movimentos sociais de resistência. Nesta linha capitalista autocrática burguesa, as medidas de controle de inflação e de estabilização da economia geraram o congelamento dos salários de trabalhadores precarizados, desemprego no setor industrial, aumento do custo de vida da população e liquidação da estabilidade no trabalho após 10 anos, garantida até 1966 pela CLT⁴⁶. Por outro lado, houve a

⁴⁵ Para maiores informações, revisar o capítulo 1, seção 1.2 desta pesquisa.

⁴⁶ Em substituição ao referido direito, foi implementado pelos militares, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que permanece enquanto direito trabalhista até hoje (FAUSTO, 2006). Na época,

ampliação da concentração de renda entre os ricos e mais ricos e valorização salarial de cargos executivos e de gerência.

Santos (2012) destaca que os custos políticos destas ações, consideradas impopulares, antes não assumidas pelos governos anteriores pelo risco de mobilização popular, foram neutralizados pelos militares mediante a repressão com uso de violências de várias expressões. Em outras palavras, “o golpe de 1964 é o exemplo mais bem-acabado no Brasil de ruptura que permitiu, pelo uso da força, o enfraquecimento da resistência e o redesenho de instituições de modo a alterar bruscamente a distribuição de renda” (SOUZA, 2016a, p. 291).

A medidas de repressão, legitimadas juridicamente, iniciaram ainda em 1964, com a outorga do Ato Institucional (AI) nº 1 pelas forças armadas brasileira (Exército, Marinha e Aeronáutica), que fortalece o poder executivo e reduz as ações do Congresso Nacional, garantindo assim, o autoritarismo presidencial. O AI-1 ainda suspende a imunidade parlamentar e a estabilidade de servidores públicos, permitindo cassação de mandatos, exonerações e aposentadorias compulsórias daqueles que “atentavam contra a segurança nacional” (FAUSTO, 2006).

Conforme Fausto (2006) e Souza (2016a), até 1968, a imprensa era relativamente livre, o direito ao *habeas corpus* ainda era garantido, e as práticas de torturas não eram sistemáticas. Com o AI-1, segundo os autores, instauraram-se os Inquéritos Policial-Militares (IPMs), que teriam papel preponderante nas perseguições, prisões e torturas de pessoas que fossem consideradas culpadas por crimes contra o Estado e seu patrimônio.

O movimento estudantil foi perseguido logo do início do regime militar, com a invasão e incêndio da sede da União Nacional dos Estudantes (UNE); sindicatos de grande expressão e as ligas camponesas também foram alvo de repressões. A Universidade de Brasília foi ocupada pelos militares por ser considerada subversiva. Em números, 49 juízes, 50 parlamentares, 1400 servidores públicos e 1200 militares das Forças Armadas foram afastados, exonerados e cassados de seus cargos devido à oposição ao regime (FAUSTO, 2006).

Reparem que a ideia de subversão é associada às lutas sociais por dignidade, liberdade e pela restauração da democracia, sendo que, questionar a

o recolhimento não era obrigatório por lei, mas condição para contratação. O FGTS beneficiou a flexibilidade de demissões e trouxe prejuízos aos trabalhadores devido às taxas de inflação que oscilavam no período.

exploração, as desigualdades e injustiças se tornaram crimes passíveis de punição. A noção de segurança nacional e ordem social se implicou diretamente nos interesses da autocracia burguesa que, sob o uso da força da violência, se manteve no processo de acumulação de riqueza, restritamente concentrada.

Seguindo a legitimidade da repressão, o AI-2, instituído em 1965 estabelece as eleições indiretas para presidente e vice-presidente por meio de voto nominal pela maioria do Congresso Nacional, extingue partidos políticos, amplia os poderes do executivo, garantindo a criação de atos complementares e decretos-lei em matéria de segurança nacional. Em 1966, com o AI-3, estabelece-se a mesma dinâmica de eleição para os governadores estaduais. Em 1967 o Congresso Nacional é fechado por mais cassações de poderes políticos, e reconvocado de forma extraordinária pelo AI-4 para aprovação compulsória da Constituição. Para Fausto (2006), a estratégia do regime militar era o de não promover uma ditadura de uma única pessoa, e sim, elevar ao poder executivo, militares de alta patente, coerentes ao projeto autocrático burguês e à repressão civil e política.

Mesmo com a repressão, movimentos sociais, criminalizados na época, resistiam por meio de manifestações e greves. O clima social, político e econômico se acentuava a cada mudança de poder e a cada decisão dos militares no sentido de manter interesses dominantes sobrepostos aos dos trabalhadores, deflagrando na rearticulação da oposição em 1966 e em lutas sociais mais acaloradas a partir de 1967, após a ascensão de Costa e Silva no poder. A situação se acentua quando, segundo Fausto (2006), o Deputado “mdebista” Moreira Alves profere um discurso crítico aos militares. O regime, tenta suspender a imunidade parlamentar, garantida pela Constituição de 1967, porém o Congresso, em 1968 se recusa a decidir contra a suspensão. Um dia após a decisão, é instituído o AI-5, que novamente fecha o Congresso, retoma a concentração de poder nas mãos do executivo, acentua a repressão com requintes de crueldade contra todos que questionassem e tentassem algo contra o regime, suspende o direito ao *habeas corpus* e dura até 1979.

Vê-se um regime incapaz de dialogar com a oposição, que não aceitava críticas, vendava os olhos para as necessidades, interesses, pressões e reivindicações da população. A repressão selvagem representa a imaturidade e a soberba daqueles que detinham um poder, mas não eram capazes de governar a partir dos postulados da democracia, optando por silenciar e mascarar a profunda

desigualdade e injustiça deste país, além de maquiar a incapacidade, as atrocidades e arbitrariedades de um Estado ditatorial.

Deste período até meados da década de 1970, houve melhorias nos indicadores econômicos, melhoria no setor produtivo, estabilização da moeda e finanças equilibradas a partir das ações de Campos⁴⁷ e Bulhões⁴⁸. A partir desta melhora, Delfim Neto, trabalhou no sentido de promover o crescimento econômico com ampliação de créditos, controle de preços. A inflação cai, o setor industrial se recupera e o crescimento econômico se expande em números impressionantes, sendo este período conhecido como “milagre econômico”⁴⁹ (FAUSTO, 2006; SANTOS, 2012; SOUZA, 2016a).

Destaca-se que, mesmo com o “milagre”, a distribuição de renda, a justiça social e a redução da desigualdade social não se efetivaram. O “milagre” trouxe benefícios exclusivamente para a autocracia burguesa e para o regime militar. As expressões de pobreza, miséria, desemprego, violência, criminalidade, dentre outras, permaneciam em processo contínuo na vida dos/as trabalhadores/as.

A partir de 1974, no governo de Geisel, o milagre entra em crise, acompanhando a crise do capital de 1973, que deflagra a partir da queda dos preços dos barris de petróleo em âmbito internacional. A crise se expande para o regime militar, que vai se corroendo diante o processo histórico de violências, corrupção, censura, torturas, exílios e insatisfação da massa popular. A crise do regime perpassa toda a década de 1970, com o governo posterior à Geisel – Figueiredo (1979-1985). Segundo Fausto (2006), as lutas armadas foram perdendo força neste período, mas a repressão ainda se mantinha viva, pulsando o decadente regime.

A partir de 1974, iniciou-se, timidamente o processo de abertura política. Quanto à economia, os indicadores econômicos tiveram pequenos crescimentos, porém, a inflação e o custo de vida estavam altos, levando ao aumento da pobreza (FAUSTO, 2006; SOUZA, 2016a). A política educacional continuava precarizada, com índices alarmantes de analfabetismo, que decresciam conforme o século XX

⁴⁷ Roberto de Oliveira Campos (Cuiabá/MT, 1917 – Rio de Janeiro/RJ, 2001, foi Ministro do Planejamento no governo Castelo Branco. No governo JK foi presidente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Após a reabertura democrática, foi Senador pelo Mato Grosso (1983-1990) e Deputado Federal pelo Rio de Janeiro (1991-1999).

⁴⁸ Otávio Gouveia de Bulhões (Rio de Janeiro/RJ, 1906 – Rio de Janeiro/RJ, 1990), foi Ministro da Fazenda nos governos de Ranieri Mazzilli e Castelo Branco, além de, durante a sua vida, ocupar vários cargos voltados à atividade política e econômica no Brasil e exterior.

⁴⁹ Falamos com mais detalhes sobre o “milagre econômico” no Capítulo 1, seção 1.3 desta pesquisa.

avançava, porém, registrando a grandeza do abismo que separa os ricos dos pobres (OLIVEIRA, 2015).

Durante o governo Figueiredo, a recessão atinge novamente o cenário brasileiro e a inflação sobe em índices preocupantes. Os movimentos pela redemocratização se fortalecem, o AI-5 é revogado em 1979, retomando os partidos políticos extintos e a criação de novos partidos. Políticos, intelectuais, artistas e civis exilados iniciam o retorno para o Brasil. Finalmente, a formação social e capitalista brasileira ganha o protagonismo das massas populares que, em meio às disputas, lutas e contradições, tiveram papel fundamental na retomada democrática e na queda do regime militar.

O regime se encerra em 1985, com a vitória de Tancredo Neves, que falece antes de tomar posse, assumindo assim, o seu vice, o conservador José Sarney. Este processo ainda se deu pelas eleições indiretas, porém, a mobilização chamou uma nova Assembleia Constituinte para pensar e construir uma Constituição que resgatasse a voz da democracia e o poder popular. Nasce assim, a Constituição Federal em 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, construída sob o modelo de democracia liberal, inaugurando os novos traços da formação capitalista no Brasil.

Desde a década de 1950 até o final da década de 1980, o capitalismo mundializado intensifica um movimento para combater os prejuízos das crises do sistema, a partir de articulações e estratégias de países desenvolvidos, que modernizassem os fundamentos do liberalismo econômico para um novo liberalismo, com um modelo de produção fundado nas bases da acumulação flexível e da reestruturação produtiva a partir do modelo japonês conhecido por toyotismo⁵⁰, em alusão ao seu fundador. Nasce assim, o neoliberalismo, que emerge uma nova era para o capitalismo de países centrais e emergentes, consolidando o século XX, como o século das revoluções⁵¹.

⁵⁰ O Toyotismo é **um sistema de produção baseado na fabricação sob demanda**. Ele foi criado no Japão por Taiichi Ohno, um funcionário da Toyota, com o objetivo de eliminar o desperdício durante o processo e, principalmente, evitar a acumulação de mercadorias no estoque. O método ficou conhecido e passou a ser usado em diversos países a partir das décadas de 1960 e 1970, com o aumento do consumo, somado ao surgimento do neoliberalismo e as influências da globalização (LOYO, 2013, online, grifo da autora).

⁵¹ Um século de revoluções, conflitos, guerras, disputas, modernização, aproximação entre países e pessoas pela tecnologia, regimes ditatoriais, lutas por independência e emancipação, conquista de direitos, expansão dos centros urbanos pelo mundo todo, chegando ao seu final com a redemocratização de países que viveram nos anos de chumbo, como o Brasil, a partir de 1985, fim da

O final da década de 1980 e o início da década de 1990 marcam a aceleração das transformações sociais, políticas e econômicas que amadurecem os países capitalistas centrais e modernizam sem profundas transformações estruturais, os países em desenvolvimento. Quanto à onda neoliberal, o Brasil faz o seu mergulho a partir da década de 1990, como será possível analisar nos próximos capítulos deste estudo.

Todas as mudanças no capitalismo central e emergente se originam das transformações no mundo do trabalho e da acentuação da globalização, aqui chamada de mundialização do capital devido à crítica que consideramos necessária se fazer. Mesmo com a revolução tecnológica, transformações no modelo econômico, produtivo e nos processos de trabalho, observamos que o distanciamento entre as classes sociais permanece em movimento, as desigualdades e injustiças também se fazem constantes. As condições de ricos e pobres se mantêm desiguais e injustas. O Estado permanece de preponderância burguesa, com a contradição e a disputa de trabalhadores e minorias sociais conquistando aos poucos, espaço no seu interior, alimentando e oxigenando a contradição de um sistema capitalista que se julga humanizado e justo, mas que, reproduz a desigualdade, a alienação, a exploração e a violência.

2.3 Os Fundamentos teóricos da proteção social: aproximações sucessivas ao *Welfare State* a partir da análise do liberalismo econômico clássico

Para discutirmos o sentido social, político e econômico do *Welfare State*, ou Estado de Bem-estar como conhecemos em tradução para o nosso idioma, faz-se importante retomar os pressupostos do liberalismo clássico, que norteou a construção da política social estrangeira, com destaque aos Estados Unidos e países da Europa.

A vertente liberalista apresenta, com argumentos clássicos, a partir de Adam Smith, Ricardo, Hume, propostas de harmonizar o processo de desenvolvimento do capitalismo com as demais esferas da sociedade: educação, justiça, saúde, segurança, dentre outras. Em outras palavras, “o liberalismo clássico

Guerra Fria e a queda do muro de Berlim em 1989, a dissolução da União Soviética em 1991 e o mergulho global, com resistências de Cuba, China, Coreia do Norte, entre outras poucas nações ainda socialistas e comunistas, à onda neoliberal, com a forte influência de Ronald Reagan (presidente dos EUA) e Margaret Thatcher (Primeira Ministra do Reino Unido) que trouxeram novos fôlegos para o capitalismo, com o aval, apoio e intervenção das grandes organizações financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM) e organizações estratégicas de união de povos e manutenção de uma duvidável paz, como a Organização das Nações Unidas (ONU).

defende a liberdade individual, a propriedade privada, o livre comércio e a paz — os princípios fundamentais dos quais todo o resto do programa liberal pode ser deduzido” (WOODS, 2010, p. 20).

Pensadores clássicos percorreram, no curso da história, a defesa de ideais da liberdade individual, do bem comum, do livre mercado, da propriedade privada, no sentido de naturalizar estes aspectos para a formação da vida social cotidiana das sociedades, considerando qualquer forma de rebelar-se contra as injustiças do sistema capitalista, contrária à ordem natural e social em que o desenvolvimento livre e justo das classes sociais se concretizaria sem pormenores.

O pormenor dar-se-ia pela ação racional do mercado que, com a sua mão invisível (SMITH, 1996), seria o responsável por proporcionar à sociedade a liberdade e igualdade social, com a abolição das classes sociais e dos privilégios, diferente do Estado que, deveria ser combatido devido à sua perspectiva protecionista, interventiva e injusta para com o povo (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O liberalismo clássico é inaugurado com Adam Smith, apresentando críticas à histórica intervenção estatal nos assuntos econômicos, ferindo a liberdade de comércio, a igualdade e justiça na livre concorrência, estabelecendo privilégios para segmentos econômicos, prejudicando outros com restrições e altas taxações de impostos (BULHÕES, 1977).

A liberdade a que se refere Smith (1996) é aquela que, pela iniciativa individual, produz riqueza para uma nação, elevando a capacidade econômica, desenvolvendo o bem-estar geral de todas as pessoas. Para o liberalismo clássico, mesmo a sociedade dividida em classes, ainda seria possível pensar e agir pelo bem-estar geral, a partir dos postulados da economia e da ética.

Seu termo liberdade, diz Commons, tem um sentido econômico e ético. Economicamente, liberdade significa abundância; eticamente traduz repulsa às restrições. Liberdade significa abundância de alternativas, em contraste com a imposta escassez de alternativas (BULHÕES, 1977, p. 7).

Estes pressupostos apresentados por Bulhões (1977) vão ao encontro da clássica concepção de desenvolvimento natural ao qual a sociedade, a riqueza, a economia, a liberdade e o bem-estar geral estariam condicionados a seguirem seu caminho pelo bem comum. Esta naturalidade se conforma em dois fatores: a primeira seria a objetividade legal de fácil compreensão que facilmente seria introjetada na

mente e ação humanas; e a segunda, a liberdade individual como máxima a ser alcançada por todos para garantir o percurso do progresso da ordem social e econômica.

A primeira é a análise dos fenômenos econômicos como manifestações de uma ordem natural a eles subjacente, governada por leis objetivas e inteligíveis através de um sistema coordenado de relações causais. Dessa noção de sistema econômico, partilhada por Smith apenas com os fisiocratas, dentre seus contemporâneos, resultou nada menos do que a elevação da Economia à categoria de ciência, por identidade de método e fundamento filosófico com as ciências naturais existentes, rompendo com a tradição metafísica e com a polêmica empiricista vulgar que caracterizam, respectivamente, os escritos econômicos escolásticos e mercantilistas anteriores. A segunda é a doutrina segundo a qual essa ordem natural requer, para sua operação eficiente, a maior liberdade individual possível na esfera das relações econômicas, doutrina cujos fundamentos racionais são derivados de seu sistema teórico, já que o interesse individual é visto por ele como a motivação fundamental da divisão social do trabalho e da acumulação de capital, causas últimas do crescimento do bem-estar coletivo (FRITSCH, 1996, p. 15).

Smith (1996) e seus predecessores, acreditavam que, o ser humano, econômica e eticamente, seria capaz de pensar não só em suas ambições, mas transformá-las em condições de vida que promovessem a dignidade de todas as pessoas no interior de seus pertencimentos de classe. A liberdade individual, assim, garantiria o progresso geral de uma nação.

Para Maultasch (2017), a liberdade individual se forma desde à liberdade de expressão até à liberdade de contratar, fazer negócios, comercializar e concorrer justamente no mercado. Falando em mercado, para o liberalismo clássico, ele seria a organização multifacetada e complexa que mediaría todo o processo de desenvolvimento social e econômico, sem a intervenção do Estado, que ficaria responsável por outras atribuições, como a garantia dos direitos naturais de cidadãos/ãs, justiça, segurança pública e protecionismo em casos extremos em que o mercado nacional pudesse sofrer algum risco diante o comércio exterior, dentre outras possibilidades. Não há, segundo Maultasch (2017) um tamanho ideal para o Estado. O pensador afirma que, os liberais divergem neste debate – alguns atribuindo responsabilidades e outros defendendo a sua extinção.

Voltando para o pensamento do mercado, Smith (1996) compreendera que, pela divisão do trabalho, os trabalhadores aprimorariam suas capacidades produtivas, pensando além da renda adquirida por meio do salário, condições de permanência e ascensão nos espaços de trabalho. O aperfeiçoamento do trabalho, desde aqueles

dos setores produtivos até os improdutivos, geraria uma multiplicação de produções que se estenderiam dos mais ricos aos mais pobres.

É a grande multiplicação das produções de todos os diversos ofícios — multiplicação essa decorrente da divisão do trabalho — que gera, em uma sociedade bem dirigida, aquela riqueza universal que se estende até as camadas mais baixas do povo. Cada trabalhador tem para vender uma grande quantidade do seu próprio trabalho, além daquela de que ele mesmo necessita; e pelo fato de todos os outros trabalhadores estarem exatamente na mesma situação, pode ele trocar grande parte de seus próprios bens por uma grande quantidade, ou — o que é a mesma coisa — pelo preço de grande quantidade de bens desses outros (SMITH, 1996, p. 70).

A fala de Smith (1996) se reporta à importância da produção em abundância. Havia o entendimento que o modo de produção capitalista levaria as classes sociais para condições de vida mais agradáveis, com maiores possibilidades de consumo acessível por todos. A natural divisão da sociedade em classes, assim pré-determinada seria remediada com consumo de bens que trouxessem qualidade de vida e satisfação para todos.

Desta forma, a produção em abundância por todas as esferas do mercado levaria ao comércio, novas formas de troca, compra e venda de bens em proporções igualitárias, satisfazendo a todos. Assim, “fornece-lhes em abundância aquilo de que carecem, e estes, por sua vez, com a mesma abundância, lhe fornecem aquilo de que ele necessita; assim é que em todas as camadas da sociedade se difunde uma abundância geral de bens” (SMITH, 1996, p. 70).

É a partir da perspectiva da produção de bens materiais e do acesso via consumo e um mercado amplo e justamente competitivo que emerge a perspectiva do liberalismo econômico, cujas bases, alteradas com o tempo, foram influentes no processo de desenvolvimento do mundo capitalista desde a sua emergência até os nossos dias.

Para Von Mises (2010), o liberalismo compreende uma doutrina científica de condução da vida humana. Segundo o pensador, corresponde uma doutrina incompleta e não a uma verdade imutável. Destaca ainda que, em países que houve o percurso de implementação desta doutrina, houve mais a sua aproximação aos fundamentos liberais que sua plena efetivação.

O liberalismo é uma doutrina inteiramente voltada para a conduta dos homens neste mundo. Em última análise, a nada visa senão ao progresso do bem-estar material exterior do homem e não se refere às necessidades interiores, espirituais e metafísicas. Não promete felicidade e contentamento aos homens, mas, tão somente, a maior satisfação possível de todos os desejos suscitados pelas coisas e pelo mundo exterior (VON MISES, 2010, p. 35).

O pensamento liberal atribui enfoque ao progresso material das pessoas e das nações. O importante nesta perspectiva é produção em abundância e o acesso abundante de todas as classes sociais ao bem material, favorecendo assim, o sucesso econômico e a riqueza de cada nação. Von Mises (2010) tece algumas considerações apontando a infelicidade do liberalismo não considerar os aspectos subjetivos das pessoas, sendo estes voltados ao plano da emoção, da felicidade e do pensamento, considerando que muitas pessoas, mesmo muito ricas, não seriam necessariamente felizes. A felicidade não estaria restrita ao consumo, segundo o pensador liberal em referência.

A vida do homem, como se diz, não consiste em comer e beber. Há necessidades superiores e mais importantes do que o alimento e a bebida, o abrigo e a roupa. Nem mesmo as maiores riquezas terrenas podem dar felicidade ao homem. Deixam o ser interior, a alma, insatisfeita e vazia. O mais sério erro do liberalismo é que nada tem a oferecer às aspirações mais profundas e mais nobres do homem (VON MISES, 2010, p. 35).

Além do bem-estar material, outra característica do liberalismo é a racionalidade absoluta. Os homens, deveriam agir sempre de modo inteligente pensando nos seus interesses e nos caminhos para alcançá-los. O liberalismo, segundo Von Mises (2010) reconhece que as ações irracionais com que muitos conduzem as suas vidas, mesmo assim, orienta-se para a razão, já que todos nós somos dotados desta condição. “O liberalismo não afirma que os homens sempre agem de modo não inteligente, mas, ao contrário, que devem, em seu próprio interesse corretamente entendido, agir sempre de modo inteligente” (VON MISES, 2010, p. 37).

A partir dos postulados de Adam Smith, David Hume, David Ricardo, dentre outros pensadores clássicos, Von Mises (2010), Hayek (2010) e Friedman (2014), avançam o debate do liberalismo no século XX, analisando as tentativas de sua implementação, os erros, tecendo críticas ao avanço socialista por vários países, principalmente após 1945, quando se encerra a Segunda Guerra Mundial.

Para estes três pensadores, os fundamentos do liberalismo econômico estão fincados na liberdade, propriedade privada, paz social, livre mercado, concorrência justa, trabalho livre e assalariado e não intervencionismo. A ação individual no meio social seria fundamental para a prosperidade econômica e para a acumulação de riqueza. É como se, sob uma ética capitalista de trabalho e mercado, as ambições individuais seriam fundamentais para o progresso geral das nações. Os pensadores mencionados ainda consideram o capitalismo como o único sistema possível de organização social.

Souza (2016b) apresenta algumas considerações acerca do liberalismo, apontando-o como uma doutrina binária de viés filosófica e político-econômica. Enquanto caminho do pensamento, para a autora, o liberalismo se contrapõe ao conservadorismo⁵² por defender que as pessoas têm o direito de expor os seus pensamentos e o compromisso de serem tolerantes em face da diversidade.

Quanto ao viés político-econômico, o liberalismo se converte para organizar o Estado mínimo em suas funções, com um mercado autorregulado e livre de intervenções da esfera pública. Aponta para a defesa da garantia dos direitos individuais das pessoas, da propriedade privada e do trabalho assalariado. Indo mais além:

Ideais Políticos

Defesa das liberdades e direitos individuais: Há um conceito chamado de individualismo metodológico. O liberalismo não reconhece direitos coletivos. O indivíduo é o agente das relações jurídico-sociais e detém direitos individuais e não coletivos.

Liberdade de imprensa, de associação, de reunião, de religião.

Estado Mínimo.

Igualdade perante a lei: através da instituição do Estado de Direito. Todos seriam iguais perante a lei, e tratados como iguais pelo Estado. Não existem privilégios.

Governos representativos e constitucionais.

Ideais Sociais

Reconhecimento do mérito. Ou seja, o lugar de cada um na sociedade dependeria diretamente do mérito individual. Há a pressuposição de igualdade de oportunidades, e alguns indivíduos possuem mais do que os outros em razão da diferença no grau de esforço aplicado para o alcance dos objetivos.

⁵² Souza (2016b) ainda destaca uma contradição acerca do liberalismo estar associado aos conservadores de direita no Brasil. A autora destaca que esta associação é equivocada, considerando que o ideal conservador busca manter inalteradas as estruturas e regras de uma sociedade, enquanto que os liberais prezam pela diversidade, tolerância e progresso das nações, garantindo ainda a liberdade individual por meio dos direitos sociais, civis e políticos. A direita conservadora brasileira, nestes moldes, nada tem liberal a não ser a nomenclatura.

Ideais Econômicos

Reconhecimento da propriedade privada: o bem pode ser utilizado exclusivamente por quem o adquiriu. Não há espaço para o instituto da função social da propriedade, ou seja, não há utilização ou obrigação de objetivos sociais para a propriedade privada.

Livre Mercado: a economia se fundamenta na lei da oferta e da demanda. O Estado não pode intervir em nenhuma esfera da economia, não pode intervir nos preços, nos salários ou nas trocas comerciais, tampouco corrigindo as falhas ou disparidades sociais causadas pela economia. O liberalismo coloca o livre mercado como o grande “regulador” da sociedade e as falhas se corrigiriam naturalmente, através da “mão invisível” referida por Adam Smith em seu livro “A Riqueza das Nações”.

Tributação mínima, principalmente no que concerne à carga tributária das empresas (SOUZA, 2016b, online).

Observem que os três ideais liberais apresentados por Souza (2016b) se centram na individualidade de cada sujeito que, em uma sociedade onde existe a igualdade perante a lei, é necessário o seu esforço e dedicação para alcançar sucesso nas oportunidades⁵³ que lhes chegam. A busca do mérito se daria pela ação do indivíduo livre, que voluntariamente se coloca em espaços de discussão, disputas e avanços em seus objetivos.

Na concepção liberal, segundo Friedman (2014), a base de garantia desta liberdade estaria condicionada ao mercado, sendo este, o agente principal da regulação da vida social cotidiana em todos os países, com o desafio de garantir a unanimidade entre os indivíduos para uma coesão social efetiva. Corresponde a um desafio, pois, segundo o mesmo autor, o liberalismo reconhece todos os Homens como imperfeitos.

Na imperfeição humana e nos limites do mercado, o Estado, mínimo em suas funções e competências, teria o papel de arbitrar em disputas de interesses que a coação voluntária e a iniciativa individual não conseguiram solucionar em seus diálogos livremente aceitáveis. Em outras palavras, mesmo com a introdução cotidiana de regras e valores sociais, a imperfeição humana pode acarretar na violação das liberdades individuais, trazendo prejuízos a depender da ação tomada. Neste sentido, vem a figura da esfera pública, representada pelo governo para mediar os conflitos e apontar soluções efetivas que o mercado não conseguira, por diversas razões, realizar por si mesmo.

⁵³ Isso em tese, considerando que as sociedades sempre foram desiguais em direitos e oportunidades. É impossível e moralmente inaceitável afirmar que as oportunidades estão à nossa frente, bastando somente que as agarremos. Porém, deixemos a crítica para o final desta seção.

Em uma sociedade livre, é papel básico do Estado:

[...] prover os meios para modificar as regras, regular as diferenças sobre seu significado, e garantir o cumprimento das regras por aqueles que, de outra forma, não se submeteriam a elas. A necessidade do governo nesta área surge porque a liberdade absoluta é impossível. Por mais atraente que possa o anarquismo parecer como filosofia, ele não é praticável num mundo de homens imperfeitos. As liberdades dos homens podem entrar em conflito e quando isso acontece a liberdade de uns deve ser limitada para preservar a de outros (FRIEDMAN, 2014, p. 32).

A partir da leitura de Friedman (2014), compreende-se que o ideal de liberdade proposto pelo liberalismo econômico, é o de uma liberdade restrita, condicionada com as regras postas pelo mercado e aplicadas pelo Estado. Para o autor, considerando a imperfeição dos Homens, a liberdade jamais poderia ser absoluta, pois feriria os caminhos da igualdade e da justiça. Entretanto, que liberdade é esta, defendida por estes pensadores que, mesmo reguladas pelo Estado, ainda promove a injustiça e a desigualdade?

Obviamente que é muito diferente falarmos em liberdade quando um ser humano age na intenção de prejudicar ou de ferir o outro, quando falamos na liberdade do mercado, de montar e gerir um negócio, contratar, pagar salários e competir com outras empresas. A linha de liberdade é bastante distinta quando pensamos em direitos fundamentais para a vida humana e quando falamos em liberdade econômica em um contexto de desigualdade, até mesmo para os empresários. Esta última que representa a contradição do liberalismo.

O liberalismo defende o direito de todos de constituírem os seus próprios negócios, de competir justamente no mercado e, pela via do mérito e da criatividade, alçar sucesso mais do que os outros, de possuir propriedade privada, dentre outros direitos. Como ter acesso a estas possibilidades em um contexto de classes sociais, de desigualdade salarial, de desigualdade na competição do mercado, onde as maiores empresas, quando não abocanham as menores, promovem o fechamento de suas portas, pois a livre concorrência é desleal?

As ideias de Smith (1996) e dos pensadores que o sucederam são, em boa parte, louváveis. Porém, o desenvolvimento do capitalismo ao longo do século XIX, XX e XXI nos mostra que a mão invisível do mercado nunca seria a real possibilidade de uma economia garantir com desigualdade a justiça social entre ricos e pobres, trabalhadores e patrões, Estado e Mercado.

A imperfeição humana que Friedman (2014) alertava no século XX chegou a níveis selvagens nos últimos anos, a ponto de, nem o Estado, tampouco o mercado, têm conseguido gerir os conflitos, as disputas e demandas que elevam a riqueza de poucos e a miséria de muitos.

A produção e o acesso em abundância de mercadorias que garantiriam a qualidade de vida e o conforto das pessoas de todas as classes sociais, tese esta defendida por Adam Smith não se confirma. Quanto mais mundializado estiver o capital, mais desigual e injusta será a sociedade global. Este fator se dá mediante os interesses difusos que colocam os países ricos no centro das disputas e os emergentes na subserviência dos primeiros, impactando diretamente na qualidade de vida de toda a população.

Este fenômeno não é atual, e sim, histórico. A desigualdade e a injustiça são históricas, se fazendo presente no tempo desde a formação das primeiras classes sociais nas sociedades primitivas, se elevando conforme as sociedades, as nações e povos vão se transformando e o poder político e econômico vão emergindo e ganhando identidades bem direcionadas.

Piketty (2014) realiza um resgate histórico, compreendendo que a falta de dados oficiais dificulta uma análise acerca da desigualdade e da injustiça social em tempos passados. Porém, a arte, como a literatura e, posteriormente o cinema conseguem denunciar o abismo social e econômico que separa ricos e pobres. O autor contemporâneo cita Jane Austen e Balzac. Temos a ousadia de incluir ainda Charles Dickens e Charles Chaplin, dentre inúmeros outros escritores e cineastas, clássicos e contemporâneos que sempre resgatam em suas obras de arte, as privações de grupos sociais pobres e miseráveis e a futura, soberba, ostentação e ambições de poucos privilegiados em vários períodos da história da civilização humana (SILVA, 2016).

Segundo Piketty (2014), relatos históricos do século XVIII registram a percepção de viajantes acerca da desigualdade social que assolava a Europa que transitava de um decadente regime feudal para a ordem capitalista. As transformações econômicas que inauguraram a industrialização e a nova identidade dos centros urbanos também foram fenômenos que favoreceram a análise da pobreza e da desigualdade social naquele período. Outro fenômeno que também contribuiu para esta análise foi o crescimento demográfico. Quanto maior a densidade populacional, maiores os riscos de desigualdade e miséria.

Por volta de 1700, o reino da França já contava com mais de vinte milhões de habitantes, num momento em que o Reino Unido tinha uma população de pouco mais de oito milhões de pessoas (e a Inglaterra, cerca de cinco milhões). A população francesa se expandiu em ritmo constante ao longo de todo o século XVIII, do final do reinado de Luís XIV até o de Luís XVI, aproximando-se dos trinta milhões de habitantes nos anos 1780. Tudo leva a crer que esse dinamismo demográfico, desconhecido nos séculos anteriores, de fato contribuiu para a estagnação dos salários no setor agrícola e para o aumento dos rendimentos associados à propriedade da terra nas décadas anteriores à conflagração de 1789. Sem fazer da demografia a única causa da Revolução Francesa, parece evidente que essa evolução só fez aumentar a impopularidade crescente da aristocracia e do regime político em vigor (PIKETTY, 2014, p. 13).

Neste breve relato, observamos que na contemporaneidade do pensamento de Adam Smith, a desigualdade e a miséria já confrontavam a ideia de produção e acesso abundante para uma vida confortável. Claro que Smith pensava na consolidação desta premissa a longo prazo, mas ainda assim, ela não ganhou concretude, pois a desigualdade e a miséria foram se transformando e ganhando dimensões elevadas, a depender do país e do seu perfil social, político e econômico.

O que afirmamos é que a transformação e a mundialização do capital tornaram complexas tanto a concepção quanto os traços de desigualdade e injustiça social de povos e nações de todo o planeta, projetando um sistema que versava pelo controle social e moral dos pobres ao invés de uma proteção social efetiva e humanizada.

Na implementação da ordem capitalista, o que poderia ser palpável eram as previsões de modernização, de progresso e de melhoria de vida por meio da industrialização, do avanço tecnológico, da produção de mercadorias, do trabalho assalariado, do consumo de bens de várias espécies. Todavia, o poder econômico que, naquele período se formava nas mãos de burgueses libertos pela opressão feudal, atualizou as bases da exploração e das consequências desta na vida das pessoas que já viviam em classes.

A pirâmide de classes apenas se reconfigurou de nobres e servos para burgueses e proletários. Incluindo a coroa, a igreja e o exército que permaneceram ocupando espaços de privilégios e poder na nova sociedade que se formava com a égide do capital. Os valores de uma nova sociedade se fez presente apenas à classe burguesa que se ascendeu econômica e politicamente. A desigualdade e injustiça ganhou novos traços diante o proletariado.

A partir destas mudanças, ficou explícita a necessidade de ações de assistência para aliviar a pobreza das camadas mais miseráveis. Todavia, não foi no capitalismo que emergiu a primeira política de bem-estar social pelo Estado. Os primeiros traços da política social voltada à pobreza têm o seu curso na Inglaterra do século XVI durante o reinado da dinastia Tudor.

Segundo Bloy (2002), a ação frente aos pobres era de base caritativa e cristã, cabendo a todos os católicos ajudar o seu próximo, vestindo-os, alimentando-os, dentre outras ações. Ainda de acordo com a pesquisadora, após a reforma protestante, o auxílio ao próximo diminuiu, considerando que a nova Igreja construía uma nova concepção de riqueza e pobreza a partir do esforço e do trabalho.

Foi no reinado de Elizabeth I que os primeiros atos para o alívio da pobreza foram tomados. Em 1552, ainda durante o reinado de sua meia-irmã, Maria I, foi determinado que a igreja passasse a registrar em documentos o quantitativo de pessoas pobres que não provinham as suas necessidades.

Em 1563, houve a categorização da pobreza, segundo o entendimento da época: aqueles que trabalham, mas não podiam, recebendo ajuda material ou com trabalho remunerado; os que podiam trabalhar, mas não queriam, conhecidos como pobres ociosos, cabia-lhes somente o castigo em público; aqueles que eram muito idosos, doentes ou crianças, cabendo o amparo em abrigos, hospitais e orfanatos, cuidando de todos e ensinado às crianças, um ofício para o futuro (BLOY, 2002; LIMA, 2014).

A partir de 1572, foi criado um imposto, arrecadado nas paróquias, voltado ao alívio da pobreza. O imposto foi determinação da monarca e sua aplicação seria pela Igreja. Em 1597, foi autorizado aos juízes a levantarem fundos obrigatórios para o alívio da pobreza, criando o cargo de supervisor dos pobres para realizar a vigilância destes. E em 1601 foi criado o ato que regia a primeira Lei dos Pobres.

Figura 11 – Elizabeth I, rainha da Inglaterra (1533 – 1603)



Fonte: Tudor Brasil, 2014, online.

A Lei dos Pobres passou a reger todas as ações já em desenvolvimento desde 1552 até a sua outorga. Determinava a taxaço de um imposto pelas paróquias para ser utilizada no alívio da pobreza. Somada à esta taxa, um pequeno imposto também foi atribuído aos proprietários de terras. Criou-se os superintendentes do alívio que deveriam levantar o número de pobres, prever os gastos necessários para o alívio, aplica-los em face aos pobres e em casas de acolhida, além de inserir pessoas pobres no trabalho (BLOY, 2002; LIMA, 2014).

Observamos que a estrutura da assistência elisabetana aos mais pobres projeta as primeiras bases para a construção da política social, pensando na sua gestão, público-alvo, captação e aplicação de recursos, implementação, vigilância e ações de inserção no trabalho. A Lei dos Pobres inglesa, assim, trabalha na vertente da “dignidade da pessoa humana” por cessão de valor monetário, alimento e roupa, trabalho com renda e acolhida para os idosos, crianças órfãs e hospitalização para as pessoas adoecidas.

Marx (2013a), em análise das medidas de assistência aos pobres desde o século XV até o seu tempo, chamou-as de legislação sanguinária, pois o que era para ser medidas de garantia da dignidade da pessoa, tornou-se medidas truculentas, com severos castigos, como tortura, mutilação, trabalho forçado e pena de morte, dependendo da ação do sujeito e suas possíveis reincidências. O filósofo alemão

ainda criticou as medidas de compressão de salários pelo Estado como uma forma de manter em expansão, a acumulação de riqueza.

A compressão dos salários, a expropriação do uso da terra pelos camponeses e a legitimidade da ideia de furtos de madeira (MARX, 2013a; 2017) acentuaram a pobreza, a miséria e a criminalidade. Para Karl Marx, as mudanças que o capitalismo proporcionou naquele período, além de mudar a dinâmica social e familiar de trabalhadores camponeses ainda impediu que muitos conseguissem se ajustar à nova ordem social. Estes, “converteram-se em mendigos, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição, mas na maioria dos casos, por força das circunstâncias (MARX, 2013a, p. 805-806).

A lógica privatista que valoriza a esfera burguesa amplia as discussões da punição àqueles que nada possuíam. O Estado seria o agente responsável pelo controle e repressão de todos os pobres que tentassem se apropriar de recursos considerados importantes nos processos produtivos (MARX, 2017). Neste sentido, a legislação sanguinária de “assistência aos pobres” necessitou passar por mudanças para modernizar o controle repressivo àqueles que estavam fora do ciclo de produção de mercadorias.

Destacamos, desta forma, que a Lei dos Pobres de 1601 sofre alterações durante os séculos seguintes até 1834, quando a centralidade da lei se volta para o Estado, determinando o exercício do trabalho em *workhouses*⁵⁴ como condição obrigatória para o acesso à assistência de alívio da pobreza. Ainda no século XIX, visando dar respostas às lutas dos trabalhadores, o Chanceler Alemão Otto Von Bismarck (1815-1898), criou as primeiras bases de um sistema previdenciário. O modelo bismarckiano, conhecido como um modelo de sociedade securitária em um Estado Providência (ROSANVALLON, 1998) implementa, gradativamente, a partir de 1883, seguros voltados à doença, acidente de trabalho, invalidez por deficiência ou velhice e aposentadoria.

O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante

⁵⁴ Eram casas de trabalho obrigatório, onde os mais pobres permaneciam. O trabalho era explorado e os salários inferiores aos do mercado de trabalho. Era uma estratégia de forçar de forma punitiva o combate ao ócio por meio de um trabalho pesado. Este deveria encorajar os ociosos a buscar melhores oportunidades fora das *workhouses* (FALEIROS, 2009).

das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados (BOSCHETTI, 2009, p. 385).

Estes traços históricos, da Lei dos Pobres aos modelos securitários do século XIX vão nortear todo o desenvolvimento da política social europeia que, rompe com a linha da Lei dos Pobres a partir da década de 1940 do século XX, formulando um sistema de bem-estar social, considerando a conjuntura e as necessidades sociais daquele tempo. Este período é chamado por Hobsbawm (2015) de “a era de ouro”, considerando as mudanças conjunturais no pós-guerra e o fortalecimento do Estado que passa a intervir de forma mais efetiva nas várias esferas da vida social, expandindo diferentes experiências em vários países – do Norte e do Sul.

Levou-se de mais de um século para que as propostas de Estado de Bem-Estar, historicamente construídas, pudessem ganhar um formato efetivo. Isso se deve ao fato, segundo Esping-Andersen (1991), de que as nações deveriam apresentar um nível de desenvolvimento político e econômico para implementar modelos de *Welfare State* em seus territórios.

Para o sociólogo dinamarquês, o *Welfare State* foi discutido a partir de três abordagens distintas – a primeira baseada na teoria estruturalista, cuja assertiva voltava-se para as semelhanças políticas e econômicas das nações; a segunda baseada na introdução das medidas econômicas em meio à sociedade, compreendendo que a economia não deveria ser isolada das instituições sociais; e a terceira abordagem se direciona à mobilização das classes sociais enquanto agentes políticos, na ideia de que as lutas sociais oriundas das divergências entre ricos e pobres politizaria esta última, reelaborando a distribuição de renda, promovendo maiores índices de justiça e igualdade social.

Esping-Andersen (1991) ainda infere que foram várias tentativas de estabelecer um conceito hegemônico de *Welfare State* ao longo do tempo. Foram construídos conceitos com ideais restritos de ação estatal até mais amplos, contemplando o avanço político da classe trabalhadora. Chamando de gerações de estudos, o pensador nos apresenta que, na primeira, somente o nível de despesas sociais já poderia caracterizar um Estado como de Bem-Estar ou não.

Na segunda, traça-se uma distinção entre modelos de *Welfare State* residuais e institucionais. O modelo residual é aquele em que o Estado apenas intervém quando a família ou o mercado mostram-se incapazes de prover as necessidades básicas. Este modelo está pautado na atenção aos mais pobres por meio de critérios de acesso ao atendimento. O modelo institucional, fundamenta-se na universalidade, isto é, no acesso de toda a população ao bem-estar social. O Estado seria o agente fundamental que ofertaria e garantiria este acesso pleno.

A terceira geração de estudos propôs desenvolver um modelo ideal e abstrato de bem-estar e, a partir deste, analisar os modelos existentes e avalia-los para compreender suas propostas e impactos na vida da população.

O que fica evidente para Esping-Andersen (1991) é que a conceituação de *Welfare State* deve levar em consideração a concepção de garantia de direitos para sujeitos reconhecidos como cidadãos (como veremos mais adiante no pensamento de T. H. Marshall), as estratégias de ação do Estado frente à desigualdade, injustiça e problemas sociais e os níveis de capacidade de provisão de necessidades básicas pelas famílias e pelo mercado. Estes três princípios devem ser relacionados e debatidos de forma articulada se quisermos compreender de fato, o significado da categoria Estado de Bem-Estar Social.

A primeira questão a ser enfrentada é a relação dos direitos sociais com a esfera do mercado. Se o mercado for o articulador da implementação e do acesso ao bem-estar, as chances de justiça social serão nulas, como as experiências liberais do mercado autorregulado já demonstraram. Segundo Esping-Andersen (1991), é importante pensar na desmercadorização dos direitos, levando o Estado a assumir compromisso em investimentos sociais para atender demandas específicas.

Ao mesmo tempo em que Estado e mercado devem ser corresponsáveis em um contexto de desenvolvimento social e crescimento econômico, o sociólogo dinamarquês vai afirmar que o Estado de Bem-Estar é um sistema de estratificação social, pois não age na extinção das classes sociais e de uma igualdade equânime, mas sim, atua na reafirmação da divisão de classes, promovendo acessos ditos igualitários, mas que se distinguem a depender dos perfis de renda, acesso ou não a serviços, contexto geográfico de residência e dinâmica territorial que a população venha a demonstrar.

A partir destes princípios, os modelos de Estado de Bem-estar se distinguiram entre um país e outro. Enquanto algumas nações priorizaram ações de

Assistência Social para os comprovadamente pobres ou com necessidades específicas por idade, doença ou deficiência, outros investiram em políticas sociais universais, ou focalizadas, deram ênfase à previdência social, outros ao bem-estar fiscal (com redução ou isenção de tributos e redistribuição de renda), ou ainda, ao bem-estar pelo trabalho (ESPING-ANDERSEN, 1991; PEREIRA-PEREIRA, 2011).

Ainda de acordo com os autores, os modelos de *Welfare State* perpassaram pelos paradigmas teóricos, políticos, ideológicos e econômicos liberais (ação focalizada), conservadores (direitos distintos para classes sociais e características distintas) e socialdemocratas (igualdade social com padrões de qualidade de direitos sem distinção de classe social ou características pessoais).

Neste sentido, até a última década do século XX, a compreensão sobre os modelos de *Welfare State* se situou em três vertentes: a residual, conforme já exposto anteriormente; a baseada no desempenho e performance industrial que relacionava o bem-estar ao esforço e mérito do trabalhador; e a vertente redistributivista, ou seja, pautada na transferência de renda (PEREIRA-PEREIRA, 2011).

Com os avanços teóricos, considerando ainda o reconhecimento e a direção dos direitos sociais para toda a população, a orientação para o mercado e emprego, Pereira-Pereira (2011) destaca os modelos de Estado de Bem-Estar divididos em quatro tipos: Estados de Bem-Estar intervencionistas fortes – política social extensa e compromisso com o pleno emprego; Estados de Bem-Estar compensatórios brandos – provisões sociais destinadas àqueles em situação de desemprego; Estados de Bem-Estar orientados para o pleno emprego com escassa política de bem-estar – o compromisso do Estado se volta ao emprego, com baixas provisões sociais; e o Estado orientado para o mercado com escassa política de bem-estar – esta orientação se pauta na ideologia liberal ou conservadora, de Estado mínimo para o povo e máximo para o mercado, sendo esta a esfera que deveria garantir emprego, renda e atender às necessidades sociais.

Todo este percurso reflexivo amadureceu ao longo das décadas as quais o Estado de Bem-Estar foi frutífero para o desenvolvimento da política social, transformando-se de acordo com a conjuntura, entrando em crise a partir do final da década de 1970. Este processo de transformação das políticas sociais do Estado de Bem-Estar apresentou propostas que trouxeram resultados como o keynesianismo e o Plano Beveridge, bem como, reescreve a concepção de cidadania a partir da

sociedade de classes como T. H. Marshall escreveu. Estas reflexões veremos a seguir.

O ápice para o início de uma discussão sobre a efetivação dos modelos de bem-estar social se institui a partir da crise econômica de 1929 que nivelou os índices de pobreza e miséria não só nos EUA, mas atingindo ainda, países europeus e latino americanos. A crise gerou a falência de fábricas, demissões em massa, desemprego e, conseqüentemente aumento da miséria, da fome e de outros agravantes sociais e econômicos.

[...] a indústria dos Estados Unidos decresceu, em fins de 1933, 65% em relação ao nível de 1929, a da Inglaterra 86%, a da Alemanha 66% e a da França 77%. [...] Como resultado da crise econômica mundial, foram lançados à fome, à miséria e ao suplício, 24 milhões de operários desempregados. A crise agrária condenava ao sofrimento, dezenas de milhões de camponeses. A crise econômica mundial veio agravar ainda mais as contradições entre os Estados imperialistas, entre os países vencedores e os países vencidos, entre os Estados imperialistas e os países vencidos, entre os Estados imperialistas e os países coloniais e dependentes, entre os operários e os capitalistas, entre os camponeses e os latifundiários (PARTIDO COMUNISTA DA URSS, [1938], 1999, online).

Este cenário de crise avançada abriu espaço para a ascensão do fascismo na Itália e do nazismo na Alemanha, os quais, liderados por regimes de governo totalitários, somado aos discursos calorosos, nacionalistas, patrióticos e xenofóbicos, desencadearam na Segunda Guerra Mundial, devastando a proteção de cidadãos e cidadãs, destruindo territórios, enfraquecendo economias de países, desmantelando democracias e nivelando o ódio e a violência.

O pós-guerra exige a necessidade de reconstrução da ordem social, política, econômica e cultural dos países do Norte. Neste sentido, funda-se as bases do Estado de Bem-Estar, segundo os moldes liberais em que o mercado conduziria o desenvolvimento social por meio do acesso ao consumo.

A partir da crise que se movimenta na década de 1930, consolida o modelo de produção capitalista monopólico, fortalecendo a hegemonia norte-americana em todo o ocidente (KOUZMINOV, 1948; FALEIROS, 2009). O capitalismo monopolista seria o desenvolvimento desta ordem societária por meio do crescimento de poder econômico e de mercado de grandes conglomerados empresariais. Neste período também se acentua o capitalismo financeiro, dando poder central aos grandes empresários em um determinado país. Poder que se estende para níveis internacionais. O poder central nas mãos dos monopólios leva o Estado burguês a se

curvar a um modelo de capitalismo monopolista de Estado, em que esta instituição estreita laços com o setor privado de grande força econômica e política, deliberando a favor dos interesses deste.

A primeira premissa do capitalismo monopolista de Estado, isto é, da submissão absoluta do Estado burguês ao capitalismo, é o domínio econômico dos monopólios no interior do país. O capitalismo monopolista de Estado surge quando a concentração da produção e a monopolização atingiram determinado nível. Tomemos o exemplo da Alemanha (KOUZMINOV, 1948, online).

Neste sentido, na busca pela retomada do crescimento da economia, compreendeu-se que ações de proteção social deveriam se consolidar, visando o resgate da dignidade humana pelo combate à pobreza, e este seria realizado, segundo o pensamento liberal, com políticas voltadas à renda e ao consumo. Proporcionar condições de rendimento aos mais pobres, os estimulariam ao consumo que, por sua vez, aquecia a economia.

Para Faleiros (2009, p. 20), “toda teoria liberal de bem-estar está baseada no mercado e no consumo”. Esta vertente teórica da economia indica o reforço dos postulados smithianos acerca do mercado como regulador da manutenção das necessidades. O acesso horizontal ao consumo seria assim, a estratégia de combate à pobreza e miséria, levando cidadãos e cidadãs das mais variadas condições econômicas para o mercado no sentido de adquirirem aquilo que pudesse satisfazer suas necessidades imediatas e futuras.

Esta estratégia de bem-estar social por meio do mercado de consumo, abriu espaço para as variadas formas de alcançar potenciais consumidores de todas as classes sociais através de investimento em uma publicidade que pudesse convencer a população de que determinado produto seria útil e necessário para o cotidiano dela. A publicidade passa a ser a mediadora entre produtor e consumidor que viabilizaria o valor de uso da mercadoria em valor de troca, elevando os lucros, desenvolvendo a economia e, conseqüentemente, criando a ideia de proteção à população em face de vulnerabilidades. Em outras palavras:

O que é bom para o produtor deve parecer bom para o consumidor, sendo que o interesse do produtor é produzir (mercadorias) e não o “bem” do consumidor. Mas sem a “satisfação” do consumidor a produção baixa. Então se produz também a “satisfação”, pela máquina publicitária (FALEIROS, 2009, p. 21).

Esta estratégia de nos convencer que o consumo é importante para a nossa qualidade de vida, inaugura-se neste período da história e ganha forças, sendo até hoje, um grande recurso de acumulação de riqueza. Produz-se mercadorias de vários níveis de qualidade, a publicidade busca alcançar públicos, direciona o produto para as classes sociais, nos convence da suposta liberdade de escolha no mercado consumidor, estimulando a aquisição daquilo que nem sempre precisamos, com a falsa ideia de satisfação, felicidade e qualidade, mergulhando a população em dívidas e em acúmulo de bens materiais. Mas, voltemos à reflexão sobre o Estado de Bem-Estar.

A proposta de um *Welfare State* focado no consumo se deteriora com a crise do capital de 1929, com a depressão econômica e social que se inaugura na década de 1930 e com a deflagração e os seis anos que marcam os desastres da Segunda Guerra Mundial. Estes fenômenos corromperam sociedades das nações do Norte que viviam seus progressos políticos, sociais e econômicos. Estruturas mercadológicas faliram ou foram literalmente bombardeadas, pessoas empobreceram, moradias ruíram, vidas foram ceifadas e a “mão invisível do mercado” nada poderia fazer de forma autônoma para reverter isso, pois o próprio mercado fora gravemente ferido com os conflitos e crises que marcaram a primeira metade do século XX.

Diante este cenário, os Estados se viram no dever de pensar em estratégias de reconstruir os seus territórios, promovendo crescimento e desenvolvimento econômico e social, considerando os avanços em direitos de cidadania conquistados pela classe trabalhadora ao longo dos séculos XIX e XX. Como o mercado não possuía forças e condições para regular a vida social como os liberais clássicos defendiam, o Estado passa a ser o agente regulador da vida social, política e econômica do seu território (PEREIRA-PEREIRA, 2011).

Para Potyara Pereira-Pereira (2011), o Estado de Bem-Estar se configurou, na verdade, em uma sociedade de bem-estar, cuja esfera pública teria o dever e o desafio de mediar interesses e demandas de vários atores, englobando as diferentes esferas da vida social cotidiana.

O chamado Estado de Bem-Estar oferece sobejas evidências de que não é propriamente um Estado, mas um tipo histórico, de sociedade [...] que engloba diferentes esferas (produção, distribuição e consumo) e diferentes interesses (do mercado, do Estado, dos trabalhadores, dos cidadãos em geral) para lidar com fenômenos modernos

fundamentais como a formação dos Estados nacionais e sua transformação em democracias de massa; e a conversão do capitalismo em modo de produção dominante, a partir da revolução industrial (PEREIRA-PEREIRA, 2011, p. 87).

Um desafio para a esfera pública lidar com múltiplas demandas e interesses, considerando que tanto o capitalismo continuava a se transformar, apresentando novas formas de exploração e apropriação da riqueza socialmente produzida, como também, por outro lado, a classe trabalhadora avançava na conquista de direitos e em uma maior participação na vida política, acentuando e acalorando as correlações de forças e as disputas de poder.

Neste sentido, as primeiras experiências do *Welfare State* mantiveram as bases capitalistas de exploração, riqueza e divisão da sociedade em classes. É importante ter em mente que, segundo o pensamento crítico anticapitalista, o Estado sempre será um órgão de dominação de classe, que regula a submissão de uma classe sobre a outra, atenuando os seus conflitos e coalizões (LÊNIN, 2010).

A política social, na vertente leninista, seria a resposta de amortecer os conflitos entre classes. O Estado como regulador e interventor diante os problemas sociais, no intuito de fortalecer a submissão de trabalhadores aos interesses e demandas dominantes. Para Lênin (2010) se existisse a possibilidade de conciliação entre a classe burguesa e proletária, não haveria a necessidade de existir a figura do Estado. O pensador político russo afirmava que defender a conciliação de classes não passava de um pensamento equivocado de uma “democracia pequeno-burguesa”, já que os interesses de ricos e pobres jamais chegariam em um denominador comum.

O Estado é o produto e a manifestação do antagonismo inconciliável das classes. O Estado aparece onde e na medida em que os antagonismos de classes não podem objetivamente ser conciliados. E, reciprocamente, a existência do Estado prova que as contradições de classes são inconciliáveis (LÊNIN, 2010, p. 27).

A política social seria um mecanismo de controlar relações inconciliáveis – dar respostas aos problemas sociais, atendendo sempre, os interesses burgueses. A política social no capitalismo tem esta finalidade, de amenizar as expressões da questão social a favor do trabalho explorado que produz riqueza. Esta assertiva se evidencia em toda a história da política social e, principalmente, a partir da implementação do *Welfare State*.

O Estado de Bem-Estar, segundo o exposto no parágrafo anterior, não provocou a construção de uma nova ordem societária, mas sim, a modernização da mesma, para um modelo pós-liberal, em que Estado e mercado agiram em corresponsabilidade para a construção e implementação de políticas de geração de pleno emprego, de benefícios e serviços que pudessem assegurar um padrão mínimo de vida aos cidadãos, como por exemplo:

[...] seguro social obrigatório, leis de proteção do trabalho, salários mínimos, ampliação de instituições e serviços de saúde e educação, programas de habitação subsidiados, sem, contudo, alterar a estrutura de dominação burguesa e as relações de propriedade capitalistas prevalecentes (PEREIRA-PEREIRA, 2011, p. 89).

Mesmo com a manutenção da base capitalista conforme já citado, o modelo de bem-estar inaugurado na década de 1940 favoreceu ainda a ampliação e o fortalecimento dos sindicatos, direitos de cidadania foram alargados, fortalecendo ainda as instituições democráticas.

Os avanços promovidos pelo modelo do *Welfare State* fazem emergir no cenário da sociedade de classes, do mercado e do Estado, os direitos humanos de segunda geração, que são aqueles voltados às condições de vida das pessoas, garantidos pelos direitos sociais, econômicos e culturais. Estes novos direitos, que trazem a concepção de igualdade, somam-se aos direitos humanos de primeira geração, aprimorando-os no que diz respeito ao ideal de direitos fundamentais voltados à liberdade individual, aos direitos civis e políticos. Soma-se a liberdade com a igualdade, condição *sine qua non* para o reconhecimento de cidadania a qualquer sujeito social e político de um Estado-nação.

Para este avanço, segundo Pereira-Pereira (2011), o Estado de Bem-Estar se ergueu sob três pilares que o sustentariam nas próximas três décadas: o pleno emprego a partir do keynesianismo, seguridade econômica e de existência por meio do Plano Beveridge e os direitos de cidadania através de Marshall. Estas bases de vieses ideológicos, teóricos e políticos serão explanadas de forma breve a seguir.

O **keynesianismo** é a expressão que leva o sobrenome do seu criador, John Maynard Keynes (Cambridge, 1883 – Sussex, 1946), um economista britânico. Sua defesa econômica se concentrou na ideia de que não é possível existir um setor que pudesse se autorregular, como o mercado, segundo a defesa dos liberais clássicos. Para Keynes, a intervenção estatal seria fundamental para regular as

relações econômicas e sociais entre Estado, mercado e sociedade (OPUSZKA; FRÁGUAS, 2012).

Seria o Estado, o agente implementador do pleno emprego, já que o mercado demonstrava não possuir condições para isso, considerando que as crises e o desemprego seriam, para Keynes, as principais disfunções do mercado (PEREIRA-PEREIRA, 2011). O pensamento crítico marxista já fazia, no século XIX, menção à questão do desemprego: Marx (2013) compreendeu que o mercado absorvia o contingente suficiente de trabalhadores para a produção de mercadorias e geração de riqueza a um custo salarial baixo. A massa total de trabalhadores nunca fora inserida no processo produtivo, formando um exército industrial de reserva.

Keynes, mesmo não simpatizando com o pensamento marxista, incorpora em suas reflexões, a defesa de que o mercado é insuficiente para agregar e acolher toda a massa trabalhadora de uma nação, necessitando da intervenção estatal para preencher esta lacuna, reduzindo ainda a desigualdade na redistribuição de renda.

Keynes enxergava o intervencionismo como uma alavanca de Arquimedes útil para retirar o mundo da depressão em que se encontrava. Para tanto, seriam necessários grandes gastos públicos, sustentados por uma rigorosa política tributária, para absorver aquela imensa massa de desempregados, desiludidos e temerosos que se encontravam aos milhares nas cidades ocidentais (OPUSZKA; FRÁGUAS, 2012, p. 469).

O documentário “A segunda guerra em cores”, de 2009, atualmente disponível no serviço de *streaming* Netflix, apresenta que, no pré-guerra, entre 1932 e 1939, com a ascensão do fascismo na Itália e do nazismo na Alemanha, respectivamente Mussolini e Hitler, atuaram na redução do desemprego e da desigualdade social, introduzindo força de trabalho na ampliação da infraestrutura destes países, investindo em construção de estradas, ferrovias, portos, e, ao mesmo tempo, arquitetando uma das mais devastadoras guerras já vividas até aquele tempo. Registra-se que não estamos enaltecendo-os, mas sim, informando ações feitas por eles, a partir da proposta de debate desta seção teórica da presente tese.

No pensamento keynesiano, o momento de reerguer a economia de um país se daria com a retomada do emprego com salários baixos. O intuito era sair da estagnação econômica, movimentando o mercado com mais força de trabalho assalariado, saindo da ociosidade, produzindo bens de consumo para o mercado.

Segundo Pereira-Pereira (2011), Keynes era um defensor do capitalismo, porém, crítico do liberalismo clássico. Sua defesa se dava não pela socialização da riqueza produzida pelos trabalhadores, como prega o socialismo, mas socializar o consumo para nivelar as condições de vida da população, mantendo o mercado e o emprego a todo vapor em um contexto de capitalismo regulado.

Partindo para o **Plano Beveridge**, temos como ator principal desta iniciativa o lorde inglês William Beveridge (Bengal Presidency, 1879 – Oxônia/Reino Unido, 1963) que trabalhou no sentido de avaliar o sistema de proteção social britânico existente naquele período, concluindo que este, ainda que contemplasse a concessão de benefícios de seguridade e atendimentos de saúde e educação, a desigualdade social e a pobreza se encontravam presentes. Criticava ainda os meios de acesso à assistência pública que, em sua visão, eram humilhantes e degradantes (SILVA, 2010; PEREIRA-PEREIRA, 2011).

Como um pensador liberal, Beveridge compreendia que, para uma nova Inglaterra, vitoriosa na guerra e avançando na modernidade, era necessário o estabelecimento de um pacto com a população que defendia seu país nas trincheiras e nas frentes de combates. A análise de Silva (2010) coloca que o pensamento beveridgeano idealizava que a ganância individual de cada pessoa seria a responsável para o crescimento e desenvolvimento – econômico e social, garantindo a justiça e a igualdade social. Todavia, numa ordem capitalista, a ganância e o individualismo tem provocado efeitos totalmente antagônicos àqueles que os liberais clássicos dos séculos XIX e XX pensavam ser possível enquanto impactos positivos.

A proposta de Beveridge focou no fomento à educação não só de crianças, mas de adultos sob as bases da formação do pensamento reflexivo, cidadão e instrucional, combate à miséria, atendimento à infância, assistência à saúde, habitação, emprego, renda, planejamento urbano, questão sanitária, trabalho rural e previdência social que atendesse as particularidades de cada cidadão e cidadã. Esta propositura de proteção social previa o alcance universal de toda a população. Surge, a partir do ideal beveridgeano, a concepção de universalidade, ou seja, de alcance total de direitos sociais por todos os cidadãos de um Estado-nação.

O plano de seguridade Inglês deveria atingir a todos os cidadãos, mesmo aqueles com as maiores rendas, no entanto, apesar do conceito de “*universalidade*” alguns benefícios impunham “*condicionalidades*”. Um exemplo seria o seguro desemprego. Os pagamentos dos seus benefícios deveriam durar enquanto persistisse

o desemprego, porém o beneficiário deveria, a partir de determinado período de desemprego, dirigir-se a um “Centro de Trabalho” ou de Instrução. Semelhantemente, o benefício que se dirigia aos incapacitados era condicionado ao aceite do beneficiário em submeter-se ao tratamento médico adequado (SILVA, 2010, p. 39).

Quanto ao problema central na análise do Relatório Beveridge de 1944, no que diz respeito à miséria e desemprego, houve a compreensão de que a intervenção estatal seria indispensável para a promoção do pleno emprego, considerando que o mercado, principalmente no pós-guerra não absorveria toda a força de trabalho da Inglaterra. Para isso, o Estado deveria agir sobre “a) a manutenção da livre mobilidade da mão-de-obra e dos recursos; b) a manutenção da planificação das necessidades da nação e da alocação dos recursos para atendê-los” (SILVA, 2010, p. 42). O Plano Beveridge foi elaborado segundo três princípios norteadores:

Tabela 1 – Princípios constitutivos do Plano Beveridge, 1944

Princípio 1	Princípio 2	Princípio 3
Considera a experiência das políticas anteriores	Considera a criação de um seguro social cujo objetivo é o combate à miséria	Considera a cooperação do Estado e do indivíduo na constituição de um fundo próprio para o seguro social
As proposições não devem estar limitadas por interesses setoriais	A questão social não se extingue no combate à miséria	Tal contribuição daria a cada beneficiário direito a um mínimo social para cada indivíduo puder obter, no mercado, mais que o mínimo que lhe é assegurado.
Necessidade de ousar e superar todas as experiências anteriores	Enfatiza as necessidades relacionadas ao combate das doenças, do analfabetismo, do desemprego e da necessidade de saneamento, sendo a miséria o desafio de mais fácil superação	

Fonte: Silva (2010, p. 56) adaptado por Anabella Pavão da Silva (2019).

Sobre os três princípios, leis e ações de proteção, emergiram, sendo elas:

Em 1946 foi editada a Lei Nacional do Seguro, seguida da Lei Nacional de Assistência, de 1948. Nessas leis estavam previstos: auxílio doença e desemprego; pensão aos aposentados (aos 65 anos para homens e 60 para mulheres); auxílio maternidade, viuvez e funeral; e criação de uma normativa nacional sobre Assistência, em contraponto à Lei dos Pobres de 1834. Foram criados também políticas de emprego e um Sistema Nacional de Saúde não-contributivo e universal, como elementos essenciais ao funcionamento do esquema de Seguridade Social em seu conjunto (PEREIRA-PEREIRA, 2011, p. 94).

Mediante estas ações sistematizadas em sistemas de benefícios e seguros contributivos e não-contributivos, o Plano Beveridge lança o desafio de combater os maiores problemas sociais e morais de seu tempo (SILVA, 2010; PEREIRA-PEREIRA, 2011): a ignorância (investimento em educação), a sujeira (medidas de saneamento básico), a enfermidade (saúde não-contributiva e universal), a preguiça (pleno emprego) e a miséria (Assistência e benefícios).

Contudo, a proposta beveridgeana apresentou pontos falhos, considerando a situação social, econômica, política e histórica do seu tempo (PEREIRA-PEREIRA, 2011): a ideia de mínimo social estabelecida no Plano não foi uniforme aos diversos estratos de pobreza e miséria existentes naquela época; a tentativa de homogeneizar o seguro social gerou déficits de recursos, pois a cobertura era a mesma para todas as famílias e indivíduos e não de acordo com cada demanda; a associação de mínimo social à inserção no trabalho, como condição temporária de assistência até que o trabalho e renda pudessem permitir à autogestão familiar e individual; a ideia de família pela configuração nuclear clássica e patriarcal, cujo homem detinha poder central e o dever de prover e à mulher, a responsabilidade educativa e doméstica.

A instituição de uma nova proteção social inglesa a partir de Beveridge, lança uma política social de garantia de direitos. Mesmo ainda sob as bases da ordem capitalista, as bases do Estado de Bem-Estar com Keynes, Beveridge e, como veremos a seguir, Marshall, permitem uma reorganização política pela classe de trabalhadores que, ao reconhecerem as medidas de proteção do *Welfare State* como direitos garantidos e ofertados pelo Estado, passaram a reivindicar o seu aprimoramento e extensão de modo a lutar pela garantia da universalidade e da dignidade humana que deveria ser regida sob a batuta da esfera pública.

Caminhando para o pensamento de **Marshall**, destaca-se, segundo Pereira-Pereira (2011), que, enquanto Keynes e Beveridge foram doutrinadores de um novo pensamento político, social e econômico, Thomas Humphrey Marshall (Londres, 1893 – Cambridge, 1981), enquanto sociólogo inglês, foi o precursor de uma teoria sobre cidadania e classes sociais.

Marshall (1967), analisa as bases do Estado de Bem-Estar Social inglês, francês e alemão, apontando as origens da intervenção do Estado sobre a questão social, apresentando as suas transformações. O autor destaca que, cada nação, as influências para uma nova política social foram distintas, desde por movimentos de trabalhadores, ações da Igreja, a visão de solidariedade, caridade ou mesmo de

direitos, foram fundamentais para a organização da política social europeia no período da guerra, projetando uma nova nação para o pós-guerra.

Desta forma, “o Estado do Bem-Estar Social nasceu num mundo de austeridade — de racionamento, controle de preços, alugueis tabelados e casas requisitadas para dar abrigo aos desabrigados” (MARSHALL, 1967, p. 200). Este modelo, conforme já exposto, vai na contramão do pensamento liberal, considerando que os prejuízos dos conflitos exigiam do Estado, medidas de intervenção e regulação para a retomada do crescimento, do desenvolvimento e da dignidade humana da população.

Segundo Leite (1991) e Pereira-Pereira (2011), a teoria da cidadania de Marshall compreende a cidadania como um conjunto de direitos conquistados historicamente: direitos civis, a partir do século XVIII sob a influência do pensamento iluminista, direitos políticos por meio das lutas sociais no avançar do século XIX e direitos sociais a partir do século XX pelo estabelecimento do Estado de Bem-Estar.

Os direitos que materializam a liberdade individual ("liberdade de ir e vir, de imprensa, de pensamento e fé, direito à propriedade, a concluir contratos válidos e de defender e afirmar todos os direitos em termos de direito à justiça") constituem o núcleo civil da cidadania, que tem por fiadores os tribunais. No campo político, aflfi1a-se o "direito à participação no exercício do poder", como "membro ou eleitor dos membros" das "instituições investidas de poder político, como o Parlamento e demais câmaras representativas ou conselhos de governo". Já os direitos sociais não envolvem definição precisa, pois estão relacionados ao padrão de desenvolvimento das sociedades, implicando desde o "direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança" até o direito à "participação total" nos níveis de "vida civilizada" prevalentes em cada sociedade (LEITE, 1991, p. 119).

A concepção destes direitos seguia duas vertentes: a primeira se refere aos direitos civis e políticos como inalienáveis a cada sujeito, ou seja, são direitos negativos, pois o Estado não deveria ter poder de suprimi-los da condição humana de cada pessoa; a segunda vertente se baseia nos direitos sociais como concessões a partir dos níveis de necessidades de cada pessoa, relacionando-o mais especificamente ao fator econômico com base no mercado, trabalho e renda.

O sociólogo inglês não elabora uma nova proposta de Estado de Bem-Estar, mas configura a concepção de cidadania, direitos e proteção a partir da conjuntura capitalista, voltada à sociedade de classes e os avanços que as intervenções estatais proporcionaram à condição humana de cada pessoa.

Marshall (1967) vai pontuar ainda que, após a década de 1950, com a estabilização econômica, ampliação de empregos e aumento de salários, o Estado de Bem-Estar passa a sofrer críticas pelo ideal liberal meritocrático e do esforço individual. Para o pensador, passado o período de crise e austeridade, as propostas de um atendimento gratuito para os pobres, bem como a universalidade do seguro social foram atacadas no sentido de serem revistas, considerando que a conjuntura da época já não demandava mais estes tipos de intervenção estatal.

Esta discussão é fortalecida por Rosanvallon (1998) ao criticar o modelo securitário do Estado Providência (ou de Bem-Estar Social), no entendimento de que não deveria o Estado, sob o custo dos trabalhadores, financiar os custos de vida de cidadãos improdutivos. O historiador francês observa o colapso que este modelo vai mergulhando a partir das mudanças sociais e econômicas que modernizam a esfera privada, exigindo do Estado, mudanças que acompanhassem os interesses particulares.

Rosanvallon (1998) aponta para uma crise do modelo do Estado Providência, em que o princípio da solidariedade social não mais comportava a contribuição de trabalhadores para financiar a sobrevivência daqueles que não trabalhavam pelas razões às quais Bismarck adotou, há décadas anteriores, medidas de seguros. A ideia de igualdade a partir de riscos distintos se encontrava obsoleta, considerando que todas as pessoas poderiam sofrer os mesmos riscos.

Assim, o historiador francês defende uma reorganização social em que o Estado deixaria de assistir de forma indenizatória toda a população improdutiva, implementando a construção de um sentimento e compromisso de cidadania voltada à inclusão social a partir da geração de emprego e distribuição focalizada de renda com estímulos às práticas de atividades que gerem renda e impacto social.

Mesmo diante às críticas e mudanças conjunturais, podemos inferir que o Estado de Bem-Estar inaugura uma nova concepção de cidadania e de sujeitos de direitos ao mesmo tempo que busca bases para restabelecer o percurso capitalista deteriorado pelas guerras mundiais e pela depressão dos anos de 1930. Fica a contradição de um sistema que elabora mecanismos de manutenção de uma ordem dominante e de exploração em um mesmo compasso de possibilitar caminhos para uma postura política reivindicatória que eleva o acirramento da luta de classes.

2.4 Proteção Social à brasileira e a construção do Sistema Socioeducativo ao Adolescente em 2006

Como vimos na seção anterior, o Estado de Bem-Estar foi o precursor de uma política social mais elaborada que levou a esfera pública a assumir responsabilidades perante as demandas sociais em tempos difíceis. Todavia, o *Welfare State* não foi homogêneo e, a partir de modelos distintos transformou os direitos de cidadania e a política social por toda a Europa e Estados Unidos. Nos países em desenvolvimento, de capitalismo emergente, a realidade foi antagônica. Não vivenciamos aqui uma construção de Estado de Bem-Estar nem durante o período imperial, tão pouco na república durante o século XX.

A aproximação ao modelo de Estado de Bem-estar dos países do Norte chega ao Brasil somente a partir da Constituição Federal de 1988, que define os direitos de cidadania e as bases para o seu acesso por parte de toda a população. É esta construção que veremos nesta seção, introduzindo ainda, a centralidade desta tese que é o sistema socioeducativo ao adolescente.

É consenso no debate crítico sobre a proteção social, de que a política social enquanto categoria social, política e econômica, apresenta contradições em sua compreensão, pois, representando ser a resposta do Estado frente às expressões da questão social⁵⁵, a partir da relação capital explorador e trabalho explorado entre classe burguesa e proletária, se manifesta tanto pelas concessões e doações de uma classe dominante que busca amenizar conflitos dos trabalhadores, quanto pelo sucesso das lutas operárias (BEHRING; BOSCHETTI, 2007; PIANA, 2009).

As políticas sociais e a formação de padrões de proteção são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING & BOSCHETTI, 2007, p. 51).

Neste sentido, a política social, de forma antagônica representa em suas manifestações “protetivas” tanto os interesses econômicos dominantes (estes com maior preponderância) quanto os interesses da classe trabalhadora (que ainda

⁵⁵ A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre proletariado e burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção, mais além da caridade e repressão (IAMAMOTO; CARVALHO, 2011, p. 83-84).

vivencia momentos de avanços e retrocessos no que diz respeito aos seus direitos de cidadania). A construção da política social, segundo Piana (2009) se expressa na formação dos Estados-nações na Europa do século XIX, chegando ao Brasil de forma mais tardia, formatando-se em um mister de proteção pública e filantropia, distante do ideal de universalidade e dignidade.

Partindo dos pressupostos históricos da política social brasileira, é possível inferir que até o final da penúltima década do século XIX não existia nenhuma legislação ou programa de apoio, auxílio ou proteção aos mais necessitados. Mesmo após o fim (legal) da escravidão no Brasil, a população negra encontrou dificuldades de se inserir no então novo mercado de trabalho brasileiro.

Este passa a ser ocupado pela população branca local e pelos primeiros imigrantes que chegam ao Brasil neste período. Com esta dinâmica de desigualdade e injustiça, a urbanização brasileira se desenvolve em meio às desigualdades territoriais, de renda e de condições dignas e indignas de vida. Ainda assim, nada foi feito pelo Estado em termos de legislação social.

A política social brasileira nasce e caminha a passos curtos, apresentando sua primeira manifestação em 1888 com a formação de uma caixa de socorro para a burocracia pública (BEHRING; BOSCHETTI, 2007) que constituía em um fundo de emergência para alguns segmentos de trabalhadores. Ainda segundo as autoras, em 1889, funcionários da Imprensa Nacional e ferroviários conquistam o direito à pensão e a férias de 15 dias. Estas conquistas somadas à caixa de socorro deram as bases para a primeira estrutura da previdência social brasileira.

Para a infância e adolescência (ou menoridade para a época), publica-se em 1891, o Decreto nº. 1313, de 13 de janeiro, que regulamenta o trabalho para menores a partir dos 12 anos (BRASIL, 1891). O decreto responsabiliza o Estado na fiscalização em face das fábricas que possuíam força de trabalho infantil. O trabalho abaixo dos 12 anos era permitido somente na forma de aprendizagem, e também se concretizava no espaço fabril.

Para Behring e Boschetti (2007), este decreto não foi cumprido. Para as autoras, a construção e a materialização de leis sociais eram momentos politicamente desarticulados, mantendo um distanciamento entre a intenção de melhorar a situação da população e o gesto propriamente dito de efetivar esta melhoria.

Já nos primeiros anos do século XX, com a industrialização brasileira em ascensão, emergem no país as primeiras organizações trabalhadoras como os

sindicatos que representam demandas rurais e industriais. As inspirações anarquistas e socialistas trazidas pelos imigrantes europeus foram importantes influenciadoras no direito de organização sindical no Brasil.

Nota-se que o trabalho nos primórdios do capitalismo brasileiro foi central para as reivindicações de trabalhadores, para as primeiras manifestações operárias e camponesas e para a concessão ainda resistente de direitos sociais para os trabalhadores – jornada de trabalho até 12 horas em 1911 (não cumprida) e regulação dos acidentes de trabalho em 1917 sob viés policial, onde o indivíduo acidentado era responsável pelo acidente.

Conforme já exposto no capítulo 1, foi neste período que o Estado assume uma forma de assistência à infância pobre pelas vias da institucionalização total e preparação para o trabalho formal. O trabalho informal era considerado vadiagem e imoral. Somente o trabalho reconhecido pelos valores conservadores tinha validade na sociedade da época. Esta ação institucionalizadora não era reconhecida necessariamente como política de proteção social, mesmo que o discurso fosse voltado para a “proteção de menores”.

A partir da década de 1920, considerando a importância estratégica dos trabalhadores ferroviários e marítimos e as pressões da classe trabalhadora da época, promulgou-se a Lei Eloy Chaves em 1923 que instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Behring e Boschetti (2007) explicam que estas categorias profissionais foram favorecidas com o novo direito social, considerando ser espaços economicamente importantes para a exportação de café que representava expressivo percentual do PIB brasileiro. Ainda nos anos de 1920 surgem os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) que formatam a embrionária previdência social brasileira.

Em 1927, como já exposto, promulga-se o primeiro Código de Menores de base conservadora, moral, corretiva e punitiva. O Código se inspira nos movimentos internacionais de proteção à criança, como a Declaração dos direitos da Criança de 1924, publicada pela extinta Liga das Nações. Esta base, para além da institucionalização, favoreceu ainda a exploração do trabalho infantil sob as condições do trabalho escravo.

Segundo Zanella (2018), entre a década de 1930 a 1945, crianças de 09 a 11 anos do Distrito Federal foram transferidas para fazendas para trabalhar. As

condições de trabalho eram das mais degradantes e estas crianças não tinham acesso à escola e a uma vida digna nos espaços onde moravam.

Por uma década, as crianças foram submetidas a uma escolaridade precária e a uma educação baseada em longas jornadas de trabalho agrícola e pecuário (sem remuneração), ao cárcere, a castigos físicos e a constrangimentos morais em fazendas de membros da cúpula da Ação Integralista Brasileira (AIB), declarados adeptos do nazismo (ZANELLA, 2018, p. 307).

Reparem que, enquanto trabalhadores, as lutas sociais passaram a conquistar direitos, mesmo em meio às dificuldades de suas implementações, enquanto a situação criança brasileira ficou relegada à violência moral, física e psicológica das políticas punitivas do Estado, da filantropia e da sociedade burguesa. Neste período, os adultos se tornavam, paulatinamente, sujeitos de direitos, já as crianças, objetos sem voz e sem vez. A fragilidade por tamanho, cor de pele, classe social, perfil familiar e idade foram fundamentais para cercear um lugar de fala que pudesse propiciar maior qualidade nas primeiras ações de assistência a estes “menores”.

Essa realidade se configura na forma com a qual o Estado brasileiro compreendeu e regulou os primeiros direitos de cidadania neste território: o corporativismo e a fragmentação a partir das condições e relações de trabalho. Neste período, que se inaugura na década de 1930 e vai até 1943, só tinha acesso aos primeiros direitos trabalhistas, inspirados no modelo europeu de auxílio doença, pensão, assistência à maternidade e atendimento de saúde quem tivesse registro em carteira. Estes direitos foram regulados, segundo Behring e Boschetti (2007) pelo Ministério do Trabalho, criado em 1930, que criou em 1932, a Carteira de Trabalho e em 1943, a CLT.

Somente tinha acesso aos direitos de cidadania do Estado social corporativista brasileiro, os trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho comprovadamente pela Carteira de Trabalho. Neste sentido, crianças e adolescentes, mulheres, idosos, pessoas com deficiência e demais pessoas que viviam na informalidade, não acessavam os direitos de cidadania mesmo comprovando privações e outras formas de violência.

Quanto ao sistema educacional, em 1930 criou-se o Ministério da Educação, porém, esta política, não foi valorizada conforme necessário. O Brasil vivia um índice elevado de analfabetismo, que chegava à 60% da população. As diferenças

entre as classes sociais também interferiram no acesso ou não e na qualidade (ou precariedade) de uma formação escolar que pudesse formar cidadãos dignos, e os baixos investimentos públicos tencionavam ainda a precarização da educação nacional (SAVIANI, 2008).

Em relação à saúde, o Estado passa a interferir também na década de 1930. O Ministério da educação acolhe neste período, a saúde. O atendimento de saúde pública passa a ser regulado de acordo com a condição do trabalhador formal. Aqueles que não possuíam registro em carteira ficavam de fora da cobertura. Ao mesmo tempo, a população economicamente abastada possuía atenção na saúde privada, enquanto os mais pobres, dependiam do atendimento filantrópico gratuito não universal (BRAVO, 2009).

A assistência social consiste na política pública mais tardia. Até 1988, suas ações eram baseadas na caridade mediante a filantropia social e religiosa e paternalistas enquanto manter cidadãs e cidadãos pobres tutelados por um Estado populista que associava o social ao trabalho. A intervenção estatal na Assistência Social inicia em 1938 com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social.

O acesso não era universal, somente os considerados mais vulneráveis eram atendidos (YAZBEK, 2009). Enquanto instituição de assistência, temos a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942 voltada ao atendimento aos familiares dos combatentes brasileiros que lutaram na Itália na Segunda Guerra Mundial. Após a guerra, a LBA passa a ser central na formação da assistência social brasileira, ainda presa no clientelismo e paternalismo.

Enquanto as políticas sociais (previdência, saúde e educação) avançam na construção de suas identidades, a assistência à infância fica engessada na restrita visão de institucionalização de menores, proteção pelo trabalho no ideal moral de dignidade, correção dos considerados delinquentes mediante ações violentas e punitivas. Além da violência física e psicológica, a relação da educação e do trabalho com a punição mais acentuou a desproteção de crianças e adolescentes pelo Estado, ao invés de qualificar o desenvolvimento deles. Em relação às famílias destes “menores”, a ação do Estado se pautava no ajuste e (re) funcionalização do papel familiar que a esfera pública e religiosa entendiam ser o mais adequado para os pobres considerados desajustados.

Após a queda de Vargas e a chegada da década de 1950 e 1960, observamos, segundo Behring e Boschetti (2007), um acirramento das lutas sociais,

ampliação de partidos políticos com novas ideologias e interesses. Em 1953 o Ministério da Saúde e Educação são separados, a previdência social avança nos anos de 1960 com a criação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) e a regulamentação da previdência rural.

Com o golpe militar em 1964, instaura-se no país um novo momento para a política social sob as bases da modernização conservadora em meio as ondas de repressão e violência que marcaram os 20 obscuros anos de chumbo.

É sabido que a política econômica do regime militar favoreceu apenas o aumento da concentração de renda, nivelando a pobreza, a miséria, a injustiça e a desigualdade social, e as medidas para aprimorar a política social voltaram-se para a centralização do poder político e militar da época, favorecendo a classe dominante, que detinha influência na esfera estatal. Para recordar, esta influência e poder dominante foi chamada por Paulo Netto (2011b) de autocracia burguesa.

No campo da previdência social, o controle popular frente a esta política perde legitimidade a partir da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966. Ao mesmo tempo que o Estado passa a ter mais controle sobre a previdência, amplia-se a cobertura desta para os trabalhadores, como empregadas domésticas, jogadores de futebol e autônomos. Criou-se ainda em 1974 a Renda Mensal Vitalícia (RMV) no valor de um salário, voltada às pessoas idosas pobres não aposentadas que comprovassem o mínimo de um ano de contribuição (BEHRING; BOSCHETTI, 2007). A RMV foi extinta em 1995, mas o governo federal ainda transfere o valor correspondente a beneficiários remanescentes. Ao total ainda existem 99.721 beneficiários da RMV (MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SAGI, 2019).

Segundo Behring e Boschetti (2007), em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social, incorporando a LBA, a FUNABEM, a Central de Medicamentos e a Dataprev (responsável pela produção de dados da previdência brasileira). Essa junção de saúde, previdência e assistência social criou um ministério complexo que abarcava políticas sociais distintas visando interesses econômicos privados, como a indústria de medicamentos e produtos hospitalares.

Nessa associação entre previdência, assistência e saúde, impôs-se uma forte medicalização da saúde, com ênfase no atendimento curativo, individual e especializado, em detrimento da saúde pública, em estreita relação com o incentivo à indústria de medicamentos e equipamentos médico-hospitalares, orientados pela lucratividade (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 137).

Enquanto o Estado ampliava a saúde e a previdência social, a assistência social foi a que possuiu menor avanço no regime militar, voltada apenas às ações da LBA e de entidades conveniadas para a execução de ações, configurando ainda os traços clientelistas e paternalistas de um Estado que custou a compreender a área social como direito de cidadania. Somada esta modernização conservadora de expansão da política social, o Estado investe na política habitacional, visando expandir a construção civil, gerando mais empregos e rendimentos a partir da aquisição da casa própria.

Para Draibe e Aureliano (1989), a política habitacional apresentou traços de existência na década de 1940, com a criação da Fundação da Casa Popular em 1946. Efetivamente, a habitação enquanto política social, se expande durante o regime militar, com a implementação do Sistema Financeiro de Habitação (SNF) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), sendo os investimentos oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), os depósitos nas cadernetas de poupança, além da criação do Programa Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Esta estratégia de poupança forçada favoreceu o uso dos depósitos para o investimento na habitação.

Em termos de avanços em políticas sociais, o regime militar não avançou mais que o mencionado até aqui. Para as crianças e adolescentes (os menores), o regime tinha a FUNABEM e as FEBEMs que conflitavam entre a proposta protetiva e corretiva e a violência institucional frente aos menores considerados delinquentes e órfãos. A partir de 1979, emerge por meio do novo Código de Menores, a situação irregular.

A partir da leitura de Lessa (2013) e Zanella (2018), fica evidente que o modelo assistencial infanto-juvenil do *Welfare State* europeu foi tão perverso quanto o modelo institucional assistencial-corretivo brasileiro. Na Europa, crianças e adolescentes institucionalizados eram destituídos do poder familiar sem prévio aviso e deportados para países colonizados pela Inglaterra e outros para ocuparem a força de trabalho explorado ou escravo. Para Zanella (2018) o Estado de Bem-Estar oferece a ideia de salvação da infância a partir do afastamento de crianças e adolescentes da convivência familiar, comunitária e territorial, já que eram levadas para países totalmente estranhos às suas origens.

No Brasil, o modelo de salvação da infância para a ordem social segue os mesmos moldes institucionais estrangeiros, todavia, mantendo estes “menores

irregulares” em solo brasileiro. Contudo, o tratamento cotidiano divergia do proposto nos planos e projetos institucionais, conforme é possível resgatar no primeiro capítulo deste trabalho. Para além da institucionalização de menores e ações precárias para aquelas que ainda viviam com seus familiares ou responsáveis, crianças, filhas de militantes contrários ao regime militar, tiveram tratamento tão selvagem e brutal quanto adultos torturados nos porões da ditadura.

Eles foram sequestrados e escondidos em centros clandestinos de repressão política da ditadura militar brasileira (1964 – 1985). Afastados de seus pais e suas famílias ainda crianças, foram enquadrados como “elementos” subversivos pelos órgãos repressivos e banidos do país. Foram obrigados a morar com parentes distantes, a viver com nomes e sobrenomes falsos, impedidos de conviver, crescer e conhecer os nomes verdadeiros de seus pais. Foram, enfim, privados do cuidado paterno e materno no momento mais decisivo e de maior necessidade, que é justamente a infância (SÃO PAULO, 2014, p. 11).

O exílio marcou a vida de muitas crianças que tiveram suas infâncias roubadas, em alusão ao título do documento elaborado em 2014 pela Comissão da Verdade de São Paulo “Rubens Paiva”, da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. A violência foi tamanha que, crianças nasciam em prisões da ditadura e lá permaneciam. Nesta época, não havia idade mínima para ser presa, crianças ainda geradas no ventre de suas mães já eram presas e lá permaneciam.

Muitas das crianças que aqui tratamos, filhas de militantes políticas(os) sequestradas(os), foram mantidas em cárceres clandestinos, nascidas em cativeiros, torturadas ou ameaçadas de serem submetidas a torturas, algumas foram arrancadas dos braços de suas mães, impedidas de serem amamentadas e afagadas, outras chegaram a ser torturadas mesmo antes de nascer, ou assistiram às torturas em seus pais ou, então, viram os pais serem assassinados. Quase todas eram filhas e filhos de mulheres militantes políticas [...]O absurdo da ditadura produziu, ainda, o absurdo de prender e banir crianças, fichando-as como subversivas, considerando-as “perigosas à segurança nacional”. Elas cresceram e se formaram fora do país. É o caso dos meninos criados pela “tia” Tercina Dias de Oliveira, militante do movimento guerrilheiro na área do Vale da Ribeira (SP): Ernesto Carlos Nascimento (nascido em 1968), aos 2 anos de idade foi preso, em 1970, pelos agentes do DOPS, em São Paulo; Zuleide Aparecida do Nascimento (nascida em 1965) estava com 4 anos e 10 meses; Luis Carlos Max do Nascimento, irmão de Zuleide, nascido em 1963, com 6 anos e 7 meses de idade; e Samuel Dias de Oliveira tinha quase 9 anos. Todos foram banidos do Brasil sob alegação de que eram elementos perigosos e inimigos do Estado (SÃO PAULO, 2014a, p. 14).

Figura 12 – Crianças fichadas pelo DOPS⁵⁶



Fonte: Sanches, 2014, sem paginação.

Essa breve passagem se mostra importante para reafirmar as atrocidades cometidas pela ditadura militar com todas as pessoas que se voltaram contra sua proposta de ordem pela repressão. Além dos movimentos contrários, o regime agiu de forma cruel com pessoas inocentes como centenas de crianças e adolescentes que, tendo suas infâncias gravemente violadas, buscaram sobreviver a este período histórico para relatarem as suas histórias. Que nunca esqueçamos o que uma ditadura militar é capaz para defender ideologias e interesses dominantes. Em tempos de um governo que, em poucos meses vem ampliando a censura, as violações de direitos, a desproteção social e o autoritarismo desmedido, faz-se importante reaver a história para que ela não se repita.

Voltando aos aspectos da política social, ela vai se reconfigurando conforme o regime militar entra em crise. Relembrando rapidamente passagens do primeiro capítulo, ao final da década de 1970, o sistema capitalista entra em uma nova crise, agora pela alta dos preços dos barris de petróleo pela Arábia Saudita. Concomitantemente à crise, a economia brasileira entra em colapso e o milagre econômico se torna uma tragédia econômica, com aumento da inflação, do desemprego, da pobreza, da mortalidade infantil e da criminalidade. As políticas sociais modernizadas sob as bases conservadoras não conseguiam suprir as

⁵⁶ Departamento de Ordem Política e Social – fundada em dezembro de 1924 e extinta em março de 1983, sua função era a de manter a ordem militar no país, sendo bastante utilizada durante o Estado Novo (1937-1946) e a Ditadura Militar (1964-1985).

demandas da população, enfraquecendo de vez, o regime militar, ampliando movimentos pró-redemocratização, até a sua culminância em 1986 com a última eleição indireta e 1987 com a Assembleia Nacional Constituinte.

Ao mesmo tempo que avançava uma constituinte voltada à formatação de direitos de cidadania nunca antes vista na história brasileira, na esfera internacional, a onda neoliberal ganhava forma como uma resposta à crise do Estado de Bem-Estar. Segundo Anderson (1995), a construção do modelo neoliberal começou antes mesmo de pensar em sua possível efetivação, datando de 1944 com a publicação da obra de Hayek – “O Caminho da Servidão”.

Foi um movimento de resistir ao avanço do socialismo e dos ideais que feririam o modelo considerado natural das economias liberais, como a estabilidade monetária, o livre mercado, a competitividade, defesa da propriedade privada e liberdade individual. Com a crise do capital na década de 1970, os defensores do neoliberalismo viram a brecha necessária para semear a nova ideologia política, social e econômica.

A proposta neoliberal, como veremos mais a fundo nos próximos capítulos, favorece o mercado e alta lucratividade em detrimento da gestão da desigualdade social. Em outras palavras, o Estado se manteria forte, mas no combate das forças sindicais, deixando livre o caminho para o mercado reconstruir sua autorregulação, contendo os gastos sociais.

Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras, isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas (ANDERSON, 1995, p. 10).

Sobre a contenção dos gastos sociais, o ideário neoliberal se mostrou nefasto quanto à política social. No Brasil, pela primeira vez, a partir da Constituição Federal de 1988 estabelecem-se as bases para um Estado de Bem-Estar⁵⁷, de

⁵⁷ Afirmamos que o Brasil se aproximou de efetivar um Estado de Bem-Estar ao detalhar nos artigos 5º e 6º da Constituição Federal, direitos fundamentais e sociais, respectivamente, indicando o Estado como um dos responsáveis pela proteção social. Configura-se propostas para políticas sociais de experiências internacionais como a seguridade social, contemplada pela Assistência Social, Saúde e Previdência Social, educação pública, direito à moradia por meio de políticas habitacionais, taxação de grandes fortunas com vistas e garantir justiça social no pagamento de tributos pela população. Todavia, o avanço neoliberal corroeu as bases de um *Welfare State* à brasileira.

garantia de direitos de cidadania pelas políticas sociais, entretanto, o avanço neoliberal nos países capitalistas centrais e suas medidas de reestruturação políticas, sociais e econômicas recaem sobre a recém-nascida proteção social brasileira, minando-a antes mesmo de sua implementação.

O resultado foi a manutenção de uma dinâmica de política social paternalista, fragmentada, paliativa, de gestão da pobreza, orientadas no campo da correlação de forças entre mercado e proteção social que disputam a manutenção de necessidades básicas ou pela via da proteção do Estado ou do mercado que entende ser capaz de prover as necessidades sociais com dignidade.

Não obstante, as políticas sociais brasileiras sempre tiveram um caráter assistencialista, paternalista e clientelista, com o qual o Estado, por meio de medidas paliativas e fragmentadas, intervém nas manifestações da questão social, preocupado, inicialmente, em manter a ordem social. São elas formatadas a partir de um contexto autoritário no interior de um modelo de crescimento econômico concentrador de renda e socialmente excludente (PIANA, 2009, p. 38).

Podemos inferir que a proteção social brasileira, por se formar tardiamente numa conjuntura nefasta e individualista, emerge condenada ao fracasso e à manutenção da injustiça e desigualdade social, refletindo assim, no atendimento ao adolescente autor de ato infracional e nas medidas socioeducativas que o responsabiliza por este ato.

Até 1990, o atendimento ao adolescente autor de ato infracional não se configurava nos moldes de ações pedagógicas e socioeducativas que pudessem oportunizar momentos de reflexão e de construção de novos projetos de vida. O processo histórico de institucionalização para correção via punição protagonizou em todo o século XX a responsabilização legal frente ao menor – antes delinquente, depois, em situação irregular.

Mais de um século de ações punitivas e violadoras da dignidade humana no Brasil, cristalizaram o estigma do “menor problema”, cujo atendimento institucional, com severidade e rigor deveria colocar este mesmo na linha, perpetuando esta visão de “educação” até o tempo presente.

Por mais que tenhamos um Estatuto da Criança e do Adolescente e um Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE) com um discurso humanista e democrático, a mentalidade profissional se conflita com as novas normativas, orientações, diretrizes e princípios, destacando a premissa que a visão e ação

humana não acompanha ao mesmo compasso os avanços teóricos, técnicos, normativos e legais. Ao mesmo compasso, as próprias instituições públicas não respeitam com efetividade o que elas mesmas construíram. Há um árduo trabalho pela frente.

Caminhando em nossas reflexões, para falarmos sobre a emergência do SINASE é preciso resgatar as mudanças de concepção que envolve a adolescência e as autorias de ato infracional. Os Códigos de Menores de 1927 e 1979 alimentaram vários estigmas preconceituosos em relação à adolescência dos estratos mais pobres da sociedade.

Atribuições de vândalos, delinquentes, trombadinhas, marginais, irregulares, dentre outras, se tornaram palavras-chave para a compreensão via senso comum, via instâncias e atores mais conservadores da sociedade atual, da adolescência autora de infração penal, dificultando uma concepção mais moderna e coerente ao dispositivo jurídico e humanista.

Com o Estatuto da Criança e do Adolescente, a nova definição jurídica inaugura a figura do adolescente, sujeito de direito, que deve ser responsabilizado por medidas socioeducativas quando cometem algum tipo de **ato infracional** (grifo nosso). A concepção de ato infracional intenciona substituir e romper os estigmas da menoridade, da delinquência e da irregularidade.

No ordenamento jurídico brasileiro, ato infracional é descrito como a prática de um crime ou contravenção penal (vide artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente). O que diferencia o crime da contravenção é o nível de gravidade do ato cometido pela pessoa, exigindo medidas jurídico-penais específicas.

Para Foucault (2011) as expressões se diferem no tratamento jurídico que é dado à cada pessoa. Enquanto que, pela esfera da delinquência, o sujeito tem sua vida vigiada a todo tempo, estando sua reputação e direito de viver em sociedade destruídas pela moral e pela justiça de um tempo histórico, a ideia de infração traz leveza e possibilidades de uma reconstrução da vida social e pessoal, com o perdão da justiça e dos valores de uma sociedade.

Para o adulto que comete crime ou contravenção existem diferenciações no tempo de pena e nos trâmites processuais. Já no caso de adolescentes, o tempo da medida variará de acordo com o desenvolvimento deles nas medidas aplicadas pelo juiz. A única direção técnica que versa sobre a relação ato infracional e medida aplicável está no Artigo 112, Inciso II, § 1º “A medida aplicada ao adolescente levará

em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração” (BRASIL, 2019, sem paginação).

Fora este parágrafo do Estatuto, não há outro parâmetro concreto que oriente os juízes/as a aplicarem medidas socioeducativas compatíveis com a gravidade do ato cometido. Este parâmetro parte mais do bom senso (ou da falta dele) e da subjetividade de cada magistrado/a que sentencia o adolescente a uma liberdade assistida ou internação (por exemplo). O que o Estatuto coloca é que nenhuma medida poderá ser cumprida por menos de 6 meses ou mais de 3 anos a depender da medida e salvo algumas ressalvas que deverão ser argumentadas de forma técnica e juridicamente convincente.

Volpi (2015) destaca que, muitas das decisões judiciais se voltam nos aspectos morais e conservadores que alimentam a criminalização da pobreza e punição por ela mesma aos adolescentes, geralmente pobres e negros. Esta proposta moral disfarçada de ordenamento jurídico é uma das responsáveis pelo descontrole e estímulo do Estado sobre a violência e criminalidade juvenil, que acentuam a injustiça e a desigualdade ao invés de reduzi-la ou eliminá-la (o que é impossível no capitalismo de ordem neoliberal).

As medidas são aplicadas aos adolescentes com idade entre 12 anos completos a 18 anos incompletos, estendendo-se, em casos específicos, a jovens de até 21 anos⁵⁸. Em contrapartida, a depender do ato e dos antecedentes do adolescente, o Ministério Público pode atribuir a remissão ao adolescente (Artigo 126), que seria a extinção e arquivamento do processo antes de seu julgamento.

Um avanço quanto a regulamentação das medidas socioeducativas é a intenção de ruptura com o modelo menorista e irregular de aplicar a lei a partir da conduta antissocial do adolescente. A concepção de ato infracional e medida socioeducativa estabelecida pelo Estatuto, reconhecem que os adolescentes podem cometer atos infracionais e que cabe à justiça julgar o ato e aplicar a medida correspondente.

⁵⁸ Esta extensão de idade se dá devido à morosidade do poder judiciário que, julga processos de ato infracional cometidos por adolescentes, considerando a idade destes no momento do ato cometido, anos mais tarde ao fato. O Artigo 104, parágrafo único do Estatuto dispõe sobre esta prerrogativa. Nestes casos, o poder judiciário, por meio de juiz, defensor do adolescente e Ministério Público, avaliam a situação do jovem na data de julgamento do processo antes de aplicar uma medida socioeducativa para estes jovens que já passaram dos 18 anos.

Diferente do que o senso comum entende, a partir da leitura de Silva (2011), a socioeducação não é o sinônimo de impunidade. O ato infracional identifica o adolescente que entrou em conflito com a lei por atos ilícitos. A aplicação da medida é a proposta sancionatória que vai responsabilizar penalmente o adolescente pelo ato cometido e a execução do atendimento socioeducativo deve apresentar uma perspectiva pedagógica que promova novas possibilidades do adolescente se distanciar das esferas da criminalidade. Observem que existe uma diferença entre a natureza da medida e sua finalidade.

Sobre a natureza da medida socioeducativa,

[...] é de conteúdo coercitivo, sancionatório e punitivo, argumentando que o ato infracional é que justifica a aplicação das medidas socioeducativas, haja vista que são medidas impostas pelo Estado, não depende da vontade do adolescente nem dos familiares. Além disso, sua natureza é ligada à violação de uma regra jurídica devidamente normatizada pelo Código Penal. É inegavelmente sancionatória, punitiva, ou seja, retributiva, porque tem conteúdo de controle sociopenal, no qual o Estado intervém sobre a pessoa do infrator, coíbe, persuade e penaliza (SILVA, 2011, p. 168).

Contudo, a sanção não pode ser materializada vazia de sentido e de provocação ao adolescente que comete ato infracional. “A natureza (essência) e a finalidade (objetivo) das medidas socioeducativas simultaneamente integram-se, prolongam-se e são decorrentes do direito penal juvenil, que regulamenta o ato infracional como de natureza criminal (e não civil), antijurídica (e não social)” (SILVA, 2011, p. 170). Desta forma, cabe reforçar que a proposta pedagógica das medidas socioeducativas para o adolescente se dá mediante o reconhecimento de sua condição peculiar de desenvolvimento, cuja medida socioeducativa, se executada a partir do primado dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana, poderá surtir impactos consideráveis na formação humana e cidadã do adolescente. O adolescente, nestas condições, sofre a responsabilização penal e criminal pelo ato, mas a sua reparação e responsabilização se dará sobre circunstâncias distintas daquelas aplicadas aos adultos pelo sistema prisional.

A partir destas premissas, o Estatuto apresenta a possibilidade de aplicação de seis medidas socioeducativas que se elencam desde a mais branda à mais gravosa, como ilustraremos a seguir.

Quadro 5 – Medidas Socioeducativas, segundo o Estatuto

Artigo	Medida Socioeducativa	Características	Tempo de cumprimento
115	Advertência	A advertência consistirá em admoestação verbal, que será reduzida a termo e assinada.	Não se aplica
116	Obrigação de reparar o dano	Em se tratando de ato infracional com reflexos patrimoniais, a autoridade poderá determinar, se for o caso, que o adolescente restitua a coisa, promova o ressarcimento do dano, ou, por outra forma, compense o prejuízo da vítima. Parágrafo único. Havendo manifesta impossibilidade, a medida poderá ser substituída por outra adequada.	No Estatuto não consta prazo, podendo este ser acordado em juízo.
117	Prestação de Serviços Comunitários (P.S.C.)	A prestação de serviços comunitários consiste na realização de tarefas gratuitas de interesse geral junto a entidades assistenciais, hospitais, escolas e outros estabelecimentos congêneres, bem como em programas comunitários ou governamentais. Parágrafo único. As tarefas serão atribuídas conforme as aptidões do adolescente, devendo ser cumpridas durante jornada máxima de oito horas semanais, aos sábados, domingos e feriados ou em dias úteis, de modo a não prejudicar a frequência à escola ou à jornada normal de trabalho.	Não pode exceder a 6 meses.
118	Liberdade Assistida (L.A.)	A liberdade assistida será adotada sempre que se afigurar a medida mais adequada para o fim de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente. A autoridade designará pessoa capacitada para acompanhar o caso, a qual poderá ser recomendada por entidade ou programa de atendimento.	A liberdade assistida será fixada pelo prazo mínimo de seis meses, podendo a qualquer tempo ser prorrogada, revogada ou substituída por outra medida, ouvido o orientador, o Ministério Público e o defensor.
120	Semiliberdade	O regime de semiliberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas, independentemente de autorização judicial. São obrigatórias a escolarização e a profissionalização, devendo, sempre que	A medida não comporta prazo determinado aplicando-se, no que couber, as disposições relativas à internação.

		possível, ser utilizados os recursos existentes na comunidade.	
121	Internação	A internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.	A medida não comporta prazo determinado, devendo sua manutenção ser reavaliada, mediante decisão fundamentada, no máximo a cada seis meses. Em nenhuma hipótese o período máximo de internação excederá a três anos.

Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva (2019) a partir de Brasil (2019, sem paginação).

No que se refere à internação, o Artigo 108 dispõe sobre a internação provisória, isto é, aquela em que o adolescente aguarda decisão judicial sob privação de liberdade. O artigo estabelece que o adolescente não poderá permanecer mais de 45 dias sob privação sem sentença proferida por juiz responsável. Temos ainda um outro tipo de internação que é aplicada ao adolescente que descumprir reiteradamente outras medidas já aplicadas. Esta internação não poderá exceder 90 dias. Tanto a internação provisória, quanto à por descumprimento reiterado devem ser aplicadas em condições consoantes à situação dos adolescentes.

Cada medida exige um tratamento técnico, jurídico e político (diga-se política pública) que possa proporcionar ao adolescente novas possibilidades de construção social e cidadã, assumindo responsabilidades e compromissos, devendo participar ativamente da vida escolar, familiar, comunitária, ocupando espaços de cultura e lazer, acessando direitos sociais e fundamentais, desde o acesso à saúde, à profissionalização e ao trabalho e renda. Para isso, o Sistema de Garantia de Direitos, aí incluindo o Sistema Socioeducativo deve estar articulado e devidamente qualificado, caso contrário, a medida socioeducativa fracassa e o adolescente reincide no ato infracional ou comete novo ato.

Até 2006, o parâmetro que se tinha para a socioeducação brasileira estava restrita ao Estatuto da Criança e do Adolescente no seu Título III, Capítulos de I a V e suas seções. Foram precisos 16 anos de debates, discussões, propostas de ações para que nascesse no país um sistema socioeducativo que pudesse dar bases

concretas e caminhos para a execução das medidas socioeducativas. Cabe destacar que as conquistas de 2006 ainda estavam longe do ideal de comprometimento com um atendimento socioeducativo de qualidade.

O processo de construção do SINASE, disposto pela Resolução nº. 119, de 11 de dezembro de 2006 pelo CONANDA, se formata a partir dos postulados da república e da democracia, compreendendo o debate à luz das ideias que se divergem, respeitando os princípios da participação cidadã na esfera pública, a composição da sociedade civil organizada, militantes dos direitos da criança e do adolescente e análise da situação da criminalidade juvenil no Brasil. Esse momento democrático foi importante, pois, quem deu o *start* neste debate foi o CONANDA, enquanto espaço deliberativo de participação paritária. Contudo, este processo democrático e participativo se esboça em um sistema capitalista que introduz as bases neoliberais nas estruturas do Estado brasileiro, redirecionando o seu compromisso, conflitando entre as demandas populacionais e os interesses do mercado.

A configuração do SINASE também se mostrou desafiadora diante o pensamento conservador que se fortaleceu a partir do estigma da menoridade e da delinquência. Volpi (2015) destaca que, mesmo com as mudanças de nomenclatura e de reflexão acerca da adolescência e da infração penal, setores da sociedade ainda reproduzem discursos de um período histórico que deveria ter ficado para trás.

O processo democrático e estratégico de construção do SINASE concentrou-se especialmente num tema que tem mobilizado a opinião pública, a mídia e diversos segmentos da sociedade brasileira: o que deve ser feito no enfrentamento de situações de violência que envolvem adolescentes enquanto autores de ato infracional ou vítimas de violação de direitos no cumprimento de medidas socioeducativas. Por sua natureza reconhecidamente complexa e desafiadora, além da tamanha polêmica que o envolve, nada melhor do que um exame cuidadoso das alternativas necessárias para a abordagem de tal tema sob distintas perspectivas, tal como feito de forma tão competente na formulação da proposta que ora se apresenta (CONANDA, 2006c, p. 13).

Para Silva e Lehfeld (2015) o debate acerca do ato infracional passa por uma linha tênue entre moral e ética, minada pelo discurso conservador midiático, político e jurídico, que, sob os alardes da gravidade da criminalidade juvenil, reúnem adeptos à construção de penas severas e desumanas para adolescentes que cometeram infração penal.

Relacionando a ética e a moral com o ato infracional, podemos afirmar que existe uma crise ética centrada na alienação que o cotidiano impõe à sociedade, acorrentando-a ao desconhecimento, à não criticidade ou à negação de compreender e considerar o avanço das pesquisas sobre a temática em questão. “eticamente, a moral tradicional, que ainda rege o pensamento de uma parcela das pessoas, precisa ser desconstruída para dar lugar às reflexões críticas e fundamentadas sobre a questão” (SILVA; LEHFELD, 2015, p. 82).

A atuação do CONANDA enquanto conselho que representa a política pública da criança e do adolescente, com a competência de construir normatizações para a construção e aprimoramento desta política, enfrentou os desafios daquela conjuntura e lançou em 2006 a primeira versão do SINASE.

Na época foi reconhecida enquanto diretriz para o atendimento ao adolescente autor de ato infracional desde a situação processual com a apuração do ato cometido até o cumprimento da medida. A sua regulamentação somente aconteceria seis anos mais tarde, em janeiro de 2012, conforme apresentaremos mais adiante.

Artigo 2º - O Sinase constitui-se de uma política pública destinada à inclusão do adolescente em conflito com a lei que se correlaciona e demanda iniciativas dos diferentes campos das políticas públicas e sociais.

Artigo 3º - O Sinase é um conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medidas socioeducativas (CONANDA, 2006b).

O SINASE foi elaborado em uma conjuntura em que os órgãos executores das medidas socioeducativas buscavam adaptar-se aos pressupostos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Porém, no que dizia respeito à socioeducação, não havia normativa específica e mais aprofundada que orientasse o reordenamento da execução do atendimento socioeducativo. Segundo o mapeamento do CONANDA (2006c), as unidades de internação, internação provisória e semiliberdade não oferecia condições dignas de atendimento, não atendia tanto o ideal de proteção integral, tampouco as regras internacionais⁵⁹ para jovens privados de liberdade.

Havia unidades com superlotação, um contingente de adolescentes em cumprimento de medida expressivo para a época – mais de 39 mil adolescentes nas

⁵⁹ Para maiores informações, vide seção 2.5 deste capítulo.

medidas em meio aberto e fechado. Muitas unidades se adaptavam em prisões desativadas (CONANDA, 2006c). Dado o caráter estritamente punitivo e violento, nunca houve por parte do Estado, o seguimento de um paradigma que pudesse, historicamente, qualificar o atendimento ao adolescente autor de infracional. Foi preciso mais de um século para as ações do Estado pudessem se modificar de forma radical na compreensão e no atendimento a este público.

Para além da situação do sistema socioeducativo embrionário daquele período, o Brasil apresentava índices alarmantes de desigualdade social movidas pela questão de renda, baixa escolaridade, injustiça e desigualdade étnico-racial, taxas de analfabetismo, adolescentes sem oportunidades de trabalho. Parecem informações familiares, o que prova o quão pouco a situação da criança e do adolescente mudou nesta última década e meia.

O SINASE ganha destaque a partir de auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) que recomenda desafios para a qualificação do emergente sistema socioeducativo: fiscalização e monitoramento do atendimento, financiamento de qualidade que atenda as demandas (melhor gestão dos recursos existentes com vistas à sua ampliação), conhecimento das novas diretrizes legais pelos trabalhadores do sistema, ampliação do atendimento e do quadro de recursos humanos, ampliação do sistema de justiça para atender a demanda, articulação da Rede do SGD, produção do conhecimento, debate com a sociedade para a melhor compreensão do sistema e inclusão do adolescente nas políticas públicas setoriais (CONANDA, 2006c).

Neste sentido, o SINASE se orienta pelos princípios e diretrizes legais de direitos humanos e soma ainda todo o dispositivo do Estatuto da Criança e do Adolescente no que tange ao postulado da doutrina da proteção integral. Não é porque o adolescente está em cumprimento de medida socioeducativa que ele deixa de ser um sujeito de direitos. Ao contrário, os direitos de cidadania e suas garantias devem abrir espaços de acessos à proteção social para que estes adolescentes possam romper os seus vínculos com as esferas da criminalidade.

O marco legal do SINASE, dessa forma, responde aos seguintes princípios (CONANDA, 2006c):

1. Respeito aos direitos humanos;
2. Responsabilidade solidária da Família, Sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes – artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA;

3. Adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades – artigos 227, § 3º, inciso V, da CF; e 3º, 6º e 15º do ECA;
4. Prioridade absoluta para a criança e o adolescente – artigos 227 da Constituição Federal e 4º do ECA;
5. Legalidade;
6. Respeito ao devido processo legal – artigos 227, § 3º, inciso IV da Constituição Federal, 40 da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e 108, 110 e 111 do ECA e nos tratados internacionais;
7. Excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento;
8. Incolumidade, integridade física e segurança (artigos 124 e 125 do ECA);
9. Respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida, com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários – artigos 100, 112, § 1º, e 112, § 3º, do ECA;
10. Incompletude institucional, caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes – artigo 86 do ECA;
11. Garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência – artigo 227, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal;
12. Municipalização do atendimento – artigo 88, inciso I do ECA;
13. Descentralização político-administrativa mediante a criação e a manutenção de programas específicos – artigos 204, inc. I, da Constituição Federal e 88, inc. II, do ECA;
14. Gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
15. Corresponsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas;

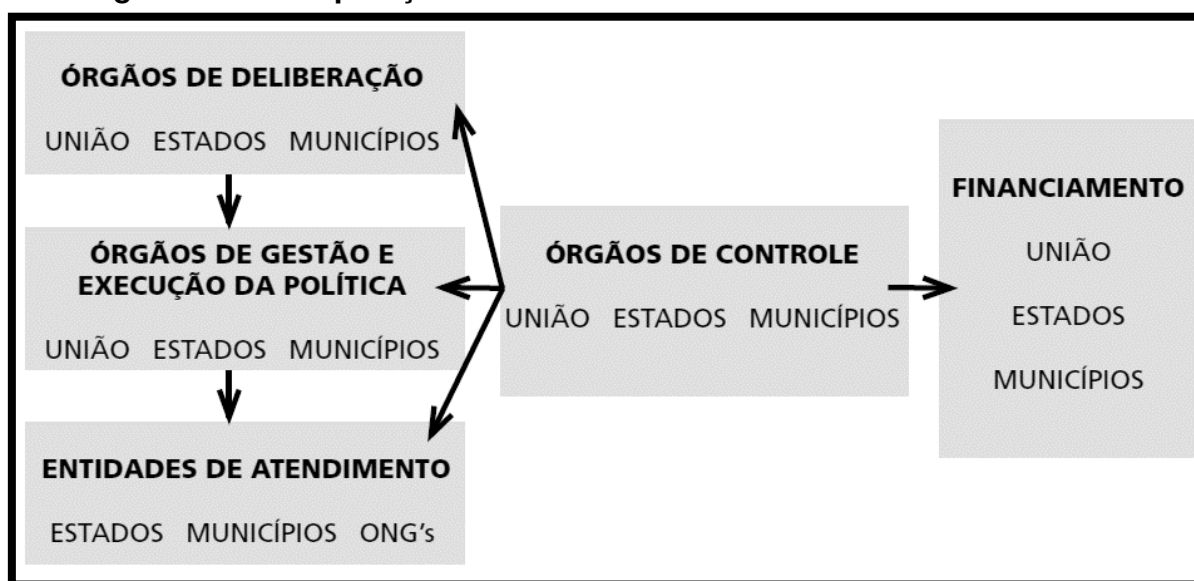
16. Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade.

O documento ainda aponta as atribuições de cada ente federado, responsabilizando União, Estados e Municípios na gestão, execução, financiamento, fiscalização e apoio técnico no sistema socioeducativo. É a primeira vez que, num contexto democrático e participativo, estabelece-se corresponsáveis para a expansão e qualificação do atendimento aos adolescentes autores de infração penal. A participação da sociedade por meio das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) também é destacada.

Como o regime de governo brasileiro se configurou nas bases da república e da democracia, é direito e dever constitucional o envolvimento do Estado, da família e da sociedade na proteção dos seus indivíduos. No que se refere à criança e adolescente, esta corresponsabilidade é princípio básico para a proteção integral. Considerando o processo histórico punitivo e violento do atendimento ao adolescente autor de ato infracional, fica expressiva a direção do Estado em reordenar e qualificar suas ações nas medidas socioeducativas, envolvendo a sociedade civil no compartilhamento destas e também no controle social.

O direito e dever de participação é um avanço após o movimento de redemocratização, mas é importante compreender que, ao longo dos últimos anos, o Estado vem delegando às OSCs, atribuições, competências e responsabilidades que deveriam permanecer na esfera pública enquanto proposta de Estado Social delineado na Constituição de 1988. Reparem que, desta forma, os ditames neoliberais começam a aparecer no atendimento socioeducativo desde a sua estruturação normativa. As medidas socioeducativas se inauguram no mesmo período histórico em que o Brasil começa a se deslocar para os caminhos do neoliberalismo. Claro que, sendo o sistema socioeducativo, de responsabilidade estatal, ele também seria reconfigurado a partir do modelo em ascensão.

Figura 13 – Composição do Sistema Socioeducativo ao Adolescente



Fonte: CONANDA, 2006c, p. 35.

Outro marco na construção do SINASE é o seu caráter pedagógico que, em tese, deve substituir o caráter punitivo e repressor por um atendimento social e educativo. Bisinoto, et. al. (2015) pontuam que o Estatuto da Criança e do Adolescente em nenhum momento conceitua ou detalha a concepção de socioeducação nas medidas de responsabilização por infração penal. Na ausência desta concepção jurídica, o SINASE de 2006, ao longo da sexta seção do documento coloca o sentido da socioeducação no atendimento em medidas socioeducativas.

No documento do CONANDA o teor pedagógico se sobrepõe à punição, propondo que cada adolescente, em sua individualidade, possua um projeto pedagógico específico que deverá ser estabelecido no Plano Individual de Atendimento (PIA). Este projeto contempla a formação escolar, as reflexões e conhecimento sobre sua situação processual, inserção em programas e projetos de esporte, cultura, lazer e profissionalização, formação cidadã, cuidados com a saúde, relações familiares além da participação dos adolescentes na gestão pedagógica do sistema socioeducativo ao qual eles estarão inseridos.

Contempla ainda a concepção de adolescência como fase peculiar de desenvolvimento, preza pela construção de uma disciplina que seja capaz de movimentar o adolescente a um protagonismo efetivo e positivo diante sua vida individual e social e reconhece a diversidade humana no público adolescente.

Esta perspectiva de trabalho volta-se para a educação social, que corresponde à uma estratégia de educação inclusiva, que resista à desigualdade e injustiça elevando sujeitos marginalizados à condição de cidadãos com posicionamento crítico, reflexivo e com poder de transformação.

A socioeducação, portanto, situa-se nesse vasto campo da educação social, apoiando-se na concepção de uma educação fortemente social, pautada na afirmação e efetivação dos direitos humanos, com compromisso com a emancipação e autonomia de cada sujeito em sua relação com a sociedade. A socioeducação se orienta por valores de justiça, igualdade, fraternidade, entre outros, tendo como objetivo principal o desenvolvimento de variadas competências que possibilitem que as pessoas rompam e superem as condições de violência, de pobreza e de marginalidade que caracterizam sua exclusão social (BISINOTO, et. al., 2015, p. 581-582).

Esta proposta encontra uma série de obstáculos para a sua plena efetivação, considerando as perspectivas “educativas” assistencialistas e ajustadoras, de participação alienante e emancipatória (ABREU, 2011). Sobre estes perfis pedagógicos que perpassam o trabalho socioeducativo, daremos mais ênfase na seção 3.3 do próximo capítulo.

Além da gestão pedagógica, o SINASE também sinaliza as condições essenciais para o atendimento nas medidas em meio aberto e fechado, como infraestrutura, material, recursos humanos e estratégias de gestão e trabalho socioeducativo particularizando cada medida estabelecida pelo Estatuto. Estabelece ainda diretrizes para a segurança nos centros socioeducativos que garantam a integridade de adolescentes e trabalhadores e que rompa com a visão de segurança repressiva dos tempos dos Códigos de Menores.

Por fim, o documento estabelece caminhos para a gestão participativa e da formação de uma comunidade socioeducativa que envolva sujeitos internos e externos do sistema socioeducativo, envolvendo ainda o debate e a construção orçamentária e o apontamento e mensuração de indicadores de monitoramento e avaliação do atendimento socioeducativo, reconhecendo que este monitoramento pode ser protagonizado por atores diretamente envolvidos no sistema socioeducativo como também os diversos conselhos de direitos que tenham aproximação e relação com a pauta da socioeducação e do ato infracional.

São inquestionáveis a relevância e a importância da construção e publicação do SINASE em 2006 e sua implementação a partir de então. As bases de

direitos humanos e as estratégias educativas que intencionam romper com os aspectos da menoridade, da irregularidade e da repressão, simbolizam um avanço moderno e humano no trato do adolescente autor de ato infracional. Seus princípios, diretrizes e eixos estruturantes de trabalho, representam o que havia de mais avançado para a época no que se refere ao atendimento humanizado, concepção de cidadania e acesso a direitos. Entretanto, o protagonista maior, responsável pela efetivação do documento brevemente discutido aqui é o mesmo que está voltado para os interesses do capital, utilizando de bases violentas, penais e genocidas para atender a acumulação de riqueza ao invés de proteger a população independente de qualquer circunstância. Falamos aqui do Estado, esfera amarrada aos ditames neoliberais e neoconservadores. Esta assertiva, que encerra esta seção, será problematizada mais a fundo nas próximas seções e capítulos.

2.5 O cenário internacional e o ato infracional: a delinquência juvenil, justiça penal e tratados internacionais⁶⁰ para jovens autores de infração penal

Até o momento, esta pesquisa apresentou as diversas contribuições dos acordos e tratados internacionais que versam sobre os direitos da criança e do adolescente na construção de legislações que foram se transformando no cenário brasileiro. É fundamental este reconhecimento, pois o Brasil é signatário de vários tratados, além da importância de situar o Brasil num contexto de mundialização do capital, o qual, organizações como a ONU, dentre outras, possuem a competência de mediar e estabelecer os laços harmônicos, pacíficos e protetivos para uma cidadania e federação globais, como Kant (2008) defendia em “A paz perpétua” em 1795.

A proposta de um tratado é incentivar, provocar e acordar Estados a seguirem os dispositivos do Direito Internacional Público, Direito Internacional Humanitário, dentre outros. O objetivo maior é que os Estados-nação possam resolver questões internamente com aparato jurídico nacional e internacional de modo a evitar a intervenção externa para a resolução de conflitos de ordem internacional ou mesmo doméstica.

⁶⁰ Registra-se aqui a importância de ter ministrado as disciplinas Ética (2018.2) e Assistência Humanitária Internacional (2019.2) no curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da UNESP/Franca para a escrita desta seção temática. A aproximação à área, os debates em sala de aula e o planejamento do conteúdo foram fundamentais para a inclusão deste tema na presente tese. Assim, fica aqui o carinho e gratidão ao Prof. Genaro Alvarenga pela oportunidade concedida e aos alunos que cursaram as disciplinas sob a minha responsabilidade.

Avelar e Avelar (2016) apontam os tratados internacionais como legislações ordinárias que se encontram abaixo da Constituição Federal, podendo ser revogadas a qualquer momento por leis posteriores, revogando também as disposições contrárias. Para ter validade em um território, os tratados devem ser retificados pelos países que os aderiram, implementando estratégias e ações para serem efetivadas.

Na esfera da criança e do adolescente, a Declaração dos Direitos da Criança de 1924, publicado pela então Liga das Nações é a pioneira no trato internacional sobre a situação da criança, levando o nosso país a formatar o Código de Menores em 1927.

Nestes 92 anos, foram vários tratados que trouxeram para cena internacional a necessidade de projetar estratégias de proteção à criança. Os processos históricos de guerras, conflitos armados, uso de crianças-soldado em guerras civis, a situação de privação, adoecimento, desnutrição, analfabetismo, mortalidade, violência e criminalidade levaram os Estados-nação a construir, pactuar e implementar políticas de proteção à infância.

Além destes fenômenos, a ausência de parâmetros jurídicos até o século XVIII e a instituição do direito penal foram provocadores de pensar e repensar formas de responsabilização penal para todos aqueles que violassem leis e direitos. Até o referido século, qualquer tratamento voltado a práticas de criminalidade era voltado à perspectiva privada da vingança (ZANELLA; LARA, 2015). A pessoa fazia justiça com as próprias mãos e as consequências eram das mais violentas.

Crianças e adolescentes não eram resguardadas da justiça privada caso cometessem algo contra outra pessoa. As medidas tomadas, além desta, eram voltadas ao recolhimento em Instituições e aplicação de penas que iriam até a máxima – pena de morte. Segundo Zanella e Lara (2015), com o passar dos séculos, movimentos internacionais reformadores trouxeram a importância de rever as ações penais em relação às crianças e adolescentes, emergindo assim, os primeiros tribunais de justiça para menores.

Estes avanços permitiram, na intenção de constituição de laços entre países a partir do direito internacional, a constituição de acordos, tratados, recomendações que pudessem unificar a direção das nações na atenção à criança e ao adolescente, com destaque para esta pesquisa, no que diz respeito ao envolvimento destes na criminalidade – alvo de preocupação de todo o globo.

A preocupação é mundial. Vários países, de todos os continentes, relatam nos últimos anos grande aflição em relação à criminalidade envolvendo adolescentes e o insucesso das políticas públicas de cada nação no resgate destes jovens das esferas delitivas. Nos países capitalistas centrais variam a redução e o aumento da criminalidade juvenil. Segundo a Comissão dos direitos da Mulher e da Igualdade dos Gêneros, do Parlamento Europeu (2007), o índice de “jovens em situação de delinquência” se elevou. Portugal sinaliza redução. Nos países emergentes, os índices também são preocupantes.

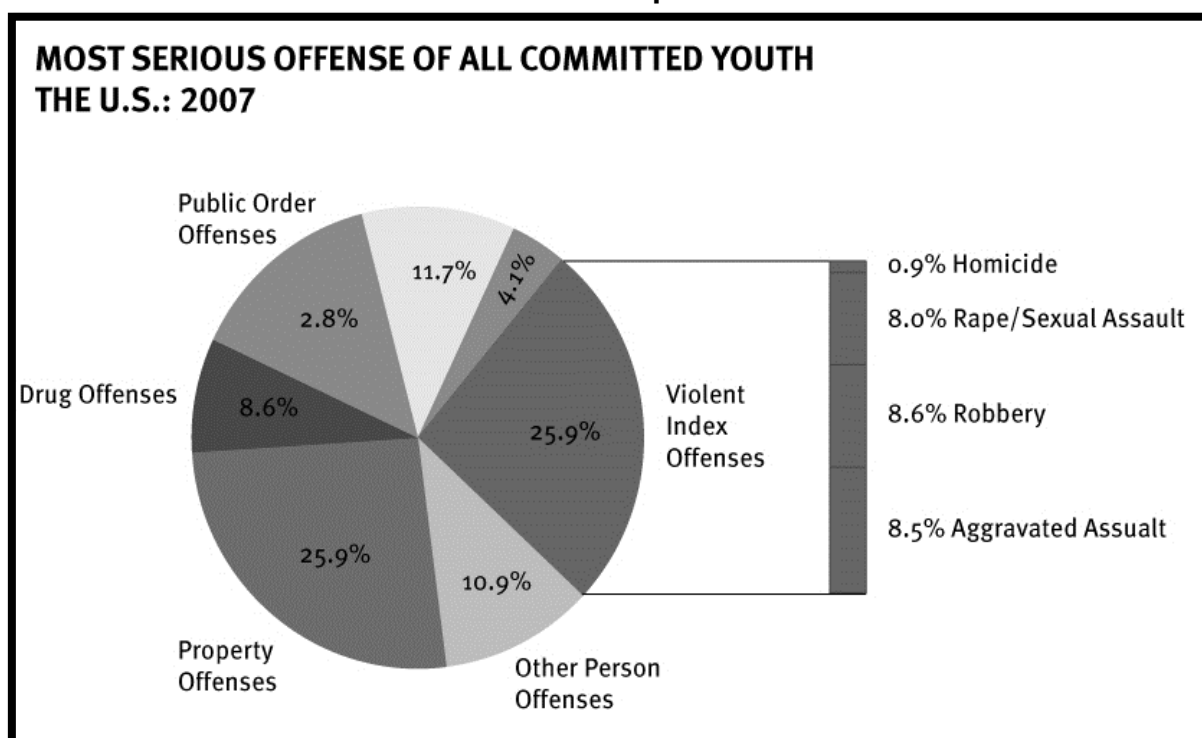
Nos Estados Unidos, por exemplo, relatórios governamentais e não-governamentais apontam que os atos cometidos por jovens são incompatíveis com as medidas impostas pelo sistema de justiça. Cada estado norte-americano tem autonomia na regulamentação da idade penal, que se inicia a partir dos 10 anos de idade, variando de 12 a 16 anos conforme mudanças de 2018. Até a pena de morte pode ser aplicada à adolescentes em alguns estados dos EUA.

Dados governamentais do Departamento de Justiça dos EUA, apontam que a privação de liberdade se desenvolve não só em centros de correção, detenção e reabilitação para jovens, mas no sistema prisional direcionado aos adultos. Em alguns casos, o abrigo entra como alternativa. Além do encarceramento, a idade penal está abaixo dos 10 anos.

O caso mais extremo é o da Carolina do Norte, onde crianças de seis anos podem ser levadas às cortes, segundo dados do Juvenile Justice GPS (Geography, Policy Practice & Statistics) [...] Há estados em que a idade mínima é de 7 anos (Dakota do Norte, Nova York, Connecticut, Massachusetts e Maryland), de 8 anos (Arizona) e 10 anos (onze deles, como Texas, Colorado e Pensilvânia). Os outros não têm um limite [...] Um levantamento publicado neste ano pela PPI (Prison Policy Initiative), centro de pesquisas voltado para justiça criminal, mostrou que há em torno de 53 mil crianças e adolescentes em unidades corretivas pelo país —os Estados Unidos têm mais de 300 milhões de habitantes. A maior parte (cerca de 18 mil) está em centros de detenção para jovens. A PPI estima que existam mais de 4.600 crianças e adolescentes em prisões para adultos no país. Desde 1999, o número vem diminuindo (apesar de algumas altas em anos específicos), como mostra outro levantamento realizado pelo centro de pesquisas, com base em dados do Departamento de Justiça (ZAREMBA, 2018, online).

Os atos infracionais de maior incidência envolveram a propriedade privada – invasões ou depredações de patrimônio, quase 26%, e o de menor intensidade é o homicídio, que não passa de 1%. Os demais atos têm variações estatísticas.

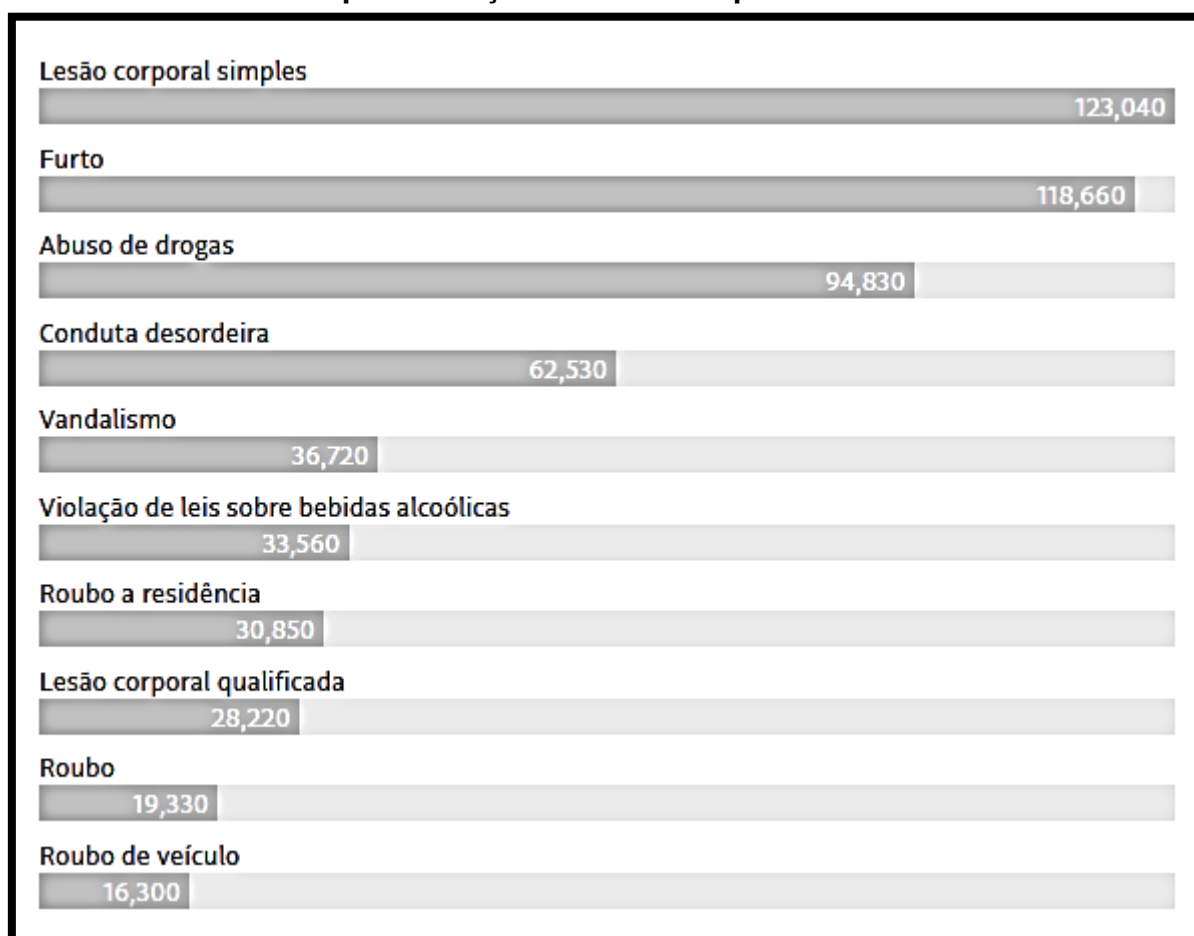
Gráfico 1 – Atos infracionais⁶¹ cometidos por adolescentes em 2007 nos EUA



Fonte: The Annie E. Casey Foundation (2011).

Os dados de infrações cometidas por adolescentes passaram por alterações nos últimos anos, mas ainda demonstram que as infrações consideradas leves são as mais praticadas em relação as mais graves. As mudanças são consideráveis no cenário estadunidense no que se refere aos crimes contra a vida praticados por adolescente. Os dados do FBI (Federal Bureau of Investigation) de 2017 não contemplam como relevantes crimes mais graves como o homicídio devido ao baixo índice ao mesmo tempo que, quando algum adolescente se envolve em crimes desta natureza, os holofotes midiáticos e políticos transformam o fenômeno em um espetáculo que assusta e gera revoltas populares sem o mínimo de reflexão e bom senso.

⁶¹ Delitos à ordem pública – 2,8%; Delitos de drogas (porte ou tráfico) – 8,6%; Delitos contra a propriedade – 25,9%; Delitos contra outras pessoas – 10,9%. O gráfico soma as infrações mais graves, consideradas violentas, totalizando 25,9%. Ao mesmo tempo, o documento especifica o que eles consideram como crimes mais violentos, sendo eles: Homicídio – 0,9%; Estupro e Assédio Sexual – 8,0%; Roubo – 8,6%; Assalto a mão armada – 8,5% (tradução nossa).

Gráfico 2 – Principais infrações cometidas por adolescentes em 2017

Fonte: FBI Criminal Report (2017) apud Zaremba (2018), online.

Neste período, a taxa de encarceramento era de 336 adolescentes a cada 100.000 habitantes. Segundo Trends Child (2017), este índice caiu para 156 adolescentes a cada 100.000 habitantes, totalizando 48.043 jovens privados de liberdade em um país com população de 327,2 milhões de habitantes. O encarceramento juvenil é alvo de severas críticas devido aos índices de abuso, violência e tortura que os adolescentes sofrem diante os demais sujeitos privados de liberdade (THE ANNIE E. CASEY FOUNDATION, 2011; TRENDS CHILD, 2017).

Vários fatores são responsáveis pela justiça penal juvenil estadunidense ainda criminalizar desproporcionalmente a situação do jovem norte-americano: o racismo institucionalizado, xenofobia, a não adesão à Convenção dos Direitos da Criança e a dificuldades de pensar em penas alternativas que possam responsabilizar o jovem de acordo com o nível de gravidade do ato cometido.

Destaca-se ainda que, diante o cenário, os EUA debatem desde 2015 a revisão da idade penal de modo a reduzir os índices de adolescentes no sistema

prisional. Os estudos científicos que vão de encontro ao pensamento foucaultiano de que as prisões mais geram sujeitos delinquentes que os recuperam também tem influenciado o governo a repensar a idade penal e as ações de responsabilização legal. O problema orçamentário do sistema prisional e a elevação de adultos encarcerados também chama a atenção para a revisão de ações. Atualmente, nos EUA se concentra a maior densidade populacional privada de liberdade do mundo, com mais de 6 milhões de adultos (ZAREMBA, 2018).

Zaremba (2018) apresenta as mudanças na alteração da maioridade penal estadunidense desde 2018. Os estados da Carolina do Norte, Carolina do Sul, Louisiana, Missouri e Nova York elevaram a idade penal para os 18 anos. A progressão de idade não é imediata. Existem prazos que passaram a valer em 2019 e se concluirão em 2021. O estado de Vermont altera a idade penal para 20 anos, passando a ter validade legal a partir de 2022.

No continente europeu, a literatura apresenta avanços na compreensão da juventude e da sua relação com a criminalidade. O texto apresentado em 2007 pela Comissão dos Direitos de Mulheres e da Igualdade dos Gêneros do Parlamento Europeu apontam que, historicamente, a relação do sujeito com a criminalidade ou se associava à uma questão moral ou a problemas de saúde mental. Atualmente, a Comissão aponta a necessidade de analisar o contexto social, protetivo e familiar para compreender o fenômeno da violência e da criminalidade envolvendo crianças e adolescentes.

Ao mesmo tempo existem preceitos teóricos que psicologizam, moralizam e culpabilizam exclusivamente jovens e famílias por envolvimento em atos delitivos, considerados “desviantes”, atribuindo à estes jovens a condição de delinquência juvenil.

A delinquência juvenil pode ser entendida como “todos os comportamentos problemáticos que se manifestam no decurso de transição dos jovens para a vida adulta, sendo entendidos como comportamentos de quebra de condutas sociais convencionais que o indivíduo manifesta decorrentes de um processo de socialização juvenil” (CARVALHO, 2003 apud PERISTA, et. al, [2012?], p. 8).

O estudo de Barreiro (2015) aborda a questão da delinquência juvenil a partir da teoria sobre fatores de risco. Há o entendimento de cinco fatores que podem ser responsáveis diretos pela construção do comportamento delinquente do jovem: individuais, familiares, escolares, ambientais e comunitários.

Os fatores individuais correspondem, segundo a autora, como inerentes aos jovens, como genética, estresses, características emocionais, baixa competência e agressividade. Os fatores familiares apontam para uma dinâmica familiar em desequilíbrio, ambiente de violência, a vinculação e até mesmo a estrutura familiar. Os fatores escolares e comunitários se inter-relacionam e identificam os jovens com dificuldades de aprendizagem, de adaptação àquela instituição de ensino, de estabelecer relações sociais com seus colegas, professores e demais pessoas, de faltas recorrentes às aulas e de socialização em suas comunidades de referência, segundo os aspectos sociais, econômicos e culturais. A autora compreende que estas questões “revelam uma maior inclinação do jovem para seguir comportamentos desviantes” (BARREIRO, 2015, p. 12).

Os fatores ambientais são formatados a partir da ausência ou insuficiência de recursos mínimos para sobrevivência, desemprego e impactos dos problemas sociais no comportamento das pessoas.

Nota-se uma compreensão psicologizante da inserção e práticas delitivas por jovens, responsabilizando exclusivamente jovens e famílias pela “conduta delinquente e desviante”, violando as regras morais e legais de convivência e urbanidade.

A interpretação inicial sobre o referencial teórico português acerca do tema é, segundo leitura da pesquisa de Barreiro (2015), a centralidade da formação humana e de sua interação na sociedade é estritamente comportamental, pautada na personalidade do sujeito. A citada Comissão do Parlamento Europeu entende a situação da delinquência juvenil da seguinte forma:

É extremamente difícil definir as causas exactas do comportamento delinquente de um menor. Isto porque a acção concreta de um menor se manifesta no âmbito de um processo complexo de socialização e de controlo social. No entanto, é possível fazer duas constatações seguras. Primeiro, o menor delinquente não é, em caso algum, um "doente social" cujo comportamento se deve a anomalias físicas, mentais ou psíquicas. Em segundo lugar, para analisar o comportamento dos menores, delinquentes ou não, devemos observar o ambiente familiar, escolar, relacional e social em que se desenvolvem. Cada causa e factor relacionado com o comportamento delinquente do menor deverá ser procurada nestes domínios. No entanto, é necessária atenção relativamente a quais as causas reais: por exemplo, a frequente ausência física dos pais, ou a família mono parental não constituem obrigatoriamente um factor de delinquência, mas a efectiva incapacidade dos pais em dar resposta às suas funções de cuidar dos filhos ou a ausência de uma relação saudável e de

qualidade devido a problemas económicos, sociais ou interpessoais entre pais e filhos ou entre os pais entre si. Não é o insucesso escolar por si só, mas a incapacidade do sistema escolar de evitar a sua estigmatização e exclusão. Por fim, não é a identidade de imigrante que contribui para a manifestação da delinquência, mas a sua exclusão social. No entanto, nos nossos dias, há também factores exteriores ao ambiente do menor, como a introdução na sua vida dos meios de comunicação social, da tecnologia nomeadamente da Internet, que o transferem brutalmente para o mundo dos adultos, que está com frequência na origem da sua reacção violenta (PARLAMENTO EUROPEU; COMISSÃO DOS DIREITOS DAS MULHERES E DA IGUALDADES DOS GÊNEROS, 2007, sem paginação).

Dentre as medidas, apontam a responsabilidade não só familiar, mas no Estado na oferta de políticas públicas que possam atrair os jovens para a ocupação do tempo em espaços de lazer e entretenimento, atendimento de saúde de qualidade, escolarização atrativa e de qualidade, profissionalização, emprego, renda e segurança pública que tenham metodologias de proteção e de abordagem em casos de infrações cometidas por crianças e adolescentes.

A diversidade teórica que varia da psicologia comportamental à sociologia somada às posturas políticas e jurídicas de cada país, levando em consideração seus fenômenos históricos, políticos, culturais, económicos e sociais compõem a organização da idade penal em cada país. A ideia que se tem a partir do senso comum é de que a Europa é uma composição continental uniforme e homogênea, mas, ao contrário, ela é bastante diversa. Em relação à maioria penal, por exemplo, a faixa etária varia de 10 a 18 anos e as medidas aplicadas a estes jovens também são diferenciadas (DIREITO FOLHA, 2015).

Em Portugal, as medidas tutelares educativas foram sancionadas pela Lei 166, de 14 de setembro de 1999 e sua vigência a partir de 2001. A Lei é conhecida por Lei Tutelar Educativa (LTE) e tem como antecedentes históricos, ações de proteção social de caráter caritativo, filantrópico, correcional e punitivo, variando desde uma advertência, obrigações pessoais e sociais até a internação em regimes aberto, semiaberto e fechado (PORTUGAL, 1999).

Na Alemanha, a penalização dependerá não só da idade do adolescente, mas também do seu estado de discernimento. A idade penal é de 18 anos, porém, se aos 14 anos, um adolescente for indiciado por crimes graves, ele poderá julgado no sistema penal para adultos e não pela justiça juvenil (BELLINI, 2016). Demais casos,

as políticas sociais alemãs devem dar a devida atenção aos adolescentes autores de infração penal.

No Reino Unido, o sistema de justiça não é uniforme, mas descentralizado a partir dos territórios que o compõem – Inglaterra, Irlanda do Norte e Escócia possuem sistemas de justiça distintos. No que se refere à justiça juvenil, a idade penal varia dos 10 aos 18 anos a depender do tipo de crime cometido (TARGINO; ALMEIDA, 2015). Em alguns casos, a condição peculiar da infância é levada em consideração, como crimes sexuais, mas, em outros, a criança e o adolescente são igualadas aos adultos (COSTA, 2014). Neste sentido, as penalidades podem variar desde medidas consoantes à infração e faixa etária até a penalização prisional mesmo em casos de crianças e adolescentes.

Procuramos expor aqui exemplos de outros países que vivenciam os desafios de encarar e agir face ao problema da violência e criminalidade juvenil. Cada nação possui sistemas de justiça muito particulares, mas, a grande maioria atende em parte ou plenamente os tratados internacionais que versam sobre esta pauta.

No que se refere ao ato infracional (delinquência juvenil como é utilizado em outros países), justiça juvenil e proteção social, destacamos 09 tratados internacionais elaborados nas últimas décadas do século XX. Vamos discuti-los à luz de Barbosa (2008), Liberati (2012) e Volpi (2014). Apresentaremos a proposta central de cada tratado e a especificidade da situação da criança e do adolescente no que os envolve no ato infracional.

Sinalizamos no início desta seção a **Convenção sobre os Direitos da Criança**, elaborada pela Assembleia Geral da ONU em 1989, ratificada por 196 países, com exceção dos EUA. O Brasil ratifica a Convenção em setembro de 1990, meses após publicar o Estatuto da Criança e do Adolescente.

A Convenção é a mais avançada até o momento em relação ao reconhecimento dos direitos humanos para crianças e adolescentes. O preâmbulo apresenta a formulação kantiana dos direitos humanos – iguais e inalienáveis como fundamentos para a paz, justiça e liberdade no mundo.

No documento a categoria “adolescência” não aparece, mas a faixa etária que compreende as crianças, segundo o Artigo 1º, é aquela abaixo dos 18 anos, salvo quando existirem leis que atribuem a maioridade civil mais cedo.

O texto destaca que todas as ações públicas ou privadas devem assegurar o interesse da criança como a máxima para qualquer decisão e tomada de

providências e que o direito à vida é central para efetivar os direitos humanos para este público.

Com relação à justiça juvenil, situação de criminalidade e medidas de privação de liberdade, a Convenção é enfática no Artigo 37 que nenhuma criança poderá sofrer tortura ou receber uma pena que seja cruel ou desumana, muito menos ser privada de liberdade de forma arbitrária. Nos casos de punição desumana, ou tratamento degradante, seja na privação de liberdade, nas prisões ou outras situações, o Estado deve assegurar formas de reabilitação e reintegração social destes jovens, segundo o Artigo 39 da Convenção.

Quando confirmar a ação ilegal da criança/adolescente, o documento preconiza o tratamento humanizado, respaldando o direito ao processo, assistência jurídica, estar ciente de toda a situação, presença dos pais e responsáveis e medidas para decisão judicial e atendimentos voltados à responsabilidade penal da criança/adolescente, conforme inciso 4 do Artigo 40 da Convenção:

Diversas medidas, tais como ordens de guarda, orientação e supervisão, aconselhamento, liberdade vigiada, colocação em orfanatos, programas de educação e formação profissional, bem como alternativas à internação em instituições devem estar disponíveis para garantir que as crianças sejam tratadas de modo apropriado ao seu bem-estar e de forma proporcional às circunstâncias e ao tipo de delito (ONU, 1989, sem paginação).

Em suma, a Convenção sobre os Direitos da Criança no que tange o ato infracional e a justiça penal, proíbe o uso da tortura, do tratamento ou punição cruel, pena de morte, prisão perpétua, prisão ou privação de liberdade que seja considerada ilegal, defendendo o tratamento apropriado, privação de liberdade separado dos adultos, contato com a família, assistência jurídica ou outra de natureza semelhante (VOLPI, 2014).

Os artigos de 106 a 109 do Estatuto da Criança e do Adolescente apresentam os direitos individuais de adolescentes autores de ato infracional que devem ser garantidos desde a abordagem policial até o cumprimento da medida socioeducativa (caso seja aplicada).

Art. 106. Nenhum adolescente será privado de sua liberdade senão em flagrante de ato infracional ou por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente.

Parágrafo único. O adolescente tem direito à identificação dos responsáveis pela sua apreensão, devendo ser informado acerca de seus direitos.

Art. 107. A apreensão de qualquer adolescente e o local onde se encontra recolhido serão incontinenti comunicados à autoridade judiciária competente e à família do apreendido ou à pessoa por ele indicada.

Parágrafo único. Examinar-se-á, desde logo e sob pena de responsabilidade, a possibilidade de liberação imediata.

Art. 108. A internação, antes da sentença, pode ser determinada pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias.

Parágrafo único. A decisão deverá ser fundamentada e basear-se em indícios suficientes de autoria e materialidade, demonstrada a necessidade imperiosa da medida.

Art. 109. O adolescente civilmente identificado não será submetido a identificação compulsória pelos órgãos policiais, de proteção e judiciais, salvo para efeito de confrontação, havendo dúvida fundada (BRASIL, 2019, online).

Mesmo com os direitos assegurados em lei, muitos adolescentes são abordados sem saberem a identidade de quem se aproxima deles, sofrem violências de naturezas distintas como a física, verbal e psicológica, além de serem forçados pela segurança pública com vistas a privá-los de liberdade. Não é porque o adolescente cometeu uma infração legal, que a segurança pública deve agir de forma selvagem e primitiva para apurar a denúncia, o flagrante ou cumprir o mandado de privação de liberdade.

O descumprimento do Estatuto e da Declaração aponta os desafios da mentalidade social e profissional em mudar as estratégias de abordagem e a concepção de adolescência e ato infracional por uma leitura de mundo mais reflexiva e crítica. A história prova que o tratamento desumano, cruel e vexatório não reeducou nenhum jovem que tenha sido apreendido por uma infração legal.

Além dos direitos individuais, o Estatuto também contempla as garantias processuais nos artigos 110 e 111 que versam sobre a importância da instauração do processo legal antes de aplicar medida socioeducativa, direito à defesa, à assistência judiciária gratuita, igualdade na relação processual e produzir provas para averiguar a sua inocência.

Estas previsões legais, além de responderem aos princípios republicanos e democráticos da Constituição de 1988, confirma o compromisso brasileiro, naquele período, de oferecer uma justiça digna e humana para crianças e adolescentes, conforme a Convenção de 1989, consolidando, ao menos no plano legal, a concepção de sujeitos de direitos, substituindo a ideia de objetos da lei do antigo Código de Menores.

Seguindo a exposição e a análise dos tratados, destacamos as **Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça, da infância e da juventude – Regras de Beijing**, que são as regras mínimas para a administração da justiça, da infância e da juventude adotadas em 1985 pela ONU.

As Regras de Beijing reconhecem crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, propondo aos Estados condições de efetivar um sistema de justiça particular à esta faixa etária como parte integrante do sistema de justiça social dos países.

Elas são divididas em seis partes: I – Princípios gerais; II – Investigação e processamento; III – Decisão judicial e medidas; IV – Tratamento em meio aberto; V – Tratamento institucional; e VI – Pesquisa, planejamento, formulação de políticas e avaliação, em um total de 30 regras.

As regras não têm sentido obrigatório, mas sim sugestivo aos Estados-membros que as ratificaram.

As Regras são sugestivas e não obrigatórias per se. Alguns dos princípios enunciados nas Regras, no entanto, foram incluídos na Convenção sobre os Direitos da Criança, tratado internacional de cunho obrigatório para todos os Estados partes. Além disso, houve uma tentativa de criação de um espaço para o monitoramento e a implementação das Regras de Beijing (BARBOSA, 2008, p. 36).

O documento apresenta o entendimento de que a fase que comporta a infância e adolescência possui maior propensão a comportamentos “desviantes” e que Estado, família e sociedade, envolvendo instituições e voluntários, devem se unir para a atenção à criança e ao adolescente, com destaque aos que se encontram personificados pela delinquência juvenil. A ideia é de resolução de problemas de níveis mais leves por intervenção social, evitando a judicialização dos atos cometidos por crianças e adolescentes. Esta judicialização se daria em casos de violações mais graves que configurariam na delinquência.

As Regras não especificam faixa etária mínima ou máxima para o jovem ser considerado autor de infração penal, considerando que cada nação possui ordenamento jurídico específico para tal configuração, mas é sinalizado que não se defina responsabilidade penal a uma criança com idade ainda precoce.

É curioso e até mesmo contraditório, se considerarmos o pensamento de Foucault (2011), que as Regras de Beijing trabalham com as categorias “delinquência juvenil” e “jovem infrator”.

2.2 Para os fins das presentes regras, os Estados Membros aplicarão as definições seguintes, de forma compatível com seus respectivos sistemas e conceitos jurídicos:

- a) jovem é toda a criança ou adolescente que, de acordo com o sistema jurídico respectivo, pode responder por uma infração de forma diferente do adulto;
- b) infração é todo comportamento (ação ou omissão) penalizado com a lei, de acordo com o respectivo sistema jurídico;
- c) jovem infrator é aquele a quem se tenha imputado o cometimento de uma infração ou que seja considerado culpado do cometimento de uma infração.

Direitos Humanos: Documentos Internacionais

2.3 Em cada jurisdição nacional procurar-se-á promulgar um conjunto de leis, normas e disposições aplicáveis especificamente aos jovens infratores, assim como aos órgãos e instituições encarregados das funções de administração da Justiça da Infância e da Juventude, com a finalidade de:

- a) satisfazer as diversas necessidades dos jovens infratores, e ao mesmo tempo proteger seus direitos básicos;
- b) satisfazer as necessidades da sociedade;
- c) aplicar cabalmente e com justiça as regras que se enunciam a seguir (ONU, 1985, 94-95).

Conforme já exposto, a delinquência traz uma carga histórica e um peso negativo na composição da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direitos, já a infração apresenta uma suavidade que tenta romper com o estigma historicamente construído na história da infração penal cometida por crianças e adolescentes.

Nesta perspectiva teórica, a delinquência é um caminho desviado sem volta, que transforma o sujeito em uma escória que deve ser eliminado do meio social, já o infrator seria aquele que possui condições de ressocialização com novas oportunidades. São sentidos distintos para um mesmo conjunto de regras. Exploremos melhor a segunda opção no debate internacional, defendendo a ideia de que todo sujeito tem direito a uma segunda oportunidade ou a um cumprimento penal digno que possa redirecionar a sua vida, levando as experiências do debate brasileiro para estes espaços.

Ainda em relação aos princípios gerais das Regras de Beijing, estabelece-se que os sistemas de justiça devem prezar pelas condições de cada criança e adolescente em receber e cumprir uma responsabilização penal e que esta deve ser proporcional à infração cometida.

A criança e o adolescente também têm direito à proteção de sua intimidade, orientando a proibição de revelação de identidade do “jovem infrator” em meios de publicidade. Este princípio está resguardado no Estatuto no que tange ao sigilo processual e à proibição de menção de imagem e informações que identifiquem

crianças e adolescentes em várias formas de violação de direitos, seja cometida ou sofrida por elas.

As Regras de Beijing definem orientações para as possibilidades de remissão de casos de infração penal, abordagem policial especializada em infrações juvenis, prisão preventiva em casos excepcionais e por curto período, justiça e imparcialidade no processo julgado por autoridade competente, assistência judiciária, direitos dos pais ou responsáveis no acompanhamento processual e penal dos jovens, elaboração de relatórios técnicos que subsidiem as decisões judiciais, princípios norteadores da decisão judicial e das medidas penais possíveis que respeitem a condição de desenvolvimento do jovem e a gravidade do ato cometido, pluralidade das medidas a serem aplicadas, não se restringindo à privação de liberdade.

Quanto à privação de liberdade, as Regras apontam a importância de esta ser uma medida excepcional, quando esgotadas outras possibilidades ou quando a infração for considerada grave. A medida de privação deve atender os postulados de direitos humanos e garantir os atendimentos necessários ao desenvolvimento e ressocialização do jovem, oportunizando, quando possível, medidas de caráter semiaberto ou liberdade condicional.

Prevê ainda medidas em meio aberto com condições necessárias do jovem cumprir uma medida judicialmente aplicada em um regime que não o prive do seu direito à liberdade. Nestes casos, a liberdade se torna vigiada por profissionais e autoridade competente.

Sobre o acesso aos processos, estes devem estar sob segredo de justiça, podendo somente pessoas autorizadas judicialmente acessar qualquer informação. As Regras ainda prezam pela educação continuada e permanente aos profissionais da justiça e dos serviços de atendimento aos jovens para a qualificação do trabalho.

Por fim, o documento estabelece regras para a produção do conhecimento, elaboração de estudos e pesquisas que possam subsidiar a qualificação do atendimento aos jovens considerados infratores, bem como, estabelecer condições para que estas ações sejam planejadas, monitoradas e avaliadas constantemente, visando o aprimoramento.

A partir das Regras de Beijing, em 1990, uma nova assembleia realizada em Havana – Cuba sobre este tema pela ONU, é deliberada a revisão do tratado de Beijing, publicando as **Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade – Regras de Havana**. Estas Regras trazem apontamentos

sobre a privação de liberdade não só em casos de infração penal, mas outras medidas judiciais justificáveis que levem crianças e adolescentes a instituições privativas de liberdade.

As Regras de Havana, neste sentido, avaliam os progressos das Regras de Beijing (ZANELLA; LARA, 2015) e aprofunda as medidas necessárias para que os países signatários possam atender com dignidade e respeito todas as crianças e adolescentes que se encontrem institucionalizadas. Reconhecem a institucionalização como último recurso e a proteção especial e humanizada nos casos em que a privação de liberdade for indispensável. Exemplificando, o documento:

1. Declara que a colocação de um jovem numa instituição deve ser sempre uma decisão do último recurso e pelo mínimo período de tempo necessário; 2. Reconhece que, dada a sua alta vulnerabilidade, os jovens privados de liberdade requerem uma atenção e proteção especiais e que os seus direitos e bem-estar devem ser garantidos durante e depois do período em questão privados de liberdade [...] (ONU, 1990a, p. 2).

As Regras são divididas em cinco eixos: I – Perspectivas Fundamentais; II – Aplicação das Regras; III – Menores sob detenção ou que aguardam julgamento; IV – Administração dos estabelecimentos de menores; e V – Pessoal.

Elas versam sobre o primado dos direitos humanos no atendimento aos “menores”, garantia da integridade, dignidade, respeito e proteção deles. Estabelece as orientações mínimas voltadas à faixa etária e o significado da privação da liberdade. Orienta as medidas necessárias à especificidade daqueles que cometeram infração penal (o documento usa a linguagem da delinquência) e normativa sobre a importância de recursos humanos direcionados e qualificados ao atendimento institucional.

Sobre os Estabelecimentos de menores, eixo IV do documento, colocam-se orientações sobre as condições estruturais, inserção da criança e do adolescente na Instituição, registro de informações, atendimento com profissionais, acesso à saúde, alimentação, escolaridade, profissionalização, direito de expressão de sua fé, recreação, visitas, contatos com familiares, notificação às famílias em casos de doença, acidente ou óbito, medidas coercitivas restritas em casos de tumultos e o devido processo disciplinar e o direito de voz aos “menores” institucionalizados enquanto participação e controle do atendimento, garantindo o cumprimento destas Regras.

Caminhando para os demais tratados, apresentamos as **Regras Mínimas das Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade** adotado pela Assembleia Geral da ONU em 1990.

Estas regras se configuraram por um processo de participação envolvendo representantes dos Estados-membros, Organizações Internacionais e Organizações Não-governamentais Internacionais, como a Anistia Internacional, *Save the Children*, intelectuais e militantes internacionais sobre os direitos humanos de crianças e adolescentes.

O tratado é composto por 82 regras, e estão divididas em quatro partes: I – Perspectivas fundamentais; II – Efeitos e aplicações das regras; III – Jovens detidos ou em prisão preventiva; e IV – Administração dos centros de detenção de jovens.

As bases legais são semelhantes aos outros documentos, e os princípios atendem a concepção de infância e adolescência até determinada idade, no caso 18 anos. Considera-as como pessoas em fase particular de desenvolvimento, preza pelo princípio da excepcionalidade e do direito a um processo legal justo, ético e imparcial, respeitando as prerrogativas dos direitos humanos que devem ser a base fundamental do atendimento ao jovem privado de liberdade (ONU, 1990b).

As Regras vêm preconizar, assim como as Regras de Beijing e a Convenção Internacional, que a prisão de jovens só deve acontecer como medida de último recurso decretada pelo período mínimo necessário e deve ser limitada a casos excepcionais. Estas regras têm nomeadamente por finalidade combater os efeitos nocivos de qualquer tipo de detenção e promover a reintegração dos jovens na sociedade. Estabelecem que os jovens privados de liberdade requerem atenção e proteção especiais compatíveis com o respeito à dignidade inerente ao jovem e a garantia dos direitos e bem-estar físico e mental durante o período em que estejam privados de sua liberdade (BARBOSA, 2008, p. 44).

A privação de liberdade não caracteriza expropriação do sentido humano e da condição de sujeitos de direito, ao contrário, deve ser reforçada para que não haja tratamentos degradantes, torturantes, desumanos ou cruéis. Anterior à privação efetiva, orienta-se para as condições estruturais e humanas para a prisão preventiva, a presunção da inocência, assistência jurídica, bem como contato com pais ou responsáveis.

Entende-se, a partir da leitura das Regras que o seu objetivo central é promover a ressocialização e a reintegração do jovem à convivência familiar e comunitária.

No que se refere à administração dos centros de detenção de jovens (ONU, 1990b), o documento apresenta 15 eixos orientadores para a estruturação, implementação, execução do atendimento, como também direitos e deveres dos jovens, seus familiares ou responsáveis.

Quadro 6 – Eixos norteadores para a Administração dos Centros de Detenção para jovens, segundo a ONU (1990)

Eixos	Características
Antecedentes	Situação policial, judicial e processual antes da aplicação da privação de liberdade.
Ingresso, registro, deslocamento e mudança	De que forma o jovem deve ser encaminhado ao atendimento institucional.
Classificação e destinação	Primeiras medidas a serem tomadas quando do ingresso do jovem ao atendimento – avaliações, entrevistas, ou seja, um atendimento inicial para compreender a trajetória do jovem até este momento.
Ambiente físico e alojamento	Infraestrutura adequada para o tipo de atendimento, considerando as condições dos jovens e a capacidade de atendimento.
Educação, formação profissional e trabalho	Tipos de atividades que devem ser ofertadas para os jovens para garantir seus direitos, orientação para seus deveres, visando à preparação a reintegração social e familiar.
Atividades recreativas	Direito ao tempo livre com atividades que agreguem direitos e deveres.
Religião	Garantia da liberdade de expressão religiosa no interior, sendo importante a não doutrinação por uma única fé, mas sim, respeitar todas aquelas que os jovens manifestarem possuir.
Atenção médica	Direito à assistência médica que atenda todas as dimensões de saúde juvenil, garantindo programas de prevenção e atendimento em casos de uso de drogas.
Verificação da doença, de acidente e morte	Famílias e demais responsáveis têm o direito de saberem da situação de saúde dos jovens. Em caso de falecimento no âmbito institucional a verificação da certidão de óbito, bem como o destino do corpo do jovem é de decisão da família.
Contatos com a comunidade em geral	Garante-se o direito à convivência familiar e comunitária dentro e fora das instituições de atendimento.
Limitações da coerção física e o uso da força	Uso da força e coerção apenas em casos graves que exijam esta medida, no mais, é proibido esta técnica, vedando ainda o uso de armas pelos profissionais.
Procedimentos disciplinares	Em casos de infração disciplinar, cada Centro de atendimento deve possuir regras, métodos e formas de sanção compatíveis com a proposta humanista e

	ressocializadora da privação de liberdade para que o jovem responda pelos atos.
Inspeção a reclamações	Sobre a inspeção, orienta-se pelo direito e dever de órgãos externos realizarem o monitoramento e fiscalização do atendimento institucional a partir de visitas técnicas, diálogos com funcionários, profissionais e gestores, elaborando relatórios e encaminhamentos. A reclamação é direito dos jovens que sentirem seus direitos violados durante o atendimento. Deve haver um canal para esta situação.
Reintegração na sociedade	Todo o período de atendimento institucional deve preparar e oferecer condições para o retorno do jovem à sua esfera familiar e comunitária. A equipe de trabalho deve articular no âmbito externo, espaços e oportunidades de inserção do jovem após a sua liberdade.
Funcionários	Orienta-se para a composição de uma equipe de trabalho plural, envolvendo várias especialidades profissionais, com métodos cuidadosos para seleção. Condições de trabalho dignas, espaço para diálogos, trabalho coletivo e valorização profissional. Exige-se que gestores e profissionais tenham perfil e capacidade para exercer as funções nesta tipologia de atendimento em privação de liberdade para jovens.

Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva (2019) adaptado de ONU, 1990b, p. 115-132.

Estas regras se mostram atuais e desafiadoras, tendo em vista que nem todas as diretrizes são cumpridas por questões de várias naturezas, envolvendo desde o compromisso profissional de cada trabalhador da política pública socioeducativa até o descompromisso do Estado no investimento adequado neste atendimento, perpassando por questões de ordem moral e ética que ainda obstaculizam um novo entendimento acerca do adolescente autor de ato infracional.

Seguindo nas reflexões, destacamos agora o **Código de Conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei**, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1979. Este Código preconiza a orientação para a atuação dos profissionais da área da segurança em relação à população. Defende-se que a postura seja consoante ao nível de responsabilidade que o cargo exige, vedando qualquer ação abusiva, violenta ou vexatória.

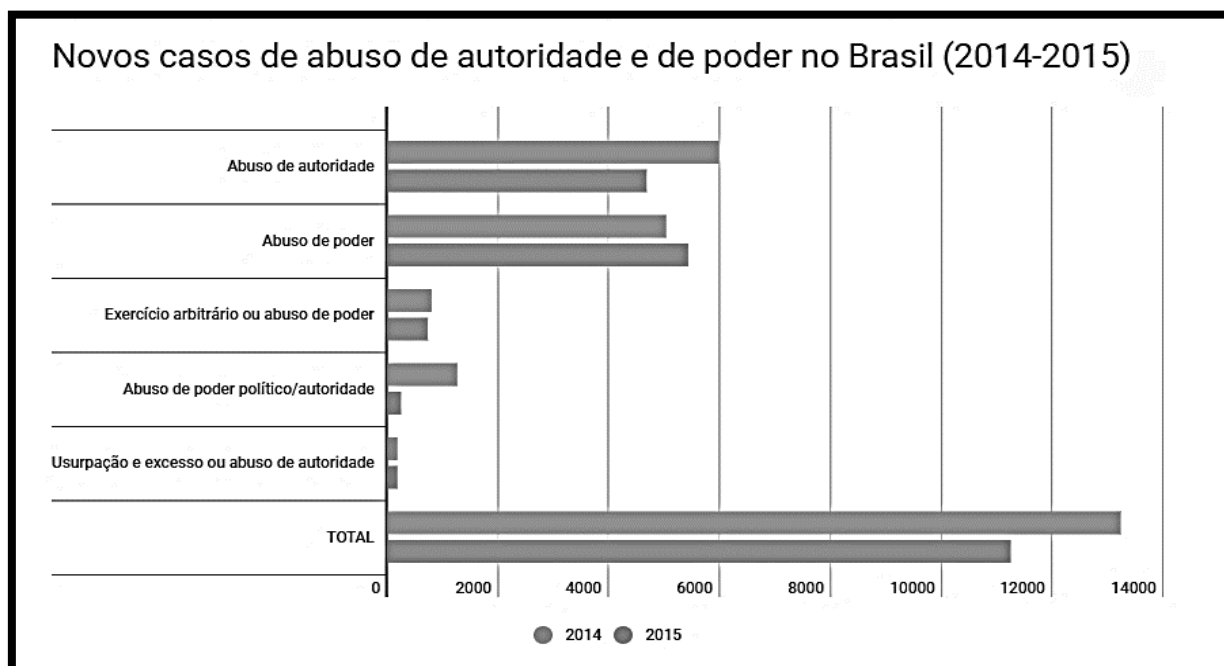
Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem sempre cumprir o dever que a lei lhes impõe, servindo a comunidade e protegendo todas as pessoas contra atos ilegais, em conformidade com o elevado grau de responsabilidade que a sua profissão requer (ONU, 1979, p. 134).

O Código considera como funcionários todos os atores envolvidos nas ações de segurança selecionados por caminhos diversos, seja concurso público, nomeação, eleição, enfim, cada país tem sua regulamentação. Neste sentido, a responsabilidade máxima destes profissionais é zelar pela segurança da comunidade, preservando a sua integridade, assegurando a garantia dos direitos humanos.

O Código ainda orienta o uso da força quando realmente justificável, preza pelo sigilo das informações que fazem parte do seu cotidiano profissional, veda qualquer conivência ou prática de ato de tortura ou que seja degradante, traz o desafio ético e moral do não envolvimento em práticas corruptíveis e orienta quanto o dever de preservar o direito à saúde de qualquer pessoa que esteja sob sua responsabilidade. No mais, estabelece-se o compromisso de cumprimento dos seus pressupostos.

Considera-se uma normativa internacional importante, porém, observamos que, no Brasil, por exemplo, não se cumpre de nenhuma forma estas orientações. O abuso de autoridade e poder tem provocado discussões e denúncias por parte daqueles que sofrem violações sob as mãos dos que deveriam protegê-los. Mesmo em casos de abordagem em atos delitivos, existem relatos sobre abuso de autoridade e poder.

Gráfico 3 – Casos de abuso de autoridade no Brasil⁶²



Fonte: Portal Justiça em Números, do CNJ apud MEDEIROS, 2016, online.

⁶² Em cada abuso apresentado no gráfico, a primeira coluna representa o ano de 2014 e a segunda coluna o ano de 2015.

Quando lemos notícias do governador do estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, sobrevoar comunidades periféricas do Rio de Janeiro, metralhando ruas e pessoas de dentro de um helicóptero em defesa da segurança e combate ao crime, vemos a clara expressão do abuso que este representante eleito, um governador de estado exerce sobre a população. A repercussão é nacional e ainda é alvo de discussões até o fechamento desta seção temática.

Outros aspectos de abuso também são perceptíveis quando o comandante da Rota da Polícia Militar do estado de São Paulo, o Tenente-Coronel Ricardo Augusto notifica seus subordinados quanto às diferenças de abordagem policial entre bairros ricos e pobres, apontando aí a noção de segurança e insegurança pública sob as bases da sociedade de classes.

“É uma outra realidade. São pessoas diferentes que transitam por lá. A forma dele abordar tem que ser diferente. Se o policial for abordar uma pessoa na periferia da mesma forma que ele for abordar uma pessoa aqui nos Jardins [região nobre de São Paulo], ele vai ter dificuldade. Ele não vai ser respeitado”, afirmou em entrevista ao portal UOL (PRAGMATISMO POLÍTICO, 2017, sem paginação).

Estes dados e relatos expressam o desafio urgente da segurança pública brasileira prezar pelo que ela realmente precisa cumprir – o zelo pela dignidade e integridade da população, seja pobre ou rica, negra ou branca e entender que a justiça criminal e as leis correspondentes são as responsáveis diretas pelas pessoas que cometeram atos delitivos e não a justiça pessoal sob a raiva e o ódio.

Outro documento internacional que trata do ato infracional e adolescência compreende nas **Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil – Diretrizes de Riad**, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 1990.

Divididas em sete partes, as Diretrizes de Riad contemplam 64 diretrizes que visam a ação preventiva contra a delinquência juvenil (utilizando a terminologia do documento), sendo elas: I – Princípios fundamentais; II – Efeitos das diretrizes; III – Prevenção geral; IV – Processos de socialização; V – Política social; VI – Legislação e administração da justiça da infância e adolescência; e VII – Pesquisa, adoção de políticas e coordenação.

O documento tem como premissa a criação e execução de ações voltadas à prevenção da infração penal por adolescentes, enfatizando a importância destas ações serem desenvolvidas desde a infância, visando a construção social e cidadã do jovem, com oportunidades e possibilidades de mantê-lo distante da criminalidade. Dá-

se atenção especial ao caráter progressista que as Diretrizes apontam para a formulação das políticas de prevenção, entendendo que, estratégias coercitivas, desumanas ou violentas são incapazes de prevenir qualquer criança ou adolescente de se inserirem na criminalidade.

Outra atenção que merece destaque é a compreensão da infância e adolescência como fase singular de desenvolvimento que, entrando na vida adulta, muitos desses jovens poderão desenvolver outras posturas. No caso, mais positivas que aquelas vividas na juventude.

Em outras palavras, as Diretrizes formatam o entendimento que o comportamento do jovem é comumente contrário aos valores determinados pela sociedade, pois compreende a fase de descoberta do mundo, da sociedade, das relações, sendo esta um momento de amadurecimento. Assim, não se deve estereotipar crianças e adolescentes como delinquentes em potencial, pois seria desrespeitar e não compreender esta peculiar fase de desenvolvimento da criança e do adolescente enquanto cidadãos e sujeitos de direitos.

[...] e) reconhecimento do fato de que o comportamento dos jovens que não se ajustam aos valores e normas gerais da sociedade são, com frequência, parte do processo de amadurecimento e que tendem a desaparecer, espontaneamente, na maioria das pessoas, quando chegam à maturidade; e, f) consciência de que, segundo a opinião dominante dos especialistas, classificar um jovem de "extraviado", "delinquente" ou "pré-delinquente" geralmente favorece o desenvolvimento de pautas permanentes de comportamento indesejado (ONU, 1990, p. 148).

Sem dúvida, um avanço no âmbito internacional, que reflete no contexto brasileiro, o qual permite a construção de novos significados e sentidos que, com cuidado teórico, ético, político e normativo podem ser atribuídos a uma nova leitura sobre a infância e adolescência, concedendo o que, historicamente, sempre lhes foi negado – a condição de seres humanos, com dignidade, integridade, preservando os seus direitos e deveres de cidadania.

O marco legal das Diretrizes de Riad compreende nas declarações de direitos humanos e dos direitos da criança, promulgados desde 1948 até a data de sua publicação.

Quanto aos aspectos gerais da prevenção, afirma-se o compromisso de todos os entes federados de cada país a organizar em conjunto a sociedade civil, políticas, programas e projetos preventivos que atendam crianças e adolescentes.

Estas ações devem ser constantemente monitoradas e avaliadas para os seus aprimoramentos.

As Diretrizes também apontam os espaços importantes para a sociabilidade de crianças e adolescentes, devendo estes, preservar direitos, amadurecer deveres e proteger este público para um processo de crescimento sadio, harmônico e saudável. No Brasil trabalhamos com a expressão convivência familiar e comunitária, que são essenciais e indispensáveis às relações infanto-juvenis. O documento detalha estes espaços em família, educação, comunidade e meios de comunicação.

Os meios de comunicação, cabe destacar, que teria o papel de fornecer conteúdo de qualidade que contribua com o desenvolvimento de crianças e adolescentes, deveria divulgar informações sobre espaços de políticas públicas para este público, evitando a exposição midiática negativa para esta faixa etária. Um exemplo brasileiro é a criação, a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, do Sistema de Classificação Indicativa Brasileiro que atribui faixas de idade que podem assistir programações televisivas. Atualmente, toda programação deve informar a classificação de idade que se recomenda ou não um determinado programa.

Sobre as diretrizes referentes à política social, o documento defende a prioridade governamental na assistência à criança e ao adolescente, configurando no Brasil o princípio da prioridade absoluta. A prioridade deve ser garantida desde o orçamento para as políticas sociais até o atendimento desta população pelas instituições públicas e privadas. Preza-se ainda o atendimento na esfera comunitária, optando pela institucionalização somente em casos realmente necessários.

As diretrizes que versam sobre a legislação e administração da justiça recomendam ações concretas de proteção à criança e ao adolescente de todas as formas de violência possível – desde os maus-tratos, tratamento degradante em espaços institucionais, acesso a armas de fogo, capacitação de trabalhadores da segurança, combate ao uso e tráfico de drogas.

Uma atenção à diretriz que orienta o combate à estigmatização da infração penal cometida por crianças e adolescentes. Considera-se uma avaliação e análise jurídica especializada que não faça comparações entre delitos praticados por adultos em relação às infrações cometidas por jovens da faixa etária coberta pelo documento.

Esta proposta de análise particular da infração penal por crianças e adolescentes é incorporada no Estatuto da Criança e do Adolescente ao definir como

ato infração e não delinquência juvenil as ações que se configuram crime ou contravenção penal, além da capacidade inimputável até os 18 anos incompletos, que isenta criminalmente a criança e o adolescente que cometeram ato infracional, responsabilizando-os por meio de medidas socioeducativas.

No último eixo, sobre pesquisa, políticas e gestão, orienta-se pela construção de planos de ação de dimensões nacionais até locais, estimula-se a cooperação regional, nacional e internacional, troca de experiências, produção de conhecimento que contribua com a construção e o aprimoramento das políticas para crianças e adolescentes, além de uma gestão de política que seja intersetorial e plural.

Seguindo as reflexões, em 1990 a ONU aprova as **Regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade**, também conhecida como **Regras de Tóquio**. Estas regras vêm disciplinar a possibilidade do cumprimento de medidas disciplinares por adolescentes que cometeram algum tipo de infração penal.

O documento contém 23 regras orientadoras, distribuídas em oito eixos norteadores, sendo eles: I – Princípios gerais; II – Estágio anterior ao julgamento; III – Estágio de processo e condenação; IV – Estágio de aplicação das penas; V – Execução das medidas não privativas de liberdade; VI – Pessoal; VII – Voluntários e outros recursos da comunidade; e VIII – Pesquisa, planejamento, elaboração e avaliação das políticas.

Quadro 7 – Síntese das Regras de Tóquio

Regras	Composição	Características
I – Princípios gerais	Objetivos Fundamentais	Oferta de possibilidades de medidas que judicialmente aplicadas ao jovem envolvido em atos delitivos, sem qualquer distinção.
	Abrangência das medidas não privativas de liberdade	
	Garantias jurídicas	A medida deve considerar os antecedentes e o nível de gravidade do ato praticado.
	Cláusulas de proteção	
II – Estágio anterior ao julgamento	Medidas que podem ser tomadas antes do processo	Prevê legislação que regule as medidas, que podem ser várias.
		Previsão de possibilidade de remissão e arquivamento do processo. Quando da privação de liberdade, mesmo em

	Prisão preventiva como medida de último recurso	caráter preventivo, aplica-la somente se houver necessidade.
III – Estágio de processo e condenação	Relatórios de inquéritos sociais	Os relatórios deverão apresentar o histórico do jovem com vistas a subsidiar a decisão judicial.
	Disposições de julgamento	Quanto ao julgamento, a medida a ser aplicada deve ser consoante à infração cometida pelo jovem, considerando a necessidade de reabilitação do infrator, a proteção da sociedade e o interesse da vítima, que deverá ser consultada sempre que apropriado.
IV – Estágio de aplicação das penas	Disposições sobre a aplicação das penas	Orientação para que cada país possua no seu ordenamento jurídico, um dispositivo legal que estabeleça quais serão as medidas em meio aberto, regulando a sua execução. As medidas relativas à aplicação das penas incluem, entre outras: (a) Autorizações de saída e processo de reinserção; (b) Libertação para trabalho ou educação; (c) Libertação condicional, de diversas formas; (d) Remissão da pena; (e) Indulto.
V – Execução das medidas não privativas de liberdade	Supervisão	As medidas devem ser acompanhadas por profissional capacitado, devendo ser periodicamente reavaliada.
	Duração das medidas não privativas de liberdade	A justiça deve determinar o tempo de cumprimento, respeitando as legislações referentes e a permanência do jovem não deve ultrapassar o determinado pelo/a juiz/a.
	Condições para utilização das medidas privativas de liberdade	As medidas devem agir no combate à reincidência, permitindo possibilidades de ressocialização via políticas públicas, considerando ainda interesses difusos – do jovem autor da infração, da sociedade e da vítima.
	Processo de tratamento	
	Disciplina e desrespeito às condições de tratamento	Quando do descumprimento da medida ou de qualquer ato indisciplinar ou ilícito durante o processo, poderá a medida ser revogada e alterada por outra mais pertinente.

VI – Pessoal	Recrutamento	Estas regras consistem nas formas de selecionar profissionais especializado que possam atuar nas medidas em meio aberto.
	Treinamento de pessoal	Além da seleção, os serviços de execução das medidas devem promover capacitações constantes visando o aprimoramento profissional e condições éticas e técnicas para a execução do trabalho.
VII – Voluntários e outros recursos da comunidade	Participação da coletividade	Estimula-se a participação comunitária na oferta e execução das medidas em meio aberto, cooperando com organizações públicas e privadas, compreendendo a importância da reintegração e ressocialização do jovem com novas perspectivas de vida.
	Compreensão e cooperação por parte do público	
	Voluntários	Orienta para a seleção rigorosa de voluntários que atuarão na execução das medidas e para a ampla divulgação positiva via publicidade midiática.
VIII – Pesquisa, planejamento, elaboração e avaliação das políticas	Pesquisa e planejamento	A construção do conhecimento como uma das subsidiárias para a implantação de medidas não privativas.
	Formulação de políticas e desenvolvimento de programas	Envolvimento de atores públicos e privados para a construção das medidas e das instituições de execução, garantindo o trabalho em Rede.
	Relação com organismos e atividades relevantes	Conhecimento técnico especializado para as atividades de gestão, monitoramento e avaliação.
	Cooperação internacional	Troca de experiências e fomento ao debate no âmbito internacional para conhecer e discutir a realidade de cada nação.

Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva (2019) a partir de CNJ (2016), p. 15-22.

Importante a observação a ser feita sobre o eixo VII, é que no Brasil, não se dispõe de voluntários para a execução das medidas em meio aberto. Estas são regulamentadas em lei específica e suas orientações técnicas para execução, gestão, fiscalização e financiamento devidamente estabelecidas em normas específicas. Os trabalhadores são selecionados via concurso público ou processo seletivo, e todos são remunerados para este exercício. A capacitação continuada também é prevista, mas nem sempre, garantida com a devida qualidade.

Finalizando as exposições e reflexões acerca dos tratados internacionais, cabe destacar dois documentos construídos no continente latino americano: a **Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José, Costa Rica**, aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 1966 e a **Declaração do Panamá – unidos pela infância e adolescência, base da justiça e da equidade no novo milênio**, aprovada pela X Cúpula Ibero-americana de chefes de Estado e de Governo no ano 2000, ambas analisadas por Liberati (2012).

Segundo Liberati (2012), o Pacto de San José afirma a importância da garantia dos direitos humanos, apresentando encaminhamentos para a consolidação da Declaração Universal de 1948 e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. São 82 artigos que versam sobre a proteção às liberdades individuais, garantia de acesso e proteção da justiça, direitos civis e políticos, propriedade privada, preservação da honra e integridade, julgamento justo, dentre outros direitos.

Em relação à criança, considerando as vulnerabilidades que a idade coloca, presume-se a efetivação de medidas de proteção sob a responsabilidade do Estado, da família e da sociedade. Esta presunção somente seria ratificada no Brasil 22 anos mais tarde na Constituição de 1988.

Esta proteção é associada ao direito de julgamento justo quando reconhece a prática de infração penal por crianças e adolescentes, com direito à defesa, presunção da inocência e responsabilização adequada à faixa etária e ao ato cometido. Neste sentido, cabe destacar que:

Com força normativa interna, o Pacto reforçou a posição de defesa dos direitos humanos, principalmente a garantia das instituições democráticas, o regime da liberdade individual e pessoal e de justiça social fundados no respeito aos direitos essenciais do ser humano (LIBERATI, 2012, p. 23).

O Pacto de San José se constrói de forma avançada e ousada para o seu tempo histórico, defendendo direitos republicanos e democráticos em um momento em que as ditaduras do capital assombravam a América Latina.

Quanto a Declaração do Panamá, ela emerge em momento histórico de reafirmação dos direitos conquistados durante todo século XX, principalmente aqueles debatidos e introduzidos no cenário nacional e internacional durante e no pós-guerra, períodos de ditaduras e Guerra Fria.

Chegando ao início do século XXI e do terceiro milênio, a Declaração reforça o ideal de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, que demandam atenção especial do Estado e da Sociedade na proteção social, destacando a situação da criança e do adolescente ibero-americanos, toda a conjuntura e contextos dos países do continente americano.

A Declaração garante o princípio da soberania de cada nação e preza pelo fortalecimento de laços de cooperação, preservação das raízes históricas e culturais, introduzindo a criança e o adolescente nesta luta por nações ibero-americanas desenvolvidas, com capacidade de proteger os seus povos, principalmente o público infanto-juvenil (LIBERATI, 2012). Um desafio, sem dúvida, efetivar os dispositivos da Declaração em um continente que sofre, historicamente as injustiças e desigualdades impostas pelo colonialismo e pelo capitalismo de ordem neoliberal.

Dentre os tratados aqui apresentados, existem inúmeros outros que versam sobre os direitos humanos num contexto global. Trouxemos para esta tese as que possuem relação direta à prática do ato infracional e às medidas socioeducativas. Entendemos que as construções teórico-legais apresentam contradições em relação à previsão legal e sua efetividade prática.

Todos os documentos trabalham com a concepção de menoridade e de delinquência juvenil. Mesmo sob defesas mais progressistas, as práticas jurídicas, policiais, sociais e midiáticas ainda reforçam a ideia do menor delinquente no viés de liquidar qualquer possibilidade de reintegração e ressocialização, haja vista que muitas decisões judiciais mais acentuam a criminalização da pobreza do que, de fato, ofereça melhores condições de responsabilização penal com vistas a novas oportunidades.

Reforçar a ideia de delinquência é reafirmar cotidianamente a estrutural desigualdade que existe entre as classes sociais e entre a diversidade de características pessoais que acabam servindo de base para a inclusão ou segregação, para a condenação ou compaixão da sociedade face a adolescentes autores de ato infracional, cristalizando os estigmas que há décadas luta-se para romper. Por outro lado, é fundamental reconhecer as contribuições e a importância dos documentos internacionais na construção das políticas públicas para a infância e adolescência no Brasil. Com ênfase nas medidas socioeducativas, os tratados internacionais, principalmente as Regras de Beijing, Regras de Tóquio, Diretrizes de

Riad e as Regras Mínimas para jovens privados de liberdade exerceram contribuições significativas para o atual modelo jurídico de socioeducação que executamos no país.

A atenção dos espaços acadêmicos também foi indispensável, considerando as contribuições de pensadores, pesquisadores e demais estudiosos nas mudanças de paradigmas que vem transformando a conservadora visão de delinquência juvenil em outras interpretações mais humanizadas. Estas interpretações não defendem a impunidade juvenil, mas sim, a consolidação de estratégias adequadas, protetivas e democráticas de responsabilização penal com vistas a um novo projeto de vida.

Lutamos contra o estigma e a exclusão, e não contra a responsabilidade penal. A sociedade, bem como a mídia, formadores de opinião, difusores de informações via redes sociais precisam compreender melhor as nossas pautas e se permitirem a novas reflexões para além da bolha moral e conservadora que muitos adentraram e se recusam a sair.

Por fim, em que pese as lutas sociais durante a redemocratização brasileira e as constituintes pró-infância e adolescência, entende-se que teríamos caminhado muito mais lentamente, senão não fossem a força e o peso das relações internacionais que envolvem os países a aderirem a determinados tratados, acordos ou convenções. Sem o debate sobre a cooperação internacional somada às lutas sociais nacionais, talvez ainda estaríamos num modelo jurídico mais próximo da situação irregular que da doutrina da proteção integral.

CAPÍTULO 3

AS CONTRARREFORMAS NEOLIBERAIS E AS IMPLICAÇÕES NA CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO AO ADOLESCENTE NO BRASIL

O Adolescente - A Lei - As Medidas Socioeducativas.

A fase de criança já passou, a responsabilidade chegou.

Ser adolescente ou algo que a sociedade me tornou?

Menor protegido ou menor infrator?

*Ato infracional que não é passível de responsabilização penal,
mas de medidas socioeducativas que não tiram da sociedade
a visão de um marginal.*

*A busca de uma inserção social com menos punição,
será possível uma ressocialização?*

*A Lei, que não é lei é medida socioeducativa enquanto sanção,
mas priva de direitos e controla o tempo, os corpos, uma contradição.*

Liberdade? Privação.

(Mirely Lacerda)

Considera-se este capítulo, um dos mais importante desta tese, por se propor a aproximar uma análise sobre o movimento real e concreto do trabalho socioeducativo a partir dos recortes estabelecidos que será concluído no próximo capítulo deste estudo. Um processo de construção árduo e desafiador que resulta nestas páginas que a apresenta.

Refletir os fundamentos ontológicos do trabalho socioeducativo nos levou a dividir este capítulo em cinco seções temáticas. A divisão se fez necessária devido à densidade da discussão, pensando assim, em uma estrutura didática para estes escritos. Contudo, o processo reflexivo jamais poderá ser fragmentado e isolado de uma complexa estrutura que configura as relações sociais e de trabalho no capitalismo.

Desta forma, iniciamos este capítulo contextualizando a partir da teoria social crítica, a relação da categoria trabalho com o trabalho socioeducativo sob a base da leitura marxiana a respeito do trabalho improdutivo. Posterior à esta reflexão, traçamos o perfil dos adolescentes atendidos nas medidas socioeducativas no período correspondente aos documentos nacionais analisados e durante a coleta de dados pela pesquisa de campo. Apresentamos considerações gerais e provocações introdutórias sobre as particularidades do perfil dos adolescentes, considerando as especificidades de raça/etnia e gênero.

Após a apresentação e análise do perfil dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, voltamos a analisar o sistema socioeducativo, direcionando-o para uma análise acerca do sentido da contrarreforma do Estado e como este fenômeno vem implicando nas políticas sociais brasileiras e no SINASE, enquanto recorte deste estudo.

Após esta reflexão, apresentemos um debate acerca da constituição do SINASE como uma política social híbrida, sendo ela constitutiva a partir das responsabilidades das políticas de assistência social e educação e também do sistema de justiça.

Terminamos este capítulo analisando sobre os processos de gestão do sistema socioeducativo ao adolescente, com enfoque nos programas de meio aberto e fechado. Propomos uma abordagem crítica que discute as competências dos entes federados e das instâncias de gestão, execução e fiscalização do SINASE, construindo um panorama analítico entre a realidade brasileira e o Estado de São Paulo.

3.1 A categoria trabalho e o sistema socioeducativo

Voltemos, neste momento, a atenção à categoria trabalho e sua aproximação ao contexto socioeducativo. Considerando que esta tese percorre a perspectiva crítica marxiana, discutimos o trabalho socioeducativo a partir dos fundamentos ontológicos de Marx, que, segundo Lukács (2012) é a categoria fundante do ser social, pois, ao transformar a natureza em mercadoria, o homem também se transforma, aprimora sua capacidade teleológica, reflexiva e criativa, superando a mera condição biológica.

O trabalho conforme Marx é a base fundamental para que o ser humano se constituísse como ser social, superando a esfera do ser dominado pela natureza para o ser que pensa e a transforma para garantir sua existência. Desse modo, o trabalho assume o caráter mediador da relação homem e natureza, ao mesmo tempo em que transforma a natureza, transforma o próprio homem (AMARAL, 2014, p. 1-2).

Para Marx (2013a) e, reiterado por Lukács (2012, 2013) e Lessa (2012), o trabalho consiste em uma categoria central no processo de humanização do homem. O homem, enquanto ser orgânico, apenas transcende a mera condição biológica através do trabalho, ou seja, da atividade que transforma a natureza em bens de consumo. Assim, o trabalho:

[...] é a atividade humana que transforma a natureza nos bens necessários à reprodução social. Nesse preciso sentido, é a categoria fundante do mundo dos homens. É no trabalho que se efetiva o salto ontológico que retira a existência humana das determinações meramente biológicas. Sendo assim, não pode haver existência social sem trabalho. (LESSA, 2012, p. 25).

Marx (2013a) inicia a sua discussão acerca da categoria trabalho apontando os seus elementos mais abstratos, voltados para a intencionalidade na fabricação de um produto, qual o produto a ser fabricado e com quais recursos será possível esta produção. Notem que é uma reflexão inicial mais simplista, sendo esta, uma condição natural da vida do ser humano, independentemente de qualquer sistema econômico que estivesse vigente. Porém, na ordem societária capitalista, o sentido do trabalho se torna mais complexo, exigindo novos desdobramentos na sua compreensão nesta ordem econômica à qual estamos todos submetidos.

No sistema capitalista, estes elementos do processo de trabalho já não são suficientes para explicar o domínio do homem sobre a natureza, pois este se transforma em um processo social de produção, deixando de ser um processo individual entre o homem e a natureza (COLMÁN; DALA POLA, 2009, p. 4).

Neste sentido, pensar o trabalho apenas pela perspectiva técnica e pelas suas características produtivas, seria reduzir a complexidade desta categoria. Karl Marx foi além, pensando o trabalho no âmbito das relações sociais, compreendendo que ele provocou mudanças significativas nas relações estabelecidas entre as pessoas.

A compreensão da categoria trabalho tem na história, seu fundamento máximo de elucidação da sua transformação desde a acumulação primitiva até o sistema capitalista.

Até a gênese do capitalismo, a divisão do trabalho era obtida a partir das características pessoais de cada sujeito: a mulher, pelo seu gênero, tinha uma função específica, historicamente de dona de casa, mãe e esposa, ao homem cabia trabalhos que exigiam força física, geralmente fora do âmbito doméstico e às crianças, trabalhos que pudessem construir a noção de responsabilidade para o sustento da casa e amadurecimento para a vida adulta.

O trabalho masculino, feminino e infantil está presente no contexto do capital, e, diga-se de passagem, até hoje. A diferença de tempos remotos a este, é que o trabalho era desenvolvido com a finalidade de produzir valores de uso, ou seja, bens materiais necessários exclusivamente para a manutenção da subsistência humana.

O processo de trabalho, como expusemos em seus momentos simples e abstratos, é atividade orientada a um fim – a produção de valores de uso – apropriação do natural para satisfazer a necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre o homem e a natureza, perpétua condição natural da vida humana e, por conseguinte, independente de qualquer forma dessa vida, ou melhor, comum a todas as formas sociais. (MARX, 2013a, p. 261).

A busca pela riqueza e pelo poder se davam de outras formas, por títulos, terras, apropriação de tesouros e recebimento de impostos pagos por servos e camponeses que utilizavam de propriedades de terceiros para a sua sobrevivência.

No capitalismo, homens, mulheres e crianças passam a ter outro foco: o de produtores de mercadorias, fontes de lucro a partir da mão-de-obra barata e precarizada, mas ainda assim, úteis até certa medida no processo produtivo. Digo

úteis até certo ponto, pois o descarte dos trabalhadores surgia a qualquer tempo, considerando os interesses dominantes daquele período.

Desta forma, estes sujeitos, independente de sexo ou idade se transformam em uma nova forma de ser trabalhadores. O processo produtivo no capital tem como foco central a produção de valores de troca. As necessidades humanas e os bens para subsistência deixam o topo da importância do trabalho e assume papel secundário, abrindo espaço para a ascensão da comercialização da mercadoria para a obtenção do lucro.

O trabalho, de acordo com a perspectiva marxista, está subordinado, no sistema capitalista, ao propósito de reproduzir e expandir o domínio material e político da classe capitalista, enquanto a maioria da população está separada dos meios de produção e de subsistência e, por conseguinte, é compelida a ingressar no trabalho assalariado a fim de sobreviver (COLMÁN; DALA POLA, 2009, p. 5).

As estratégias de sobrevivência de ordens econômicas anteriores, já não tinham mais espaço no capitalismo. Enquanto em modos de produção precedentes, cada pessoa e sua família produziam o próprio sustento, mesmo repassando parte da produção como forma de pagamento de imposto para permanecer em um espaço e fazer uso daquela terra.

No capitalismo, a venda da força de trabalho em troca de um salário passa a fazer parte da dinâmica social de uma nova sociedade, urbanizada, industrializada e com expansão comercial e política cada vez mais intensas. Sem a venda da força de trabalho, a condição de pauperismo seria ainda mais drástica.

A classe trabalhadora vende sua mão-de-obra por não possuir os meios necessários à produção. É uma classe despossuída dos recursos que a classe dominante dispõe. Assim, para a sobrevivência da classe trabalhadora, é oferecido o trabalho para que haja em troca, o salário que garantirá a sua subsistência.

Para que o capitalismo permaneça em permanente desenvolvimento, essa relação contraditória e desigual entre as classes sociais precisa ser mantida, oxigenada e renovada para acompanhar a mudança dos tempos, aprimorando o sistema vigente. No tempo do capital, a fabricação de produtos não pode ter percurso direto à manutenção das necessidades das pessoas. Antes disso ela precisa ser anunciada e comercializada. A venda do produto sim, saciará alguma necessidade de cada pessoa.

Neste sentido, o capitalismo inaugura uma nova fase na história da vida material, tornando-a muito mais complexa e dinâmica em comparação a tempos históricos anteriores. O modo de produção capitalista, além de metamorfosear o sentido do trabalho e a concepção de trabalhador, apresenta uma nova forma de apropriação de mercadorias: a forma do consumidor e da sua busca pelo consumo.

Para além da produção de mercadorias, as transformações estruturais percorridas no capitalismo ao longo da história também contribuíram para a emergência de novas formas de trabalho, mantendo a essência máxima de outros trabalhos, ou seja, a produção e acumulação de riqueza. Nestas novas formas do trabalho, enfatizamos aqui o trabalho voltado aos adolescentes autores de ato infracional.

Segundo a categoria trabalho em Marx (2013), destaca-se a sua relação com os trabalhadores que se enveredam na política de socioeducação. Este espaço coloca inúmeras exigências aos profissionais ao mesmo tempo que não garante as devidas condições de trabalho. As experiências e valores individuais dos trabalhadores também se situam, em alguns casos, no campo dos obstáculos enfrentados pelos adolescentes que se encontram nas medidas socioeducativas.

Até aqui ficou nítido que os processos de trabalho nas medidas socioeducativas não possuem como base, a transformação da natureza em bens de consumo para a produção de riqueza. As medidas socioeducativas se conformam em outra perspectiva de trabalho, como uma antimercadoria (OLIVEIRA, 1988), cuja execução, em tese, contribui para o processo produtivo. Nestes moldes, a socioeducação, à nossa interpretação a partir de Marx (1987) e Paulo Netto e Braz (2011), se aproxima do trabalho improdutivo.

Para Paulo Netto e Braz (2011), anterior ao trabalho improdutivo, é essencial destacar a gênese e as transformações do trabalho coletivo. O ideal de trabalho coletivo, ou seja, a junção de vários trabalhadores, com funções e competências variadas e distintas em um mesmo espaço se inaugura com o capitalismo industrial, quando o trabalho domiciliar e de subsistência cede lugar às fábricas, às cidades e ao trabalho assalariado.

O trabalho coletivo no capitalismo expandiu sua dimensão espacial. Foi-se o tempo em que as relações de trabalho se davam de forma restrita em um determinado espaço físico. Atualmente, nos processos de trabalho, passamos a uma dependência de trabalhadores que sequer conhecemos pessoalmente, que não

necessariamente vivem na mesma cidade, estado ou país em que nós vivemos (PAULO NETTO; BRAZ, 2011). O trabalho coletivo está mais complexo e desafiador, devido ao avanço tecnológico que nos envolve a variadas informações, produtos ou orientações daqueles que não estão presentes no processo produtivo de fato, mas que tem plena responsabilidade e participação nele.

As variações nas formas de trabalho coletivo, levou Marx (1987) a pensar em algumas questões: as diferenças existentes entre produção de mercadorias e trabalho que não atuam de fato no processo produtivo. Neste sentido, surge a concepção de **trabalho produtivo** e **trabalho improdutivo** (grifos nossos).

Pensar a diferença de trabalho produtivo e improdutivo, segundo Paulo Netto e Braz (2011) não é traçar juízos de valor, entendendo o produtivo como melhor, mais útil ou bom e o improdutivo de forma ruim, desqualificada ou negativa. Pelo contrário, a compreensão se volta para os variados e complexos processos de trabalho que se colocam no mundo do trabalho a partir da emergência do capitalismo.

Enquanto o trabalho produtivo é aquele que se encontra no processo de transformação de matéria-prima e recursos da natureza em mercadoria, produzindo valor e mais-valia⁶³, o trabalho improdutivo está voltado para a prestação de serviços que atenda às necessidades das pessoas. Marx (1987) cita o exemplo da contratação do serviço de um alfaiate para a confecção de uma calça. O alfaiate disporá de matéria-prima que será convertida em calça, porém, a ideia de improdutividade se dá pela não geração de capital. Não há geração de mais-valia no trabalho improdutivo. O custo final da calça será convertido em valor que será necessário cobrar para a compra de mais tecidos e demais recursos de alfaiataria e a outra parte, investida na sobrevivência do trabalhador.

Em termos de utilidade ou necessidade social, um médico [...] é indispensável para a sobrevivência de qualquer sociedade humana. Seu trabalho, portanto, é eminentemente útil. Apesar dito, trata-se de trabalho improdutivo sob o ponto de vista da produção e da expansão do capital (MANDEL, 1998 apud PAULO NETTO; BRAZ, 2011, p. 124).

⁶³ A mais-valia é o excedente da produção e do valor obtido na produção de mercadorias, que é apropriado pelos detentores dos meios de produção. Em outras palavras, “o capitalista paga ao trabalhador o equivalente ao valor de troca da sua força de trabalho e não o valor criado por ela na sua utilização (uso) - e este último é maior que o primeiro” (PAULO NETTO; BRAZ, 2011).

Nesta direção, o trabalho improdutivo apresenta uma outra dimensão no sistema capitalista. Ele possui a sua importância, é necessário no sistema e na vida das pessoas que demandam por serviços mais exclusivos, mas não atua na acumulação de riqueza da classe que detém os meios de produção. A apropriação do custo é restrita ao trabalhador que prestou determinado serviço há quem o contratou.

O setor de serviços, dependendo da sua estrutura e associados envolvidos também pode se voltar para o trabalho improdutivo. Uma empresa de turismo, uma loja de roupas, enfim, qualquer estabelecimento cujo valor acumulado seja exclusivamente revertido na continuidade do negócio e no pequeno lucro dos proprietários, consiste no trabalho improdutivo, pois não possui relevância na expansão do capital. Esta expansão só é possível em grandes negócios.

Desta forma, “a determinação do caráter produtivo ou não do trabalho relaciona-se ao fato de ele **criar valor que pode ser apropriado por capitalistas** (PAULO NETTO; BRAZ, 2011, p. 125, grifo dos autores). Em posição diferente desta assertiva, a socioeducação representa um outro sentido de trabalho.

Semelhante à citação anterior em dar-se o exemplo da utilidade social do médico em tratar da saúde das pessoas e proporcionar assim, as condições para elas manterem a qualidade e a produtividade no trabalho, as medidas socioeducativas também apresentam uma necessidade social com base em uma pedagogia da reinserção social de adolescentes autores de ato infracional.

A proposta é a de trabalhar as condições necessárias para possibilitar aos adolescentes, espaços de construção de projetos de vida que os distanciem do cotidiano infracional. A linha de trabalho nas medidas tem este sentido – “de construção de projetos de vida”, mas o que seria um projeto de vida? O que considerar para a sua construção?

A prática do ato infracional é mais complexa do que imaginamos e, pensar em projetos de vida é pensar a responsabilidade do Estado, das famílias e da sociedade civil, na corresponsabilidade de possibilitar oportunidades concretas, dignas e protetivas de transformação nas relações sociais, acesso e defesa de direitos e cumprimento de deveres cidadãos.

As medidas socioeducativas são incapazes de construir qualquer projeto de vida em conjunto ao adolescente, se as esferas da vida social não estiverem dispostas e preparadas para acolher de forma particular as demandas dos adolescentes que infracionaram e agora, buscam na medida socioeducativa, uma

nova oportunidade. Lembrando que esta busca não é espontânea, e sim, determinada judicialmente.

Chega a ser ousado para a socioeducação direcionar suas ações em projetos de vida, já que estes não dependem só dela, principalmente em um contexto em que os próprios adolescentes alegam, não possuir sonhos ou projetos, pois nunca saberão se estarão vivos no dia seguinte, nas próximas semanas ou anos (SILVA, 2016). Se a violência das facções ou a policial que mais tem exterminado jovens no Brasil, em sua maioria pobres e negros, como uma política social poderia garantir projetos futuros sem ao menos ter certeza de que o direito à vida estaria protegido?

Sem dúvidas, é uma proposta inspiradora, mas repleta de desafios à frente. Pois bem, para tratarmos com mais atenção o trabalho socioeducativo, é importante compreendermos o público-alvo atendido por ele.

3.2 Traçando o perfil dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa no eixo Brasil – São Paulo

Iniciando pelos programas em meio fechado, os dados do CNJ (2018) apresentam que menos de 4% da população socioeducativa é constituída por meninas. Esta população é histórica e majoritariamente masculina. A maior proporção dos adolescentes está concentrada na faixa etária entre 16 e 17 anos com 57%, seguida pela faixa etária de 18 a 21 anos com 23%, entre 14 a 15 anos com 17% e 12 a 13 anos com 2%, havendo, ainda, 1% sem especificação de faixa etária.

Diante os dados, confirma-se que o público adolescente que cumpre medidas em meio fechado é, preponderantemente meninos com idade entre 16 e 17 anos de idade, o que representaria um problema muito maior se a redução da maioridade penal⁶⁴ fosse reduzida, conforme debates da ala conservadora da política e da sociedade brasileira.

Em relação às medidas em meio aberto, o cenário não é diferente: da população total de adolescentes em cumprimento de LA e PSC, segundo levantamento do MDS (2018), 88% do público são de meninos e 12% meninas. Sobre a faixa etária, 23% possuem idade entre 12 a 15 anos, 46% têm entre 16 e 17 anos, e 31% idade entre 18 a 21 anos.

⁶⁴ Trataremos com maior profundidade sobre esta questão na seção 4.5 deste capítulo.

O recorte de gênero nos estudos sobre socioeducação precisa ser maior e melhor explorados pela construção do conhecimento. Segundo o MDS (2018b), nem todas as meninas que se encontram em cumprimento de medida, tenham necessariamente cometido um ato infracional. Para Davis (2018a), existe, em alguns casos, o envolvimento de mulheres na criminalidade pela base dominadora masculina e patriarcal. O que isso significa? O machismo que recai sobre as mulheres, as envolvem indiretamente nas práticas delitivas de seus companheiros, namorados, maridos, etc. Davis (2018a) destaca que a cultura machista muitas vezes criminaliza a mulher sem ela ter culpa de fato por algum ato cometido.

Essa afirmação de Angela Davis, recai no sistema socioeducativo, considerando que a postura dos meninos em face de suas namoradas ou companheiras é carregada de relações machistas. Muitas adolescentes recebem alguma medida socioeducativa só por estarem envolvidas com os meninos, autores oficiais da infração penal. Algumas delas, nem sabiam do envolvimento dos seus namorados ou companheiros, outras eram coniventes por força do poder machista dos adolescentes sobre elas, e outras ainda, de fato, são autoras de ato infracional. Porém, dificilmente os sistemas de justiça fazem esta distinção. É importante aprofundar os estudos de gênero no sistema socioeducativo ao adolescente.

No quesito raça/etnia, de todos os documentos analisados, apenas o levantamento com ano de referência de 2016 e publicado em 2018 pelo então Ministério dos Direitos Humanos apresentou o perfil étnico/racial da população socioeducativa. De toda esta população, 59,08% dos adolescentes inseridos em todos os programas de medidas socioeducativas são considerados pretos ou pardos.

Os documentos do CNJ (2018), do MDS (2018b) e do CNMP (2019) não fazem menção a este dado, que se faz importante para compreender o perfil racista, encarcerador, genocida e violento da segurança pública enquanto superestrutura vinculada ao Estado capitalista de viés penal. Observa-se uma intenção de promover a invisibilidade no perfil étnico-racial de adolescentes autores de ato infracional. A importância em sua publicização não deve ter relação com a reafirmação de um estereótipo, e sim dar enfoque ao real público que é prioridade para as sentenças de medidas socioeducativas no âmbito da justiça penal brasileira.

Adorno (2003) relata que o Brasil possui a maior parte da população negra e parda. Os dados recentes do IBGE (2015) confirmam este dado. O Brasil

ultrapassou 205 milhões de habitantes e 53,92% da população é parda⁶⁵ e negra e, ainda para Adorno (2003), esta população, mesmo maioria, é a que possui os rendimentos mais baixos e se concentram em níveis mais acentuados de pobreza. Estudo extraoficial⁶⁶ de Silva e Lehfeld (2019a) aponta para este fenômeno – a taxa de contratações no mercado de trabalho é maior entre a população branca e os níveis salariais se diferenciam entre brancos e negros, homens e mulheres, a qual, a mulher negra é que vive em condição mais subalternizada nesta hierarquia de sexo/gênero e raça, que é simbólica, mas bastante expressiva no mundo do trabalho.

Todas estas disparidades que configuram as desigualdades e injustiças, convergem para o aumento da criminalidade, construindo mitos de que os negros cometem mais crimes que os brancos. Todavia, cabe um destaque a partir do estudo de Adorno (1996; 2003) quando ele afirma que em cometimentos de crimes de mesma natureza por negros e brancos, a população negra tem maior propensão a ser condenada que a população branca.

[...] por exemplo, 59,4% dos brancos observados foram condenados e 68,8% dos negros foram condenados. A diferença foi de quase 10%. Outra coisa que eu percebi foi que os negros dependiam muito mais da justiça pública do que os brancos. Os brancos, de um modo geral, tinham mais condições de ter acesso à defesa particular contratada, sendo que os negros, muito pouco (ADORNO, 2003, sem paginação).

O acesso à justiça e ao direito de defesa também se diferenciam devido à desigualdade nas condições de investir em defensor particular ou ter que depender de defensor público. No sistema socioeducativo, a análise de Adorno (1996; 2003) também se faz presente, confirmando o dado estatístico apresentado pelo MDH (2018). Acrescidos a este dado, a maior proporção de adolescentes negros e pardos em cumprimento de medida se concentra na Região Norte (70,1%), depois Nordeste (64,2%), Centro-Oeste (60,4%), Sudeste (57,6%) e por último, a Região Sul (48,2%).

Dois destaques para a presente reflexão: sobre o primeiro, os documentos oficiais analisados para este estudo em nenhum momento apontam o perfil de rendimento familiar dos adolescentes em cumprimento de medidas. O estudo mais recente é de Silva (2016) que apresenta as disparidades salariais por regiões do país e por raça/etnia, levando-nos à conclusão de que a maioria dos adolescentes em

⁶⁵ Lembrando que o IBGE trabalha com estas classificações, além da amarela, indígena e branca para referir-se ao perfil étnico/racial brasileiro. Para o Instituto, a denominação parda refere-se ao perfil miscigenado formado a partir das relações inter-raciais ao longo da história.

⁶⁶ Ainda não publicado, mas aceito em periódico científico.

programas de medidas socioeducativas vivem em condições de pobreza (até meio salário mínimo *per capita*) ou extrema pobreza (um quarto do salário mínimo *per capita*) (FUNDAÇÃO ABRINQ, 2018).

O segundo destaque se coloca no acesso à justiça. Não há levantamentos específicos a respeito do tipo de assistência judiciária que os adolescentes recorrem para a realização das defesas sobre os processos de infração penal. É desconhecido por dados oficiais, se predomina a assistência gratuita ou a particular, mas, se basearmos na análise de Adorno (2003) levanta-se a hipótese de que a preponderância se volta para a assistência judiciária gratuita.

Caminhando em nossas análises, a partir dos documentos do MDH (2018) e do MDS (2018b) fica expressivo que a maior incidência de práticas de ato infracional e o cumprimento de medida socioeducativa se concentram na região sudeste e, em parte, na região sul. De forma geral, predomina-se as práticas de infração no cenário nacional urbano, com destaque para as capitais e as grandes cidades.

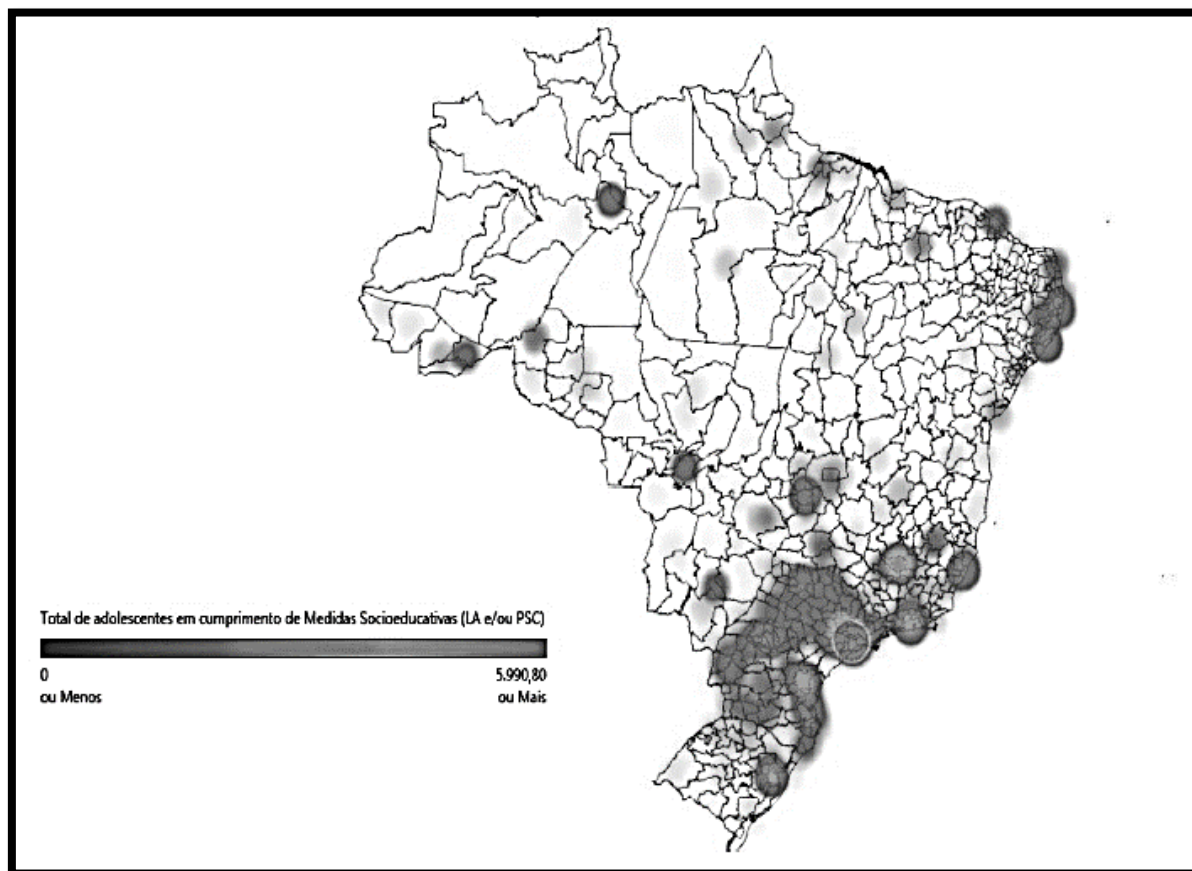
Isso aponta para uma maior incidência das medidas na área urbana, especialmente no eixo sul-sudeste. Igualmente, estes são os territórios em que também assistimos as maiores taxas de letalidade dessa população, especialmente dos oriundos de famílias pobres, periféricas e não-brancas (MDS, 2018b, p. 14).

Para Silva e Fogaça (2019), o contexto urbano se desenvolve a partir do capitalismo industrial de forma desigual, alocando nas periferias, estratos sociais inaptos aos processos produtivos, famílias e indivíduos de baixos rendimentos salariais. Enquanto que, na esfera central, concentra-se a classe dominante e, junto a ela, a riqueza socialmente produzida. Os territórios onde se protagoniza a pobreza

[...] caracterizam os espaços de sociabilidade em terrenos segregados dos grandes centros e bairros, onde a movimentação do capitalismo discorre com maior expressão. É este sistema, representado pela classe dominante que desempenhou grande papel na urbanização das cidades e na sua consequente segregação da classe trabalhadora e da classe que compõe o exército industrial de reserva (SILVA; FOGAÇA, 2019, p. 162).

Este processo de segregação, que obstruí o direito universal à cidade, formata relações de violência, medo, insegurança, criminalidade e estigmas, que acentua a desigualdade e a injustiça sob o prisma da condição de classe, idade e cor de pele, contribuindo para a elevação dos índices de ato infracional.

Figura 14 – Concentração geográfica de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa



Fonte: MDS, 2018, p. 13.

Concordando com Silva e Fogaça (2019), a urbanização segmentou ricos e pobres, distanciando uns dos outros, garantindo o direito à cidade à burguesia. Para Harvey (2014), a classe dominante, representando a ordem do capital, domina as configurações das cidades, controla a máquina estatal conforme o seu interesse e rege a vida das demais classes na sociedade, interferindo nas suas características sociais, culturais, políticas, econômicas, estilo de vida, limitando o acesso destes nas cidades.

Neste sentido, a urbanização desempenhou um papel crucial na absorção de excedentes de capital, e que o tem feito em escala geográfica cada vez maior, mas o preço de processos florescentes de destruição criativa que implicam a desapropriação das massas urbanas de todo e qualquer direito à cidade (HARVEY, 2014, p. 59).

Este processo de formação desigual do território é afirmado por Santos (1978) quando analisa as implicações das transformações nas relações de produção e reprodução social na reorganização territorial. Para Silva (2016), Mais do que

apenas um espaço natural, cartograficamente analisado pela geografia física, o território compreende em um espaço complexo, de constantes mudanças estruturais, culturais e sociais, espaço de produção e reprodução de relações sociais historicamente constituídas, arena de disputas, de jogos políticos, interesses, de desenvolvimento e de dificuldades.

O território é por si uma área geograficamente extensa ou restrita, onde o capital e a lógica do mercado (KOGA; ALVES, 2010) produzem e reproduzem desigualdades, bem como a formação de espaços ricos, pobres e miseráveis, sendo os dois últimos excluídos da sociedade global.

Koga e Alves (2010) dizem que o território tem plena relação com a dinâmica cotidiana da população, pois o contexto e suas características permitem a construção de histórias que seguirão diversos caminhos, sendo impossível afirmar que existe sociedade “a-espacial”. Dessa forma, o espaço deve ser considerado em sua totalidade, compreendendo as diversas formas de demarcar os territórios, sejam por bairros, distritos, municípios, microrregião, macrorregião, estado, país ou continente. O que se sabe é que as transformações, por mais globais que sejam afetam diretamente os demais espaços.

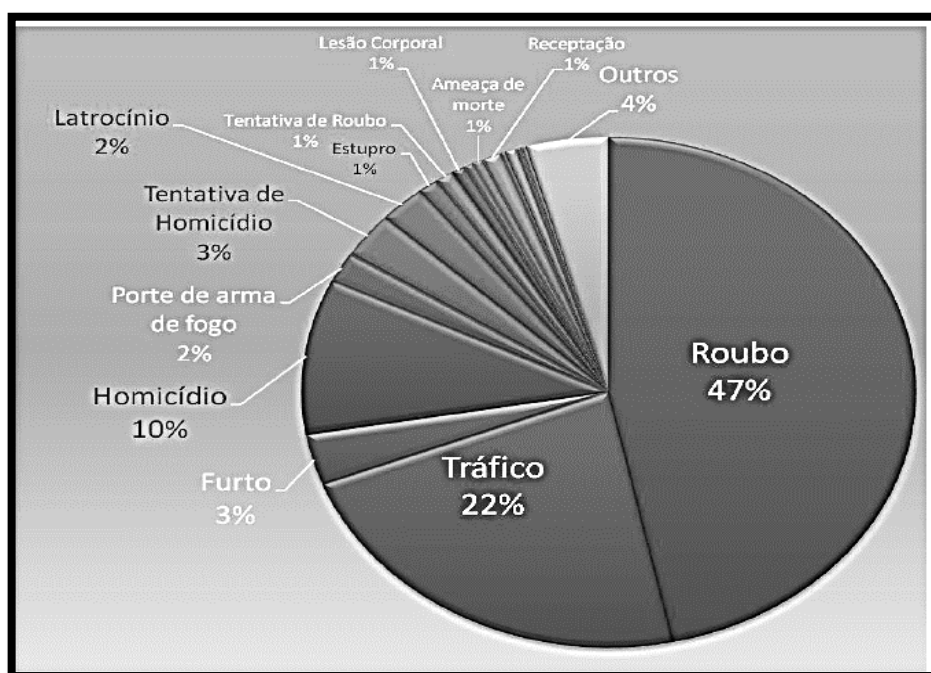
As vulnerabilidades decorrentes de situações de risco social e pessoal marcam o que conhecemos por expressões da questão social. O desenvolvimento urbano, inovações tecnológicas, precariedade na mão de obra do trabalhador, aumento da pobreza, criminalidade e segregação das chamadas massas populares, redesenharam nos espaços urbanos, regiões de moradia onde existem a dificuldade do acesso a bens, serviços e direitos que propiciem o empoderamento de famílias e indivíduos frente suas realidades, obstruindo assim, o direito à cidade.

Por estas vias, os adolescentes autores de ato infracional, se concentram nos territórios mais pobres e de maior risco e vulnerabilidade, todavia, a prática da infração não se concentra somente nos seus espaços de sociabilidade, mas em todo o contexto territorial. Enquanto os adolescentes mais pobres forem excluídos do acesso pleno à cidade enquanto cidadãos, eles buscarão no ato infracional as possibilidades para este pertencimento, neste caso, pelas vias da ilegalidade.

Quanto aos atos infracionais cometidos, existe uma diferenciação histórica entre as medidas em meio fechado e meio aberto em nível nacional. Enquanto a maior incidência de ato infracional nas medidas em meio fechado é roubo e, em seguida o tráfico, nas medidas em meio aberto, o tráfico de drogas fica em primeiro lugar. A

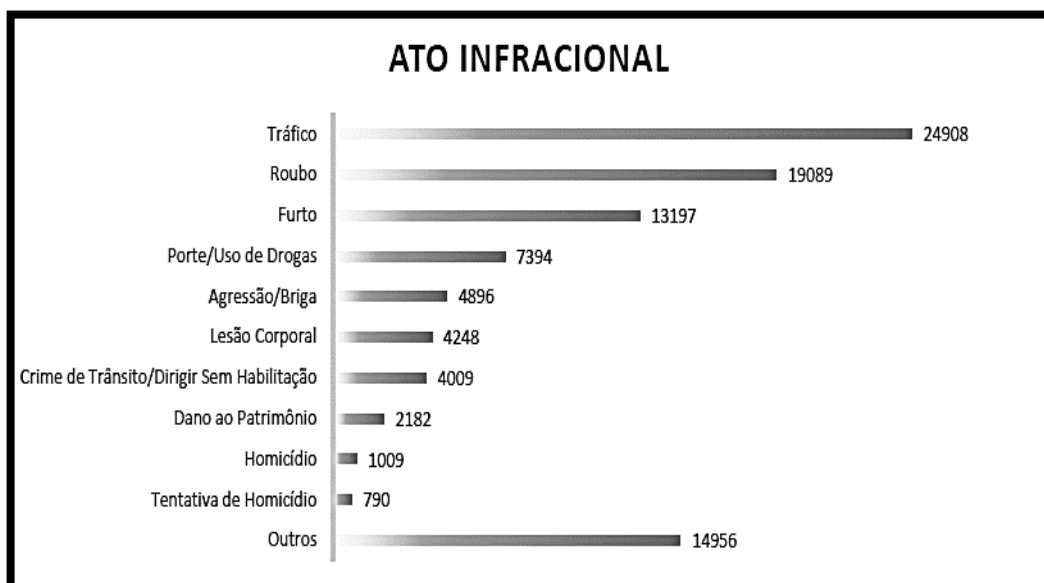
diferença por ser justificada a partir da leitura de gravidade que cada juiz/juíza realiza acerca do roubo e do tráfico para determinar a medida, acesso às vagas nos programas de atendimento socioeducativo, que, por vezes, utiliza-se do meio aberto devido à superlotação do meio fechado e a maior disponibilidade de programas de atendimento em meio aberto (municípios) que em meio fechado (nem todos os municípios possuem centros de atendimento de internação e semiliberdade).

Gráfico 4 – Atos infracionais nas medidas em meio fechado – Brasil, 2016



Fonte: MDH, 2018, p. 15.

Gráfico 5 - Atos infracionais nas medidas em meio aberto – Brasil, 2018



Fonte: MDS, 2018b, p. 20.

Conforme apresentado, os gráficos 4 e 5 ilustram a informação e confirma as diferenças de cometimento de ato infracional por programa de atendimento socioeducativo. Um adendo importante para a inserção do porte e uso de drogas na configuração de ato infracional. A criminalização do uso de substâncias psicoativas tem avançado no Brasil a partir de movimentos proibicionistas e da histórica “guerra às drogas” que nada contribui para a redução do tráfico e do acesso à droga pelas pessoas.

Dados do estudo realizado pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), de 2017 apontam para uma estimativa de mais de 3,5 milhões de pessoas que relataram ter feito uso de uma ou mais substâncias, lícitas e ilícitas no período de 30 a 365 dias, considerando como referência, o cronograma de entrevistas que a Fundação utilizou para o levantamento. Das substâncias lícitas, o álcool é que mais predomina em todas as faixas etárias selecionadas para a pesquisa (12 a 64 anos). Sobre as substâncias ilícitas, a maconha é a que mais foi consumida pelos entrevistados.

Considera-se que a drogadição não é responsabilidade de apenas uma política social, mas de várias: envolve a segurança no combate ao tráfico, a saúde em ações preventivas e tratamento, a educação no trabalho preventivo, a assistência social na atenção à pessoa em situação de vício e sua família, a justiça na garantia de direitos e a política no debate sobre novas possibilidades de lidar com a questão das drogas no país.

Entretanto, o que se observa é o poder do tráfico que se sobrepõe à capacidade do Estado em enfrentá-lo, até porque agentes do Estado como políticos e militares, pessoas de grandes corporações, têm interesse na manutenção do tráfico por gerar uma grande capacidade de acumulação de riqueza. Dados da pesquisa de Silva (2016) apresenta que o tráfico de drogas tem contribuído no processo acumulativo devido ao grande contingente de financiadores.

A guerra às drogas é para reduzir o exército de reserva do sistema capitalista, pois, a correlação de forças no tráfico está muito acima das periferias. Envolve lideranças políticas, corporativas e milicianas. As ações policiais nas grandes periferias servem apenas para mascarar o grande poder econômico que formata o tráfico de drogas e o narcocapitalismo em escala mundial.

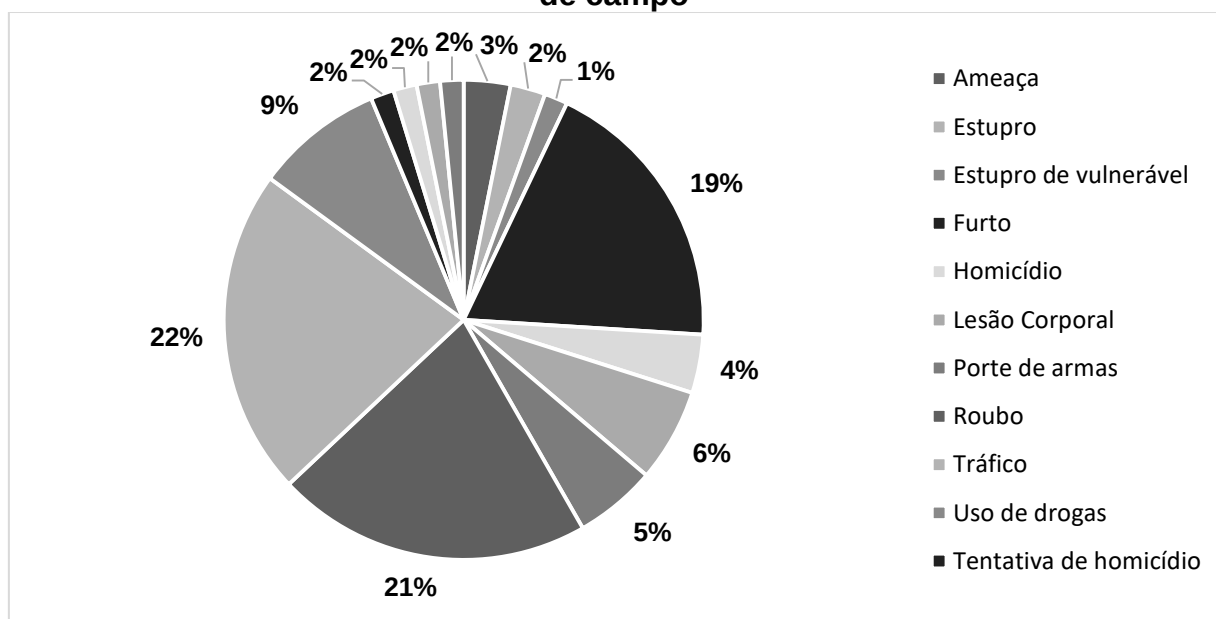
Voltando a atenção para a pesquisa de campo, a coleta de dados contempla participantes de todas as medidas socioeducativas. A tabulação foi

construída sem distinção por se tratar de uma aproximação amostral do sistema socioeducativo brasileiro.

O cenário elaborado durante o período de coleta de dados apresenta perfis muito semelhantes em relação à faixa etária e sexo/gênero dos adolescentes aos documentos oficiais governamentais analisados. A maior proporção de atendidos é de meninos e, 27% do total estão na faixa etária de 12 a 14 anos, 38% entre 15 a 17 anos e 34% entre 18 a 21 anos. Reparem que há um percentual expressivo de jovens adultos em cumprimento de medida, compreendendo que a excepcionalidade da idade tem sido um recurso aplicado pelos tribunais para estender a socioeducação enquanto possível devido à morosidade do sistema de justiça em analisar os processos dos adolescentes nos mesmos períodos de suas ocorrências. Lembra-se que, a medida é automaticamente extinta a partir de 21 anos.

Quanto aos atos infracionais, o tráfico é o que apresenta maior ocorrência, segundo os participantes – 22%, seguido de roubo 21%, furto 19% e demais atos com percentuais menores. Novamente, a pesquisa de campo, por nós realizada, aproxima-se em sintonia aos levantamentos governamentais publicados nos anos de 2018 e 2019.

Gráfico 6 – Atos infracionais cometidos, segundo os participantes da pesquisa de campo

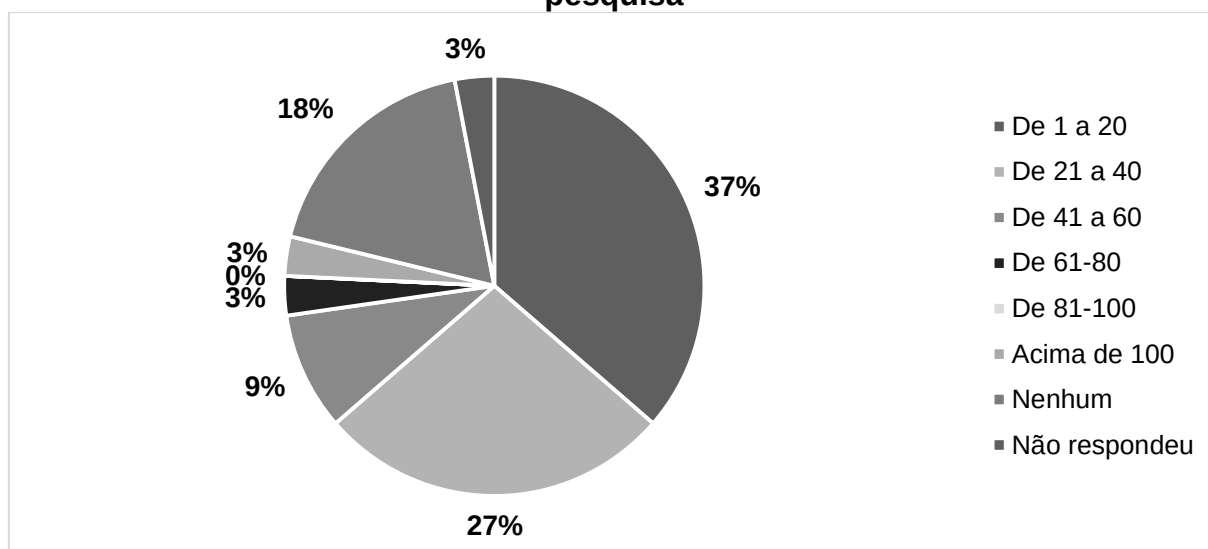


Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Estes percentuais consideram os adolescentes que se encontravam em cumprimento de medida socioeducativa nos programas de meio aberto e fechado

durante a aplicação da pesquisa. Sobre a capacidade de atendimento por unidades/profissionais, a pesquisa de campo também revela que parcela considerável dos trabalhadores atendem mais de um coletivo, sobrecarregando as unidades e o tempo de trabalho dos profissionais.

Gráfico 7 – Média de atendimento de adolescentes pelos participantes da pesquisa



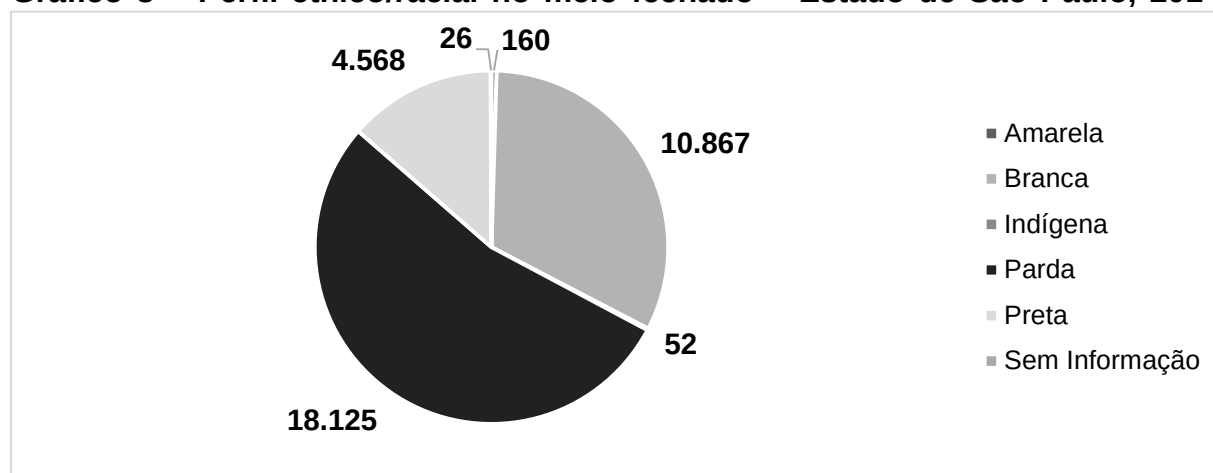
Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

São 27% dos participantes que atendem até 2 coletivos e 18% que acompanham mais de 5 coletivos. Estes últimos compreendem os trabalhadores dos programas de meio fechado, por possuir capacidade de atendimento maior. Todavia, as recomendações técnicas orientam que cada profissional seja referência de um coletivo de até 20 adolescentes. A sobrecarga compromete a qualidade da garantia de socioeducação e precariza as condições de trabalho, implicando em parcos ou nulos resultados do trabalho frente aos adolescentes. Os 18% que responderam nenhum, alegaram estar atuando somente na gestão dos programas de atendimento.

No Estado de São Paulo, o cenário apresenta particularidades distintas de todo território nacional e, ao mesmo tempo, pontos de convergência em relação ao perfil dos adolescentes. O perfil etário e de sexo/gênero seguem a mesma proporção dos estudos nacionais e da pesquisa de campo. Dos 8041 adolescentes em medida de internação na Fundação CASA, segundo o boletim estatístico semanal de maio de 2019 (o último divulgado no portal da transparência), 465 adolescentes tinham idade entre 12 a 14 anos, 5572 entre 15 a 17 anos e 2004 adolescentes entre 18 a 21 anos. Do universo total de adolescentes, 95,81% eram meninos e 4,19% meninas.

Quanto ao quesito raça/etnia, o boletim semanal da Fundação CASA não faz menção ao perfil. O dado mais recente sobre este perfil é de 2014, apresentado no Plano Estadual Decenal Socioeducativo (SÃO PAULO, 2014b). Na época da construção do Plano, a Fundação CASA apresentava um contingente de 33.798 adolescentes custodiados, destes 67,5% eram pardos, pretos e indígenas, 32,15% brancos, 0,50% amarelos e 0,07 não apresentaram informação.

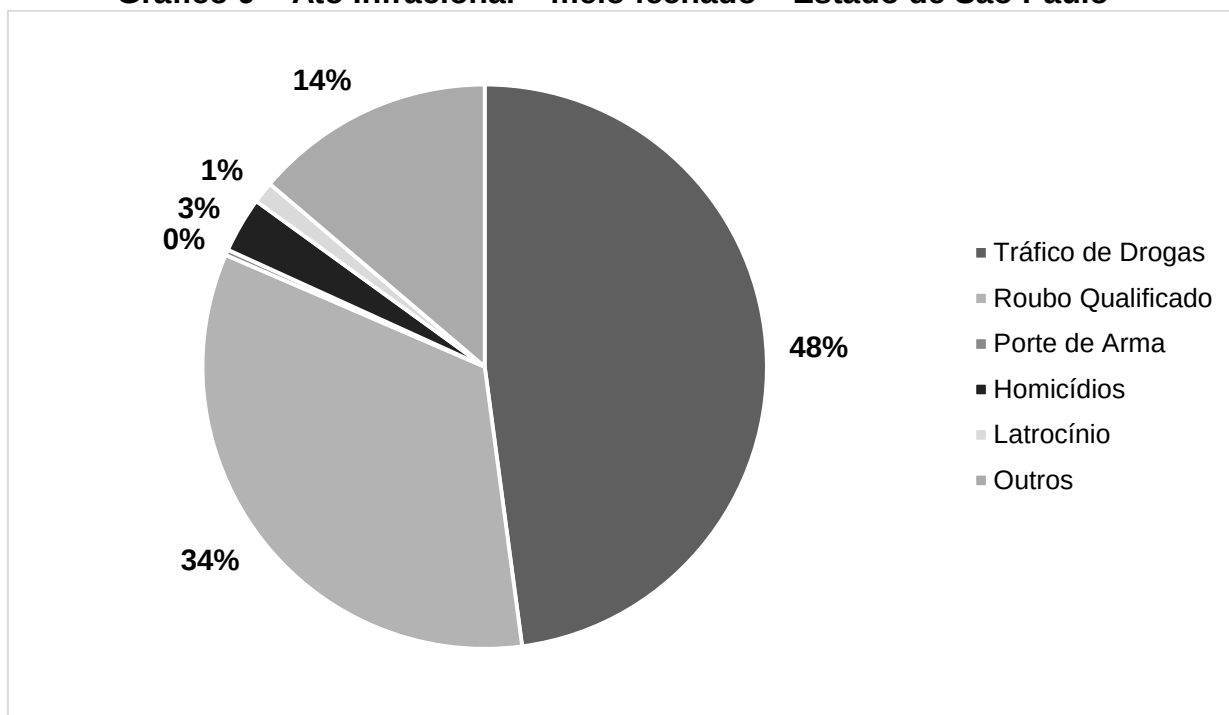
Gráfico 8 – Perfil étnico/racial no meio fechado – Estado de São Paulo, 2014



Fonte: São Paulo (2014b) adaptado por Anabella Pavão da Silva (2019).

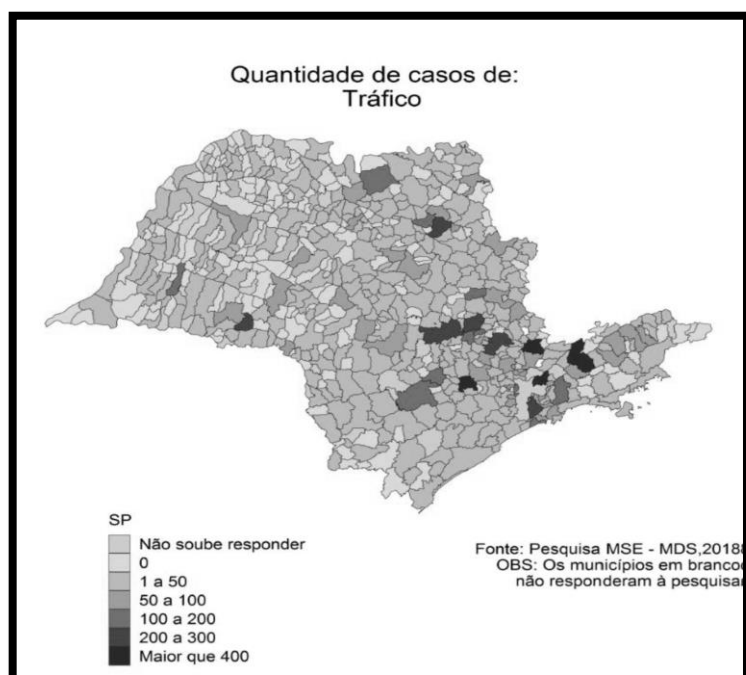
Entre os adolescentes considerados negros, pardos ou indígenas, a somatória dos três perfis chega a 22.745 adolescentes. Destes, 79,7% são pardos, 20,1% negros e 0,2 indígenas. A maior proporção, segundo a nomenclatura oficial é de adolescentes pardos, todavia, o debate sobre o encarceramento e institucionalização socioeducativa dá enfoque à todas estas sob o viés da distinção de raça diante o sistema de justiça, conforme já discutimos a partir da leitura de Adorno (1996; 2003).

Quanto à prática do ato infracional, o meio fechado estadual paulista se difere do cenário nacional. Em terras paulistas, predomina-se adolescentes sob medida de internação por tráfico de drogas, seguido de roubo qualificado, homicídios e latrocínios e demais atos de menor incidência.

Gráfico 9 – Ato Infracional – meio fechado – Estado de São Paulo

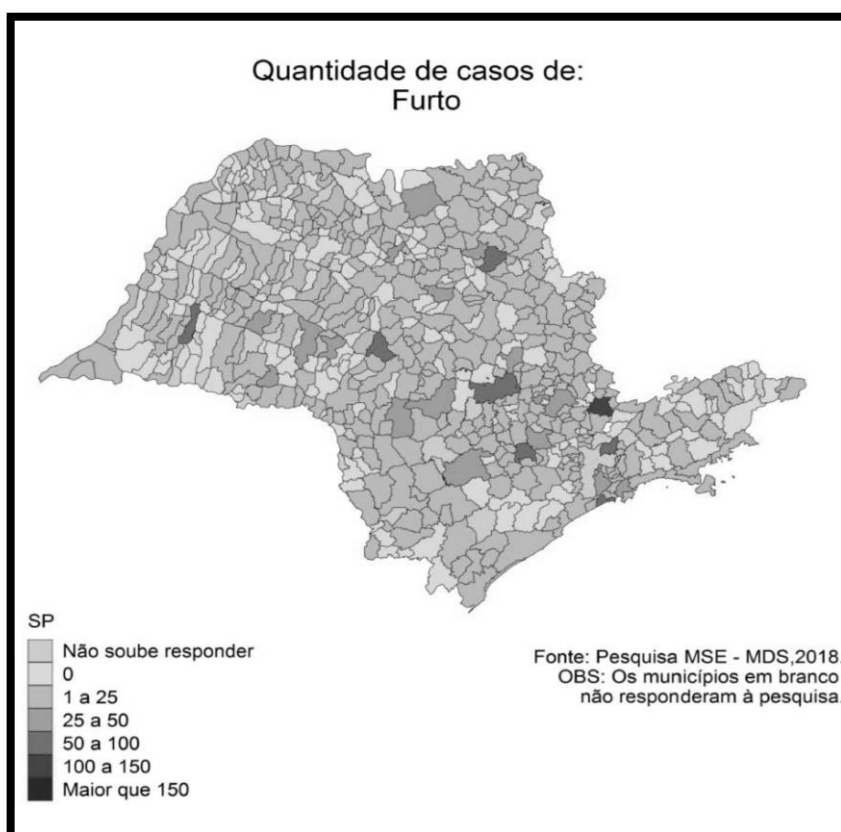
Fonte: Fundação CASA, 2019, adaptado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Nas medidas em meio aberto, a proporção de ato infracional por tráfico de drogas supera os demais. O documento do MDS (2018b) que particulariza os dados em cada estado, não apresenta números, mas projeções cartográficas por níveis de incidência, conforme as figuras que seguem.

Figura 15 – Ato Infracional – meio aberto – Estado de São Paulo

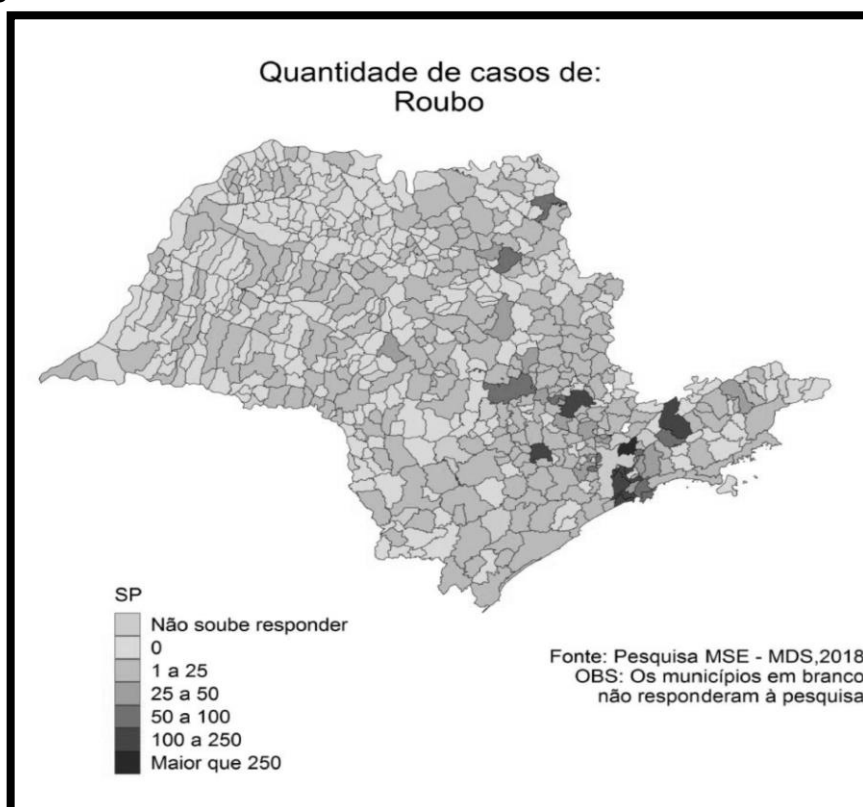
Fonte: MDS, 2018b, p. 197.

Figura 16 – Ato Infracional – meio aberto – Estado de São Paulo



Fonte: MDS, 2018b, p. 196.

Figura 17 – Ato Infracional – meio aberto – Estado de São Paulo



Fonte: MDS, 2018b, p. 196.

Um adendo para a incidência do tráfico de drogas por ser um dos crimes que tem crescido nos últimos anos. Segundo dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2019), no público adulto, o tráfico está em segundo lugar dentre os crimes mais praticados (29,26%), ficando atrás somente do roubo (31,88%). O envolvimento de adultos no tráfico ainda incita mais homens que mulheres. No público adolescente, o tráfico se expressa em grande proporção com enfoque nos meninos, de acordo com os dados apresentados.

A atração pelo tráfico discorre pela quantidade elevada de acúmulo de capital a curto prazo. O tráfico de drogas é uma das atividades mais rentáveis do mundo, juntamente com o tráfico de armas (SILVA, 2016). O tráfico de drogas tem contribuído nos últimos anos com o processo de acumulação e financeirização do capital mundial. Antes de adentrarmos a esta questão, infere-se que o narcotráfico consiste em uma atividade, ontologicamente e teleologicamente humana, pois a partir da intencionalidade com o estabelecimento de objetivos e metas, o homem utiliza o seu conhecimento historicamente adquirido para transformar recursos naturais em substâncias psicoativas para o consumo de outras pessoas.

O tráfico de drogas chama a atenção de todo o globo, seja para o consumo ou comercialização. Países mais pobres ou em níveis de crises mais acentuadas, veem no tráfico uma possibilidade de aumento do PIB, tornando-se assim, a base econômica, narcocapitalista. A economia mundial e as constantes crises do sistema capitalista têm favorecido a expansão do narcotráfico em níveis surpreendentes.

Para Silva (2016), a queda das exportações, os índices de pobreza, desemprego e baixo desenvolvimento de países emergentes, a queda da lucratividade na produção material, a necessidade de sobrevivência de pequenos agricultores de países latino-americanos, a corrupção enraizada nas sociedades, a busca incessante por acúmulo de capital, dentre outros fatores, desencadeia na inserção de pessoas nas atividades ilícitas que produzem riqueza em grande quantidade, em curto espaço de tempo.

O tráfico de drogas faz parte da economia global, como aponta Vera Teles. Ele opera “[...] como outros tantos circuitos por onde a riqueza social globalizada circula e produz valor, tornando indiscerníveis as diferenças entre emprego e desemprego, entre trabalho e não trabalho” (TELES apud TRASSI; MALVASI, 2010, p. 75). Segundo Coggiola (1997), “o tráfico de drogas foi sempre um negócio capitalista, por ser organizado como uma empresa, estimulada pelo lucro”, sendo

constituída assim como a “narcoeconomia”. Destaca também que o *boom* da produção e comercialização das drogas decorreu a partir da década de 1970, com maior expressividade na década de 1980.

O tráfico de drogas é, atualmente, uma das atividades econômicas e financeiras mais lucrativas do mundo. De acordo com Coggiola (1997), o narcotráfico supera os lucros do comércio internacional petrolífero e perde apenas para o tráfico de armamentos, ou seja, as atividades ilegais são as que mais têm contribuído para o processo de acumulação e financeirização do capitalismo contemporâneo, acentuando claro, a violência e a barbárie.

Devido à alta lucratividade, vários países, principalmente os mais pobres da América Latina desenvolveram uma extrema dependência do tráfico, que regula coercitivamente a política, a economia, o próprio comércio de drogas, as relações sociais, dentre outros aspectos. Financia campanhas políticas e atividades religiosas e, estes gastos, não interferem nas altas taxas de lucro que a oligarquia do narcotráfico obtém no percurso de suas atividades ilegais.

Em matéria da BBC Brasil, Odilla e Alegretti (2019) analisam as medidas econômicas da União Europeia que, desde 2014 passaram a contabilizar atividades de prostituição, jogos de azar e tráfico de drogas no cálculo do PIB dos países membros. O resultado foi um aumento considerável da produção bruta, mesmo estas atividades serem juridicamente ilegais.

À época, segundo a imprensa britânica, o Reino Unido avaliou que a ação de prostitutas e traficantes iria incrementar em 9,7 bilhões de libras (o equivalente a R\$ 497 bi em valores atuais) – ou em 0,7% – o PIB de 2009, ano em que o país tentava se recuperar de uma das piores crises econômicas da história recente.

O efeito na Europa, como um todo, parece ter sido mais modesto. Apesar de afirmar que não mantém estimativas regulares da quantidade das atividades ilegais, o Gabinete de Estatísticas da UE diz que a projeção feita em 2014 foi de aumento que corresponde a 0,38% do PIB do bloco (ODILLA; ALEGRETTI, 2019, sem paginação).

Em estudo anterior, de minha autoria, considerou-se que o tráfico é a personificação nítida da oligarquia capitalista: produz bens de consumo, no caso, as drogas, comercializam para diversas partes do planeta, sem distinção de classes sociais, contribuem para a financeirização do capital pela lavagem de dinheiro realizada pelo sistema bancário, explora pessoas, aliena-os através dos “grandes salários”, vitimiza os seus “trabalhadores”, destroem famílias e sociedades, provocam

as guerras urbanas entre segurança pública e traficantes, contribuem para a criminalização da pobreza, enfim, acentua a barbárie e banaliza a vida humana. Em suma, o tráfico é tão nocivo quanto às legítimas organizações capitalistas. E mais, estabelecem parcerias e relações comerciais com elas.

No caso dos adolescentes, considera-se a expressão do tráfico ainda mais severa, devido à exploração de um trabalho ilegal e de grande periculosidade, envolvendo crianças e adolescentes. O narcotráfico, para facilitar a distribuição e a comercialização das drogas, faz uso constante de recrutamento de crianças e adolescentes para este “trabalho”, considerando que o Estatuto da Criança e do Adolescente considera os mesmos inimputáveis, ou seja, isentos de penalidades devido à fase peculiar de desenvolvimento. Por outro lado, responsabiliza-os pelos atos cometidos através das medidas socioeducativas, cujo tempo de cumprimento varia de 06 meses a 03 anos, ou seja, é uma medida breve, se comparada ao sistema prisional cujo tempo de pena pode durar muitos anos.

Devido à condição de inimputáveis que podem cumprir até 03 anos de medida socioeducativa, o narcotráfico investe em crianças e adolescentes para o seu trabalho, posicionando-os na divisão social do trabalho no tráfico, pois esta atividade humana é regida através de leis e regras próprias, possuindo os cargos hierárquicos e as sanções caso alguma regra seja descumprida (SILVA, 2016).

Diante desta situação é comum observar o aumento do contingente de crianças e adolescentes em práticas delitivas, buscando realizar o fetiche que o tráfico oferece por meio da ostentação, do status, da rentabilidade e da adrenalina que desperta o interesse destas gerações.

3.3 Brasil em contrarreforma: o Plano Diretor de Bresser Pereira e as implicações na política social e na socioeducação brasileira

Até o momento, fizemos um longo percurso reflexivo e analítico para compreender as implicações dos fenômenos histórico-sociais, políticos e econômicos internacionais e nacionais na formação do Estado e sociedade brasileiros. Destaca-se que as medidas estatais de intervenção e regulação em face da economia capitalista implicam diretamente no modo de construir ações de proteção social para os mais pobres.

Durante o início do século XX, o mercado vivenciava os anos de modernizações significativas no modo de produção capitalista, instaurando-se o

modelo taylorista-fordista de gerência científica, maior controle dominante sobre as condições de trabalho, divididas em departamentos específicos de produção, alterando as capacidades produtivas dos trabalhadores.

A organização da produção pelo sistema taylorista/fordista expandiu-se significativamente nas economias capitalistas durante boa parte do século XX. A crise econômica de 1929 e as duas grandes guerras mundiais (1914 - 1918 e 1939 - 1945) foram determinantes no sucesso deste modelo de produção em larga escala, de forma especializada e departamentalizada.

Neste período, o Estado e grupos sindicais se aliam ao mercado neste modelo produtivo, visando regular as relações entre mercado, consumo e população, proteção ao trabalho, ações de proteção social para reestabelecer as condições mínimas de sobrevivência da população de países devastados pela guerra, dentre outras necessidades humanas identificadas ao longo das décadas.

Soma-se a estas transformações, a ampliação e expansão do setor de serviços que passaram a ter grande importância no processo de desenvolvimento do capitalismo, unindo novas possibilidades de consumo e mais espaços de acumulação de mais-valia e lucratividade, levando a população a expandir sua capacidade de consumo, construindo a ideia de felicidade e prazer associadas à mercadoria.

Com a falência do Estado liberal e das medidas pontuais de ação social no pós-guerra, a esfera pública europeia e norte-americana se colocaram no dever e na responsabilidade de proporcionar condições mínimas de vida para a população visando retomar o crescimento e desenvolvimento. Inaugurava-se assim, um sistema de proteção que fosse capaz de implementar um modelo de desenvolvimento capitalista que conseguisse harmonizar os interesses econômicos de capitalistas às necessidades básicas da população, formatando a concepção de desenvolvimento social associado ao emprego e renda com ações complementares de proteção social voltadas à saúde, previdência, educação, segurança e ações sociais de combate à pobreza e miséria.

Nascem assim, vários modelos de Estado Social – de Providência ou de Bem-Estar, constituindo-se “de uma ‘gestão política de integração’ nos campos da economia e das garantias sociais dos direitos do trabalho e da proteção social (MALTA, 2009, p. 162).

Recordamos que este modelo de Estado de Bem-Estar foi a estratégia de intervenção no mercado e na vida social considerando o momento histórico já

destacado que, pela primeira vez, fez a junção da economia com os direitos de cidadania, na compreensão de que, para uma economia crescer, eram necessárias medidas de proteção e justiça social. Este modelo redesenhou a política social internacional, importando reflexos e inspirações para o contexto brasileiro que se constituiu de um Estado Social às avessas, se aproximando deste paradigma somente a partir de 1988.

A partir desta breve revisão, observa-se um crescimento econômico e uma proteção social que reedificou as sociedades capitalistas centrais ao longo das décadas seguintes ao pós-guerra, influenciando países de economias emergentes a modernizarem os seus sistemas de proteção social condicionados à política econômica, visando uma ampliação das relações políticas e econômicas entre países que vai ganhar maior expressão a partir dos finais dos anos da década de 1980 do século XX.

Em finais dos anos de 1960, início da década de 1970, o modelo **keynesiano-fordista-assistencial-burocrático** (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, grifo dos autores) entra em crise devido à queda no crescimento econômico de países como os Estados Unidos, Canadá, Japão, países da Europa, aumento dos gastos do Estado em seu interior, aumento da máquina pública, desestímulo ao trabalho e à capacidade de investimento e de competitividade, investimento maciço na proteção social aos pobres, levando o capital a mais uma fase de crise.

No plano econômico, as relações entre nações estavam interligadas e articuladas no processo de expansão da globalização. A alta do dólar durante a década de 1970 e 1980 imposta pelos EUA estremeceu muitas economias no mundo ocidental e, somado a este fenômeno, houve um aumento considerável no preço do petróleo pela OPEP em 1973 e 1979. As disputas políticas e os conflitos entre nações bipolarizadas durante a Guerra Fria também foram fatores preponderantes para as transformações sociais, políticas, culturais, econômicas e tecnológicas que formataram a obsolescência do modelo taylorista/fordista.

Quando o capital não encontra mais meios de se acumular significativamente, as crises surgem estrategicamente com a premissa de reformar o modo de produção então vigente, objetivando a continuidade e a expansão da acumulação de riqueza. Na crise que se instaura na década de 1970, os pressupostos para a retomada do crescimento vão se construindo a partir de propostas de reformas que vão reduzindo o aparelho do Estado, desresponsabilizando-o de muitas de suas

ações, deixando a cargo do mercado, as ações para o crescimento da economia sem intervenções da esfera pública. Caberá a esta última, a reorganização das políticas sociais, a partir de princípios de economicidade, para maior efetividade, com propostas de privatização e de mercantilização de direitos sociais.

As proposituras de reformas, conforme destaque no parágrafo anterior, se acentuam, a partir de 1989, com o Consenso de Washington, que visou restabelecer a produção e a reprodução do capital a partir de medidas que deveriam ser seguidas por todos os países desenvolvidos, com grande “orientação” voltada aos países latino-americanos.

O consenso de Washington formou-se a partir da crise do consenso keynesiano [Hicks (1974) e Bleaney (1985)] e da correspondente crise da teoria do desenvolvimento econômico elaborada nos anos 40 e 50 [Hirschman (1979)]. Por outro lado, essa perspectiva é influenciada pelo surgimento, e afirmação como tendência dominante, de uma nova direita, neoliberal, a partir das contribuições da escola austríaca (Hayek, Von Mises), dos monetaristas (Friedman, Phelps, Johnson), dos novos clássicos relacionados com as expectativas racionais (Lucas e Sargent) e da escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen) (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 5).

Segundo Bresser-Pereira (1991), as reformas deveriam prezar pelo combate ao populismo econômico, estabilização da moeda, controle fiscal, desregulamentação do mercado e redução da máquina pública. Desta forma, o Consenso de Washington propõe 10 regras norteadoras para a reforma econômica e reconfiguração do Estado, com destaque ao incentivo às privatizações, investimentos em políticas de maior rendimento como saúde e educação, liberalização dos mercados com definição da taxa de juros por estes, liberalização do comércio exterior, flexibilização das relações de trabalho e focalização nos gastos públicos, que culminou em políticas de desproteção social às camadas subalternas.

A partir deste novo receituário político e econômico, a expressão do modo de produção capitalista entra em uma nova fase no seu processo de acumulação e exploração. O neoliberalismo assim, inaugura uma nova configuração para o sistema capitalista, exigindo que os países capitalistas centrais e emergentes agilizassem as suas propostas de adequação às novas demandas internacionais. Os responsáveis diretos pelo lançamento desta proposta foram os Estados Unidos por meio de economistas de viés liberal, do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que discutiram as propostas e as estratégias de superação da crise iniciada na década de 1970, considerando

também os fenômenos sociopolíticos e econômicos desencadeados no momento desta discussão como a dissolução da União Soviética (URSS), queda do muro de Berlim e o fim da guerra fria, retomando a aceleração no avanço da mundialização do capital e a reestruturação produtiva nos processos produtivos a partir do toyotismo.

A reestruturação produtiva corresponde às transformações na dinâmica de fábricas e indústrias, somando a elas, as novas configurações do setor de serviços, revisão das relações de trabalho, com a flexibilização dos espaços ocupacionais, jornada, salários, qualificação profissional e ampliação do uso de tecnologias pela automação. Nas relações entre Estado e Mercado, a proposta neoliberal que emergia, fundava-se na redução da intervenção do Estado na economia, desregulamentação dos mercados, com a ideia de que eles dariam conta de proporcionar as condições reais de vida para a população a partir da mercadoria.

A sociedade civil, neste contexto, assume novas responsabilidades no que se refere à proteção social à população mais vulnerabilizada e em situação de risco. Ampliam-se as existentes Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que, sob diferentes prismas, se constituem para atuar em diversas áreas, desde ao combate à pobreza, profissionalização de jovens, proteção à infância, adolescência, juventude e velhice, à maternidade, garantia de direitos às mulheres vítimas de violência, comunidade LGBTQIAP+, meio ambiente, proteção animal, dentre outros recortes populacionais.

Isto posto, podemos nos centrar no processo de inserção brasileira na ordem neoliberal para compreendermos os caminhos percorridos para a organização, sistematização e execução das políticas sociais. A inserção do Brasil nesta nova ordem, inicia-se no período de redemocratização, quando as bases institucionais, políticas, econômicas e militares da ditadura já não resistiam às demandas nacionais e internacionais, tampouco à agenda dos movimentos sociais.

Conforme já analisado no capítulo 1, a redemocratização brasileira traz enquanto novidade no ordenamento jurídico, uma Constituição de base cidadã e progressista sob os alicerces do pensamento liberal. Uma Carta Magna que define direitos, deveres e compromissos para uma nação justa, igualitária e equânime.

O problema central da então nova Constituição, é que o seu surgimento com estas características se forma na contramão do debate internacional a respeito da modernização do capitalismo. A nossa tão cara Constituição Cidadã emerge tardiamente, levando-a a ser retalhada em medidas provisórias e emendas

constitucionais voltadas à recém-inaugurada ordem neoliberal, que beneficia o mercado e compromete a dignidade de cidadãos e cidadãs. Para alguns, o texto constitucional de 1988 é um grande avanço, para Bresser-Pereira corresponde a um atraso por entender que os seus pressupostos burocratizam e engessam a máquina pública, delegando-a muitas obrigações (BRASIL, 1995).

Em 1990, inicia-se um tímido processo de incentivo a investimentos a partir da privatização de empresas estatais, estímulo ao consumo com a entrada de mercadorias importadas no país. No campo da política social, observa-se a outorga do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), do Sistema Único de Saúde (1990), da Lei Orgânica da Assistência Social (1993), da Política Nacional do Idoso (1994), sendo estas, as principais. Foi um momento significativo de dar legitimidade aos dispositivos da Constituição Federal que, poucos anos depois, começaria a sofrer os processos de desmontes a partir das reorientações econômicas advindas dos Estados Unidos (potência econômica de maior expressão na época).

Este processo caracteriza o mergulho brasileiro na onda do neoliberalismo, levando o Estado a traçar medidas concretas de avançar no cumprimento do receituário do Consenso de Washington a partir de 1995, quando, no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998/ 1999 – 2002), foi elaborado e aprovado o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), o qual, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, gestado por Bresser-Pereira traça estratégias para a redução das responsabilidades do Estado, com pensamento exclusivo nos aspectos econômicos.

Cabe aos ministérios da área econômica, particularmente aos da Fazenda e do Planejamento, proporem alternativas com vistas à solução da crise fiscal. Aos ministérios setoriais compete rever as políticas públicas, em consonância com os novos princípios do desenvolvimento econômico e social. A atribuição do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado é estabelecer as condições para que o governo possa aumentar sua governança (BRASIL, 1995, p. 11).

Através da análise do PDRAE é possível afirmar a intenção do governo FHC em reformar o aparelho do Estado através de um modelo gerencial, onde se propõe a eficiência, a eficácia e a efetividade nas ações. Busca-se implementar um Estado que recupere a sua governabilidade (legitimidade) e a sua governança (saber administrar com os recursos existentes). A visão que este modelo atribui ao cidadão

contribuinte é o de cliente. Foi a proposta de implantar ideais do setor privado na esfera pública, considerando as transformações do mundo do trabalho a partir da reestruturação produtiva em substituição ao modelo taylorista/fordista (SILVA, 2017).

Tratar o cidadão como cliente transmite uma grande preocupação que se confirma ao longo da leitura do PDRAE, quando são apontadas as estratégias de publicizar ou privatizar tudo que não corresponderia competência direta do Estado, segundo o receituário neoliberal.

O Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades? Algumas delas podem ser eliminadas? Ou devem ser transferidas da União para os estados ou para os municípios? Ou ainda, devem ser transferidas para o setor público não-estatal? Ou então para o setor privado? (BRASIL, 1995, p. 24).

A reforma do Estado se fundamenta nos aspectos econômicos, considerando as novas configurações do capitalismo brasileiro pós 1988, quando o modelo desenvolvimentista perde força e a adesão à ordem neoliberal era, para aquele governo (FHC), uma utopia. Isto posto, o PDRAE se pauta sob as diretrizes e princípios do social-liberalismo⁶⁷, no qual o Estado deixaria o mercado livre para o seu crescimento e, em concomitância, desenvolveria políticas sociais para a redução das desigualdades sociais.

Foi a estratégia de Bresser-Pereira, pautar-se no social-liberalismo, considerando combater a crise fiscal e manter o bem-estar social da população, formatando um “Estado pequeno e forte com as seguintes tarefas: garantir a propriedade e os contratos, promover o bem-estar e os direitos sociais e realizar uma política industrial e de promoção das exportações” (BEHRING, 2008, p. 175). Esta estratégia objetivou o fortalecimento da república, da democracia em conjunto à economia, tendo em vista os avanços nacionais no que diz respeito à proteção social e à participação popular. Assim, a reforma do Estado deveria perpassar pelos níveis político e administrativo.

⁶⁷ Por que chamá-lo social-liberal? Ele é social porque está comprometido para com os direitos sociais. É liberal porque acredita nos mercados e na concorrência mais do que neles cria o estado social-democrático. Deixem-me elaborar esses dois aspectos. O estado social-liberal é social porque mantém plenamente os compromissos sociais assumidos pelo estado social democrático. Por que o faz? Não por razões normativas de minha parte, mas porque observo o comportamento eleitoral nos países desenvolvidos. O que eu verifico é que seus cidadãos continuam a esperar e a exigir que o estado preste esses serviços sociais públicos. Os cidadãos podem ser individualistas, e certamente não gostam de pagar impostos, mas contam com o estado para garantir seus direitos sociais (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 11).

A defesa da coisa pública vem sendo realizada nas democracias modernas em dois níveis distintos: o nível político e o administrativo. No nível político temos as instituições fundamentais da democracia, através das quais se defendem não apenas os direitos individuais e sociais dos cidadãos, mas também os “direitos públicos” à participação igualitária na coisa pública. As eleições livres e a liberdade de pensamento e de imprensa são formas de defender o cidadão e a coisa pública. A explicitação dos direitos públicos ao patrimônio que é de todos é um passo que está hoje sendo dado em todo o mundo. A denúncia da “privatização” do Estado pela esquerda corresponde à denúncia da direita de que o Estado e a sociedade estão sendo vítimas da prática generalizada do “*rent seeking*”⁶⁸, da busca de rendas ou vantagens extra-mercados para grupos determinados através do controle do Estado. Ainda no plano democrático, a prática cada vez mais freqüente da participação e controle direto da administração pública pelos cidadãos, principalmente no nível local, é uma nova forma de defender a coisa pública (BRASIL, 1995, p. 14).

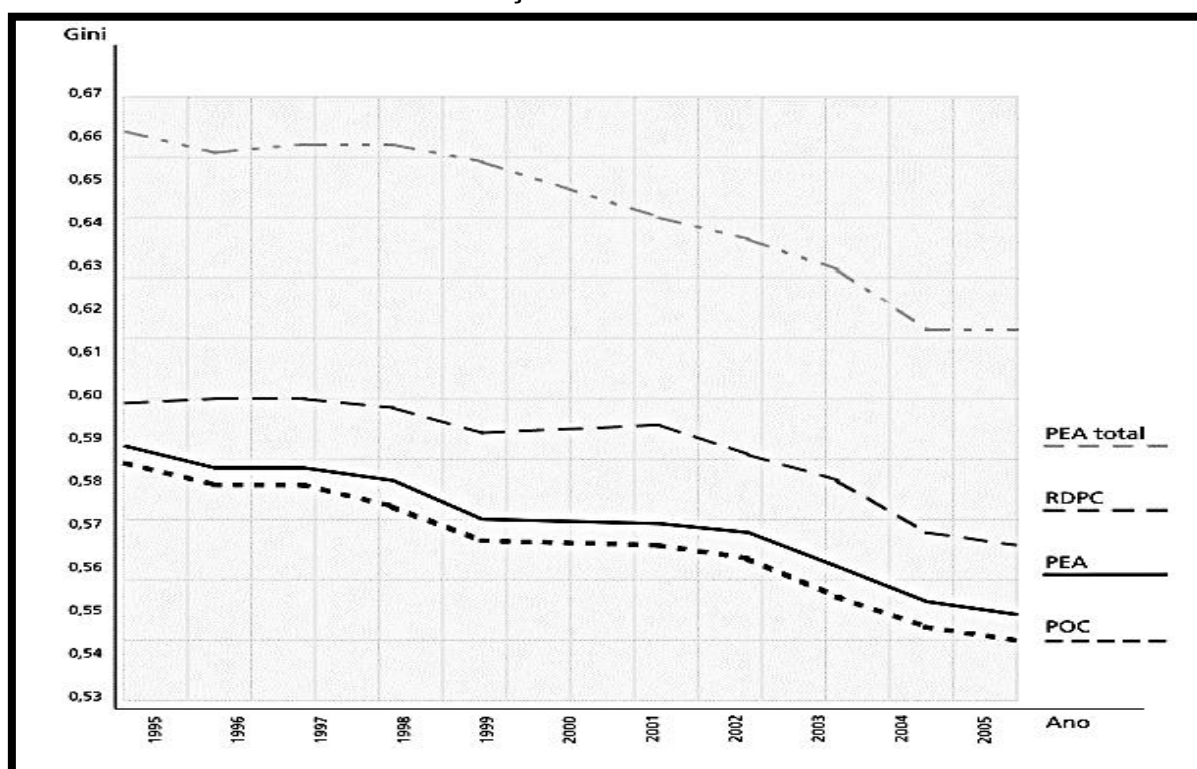
Nesta direção, o modelo social-liberal de Bresser-Pereira (2001), mantém a intervenção estatal de forma, digamos, moderada, pois, segundo Behring (2008), o nível de intervenção estatal na economia depende do momento do ciclo econômico – estável, em desenvolvimento ou em crise. Nas palavras da autora, “o Estado se expande ou se contrai em articulação com o ciclo econômico, ou melhor, sua expansão ou retração ocorrem a partir de sua funcionalidade no ciclo” (BEHRING, 2008, p. 175).

O novo estado social-liberal, que está surgindo, [...] não é o estado ultra-liberal com que sonhou o novo conservadorismo ou a nova direita. Não é o estado mínimo que apenas garantiria os direitos de propriedade e os contratos. Não é menor sequer do que o antigo estado social-democrático, se medirmos o tamanho do estado pela carga fiscal: ou seja, pelas receitas do estado com relação ao PIB. Tomado com esta medida, o tamanho do estado não tende a diminuir: ao contrário, tende a aumentar moderadamente, na medida em que os custos de educação e saúde tendem a aumentar com relação aos custos médios, e impostos têm que ser arrecadados para financiar essa elevação de custos. Este novo estado é democrático (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 11).

O Estado social-liberalista seria uma tipologia de Estado intermediário, pois agiria nos processos de privatização e liberalização comercial e, ao mesmo tempo atuaria em uma proposta de proteção social articulada ao mercado e à redistribuição de renda que não caracterizasse a esfera pública como populista ou paternalista, ao mesmo tempo que reconhece a grande concentração de renda que implicava no atraso do crescimento econômico e da justiça social.

⁶⁸ Em tradução nossa, significa busca pela renda, sendo esta uma estratégia de conquistar privilégios e benefícios financeiros por influência política e não pelo mercado.

Gráfico 10 – Concentração de Renda no Brasil – 1995-2005



Fonte: Hoffmann, 2006, p. 95.

Legendas: PEA (População Economicamente Ativa); RDPC (Renda Domiciliar *Per Capita*); e POC (Pessoas Ocupadas com Rendimento).

Reparem que no período da elaboração e publicação do PDRAE, o índice de concentração de renda era elevado. Os 10% mais ricos somavam quase 50% da riqueza do país, enquanto os 50% mais pobres acumulavam 12%. Lembrando que a leitura do coeficiente de Gini varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior a desigualdade e, quanto mais próximo de 0, menor a desigualdade (HOFFMANN, 2006). Em 1995, o coeficiente estava na margem do 0,60, isto é, elevada concentração de renda.

Na visão de Bresser-Pereira (1991; 2001) e do próprio PDRAE (BRASIL, 1995), a implementação do Estado social-liberal seria a mais apropriada, considerando a incapacidade política e econômica brasileira de se introduzir de imediato aos ditames do neoliberalismo. Este modelo garantiria um avanço do país na nova ordem mundial, protegendo a população mais pobre a partir do bem-estar social sob a base de um modelo estatal de administração pública gerencial.

Todavia, não foi exatamente o que ocorreu, pois, segundo Behring (2008), o Estado se subordinou aos interesses do capital, regulando as ações e gerindo todo um território visando garantir a expansão da acumulação capitalista, por meio da

flexibilização das relações de trabalho, da terceirização das políticas sociais e privatização de empresas estatais, conforme o Quadro 8 exposto a seguir.

Quadro 8 – Estrutura da Reforma do Aparelho do Estado

	Forma de PROPRIEDADE			Forma de ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	●			●	
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação, Fiscalização, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	●				●
SERVIÇOS NÃO EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		● Publicização			●
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais			● Privatização		●

Fonte: BRASIL, 1995, p. 48, adaptado por Silva, 2017, p. 47.

Este tipo de reforma é chamado por Behring (2008; 2009) de contrarreforma do Estado, pois as propostas contidas no PDRAE coadunam com os retrocessos e com a perda de direitos historicamente conquistados pela classe trabalhadora, considerando o seu “aspecto realmente regressivo, quando da implementação de seu receituário de medidas práticas, na medida em que são observados seus impactos sobre a questão social, que se expressa nas condições de vida e de trabalho das maiorias, bem como as condições de participação política” (BEHRING, 2009 p. 3-4).

O avanço modernizador só é válido para o metabolismo do capital. Em suma, concordando com Engels (2012), o Estado é formatado e desenvolvido historicamente sob a batuta dos interesses dominantes, onde a classe que detém os meios de produção ocupa a esfera do Estado, regulando-o e gerindo um território sob circunstâncias egoístas, onde a acumulação de riqueza é mais importante que o combate à pobreza.

Diante do exposto, a análise do PDRAE e de sua implementação ao longo dos anos que se passaram fizeram-nos entender que a proposta social-liberal não se concretizou em vias práticas, abrindo espaço para o modelo neoliberal. Assim, emerge-se, sob o discurso do modelo gerencial, o debate e os caminhos para a redução do Estado e para a transferências de serviços não-exclusivos e das empresas estatais para, respectivamente, a sociedade civil e o mercado.

A primeira defesa que se faz no que se refere às privatizações e publicizações, é a de que a máquina estatal não apresenta condições para gerir todos os serviços que se encontram sob a sua responsabilidade. Surge o discurso de que o setor privado possui melhores condições de executar serviços por meio de uma perspectiva gerencial, onde se busca unir a eficiência, a eficácia e a efetividade com baixo investimento. Quanto à sociedade, preza-se pelo controle social e maior participação na execução de serviços já que estes é de interesse do povo.

Cria-se a ideia de que o Estado é impotente por natureza, não podendo assumir tudo que lhe foi conferido através das reivindicações históricas das classes burguesa e trabalhadora. Ou ainda, nas palavras de Marx ([1844], 1995, p. 8) “a impotência é a lei natural da administração”. É como se o Estado fosse naturalmente incapaz de gerir e executar tudo que lhe foi designado enquanto produto de lutas sociais e das correlações de forças entre trabalhadores e capitalistas.

Esta lei natural é formulada estrategicamente, visando atender sempre os interesses da classe dominante, que ocupa espaços de amplo poder no âmbito do Estado. Marx, no século XIX, já reconhecia o Estado como o comitê gestor da burguesia e, séculos mais tarde, podemos inferir que o pensador permanece contemporâneo, pois o Estado atual gerencia os interesses do capital representado por grandes detentores da propriedade privada dos meios de produção sob o custo da destruição da condição humana dos trabalhadores.

Nesta perspectiva, o aparelho estatal jamais resolverá os problemas sociais historicamente determinados através das imposições e transformações dos modos de produção capitalista que este país já vivenciou. “As mazelas da sociedade não podem ser superadas pela administração pública, elas são produtos das relações sociais de produção da sociabilidade burguesa” (SOUSA FLHO; GURGEL, 2016, p. 125).

Por esta exposição, podemos observar o modelo de política social sugerido por organismos norte-americanos, como o Banco Mundial, ao final do século XX, início do século XXI. De acordo com Teixeira (2010), a política social sugerida pelo Banco

Mundial deve ser fundada numa perspectiva econômica e não social. Desta forma, ela vem orientada no sentido de reduzir e acabar com a pobreza absoluta, gerenciando os níveis de pobreza relativa sem desestimular a dimensão produtiva de famílias e indivíduos.

Para a ordem neoliberal, é moralmente aceitável que haja pessoas em condições de pobreza e de desigualdade social amenizada. A proposta vem nesta característica de gestão da pobreza, aliviando-a de formas pontuais e imediatas em tempos de crescimento ou crise econômica. Este é o modelo pautado pela classe dominante, visando a manutenção da ordem, da coesão social e do consequente acúmulo de riqueza.

[...] a concepção neoliberal de política social não está dissociada de um projeto de sociedade e de uma concepção de mundo. É, antes, parte constitutiva de um projeto societário defendido pela classe dominante dos países centrais do capitalismo, ou seja, pautado na exploração do trabalho, o que, como será possível compreender mais à frente, em vez de solucionar as contradições inerentes ao próprio sistema capitalista, tenderá, em última instância, ao acirramento de suas contradições, evidenciando cada vez mais e de maneira mais aguda a luta de classes (TEIXEIRA, 2010, p. 653).

A compreensão de pobreza construída pelo Banco Mundial perfaz um caminho moralizante, conservador, culpabilizador e estritamente econômico. O Banco Mundial (2001b) compreende a pobreza, exclusivamente, como a ausência de renda e insuficiência nas práticas de consumo determinadas por armadilhas subjetivas e obscuras, inclusive na análise proposta pelo próprio Banco. Estas armadilhas, segundo Teixeira (2010), vêm no sentido de culpabilizar famílias e indivíduos por estarem nesta condição, por falta de esforço e vontade para superar esta situação. O Banco Mundial reconhece o avanço da pobreza e da desigualdade devido às transformações societárias discurridas na ordem neoliberal, porém não os compreende como determinadas pela lógica destrutiva do neoliberalismo no cotidiano concreto. Neste sentido, a proposta de política social vem no caráter distributivo de renda, com análise criteriosa e rigorosa para a concessão de benefícios, visando somente a circulação de capital e o estímulo ao crescimento econômico, desconstruindo os princípios de universalidade na garantia de direitos propostas pelas políticas sociais formuladas anterior às primeiras orientações do Banco Mundial.

Programas envolvendo dinheiro e vales são preferíveis à prestação de serviços em espécie, a menos que estes últimos possam ser justificados em termos de melhor focalização [...]. Em alguns casos, a substituição de serviços em espécie pelo financiamento de vales pode ser uma forma efetiva de aumentar a transparência, a liberdade de escolha do consumidor, a concorrência e a eficiência interna (BANCO MUNDIAL, 2001a, p. 29).

Cabe ainda destacar que a transferência de renda aos pobres, segundo o Banco Mundial, deve ser realizada com o menor repasse possível, visando a não acomodação das pessoas, objetivando que estas busquem além do benefício, retomar as atividades produtivas no mundo do trabalho.

Um entendimento um tanto controverso, estrategicamente raso de análise crítica e perverso aos olhos de uma concepção de sociedade justa, equânime, igualitária, emancipada e sem exploração a partir de outra ordem societária. A transferência de renda criteriosa e seletiva cria a falsa ilusão de que o Estado distribui renda com dignidade aos necessitados, alimentando a falaciosa ideia de redução das desigualdades sociais.

O que é possível compreender é que, somando o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) às orientações do Banco Mundial (anos 90' e 00'), nos deparamos com a concepção, proposição, implantação e execução de políticas sociais de viés mercantil, pública, de preferência público-privada ou privada (devido ao menor custo), voltadas à geração de lucro, gerenciando a pobreza, controlando os níveis de desigualdades. Exemplos como a educação e saúde privada podem trazer nitidez à esta assertiva, pois, quando se mercantiliza uma política pública, o direito se transforma em mercadoria e o cidadão em cliente.

A financeirização da riqueza implica em pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, pois aí está o nicho dos produtos financeiros. Com isso, as propostas neoliberais incluem a transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social (SALVADOR, 2010a, p. 606).

A transformação no modo de produção capitalista, a partir da financeirização no processo acumulativo, por meio de ações em bolsas de valores, investimentos em bancos, títulos da dívida pública, obrigações e certidões de depósitos, além de almejar do Estado, rubricas orçamentárias para sua acumulação, reduz a necessidade de trabalhadores no processo produtivo, nivelando os índices de desemprego, de pobreza, miséria e desigualdade.

Ao mesmo tempo que o Estado destina mais recursos do fundo público ao setor privado, as políticas sociais vão perdendo fontes de financiamento para o capital financeiro, fragilizando a sua potencialidade no sistema de proteção social brasileiro.

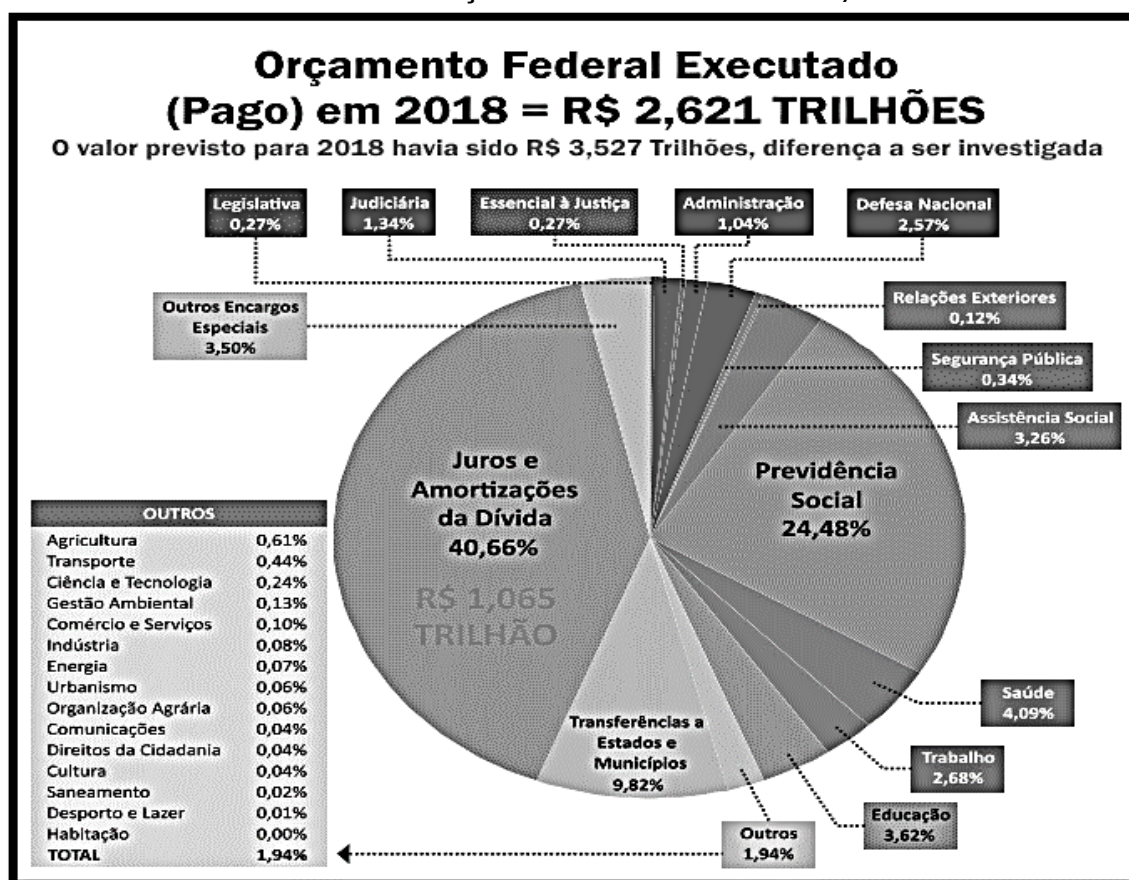
O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal. No Brasil, os recursos do orçamento do Estado são expressos na Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada pelo Congresso Nacional (SALVADOR, 2010a, p. 607).

É contraditório, pois, o mesmo mercado que se mobiliza e se articula para que o Estado não intervenha nas suas ações é aquele que recorre ao poder público, solicitando apoio e/ou perdão financeiro para que não haja diminuição ou paralisação na acumulação de riqueza.

Em tempos de amplo crescimento econômico, o Estado tem o papel mediador nas relações de produção e reprodução do capital e da sociabilidade humana e em tempos de crise, ele é acionado para salvaguardar a acumulação de riqueza. Esta salvaguarda tem custos severos na qualidade das políticas sociais, que, por meio do ajuste fiscal, perde recursos, sucateando os direitos sociais. “Em uma única frase é possível definir as características do orçamento público no Brasil: financiado pelos mais pobres e trabalhadores e apropriados pelos ricos” (SALVADOR, 2010a, p. 617).

O quadro exposto é preocupante e sinaliza de forma clara o desmonte dos direitos em defesa do capital financeiro. É possível ilustrar este panorama no gráfico que apresentamos a seguir.

Gráfico 11 – Orçamento Público Federal, 2018



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), 2018, elaborado por Auditoria Cidadã, 2019, sem paginação.

A Organização da Sociedade Civil Auditoria Cidadã, acompanha o orçamento público e sua distribuição, lutando pela auditoria da dívida pública, que, segundo análise da Organização, deve ser realizada, garantindo os preceitos legais da fiscalização dos gastos públicos e da transparência em sua divulgação. Notem que, em 2018, o orçamento gasto é menor que o previsto. Várias justificativas são dadas, mas, os dados do próprio Tesouro Nacional nos provocam a pensar para onde foram os R\$ 900 bilhões de reais que não entraram na execução concreta do orçamento.

Para além disso, observem que, ao contrário do discurso do rombo orçamentário e econômico seja culpa da previdência social, notamos que os juros e amortizações da dívida pública abocanham mais de 40% do orçamento. Estes 40% não representam o pagamento da dívida pública. Esta nunca é paga, é sempre refinanciada, e seus juros distribuídos entre os investidores. A amortização se torna um “papo furado”, pois, mesmo quando uma parte da dívida é quitada, outras surgem para manter o ciclo de financiamento e investimento em face dos títulos do Tesouro Nacional.

Segundo dados do Tesouro Nacional (2018), os três maiores investidores da dívida pertencem aos fundos de previdência privada, fundos de investimento e instituições financeiras. Trocando em miúdos, o orçamento público serve o mercado financeiro em desproporção às demandas sociais.

Para a manutenção dos interesses do capital financeiro, o Governo Federal, aprova o Projeto de Emenda Constitucional (PEC) que congela os gastos públicos por 20 anos, sem a inclusão da dívida pública (AUDITORIA CIDADÃ, 2019). Em 2019, o orçamento reserva 2% mais que em 2018 para a cobertura da dívida pública, sendo 42,1% do orçamento, ou seja, R\$ 1,42 trilhão (GONÇALVES JUNIOR, 2019, sem paginação). Não restando muitas reservas para a proteção social, resta ao Estado, traçar medidas de ajuste e publicização de serviços para baratear o financiamento, responsabilizando a sociedade civil por meios das OSCs.

É, neste contexto, que observamos a assistencialização do SUAS em ações imediatas, focalizadas e seletivas e a mercantilização da saúde e da educação, duas fortes fontes de lucratividade por meio das privatizações e terceirizações. Observamos ainda neste tempo histórico, o desmonte da previdência social⁶⁹ e os estímulos cada vez mais acentuados por planos privados de previdência “de maior qualidade”. Sob esta análise é possível afirmar que: “o projeto/processo neoliberal, como estratégia hegemônica de reestruturação do capital, desdobra-se em três dimensões articuladas: ofensiva contra o trabalho, reestruturação produtiva e a reforma⁷⁰ do Estado” (MONTAÑO, 2002 apud SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 141).

Temos agora a conjugação de políticas seletivas e focalizadas para a “horda” – o que alguns autores têm chamado de processo de assistencialização das políticas sociais – combinadas à transformação em mercadoria de determinados serviços, pela via da privatização, voltados aos que podem pagar, aprofundando uma dualização da política social (BEHRING, 2009, p. 47-48).

Desta forma, em nome do capital, as políticas e os direitos sociais se tornam subordinados à lógica dominante, tendo em vista que, de acordo com a perspectiva neoliberal arguida pelos organismos internacionais, a base fundante do

⁶⁹ Destaca-se que a reforma da previdência, após 3 anos de intensos e acirrados debates, foi aprovada pelo Senado Federal em 2 outubro de 2019, e sancionada pelo presidente da república aos 12 de novembro de 2019.

⁷⁰ Tratamos deste processo de reforma do Estado, referenciando-a pela categoria contrarreforma, concordando com as reflexões de vários autores e autoras do Serviço Social brasileiro.

desenvolvimento e do crescimento se configura pelo sistema econômico. Se a economia vai bem, tudo vai bem. Obviamente, isto é um engano, pois, estando em fase de maior “prosperidade” ou em momentos de crise, o poder econômico, articulado pelos representantes do capital tem conseguido garantir interesses por meio do orçamento público, no qual o Estado se vê na obrigação de garantir rubricas e concessões ao setor privado em detrimento da redução nos investimentos em políticas sociais. Neste sentido, o capital financeiro através do setor privado:

[...] subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica, em especial às dotações orçamentárias [...]. Observa-se uma inversão e uma subversão: em vez do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias [...] que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais [...] (IAMAMOTO, 2001, p. 23).

Quanto às disponibilidades de recursos, sabemos que estão cada vez mais limitadas. Enquanto os capitalistas vão nivelando suas fontes e reservas de riquezas, a classe trabalhadora permanece ainda pouco mobilizada para uma luta de classes com grande impacto. Enquanto tentamos nos organizar coletivamente para uma luta que traga mudanças de fato, prosseguimos pagando a conta por meio de impostos e demais formas de arrecadação e repressão. Essa desmobilização, segundo Behring (2008) é condicionada ao modelo de acumulação flexível e neoliberal de defesa do sucesso pelo esforço e mérito, acirrando a competitividade entre os trabalhadores, esmorecendo a consciência de classe e a capacidade de organização política.

As mobilizações que já ocorrem são tratadas com barbaridade. Lutar por direitos se tornou caso de polícia, violência e morte. A coesão social se faz com ordem e progresso. Não há espaço para manifestações a não ser que atenda interesses da ordem burguesa. Esta é a defesa do atual governo, que utiliza de históricos recursos truculentos para tratar com barbárie a luta dos pobres trabalhadores e as condições de vida do lumpemproletariado contemporâneo.

Haja vista as manifestações chilenas nas semanas de outubro e novembro de 2019 contra os rebatimentos neoliberais nas condições de vida da população e a repercussão brasileira, quando o Deputado Federal Eduardo Bolsonaro afirma a instituição de um novo AI-5⁷¹, caso as lutas sociais se acirrem no Brasil (MAZUI, 2019).

⁷¹ Vide Capítulo 1, seção 1.3, quando tratamos do tema.

Uma fala grave de um parlamentar eleito em uma democracia e que, como toda a sua família, enaltece os períodos ditatoriais, da repressão e da tortura.

Se não fossem as lutas sociais, sem dúvida estaríamos ainda mais atrasados em proteção social. Todavia, a estratégia do Estado e de suas propostas de reformas vêm na direção de silenciar a população por ações de conciliação de classes, enfraquecendo a organização de trabalhadores e mantendo a acumulação capitalista sem efervescências políticas nas ruas.

Estes recursos históricos que barraram reformas legítimas ao combate à pobreza foram discutidos pelo jovem Marx em 1844, quando ele desvela a real ação do Estado alemão, inglês, francês no trato do pauperismo. Ele afirma que o pauperismo tomou uma grande proporção, ficando inviável e impossível para o Estado criar formas de extingui-lo. Assim, buscou alternativas para amenizar, moralizar e disciplinar a pobreza.

A lição geral que a política Inglaterra tirou do pauperismo se limita ao fato de que, no curso do desenvolvimento, apesar das medidas administrativas, o pauperismo foi configurando-se como uma instituição nacional e chegou por isso, inevitavelmente, a ser objeto de uma administração ramificada e bastante extensa, uma administração, no entanto, que não tem mais a tarefa de eliminá-lo, mas, ao contrário, de discipliná-lo. Essa administração renunciou a estancar a fonte do pauperismo através de meios positivos; ela se contenta em abrir-lhe, com ternura policial, um buraco toda vez que ele transborda para a superfície do país oficial. Bem longe de ultrapassar as medidas de administração e de assistência, o Estado inglês desceu muito abaixo delas. Ele já não administra mais do que aquele pauperismo que, em desespero, deixa agarrar-se e prender-se (MARX, [1844], 1995, p. 6).

O trecho citado de *Glosas críticas marginais* (MARX, [1844], 1995) se apresenta coerente numa perspectiva atemporal, pois, a reflexão de Marx naquele período, transcende o tempo e se faz presente no cenário atual, onde observamos o tratamento selvagem com o qual o Estado vem se reportando às lutas dos trabalhadores e às vivências de pessoas em espaços de criminalidade.

Àqueles que não se dispõem ao trabalho, aos que subsistem por meio de políticas sociais compensatórias, aos que resistem à barbárie do Estado capitalista pelas vias da criminalidade, aos que buscam sobreviver pelo trabalho informal, cabe a denominação de acomodados, delinquentes, preguiçosos, incapazes, perigo social, culpados pela situação em que encontram. São criminalizados por não atenderem aos dispositivos da coesão social, devendo ser tratados com o rigor da lei. Um rigor

bastante seletivo que não se aplica a políticos e empresários que se beneficiam com o esvaziamento dos cofres públicos por meio da corrupção.

Cabe ao Estado penal⁷² punir os pobres, negros e/ou brancos, de periferia e/ou favelas – crianças, adolescentes, jovens ou velhos, homens e mulheres heterossexuais ou LGBTQIAP+, ou seja, um coletivo bastante peculiar por diversas razões. Aos “colarinhos brancos”, a absolvição ou punições mais brandas são cabíveis. A igualdade perante a lei se faz no papel. No cotidiano, esta igualdade se faz com base em muitos critérios, sendo o de classe e raça/etnia, os principais. É a justiça brasileira a serviço da selvageria do Estado burguês. Nas palavras de Behring (2009, p. 45), “esse período regressivo, contra-revolucionário e contra-reformista, de falta de nitidez dos projetos societários e confusão dos espíritos exige de nós um mix de coragem e racionalidade”.

A análise realizada até aqui desvela as reais intenções do receituário neoliberal, cujo lucro é a palavra-chave em todo o processo de atualização e modernização (conservadora) dos meios de produção e de acumulação de riqueza, reconhecendo o Estado como um campo fértil de lucratividade, privatizando estatais e, principalmente, serviços públicos. Há, neste tocante, uma mutação na compreensão e materialização dos direitos sociais, transformando-os em mercadorias e, conseqüentemente, reconhecendo os cidadãos como potenciais consumidores.

O discurso corrente foi o da *reforma do Estado*, não só para reduzi-lo, mas principalmente para ampliar o mercado em sua dimensão da *oferta de bens e serviços*. Por isso, proliferaram as concessões e as privatizações, abrindo espaço aos investimentos privados nas áreas de negócio ocupadas pelo Estado. No que tange à reforma do Estado, essa é a grande reforma, ou mais precisamente a contrarreforma neoliberal, que vai absorver significativa parte dos capitais superacumulados (SOUZA FILHO; GURGEL, 2016, p. 137, grifos dos autores).

Afirma-se, a partir destas premissas, que as expressões da questão social se reconfiguram, sem perder as suas essências. Vivemos as velhas/novas expressões com a ampliação de outras jamais discutidas em tempos históricos anteriores,

⁷² A emergência do Estado Penal vem com as pesquisas e reflexões do pensador francês Loïc Wacquant (2003), que questiona a redução dos investimentos em políticas sociais nos Estados Unidos, observando um maior investimento em segurança pública que preza pela violência e pelo encarceramento sem uma proposta socioeducativa. Para o pensador, o Estado Penal atende aos ditames do neoliberalismo quando faz uso do policiamento agressivo e do encarceramento, uma estratégia de reduzir o exército de reserva por meio da prisão e da eliminação de pessoas não produtivas no processo de acumulação de riqueza.

ênfatizando as novas formas de exclusão social oriundas da mundialização do capital que desregula direitos, acentua o desemprego e a pobreza (STEIN, 2000). Os enfrentamentos destas expressões se mostram desafiadoras de acordo com as disputas de poder e interesses entre as classes e suas relações antagônicas no tempo presente. Nas palavras de Iamamoto (2001, p. 22):

As estratégias para o enfrentamento da questão social têm sido tensionadas por projetos sociais distintos, que presidem a estruturação e a implementação das políticas sociais públicas e que convivem em luta no seu interior. Vive-se uma tensão entre a defesa dos direitos sociais e a mercantilização do atendimento às necessidades sociais [...] (IAMAMOTO, 2001, p. 22).

Sobre os impactos da contrarreforma, podemos destacar uma redução da pobreza extrema e sua manutenção em níveis moralmente aceitáveis pelo Estado e pelo capital. A persistência da desigualdade de renda, a transferência de grandes quantidades de capital ao setor privado pela via da dívida pública, propostas de reformas trabalhista e previdenciária consolidadas, respectivamente em 2017 e 2019, abertura legítima para as terceirizações e privatizações, redução do financiamento das políticas sociais pela justificativa da crise, destruição do meio ambiente para expandir as fontes de riqueza, índice assustador e crescente do desemprego nos últimos 6 anos, chegando a índices alarmantes em 2019, perdão de dívidas de grandes corporações pelos estados e União, redução de concursos públicos e flexibilização e instabilidade nas relações de trabalho, aumento do custo de vida devido aos preços de mercadorias essenciais à sobrevivência humana, acentuam as expressões da questão social no cenário nacional.

Assim, inferimos que a proposta de Bresser-Pereira de reforma do aparelho do Estado não vingou como ele mesmo projetou. Com todo o mérito de pensar na área social e na proteção à população, ousamos dizer que o pensador pecou em algumas reflexões: a) acreditou que o modelo social-liberal fosse capaz de articular demandas sociais com privatização e terceirização de serviços e empresas estatais; b) subestimou as experiências socialdemocratas e socialistas que, proporcionaram avanços nos direitos sociais ao longo do século XX; c) atribuiu um caráter de vilã da economia liberal à Constituição Federal de 1988 a partir de sua estrutura burocrática e garantista; d) acreditou que a nação brasileira, a partir da reforma proposta pudesse se ascender em um protagonismo internacional na mundialização do capital.

Apresentamos as provocações que consideramos mais importantes. Por que afirmamos que foram falhas reflexivas e propositivas?

Por que a sua proposta social-liberal se reconfigurou rapidamente no receituário neoliberal, na defesa das privatizações, na redução do tamanho do Estado e na precarização da política social. Por voltar-se aos aspectos econômicos, deixou de lado a importância histórica e conjuntural da Constituição para a configuração de uma experiência de Estado de Bem-Estar, necessária naquele e neste momento. E, levou o Brasil à uma direção política, ideológica e econômica que sobrepôs os interesses do mercado internacional à soberania nacional (BEHRING, 2008).

A reforma do aparelho do Estado, nesta monta, se formata, de fato, na sua contrarreforma, pois vem se consolidando contrariamente às propostas iniciais, principalmente no que se refere à proteção social à população. Em tempo, o atual governo já vem trabalhando em uma outra contrarreforma, cuja alegação é modernizar para servir à população e não mais a interesses particulares. O período que inicia desta escrita (novembro/2019), caracterizado como pós-previdência, vem com quatro propostas de análise imediata encaminhada pelo Ministro da Economia, Paulo Guedes ao Congresso Nacional:

Pacto federativo: Conjunto amplo de medidas que alteram regras orçamentárias e fiscais. Objetivo é desobrigar, desindexar e desvincular o orçamento público, dando aos governantes mais poder de decisão sobre os recursos. Patamares mínimos para educação e saúde devem ser revistos. Pacote também direciona mais recursos a estados e municípios. Prevê criação de conselho com presidentes de Poderes para monitorar contas públicas. Deve demandar três PECs; **Reforma administrativa:** Pacote que altera toda a jornada no serviço público, da forma de seleção à progressão na carreira. Deve tornar mais rígida a avaliação de desempenho de servidores. Vai demandar uma PEC e outros atos normativos que podem ser criados posteriormente; **Redução de despesas:** Governo avalia outras medidas para reduzir despesas e abrir espaço no teto de gastos no ano que vem. O secretário de Fazenda, Waldery Rodrigues, já adiantou que governo planeja uma medida provisória para extinguir a multa de 10% que empresas pagam à União sobre o FGTS pago ao trabalhador ao longo do tempo no caso de demissão; **Reforma tributária:** Deve ficar em segundo plano depois do veto do presidente Jair Bolsonaro à criação do imposto de pagamentos (comparada à antiga CPMF), base da reforma planejada. Equipe refaz as contas em um grupo de trabalho que estuda o tema. Proposta do Executivo foi fatiada e deve começar apenas pela fusão de PIS e Cofins (PUPO, 2019, online).

Reparem que são novas contrarreformas que irão atingir diretamente, trabalhadores efetivos, com congelamento de progressões, revisão salarial, fim da estabilidade para novos servidores, isto é, modernizar para os trabalhadores pagarem a conta. É um profundo golpe para trabalhadores que vem almejando uma carreira estável no serviço público e que confiaram seus votos no governo atual. Se nós, cidadãos, tivéssemos a mínima capacidade de realizar uma análise de conjuntura, talvez não teríamos elegido um governo como este.

Estamos em um cenário bastante comprometedor em relação à nossa dignidade enquanto cidadãos e cidadãs. Metamorfosearam a cidadania em mercadoria – para o consumo e para a venda da força de trabalho. A nós, classe trabalhadora é imposta toda a carga negativa da crise do capital. A nós, é solicitado de forma imperativa, sacrifícios pelo bem da economia, do crescimento e do desenvolvimento. Isto posto, inferimos que a classe dominante ganha com a crise e com as contrarreformas, pois encontra espaços estratégicos para a continuidade do seu enriquecimento; já a classe trabalhadora, resta pagar a conta da crise.

O custo é tão elevado que a dignidade de cada trabalhadora e trabalhador é acrescida nesta histórica dívida, expropriando os sentidos humanos de cada um que sofre com a precarização da vida, cuja miséria de muitos se faz importante para a riqueza e a fartura de poucos.

Fortalece-se a importância das lutas sociais, e, ousamos dizer que, o cenário latino-americano de lutas sociais no Equador e Chile, a crise venezuelana, os protestos da população, a renúncia de Morales e a ascensão de um governo religioso na Bolívia, a vitória da esquerda peronista na Argentina com Alberto Fernández e Cristina Kirchner, a volta de Mujica na vida política uruguaia e a crise política brasileira que soma o partido do presidente, a sua saída do PSL e a fundação de um novo partido (Aliança pelo Brasil), os escândalos de corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo a família Bolsonaro, as investigações do assassinato de Marielle Franco e Anderson Gomes, as medidas antipopulares de Paulo Guedes e ainda, o processo de *impeachment* de Donald Trump nos EUA, estão levando o neoliberalismo, neste continente, ao colapso, exigindo de todos nós um repensar na direção política, econômica, social, cultural, ética, moral e humana em nosso continente. Seria o momento de a América Latina resgatar as históricas lutas sociais para o fortalecimento de uma oposição em relação à hegemonia do capital.

3.4 O SINASE como política social híbrida: a interface entre justiça, educação e assistência social

Entre as diretrizes do SINASE e a sua regulamentação foram 06 anos de debates e lutas para reconhecer este sistema enquanto lei no ordenamento jurídico brasileiro. A sua regulamentação foi um grande passo para determinar todo um processo de reordenamento das medidas socioeducativas brasileiras, considerando o breve cenário apontado neste trabalho.

A Lei do SINASE emerge em janeiro de 2012 por meio da Lei Federal nº. 12.594 e reafirma os compromissos e diretrizes elaborados no documento de 2006, configurando-os em um caráter jurídico-normativo.

O SINASE lei, além de apresentar maior parâmetro jurídico aos artigos do Estatuto da Criança e do Adolescente a respeito do ato infracional e das medidas socioeducativas, apresenta uma inovação no campo do direito de adolescentes autores de ato infracional, reafirmando as prerrogativas dos direitos humanos e suas garantias nos espaços socioeducativos em meio aberto ou na internação.

A Lei do SINASE está composta por 90 artigos, distribuídos em títulos, capítulos e seções que versam sobre a organização do sistema, atribuições dos entes federados, gestão, acompanhamento, avaliação e financiamento, programas de atendimento – meio aberto e fechado, e suas especificidades, além dos direitos e deveres dos adolescentes em cumprimento de medidas no que cerne à educação, profissionalização, acesso à cultura, esporte, lazer, saúde integral, contemplando medidas específicas em casos de saúde mental comprometida ou envolvimento em uso abusivo de substâncias psicoativas.

Quadro 9 – Estrutura da Lei do SINASE

Título I - Do Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo	Título II - Da Execução Das Medidas Socioeducativas	Título III - Disposições Finais E Transitórias
Capítulo I Disposições Gerais	Capítulo I Disposições Gerais	-
Capítulo II Das Competências	Capítulo II Dos Procedimentos	-
Capítulo III Dos Planos De Atendimento Socioeducativo	Capítulo III Dos Direitos Individuais	-

Capítulo IV Dos Programas De Atendimento	Capítulo IV Do Plano Individual De Atendimento (Pia)	-
Capítulo V Da Avaliação E Acompanhamento Da Gestão Do Atendimento Socioeducativo	Capítulo V Da Atenção Integral À Saúde De Adolescente Em Cumprimento De Medida Socioeducativa	-
Capítulo VI Da Responsabilização Dos Gestores, Operadores E Entidades De Atendimento	Capítulo VI Das Visitas A Adolescente Em Cumprimento De Medida De Internação	-
Capítulo VII Do Financiamento E Das Prioridades	Capítulo VII Dos Regimes Disciplinares	-
-	Capítulo VIII Da Capacitação Para O Trabalho	-

Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva (2019) a partir de Brasil (2012, online).

Toda a estrutura legal do SINASE se orienta pelos tratados internacionais já discutidos nesta tese, demonstrando, ao menos no texto legal, o compromisso do governo brasileiro com as medidas socioeducativas. É importante recordar que a conjuntura da época, considerando a direção ideopolítica do poder executivo federal foi favorável à um debate participativo, levando à consolidação desta lei. Na época da promulgação desta lei, Dilma Rousseff governava o país em seu primeiro mandato.

A leitura da legislação e dos marcos históricos e legais que a fundamentam nos leva ao entendimento de um SINASE cuja base, humanista e progressista, visa responsabilizar o adolescente pelo ato cometido, ofertando condições para a sua saída da esfera delitiva. A responsabilização envolve o sistema de justiça e as políticas públicas que devem atender de modo integral este adolescente.

Neste sentido, a concepção de SINASE, segundo a própria legislação nos apresenta que:

Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional.

§ 1º Entende-se por Sinase o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios que envolvem a execução de medidas socioeducativas, incluindo-se nele, por adesão, os sistemas estaduais, distrital e municipais, bem como todos os planos, políticas e programas específicos de atendimento a adolescente em conflito com a lei (BRASIL, 2012, sem paginação).

Os objetivos do SINASE são: I – a responsabilização do adolescente quanto às consequências lesivas do ato infracional, sempre que possível incentivando a sua reparação; II – a integração social do adolescente e a garantia de seus direitos individuais e sociais, por meio do cumprimento de seu plano individual de atendimento; III – a desaprovação da conduta infracional, efetivando as disposições da sentença como parâmetro máximo de privação de liberdade ou restrição de direitos, observados os limites previstos em lei. Estes objetivos explicitam que as medidas socioeducativas não coadunam com a impunidade, mas numa proposta de reconstrução de projetos de vida por uma ação judicial de viés pedagógica.

Uma atenção especial aos parágrafos 3º, 4º e 5º que definem o significado de, respectivamente, programa de atendimento, unidade e entidade de atendimento. O programa compreende a organização técnica, normativa e as condições para execução do atendimento; a unidade é o espaço físico para a execução do programa de atendimento, que deve seguir as regras de infraestrutura para o seu regular funcionamento; e a entidade de atendimento é a pessoa jurídica de direito público ou privado que será a responsável pela gestão e execução do atendimento.

Diante as contradições que se desenham no atendimento ao adolescente autor de ato infracional, ao mesmo tempo que a Lei do SINASE apresenta um avanço humanista e progressista nas suas prerrogativas, o ideário neoliberal, que não se dissolveu no governo do PT, deixa seu rastro nesta legislação, não só na precarização do atendimento, mas também, por permitir a possibilidade de pessoa jurídica de direito privado responder pela gestão e atendimento das medidas socioeducativas, seja pela terceirização total do atendimento, cogestão ou privatização do Sistema Socioeducativo⁷³.

Como as demais políticas públicas, a esfera pública compartilha as responsabilidades normativas, técnicas e financeiras para o funcionamento dos programas de atendimento em medidas socioeducativas, garantindo o princípio constitucional da descentralização político-administrativa. Este princípio versa sobre estados e municípios assistirem uma autonomia relativa nos aspectos políticos e administrativos da gestão pública.

⁷³ Tem sido mais comum as Parcerias Público-Privadas (PPPs) entre poder executivo e Organizações da Sociedade Civil em um regime de cogestão. Casos de terceirização total ou privatização de programas de atendimento para o setor corporativo ainda não se apresentou no cenário brasileiro.

Dessa forma, a União, estados e municípios compartilham deveres diante a qualificação e atendimento socioeducativo ao adolescente. Cabe à União oferecer apoio técnico e financeiro para os órgãos executores das medidas socioeducativas, sendo eles, os estados, Distrito Federal, municípios, e em alguns casos, as organizações da sociedade civil. Caberá às estas instâncias, com exceção da União, a implementação dos programas de atendimento.

Por esta linha, considerando os movimentos de estadualização do atendimento que se inicia no período da FUNABEM e das FEBEMs, e de municipalização que emerge com o Estatuto da Criança e do Adolescente, as medidas socioeducativas tem se organizado por nível de governo a partir do tipo de complexidade do atendimento.

A lógica da municipalização se insere nas diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente (Artigo 88), na Lei Orgânica de Assistência Social (Artigo 5º) e na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que preconiza que as três esferas de governo devem estar articuladas para garantir direitos. De acordo com o Artigo 18 da Constituição, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos...”. Assim, a Constituição realça o papel do Município na implementação de políticas como fundamental para o sadio desenvolvimento de suas crianças e adolescentes (SOUZA; ROCHA; TOLÊDO, 2018, p. 64).

A municipalização afirma o protagonismo das cidades na proteção social, alinhadas e unidas com os estados e a União. Esta proposta não deve sobrecarregar apenas um ente federado, no caso os municípios, no atendimento à população, mas sim, redefinir competências e atribuições que harmonizem as três esferas federativas. Assim:

[...] a municipalização reconhece o município como o principal responsável pela coordenação, planejamento, acompanhamento, controle e avaliação das políticas públicas em seu território. Contudo, embora seja o principal responsável, não é o único, por isso a importância da cooperação técnica e financeira com os estados e a União. O fato é que a incorporação de uma nova agenda na atuação municipal, e havendo certa coincidência de agendas entre o município e as demais instâncias, é um forte motivo de aglutinação de interesses, e não o contrário (UNICEF, 2014, p. 11).

Nesta direção, as medidas socioeducativas de semiliberdade e internação são executadas em regimes de gestão plena ou compartilhada pelos governos estaduais, enquanto as medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à

comunidade são executadas pelos municípios nas unidades de atendimento da política de assistência social.

Destaca-se que este processo não se encontra 100% concretizado. Muitos municípios brasileiros não realizam atendimento em medidas socioeducativas⁷⁴ em meio aberto (MDS, 2018b) e todos os estados possuem unidades de atendimento em regime de internação e 24 estados comportam unidades de semiliberdade (CNMP, 2019).

A estadualização, e principalmente a municipalização do atendimento tem como premissa fundamental, a territorialização do atendimento, na compreensão que os municípios são os protagonistas na execução de um atendimento à população, garantindo assim, que cada cidadã/ão acesse as políticas sociais no interior dos espaços de vivência e convivência. O território, como o chão da política social e o espaço de relações e construções cotidianas deve ser o palco central da proteção social à população.

É nesta perspectiva que o SINASE traça as diretrizes para o atendimento ao adolescente no seu território, ou o mais próximo dele, responsabilizando-o judicialmente pelo ato infracional cometido com ações socioeducativas, de base pedagógica⁷⁵. A responsabilização penal se converte em educação social, e o aspecto punitivo *per se* vai se configurar em pedagógico, sem perder as prerrogativas jurídico-legais que mantem o processo legal ativo, em acompanhamento e avaliação até a extinção da medida.

Para Silva (2016), as medidas, por objetivarem responsabilizar e reeducar os adolescentes, autores de ato infracional, possuem uma dimensão socioeducativa na sua perspectiva de trabalho, estabelecendo relações pedagógicas que:

[...] concretizam-se sob a forma de ação material e ideológica, nos espaços cotidianos de vida e de trabalho de segmentos das classes subalternas [...], interferindo na reprodução física e subjetiva desses segmentos [...]. (ABREU, 2011, p. 17).

⁷⁴ Sobre este cenário, iremos analisar os dados relativos à quantidade de programas de atendimento, capacidade para cobrir as demandas de adolescentes que precisam cumprir as medidas determinadas judicialmente, financiamento e condições objetivas do sistema socioeducativo no próximo capítulo.

⁷⁵ Neste momento, nos atentamos apenas a ilustrar a relação da educação com o sistema socioeducativo ao adolescente. Em outro momento desta tese, é possível identificar uma análise crítica acerca dos perfis pedagógicos, de ideologias e perspectivas teóricas distintas perpassam a socioeducação brasileira.

Concebe-se nas medidas socioeducativas propostas de ações pedagógicas que devem mediar as relações dos adolescentes em seus territórios, considerando as oportunidades e obstáculos existentes na contemporaneidade, não se esquecendo de que estas relações e mediações possuem como base dominadora – o sistema capitalista. A educação, neste sentido, tem como princípio norteador o desenvolvimento dos adolescentes, o afastamento destes das esferas delitivas, possibilitando uma maior autoconsciência sobre os seus papéis na sociedade, configurando ainda como um instrumento de poder no cerne da sociedade de classes no contexto capitalista (PAIÚCA, 2014; SILVA, 2016).

O envolvimento da justiça no que toca a situação processual do adolescente e sua relação com o judiciário, o caráter educativo das medidas e a inserção da assistência social como política que garante programas e unidades de atendimento nas medidas socioeducativas, configuram o SINASE como uma política social híbrida, isto é, envolvem sistemas distintos para formatar a sua identidade e proposta de ação.

As medidas socioeducativas não devem ser espaços de culpabilização dos sujeitos e sim um espaço educativo que vise a transformação dos sujeitos e o distanciamento destes das práticas delitivas. Obviamente que as medidas socioeducativas não conquistarão sozinhas o objetivo central que é o encerramento da participação do adolescente na esfera delitiva a partir da reeducação.

A articulação na Rede de Políticas Públicas se faz importante e esta Rede deveria possuir condições concretas e qualificadas para o desenvolvimento e a transformação destes sujeitos. O que observamos no atual contexto do capitalismo em crise é a deterioração desta Rede e sua fragilidade em proporcionar condições de empoderamento e autonomia dos sujeitos.

Segundo Oliveira e Elias (2005, p. 51) as ações socioeducativas podem contribuir tanto com os interesses da classe trabalhadora como podem fazer jus à ordem capitalista, “servindo como um poderoso instrumento de legitimação da desigualdade social e de aprofundamento das relações de subalternização”.

A ação socioeducativa deve considerar a conjuntura à qual os sujeitos estão inseridos e as relações conflituosas e contraditórias entre as classes sociais no contexto capitalista mundializado contemporâneo para assim, formatar uma proposta de trabalho que vise de fato o desenvolvimento do ser social, configurando a

consciência de classe para si e não somente classe em si, como Marx já refletia no século XIX.

A dimensão socioeducativa na proposta de reconstrução dos projetos de vida dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, considerando a perspectiva gramsciana com respaldo em Marx possibilita a reflexão sobre a elevação dos sujeitos à condição de liberdade plena através da conquista da emancipação humana. Pensar a educação para a transformação demonstra uma importância singular a ser refletida mesmo diante dos desafiadores percalços que acentuam a alienação e a dominação dos sujeitos (SILVA, 2016, p. 28).

Gramsci (2002) acreditava no poder da ciência e no progresso do trabalho articuladas à liberdade e à vontade humana. Acreditava ainda na consciência e na liberdade do indivíduo, em sua capacidade de desenvolver o espírito crítico e de organização social para enfrentar o “[...] jugo da servidão e da exclusão social.” (LUIZ, 2013, p. 91). Defendia a criação de um projeto ético-político que fomenta a potencialidade das massas que ficaram relegadas às propostas emancipatórias da modernidade.

O pensador ainda defendia a transformação social pela via cultural e política, pela via do protagonismo consciente, organizado e ativo dos homens, desencadeando processos de rupturas com o atual sistema coercitivo, de dominação que os exploram, oprimem e impedem a conquista da liberdade, criando assim uma contra-hegemonia.

Gramsci (2002) considerava a educação como a via mais importante para ascender as classes subalternas à consciência filosófica, ou seja, sair do senso comum, partindo para o bom senso frente a realidade. Assim, as práticas pedagógicas e democráticas devem ser fomentadas para socializar e universalizar o conhecimento, criando, conseqüentemente, uma cultura política madura nas classes e grupos sociais, enfrentando assim os mecanismos de poder e dominação hegemônicos (LUIZ, 2013).

Sem dúvida um grande questionamento que surge e que buscamos analisar neste estudo, é se o sistema socioeducativo segue caminhos emancipatórios ou de controle penal. O sentido político, teórico, jurídico e ideológico que a gestão e execução dos programas de atendimento alinha no atendimento ao adolescente define a opção pelos caminhos aqui citados. As condições objetivas para o trabalho profissional no âmbito das medidas também condizem com as possibilidades destacadas.

O eixo educação que delineia o sistema socioeducativo é somado às prerrogativas da política de assistência social que, historicamente sempre foi próxima ao atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Esta proximidade histórica é fortalecida pelo texto legal da Constituição Federal que versa sobre a proteção à criança e ao adolescente e definindo a assistência social como política pública de direitos sociais.

A regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição que tratam da assistência social se deu em 1993 pela Lei 8742, que estabelece a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), sendo um dos seus objetivos, a proteção à família, infância, adolescência e velhice e amparo às crianças e adolescentes considerados carentes (BRASIL, 2014b).

Sendo a Assistência Social, uma política pública, inserida no tripé da seguridade social em conjunto à saúde e previdência social, há a afirmação dos direitos sociais na linha dos direitos humanos e de cidadania, de responsabilidade protetiva do Estado, aí inclui-se as crianças e adolescentes.

Houve também o entendimento de que o adolescente autor de ato infracional e sua família são público-alvo da política de assistência social dada a exposição a riscos sociais, vulnerabilidades e demandas por atendimentos preventivos, protetivos e de resgate da condição de cidadania por estes sujeitos.

No Brasil, a execução de medidas socioeducativas de meio aberto sempre esteve ligada à Assistência Social, porém, elas passam a ser regulamentadas após a aprovação da Política Nacional de Assistência Social em 2004, sendo posteriormente tipificadas por meio da Resolução do CNAS nº 109/2009. O Serviço de MSE em Meio Aberto de LA e de PSC é um dos serviços socioassistenciais que compõem a média complexidade, já que exige maior estruturação técnico-operacional, atenção especializada e individualizada, bem como acompanhamento sistemático e continuidade de sua oferta (MDSA, 2016, p. 30).

Por um lado crítico, Silva (2011) nos lembra que a assistência social, antes de sua orientação política enquanto direito social, desenvolvia uma ação funcional-positivista de ajustamento de sujeitos considerados antissociais. Este modelo foi diretamente implementado no direito menorista do Código de Menores de 1979, cujo atendimento ao menor irregular era voltado à sua correção, dado o seu desvio moral. Claro que, a partir da Constituição Federal de 1988, os objetivos, princípios e diretrizes

da política de assistência social foram transformados, mas, ainda assim, carregam consigo traços da história da ação conservadora e moralizante.

O avanço da assistência social como política pública levou consigo a importância e a necessidade de assumir a responsabilidade no atendimento ao adolescente nos programas de medidas socioeducativas em meio aberto. Dessa forma, além do marco legal da LOAS, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, o SINASE diretriz de 2006, a Resolução da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) nº. 5, de 2008, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais de 2009, a regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2011, a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) de 2012 (que atualiza a NOB de 2005) e o Pacto de Aprimoramento do SUAS de 2014, foram preponderantes no reconhecimento e na elaboração de diretrizes e ações para a execução das medidas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade pela política de assistência social.

Um adendo especial à Resolução nº 5 de 2008, da CIT, pois ela quem oficializa a regulamentação da execução das medidas em meio aberto pela assistência social. As previsões legais e normativas orientavam o atendimento ao adolescente autor de ato infracional, mas não exigia de fato, a execução dos programas de LA e PSC. Neste período, iniciava o processo de municipalização das medidas socioeducativas desta natureza, assim, a Resolução da CIT vem para abrir os caminhos para os estados e municípios, junto ao governo federal, organizarem pactuações de gestão, apoio técnico e financeiro, monitoramento e diretrizes para o atendimento ao adolescente em LA e PSC.

Considerando o conjunto de ações da Agenda Social, em destaque o eixo Cidadania e Direitos Humanos de Criança e Adolescente, que integram os compromissos assumidos pelo governo federal para combater a violência, e define que o MDS, a partir do ano de 2008, cofinanciará a execução das Medidas Socioeducativas MSE em Meio Aberto, no âmbito do CREAS, para os municípios com população a partir de cem mil habitantes;

Considerando que à oferta de atendimento direcionado aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade, seguem-se os preceitos constantes do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE, aprovado pela Resolução do CONANDA nº 119, de 11 de dezembro de 2006, que estabelece a municipalização do atendimento;

Considerando que o Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto de

Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade tem como objetivo prover atenção socioassistencial aos adolescentes e suas famílias, no âmbito da proteção social especial do SUAS, de modo a contribuir para o acesso a direitos e resignificação de valores na vida social (CIT, 2008, p. 1).

Na época, previu-se a expansão gradativa do atendimento municipalizado com cofinanciamento associado às demandas de atendimento levantadas no período. Com o passar dos anos, a demanda se ampliou e o recurso encolheu, devido às medidas de ajuste fiscal que compreende a política social como gasto e não como investimento. Em 2009, com a aprovação da Resolução CNAS nº 109, que tipifica os serviços socioassistenciais (MDS; CNAS, 2009), o atendimento socioeducativo em LA e PSC ganhou uma identidade mais precisa, com um significado social e protetivo, com objetivos, seguranças socioassistenciais, diretrizes de como deve funcionar, quem pode atuar nele, abrangência de atendimento e articulação em rede.

Sob o nome de **Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)**, as medidas em aberto se formam em uma articulação entre o sistema socioeducativo e o atendimento socioassistencial, devendo ser um atendimento de execução direta, ou seja, pelo poder público, a partir do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS⁷⁶) (grifo nosso).

Todavia, os dados da Pesquisa Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto (MDS, 2018a; 2018b) revelam que apenas 45% dos serviços de LA e PSC são executados pelos CREAS. Quanto aos demais, 29% dos serviços estão alocados nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), 25% no Órgão Gestor, que nem sempre possui a equipe mínima adequada para o atendimento socioeducativo, 10% são executados por meio das parcerias com as OSCs e 25% dos

⁷⁶ O CREAS compreende em unidade pública, estatal, de prestação de serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias com direitos violados, vínculos afetivos fragilizados e/ou rompidos, tendo como objetivo: articular, coordenar e operar a referência e contra-referência com a rede de serviços socioassistenciais e demais políticas públicas; ofertar orientação e apoio especializado e continuados a indivíduos e famílias com direitos violados (abuso e exploração sexual; violência doméstica; crianças e adolescentes sob medida de proteção; adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, entre outras); focar suas ações na família, na perspectiva de potencializar sua capacidade de proteção e socialização de seus membros. O CREAS atua no campo da violação de direitos e fragilidade ou ameaça de ruptura dos vínculos. Compreende atenções e orientações direcionadas para a promoção de direitos, a preservação e o fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais e para o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social. Deve garantir atendimento imediato e providências necessárias para a inclusão da família e seus membros em serviços socioassistenciais e/ou em programas de transferência de renda, de forma a qualificar a intervenção e restaurar o direito (SILVA, 2016, p. 25).

municípios não executam de nenhuma forma o Serviço. Nestes casos, a Pesquisa Nacional aponta que existem atendimentos tanto em CREAS regionalizados como em CREAS de outros municípios que recebem os encaminhamentos.

Este quadro avaliado como grave se soma às considerações de Silva (2011) ao afirmar que a execução das medidas socioeducativas em meio aberto pela política de assistência social reafirma as medidas assistenciais do Código de Menores, por reduzir uma medida de responsabilização penal à assistência social sem o devido respaldo jurídico. O que a autora quer dizer é que, quando o adolescente é encaminhado para cumprir LA ou PSC no SUAS, o direito ao devido processo legal, princípio do contraditório e defesa por advogado se perdem. Estes princípios democráticos e republicanos só se envolvem na privação de liberdade (SILVA, 2011).

O adolescente, ao se inserir nos programas de meio aberto, cumpre uma agenda de atendimento em que ele é acompanhado por profissionais que prestam informações ao poder judiciário que mantem vigilância sobre este adolescente. Mesmo com orientações técnicas mais avançadas, as medidas em meio aberto ainda se contradizem entre a sanção/pedagogia social e o modelo assistencial corretivo menorista.

Este quadro é preocupante, considerando que, após anos de avanços na política social socioeducativa e na assistência social, o Estado ainda não consegue garantir com a devida qualidade a cobertura plena do atendimento ao adolescente em todos os municípios brasileiros. Nota-se que o princípio da prioridade absoluta é violado pela não oferta e pela precarização dos serviços ofertados.

A partir de Souza (2012) compreende-se que a relação SINASE e SUAS é histórica, política, técnica e economicamente imbrincadas, não havendo qualquer possibilidade de atendimento caso o SUAS estivesse distante da socioeducação. Nas palavras do autor:

É impossível pensarmos a implementação do Sinase de forma desconectada do Suas. Existem interfaces estabelecidas pelos princípios norteadores dos sistemas, com propostas efetivas de aproximação da realidade social para um enfrentamento qualitativo, que considere as reais necessidades, advindas do distanciamento das políticas públicas que, historicamente, deixaram suas marcas de exclusão em grande parte da população brasileira. É preciso integrar ações. (SOUZA, 2012, p. 96).

Para Souza (2012) é importante traçar a continuidade do acompanhamento dos adolescentes egressos ou que se encontre em cumprimento de medidas

socioeducativas e suas famílias pelo sistema de proteção social do SUAS, principalmente pelos CRAS que são equipamentos públicos que visam ações de prevenção, desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos afetivos familiares e comunitários.

Desta forma, as medidas regidas pela Lei do SINASE e executadas pelo SUAS, através do CREAS, devem contribuir para o acesso aos direitos e para a resignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens. Para a oferta do serviço faz-se necessário a observância da responsabilização face ao ato infracional praticado, cujos direitos e obrigações devem ser assegurados de acordo com as legislações e normativas específicas para o cumprimento da medida.

A medida de PSC deverá se configurar em tarefas gratuitas e de interesse geral, com jornada máxima de oito horas semanais, sem prejuízo da escola ou do trabalho, no caso de adolescentes maiores de 16 anos ou na condição de aprendiz a partir dos 14 anos. A inserção do adolescente em qualquer dessas alternativas deve ser compatível com suas aptidões e favorecedora de seu desenvolvimento pessoal e social.

Considera-se o Serviço como um grande desafio, pois acompanha em meio aberto estes adolescentes, que estão ou em primeira medida ou já cumpriram medidas restritivas de liberdade. Faz parte deste atendimento a elaboração do Plano Individual de Atendimento (PIA) que consiste em sistematizar objetivos, ações e metas para consolidar a reinserção social do adolescente, protagonizando-o no seu meio social com distanciamento total de práticas delitivas.

As estratégias devem, em tese, articular a rede socioassistencial e intersetorial que deve dar atenção especializada aos adolescentes e suas famílias. O retorno do adolescente ao convívio comunitário nem sempre é satisfatório, já que ele volta para o território de origem, cuja dinâmica se manteve inalterada, com a presença das oportunidades de reincidência no ato infracional, considerando o fetiche da criminalidade como obtenção de poder, status e fácil aquisição de elevadas quantias de dinheiro.

Sabe-se que muitos adolescentes, enquanto cumprem a medida em meio aberto, buscam manter-se distante das práticas infracionais, e quando finalizam o processo, incidem na reincidência do ato ou no cometimento de um novo ato infracional. Outros não conseguem manter distância das infrações mesmo em

cumprimento de medida, ou por estarem em dívida com os líderes de grupos ou facções criminosas ou por não conseguirem oportunidades legalmente estabelecidas.

Souza (2012) destaca que há uma fantasiosa ideia de que a reclusão ou a limitação da liberdade dos adolescentes através das medidas socioeducativas vão frear as práticas de ato infracional. Para o autor, a interpretação que se faz sobre as medidas socioeducativas são espaços possíveis de “[...] reabilitação e de transformação destes jovens em cidadãos honestos e dignos” (SOUZA, 2012, p. 52).

Essa interpretação desconsidera a realidade à qual esses adolescentes são submetidos, com suas possibilidades e também com suas grandes limitações, historicamente construídas, uma vez que as formas sociais de exclusão estão fundamentalmente ligadas aos interesses de classes e, de forma velada, a contenção camufla a opção de apartar essas pessoas da sociedade. (SOUZA, 2012, p. 52).

O preconceito e as condições de vida dos adolescentes são preponderantes na reincidência ou em novos atos infracionais, já que o mercado de trabalho exclui adolescentes, jovens e adultos egressos de medidas que restringem a liberdade. O SINASE não obterá resultado satisfatório no atendimento ao adolescente, se o próprio Estado, a sociedade, a família e o mercado (pensando em trabalho, renda e consumo digno) não cumprirem suas responsabilidades constitucionais.

Além da interface Educação – SINASE – SUAS, temos ainda a relação com a justiça. O sistema de justiça tem a importante responsabilidade de resguardar a garantia de direitos e cumprimento dos deveres dos adolescentes autores de ato infracional e das entidades de atendimento e seus profissionais de devem executar as medidas com qualidade e rigor legal.

A atuação da justiça inicia logo da apresentação do adolescente quando do cometimento da infração. O diálogo entre justiça, adolescente, vítima e defensores deve ser especializada com uma leitura crítica e reflexiva a partir de todo um contexto de onde originou a prática do ato infracional. A instauração do processo deve garantir os princípios da legalidade, do contraditório, de defesa, presunção da inocência e de aplicar medidas consoantes ao perfil do adolescente e do ato praticado por ele. Para Malheiros, Melo e Penido (2010), estas garantias são avanços na justiça para uma infância e adolescência enquanto sujeitos de direitos, considerando que, durante a vigência do Código de Menores de 1979, o poder dos “juízes de menores” se sobrepunha a qualquer possibilidade de defesa do adolescente, formatando uma justiça mais arbitrária e repressiva.

Outra competência da justiça da infância e adolescência no trato sobre o ato infracional é a celeridade entre a prática do ato à aplicação da medida socioeducativa. Para Digiácomo (2016), a lei do SINASE não previu a possibilidade de prescrição da pretensão socioeducativa, isto é, de extinguir a medida após um período de tempo que afirme a morosidade judicial na aplicação da medida ao adolescente.

O autor destaca a utilização da Súmula nº 338 de 2007 pelo Supremo Tribunal de Justiça (STJ) que aplica a prescrição penal à medida socioeducativa, considerando que a demora na sua aplicação, leva-a a perder seu sentido pedagógico e socioeducativo diante o adolescente autor de ato infracional, provocando a justiça a ser célere neste processo.

Desta forma, os procedimentos para apuração de ato infracional devem tramitar da forma mais célere e prioritária possível (em observância do disposto no art. 4º, caput e par. único, alínea "b", da Lei nº 8.069/90), de modo que entre a prática do ato infracional e o início do cumprimento da medida socioeducativa (se for o caso), decorra o menor período de tempo possível. A demora na resposta socioeducativa faz desaparecer o caráter pedagógico da medida, acarretando a "perda da pretensão socioeducativa estatal" e autorizando a extinção e o subsequente arquivamento do procedimento independentemente do advento de qualquer prazo prescricional, porém tal solução deve ser analisada caso a caso, consideradas as normas e princípios próprios do Direito da Criança e do Adolescente, sem que para tanto tenha de ser invocada a Lei Penal, salvo para aplicação do já mencionado princípio, segundo o qual o adolescente não pode receber um tratamento mais rigoroso do que receberia se imputável fosse (DIGIÁCOMO, 2016, p. 93-94).

A leitura da Súmula 338 (STJ, 2007) e a reflexão de Digiácomo (2016) alerta ainda para os casos de julgamento do ato infracional quando o autor já tiver a maioridade civil alcançada (entre 18 a 21 anos). Nestas situações, a justiça não pode aplicar medida rigorosa ao cidadão imputável por um ato cometido na adolescência (legalmente inimputável). Após os 22 anos, não há mais medida que possa ser aplicada, prescrevendo o processo automaticamente.

Nota-se uma contradição do ordenamento jurídico para a situação do adolescente autor de ato infracional, que defende o princípio da brevidade e celeridade na aplicação da sanção via medida socioeducativa ao mesmo compasso que aplicam as medidas anos após o cometimento da infração penal, alcançando nesta morosidade, jovens de 18 a 21 anos que infracionaram na adolescência.

Outra participação fundamental da justiça na esfera do SINASE é no seu acompanhamento e participação efetiva enquanto protagonista na rede de atendimento que compõe o Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Para isso é importante a permanente qualificação profissional de magistrados e demais profissionais técnicos que atuam nesta área.

Esta qualificação permite a leitura de realidade que uma execução de processo de adolescentes autores de ato infracional exige, para que esta seja encaminhada em Vara especializada ou, no mínimo, na Vara correspondente à justiça da criança e do adolescente, visando não estigmatizar ainda mais o adolescente, inserindo o seu processo nas varas criminais que possuem outra compreensão acerca de crimes, contravenções penais, sentenças e penalidades a serem aplicadas.

É imprescindível, e até um compromisso ético-profissional, que o sistema de justiça estabeleça constantemente, vínculos de trabalho horizontais com os demais atores do SGD, articulando corresponsabilidades e possibilidades de efetivar as prerrogativas legais que tangenciam a proteção integral de adolescentes autores de ato infracional.

Digiácomo (2016) afirma que a Justiça da Infância e Juventude tem atribuições restritas no que versa a publicação de portarias disciplinando espaços públicos e privados da criança e do adolescente.

O Juiz não é o "coordenador" do SINASE e, embora possa (e deva) contribuir para elaboração (e contínua fiscalização) do Plano de Atendimento Socioeducativo, assim como dar sua opinião sobre os "fluxos" de atendimento que se pretende estabelecer, 62 não pode "impor" sua vontade aos demais integrantes a "rede" de proteção/atendimento (DIGIÁCOMO, 2016, p. 61-62).

Vivemos em um tempo histórico que prezamos pela horizontalidade, por relações de trabalho mais profissionais e menos vaidosas, lutamos pela ética e pela defesa intransigente dos direitos humanos. As disputas de poder e de quem tem o maior ego ainda se sobrepõem ao compromisso na defesa e garantia da proteção integral. O individualismo profissional e o acirramento de disputas que ocorrem nas relações profissionais devem, em caráter urgente, deixar a cena do SGD, exigindo dos trabalhadores, maior compromisso e foco diante o público que é realmente de nosso interesse: a criança e o adolescente.

Esta interface que acabamos de apresentar envolvendo os sistemas de educação, justiça e assistência social, configura um SINASE que, para existir, precisa

se encontrar em outras políticas públicas. O Sistema Socioeducativo ao Adolescente, neste sentido, se formata por meio da articulação de demais políticas públicas, que se desafiam a harmonizar seus arcabouços legais, técnicos e normativos com os dispositivos que regulamentam e orientam o funcionamento do SINASE.

Dessa forma, visualizamos o SINASE como um sistema híbrido que não só compõe a rede de proteção integral, como também, se perfaz nos serviços desta rede para ser legitimado, reconhecido e materializado no atendimento ao adolescente. Falta ao SINASE a mesma estrutura que o SUAS, SUS, Educação e Justiça, dentre outras políticas possuem: *lôcus* de gestão padronizado consoante aos postulados do Estatuto da Criança e do Adolescente, infraestrutura e recursos humanos direcionados exclusivamente à sua execução, orçamento próprio, conselho específico para o controle social e participação popular, revisando e consolidando seus dispositivos norteadores.

O lugar da gestão das medidas em meio fechado é um dos pontos mais graves, pois pode remeter ao fortalecimento de estigmas voltados à menoridade e irregularidade, como também pode promover riscos à direção pedagógica, comprometendo a qualidade do atendimento socioeducativo.

[...] a Lei do SINASE é explícita ao determinar que as funções executiva e de gestão do SINASE competem à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Isso significa que o legislador decidiu não misturar o sistema socioeducativo com o penitenciário, pois o sistema socioeducativo deve ser tido e entendido como uma política de promoção e defesa dos direitos humanos fundamentais dos adolescentes aos quais se impute a prática de ato infracional, sem prejuízo da sua função de controle social (CNMP, 2019, p. 15).

Dos 26 estados e Distrito Federal, 10 concentram o *lôcus* da gestão em meio fechado na pasta responsável pela política de assistência social, 07 na pasta relativa aos direitos humanos, 04 estados na pasta da segurança pública, 03 estados situam o sistema na pasta da justiça e cidadania, 01 estado configura o sistema socioeducativo na educação, 01 estado na pasta de desenvolvimento humano e 01 estado na pasta de trabalho e justiça (CNMP, 2019).

Tabela 2 – Lugar da gestão no SINASE (medidas em meio fechado)

Pasta Governamental	Estados
Assistência Social	AP, BA, CE, PA, PI, RN, RO, RR e SE
Direitos Humanos	AM, ES, GO, MA, MT, PR e RS
Segurança Pública	AC, AL, MG e MS
Justiça e Cidadania	SC, SP e TO
Educação	RJ
Desenvolvimento Humano	PB
Trabalho e Justiça	PE

Fonte: CNMP, 2019, p. 16, adaptado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

A diferença de pastas é considerável, apresentando sete opções distintas de *lôcus* de gestão, com vieses ideológicos e legais diferenciados que podem atingir a qualidade do funcionamento do sistema socioeducativo.

Carelli, et. al. (2014) relaciona a construção do SINASE à teoria dos sistemas, que seria o conjunto de partes que se interagem e que interdependem uma da outra, formando uma unidade com objetivos específicos e funcionalidade direcionada.

Tendo por base a teoria dos sistemas, foi desenvolvido o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), como um subsistema do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) que, como tal, deve se comunicar e interagir com os demais subsistemas do SGD (tais como o da Saúde, Educação, Assistência Social, Justiça e Segurança Pública). Dentro do sistema maior que é o SGD, o Sinase destina-se a reunir princípios, regras e critérios a serem aplicados à execução das medidas socioeducativas (CARELLI, et. al., 2014, p. 4).

A reflexão da autora citada nos leva a compreender o SINASE de forma sistêmica, que vai além da ideia de incompletude institucional, que seria o princípio pelo qual, nenhuma política pública e suas unidades de atendimento seriam autossuficientes na defesa e garantia de direitos à população. Nessa linha, o SINASE não só segue o princípio da incompletude, como também, por se reconhecer como um sistema dependente de outras políticas públicas para fazer valer os seus direcionamentos legais, técnicos, normativos e de execução de atendimento.

Assim, a análise legal e histórica desta articulação entre SINASE, SUAS, Educação e Justiça constrói a assertiva de que o SINASE *per se* não existiria se as demais políticas sociais não existissem ou se não se reconhecessem como partícipes e responsáveis por parte da socioeducação brasileira.

Em tempo, a lei do SINASE trouxe conquistas consideráveis para a execução das medidas socioeducativas no país, reafirmando princípios, diretrizes, obrigações e encaminhamentos na defesa da proteção integral ao adolescente autor de ato infracional. Entretanto, sua configuração se coloca no campo da contradição quando se defende a qualidade, autonomia na gestão e execução do serviço. Contradiz-se ainda quando setores mais conservadores assumem a sua responsabilidade sob as bases do Estado penal, fortalecendo o antagonismo de classes nos tempos neoliberais de um capitalismo que se corrói todos os dias, expropriando os sentidos humanos e a dignidade das classes mais empobrecidas.

3.5 A gestão do Sistema Socioeducativo ao Adolescente: aproximações analíticas Brasil – São Paulo sobre as medidas em meio aberto e fechado

Esta seção se propõe a analisar os caminhos da gestão do sistema socioeducativo ao adolescente, considerando os contextos brasileiro e paulista. Reitera-se a escolha do Estado de São Paulo por apresentar um sistema socioeducativo de referência devido ao seu histórico processo de reordenamento do atendimento ao adolescente autor de ato infracional.

Para isso, apresentaremos dados governamentais e da pesquisa de campo que apontam informações sobre o lugar da gestão da socioeducação, regimes de gestão, capacidade de atendimento, financiamento, planejamento e controle social, considerando como base fundante o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo publicado pelo governo federal em 2013. Este plano tem como marco legal, a Lei Federal 12.594/2012 que regulamenta o SINASE em todo país e corresponsabiliza os três entes federados a desenvolverem seus planos de atendimento com princípios, diretrizes, diagnósticos e estratégias de efetivação da lei, além do Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo de São Paulo.

O Plano Nacional reafirma os princípios gerais do atendimento ao adolescente autor de ato infracional, ampliando a concepção de direitos de proteção e deveres de responsabilização legal construídos no Estatuto de 1990. Concordando com Digiácomo (2016), o SINASE é complementar ao Estatuto e vice-versa. Enquanto

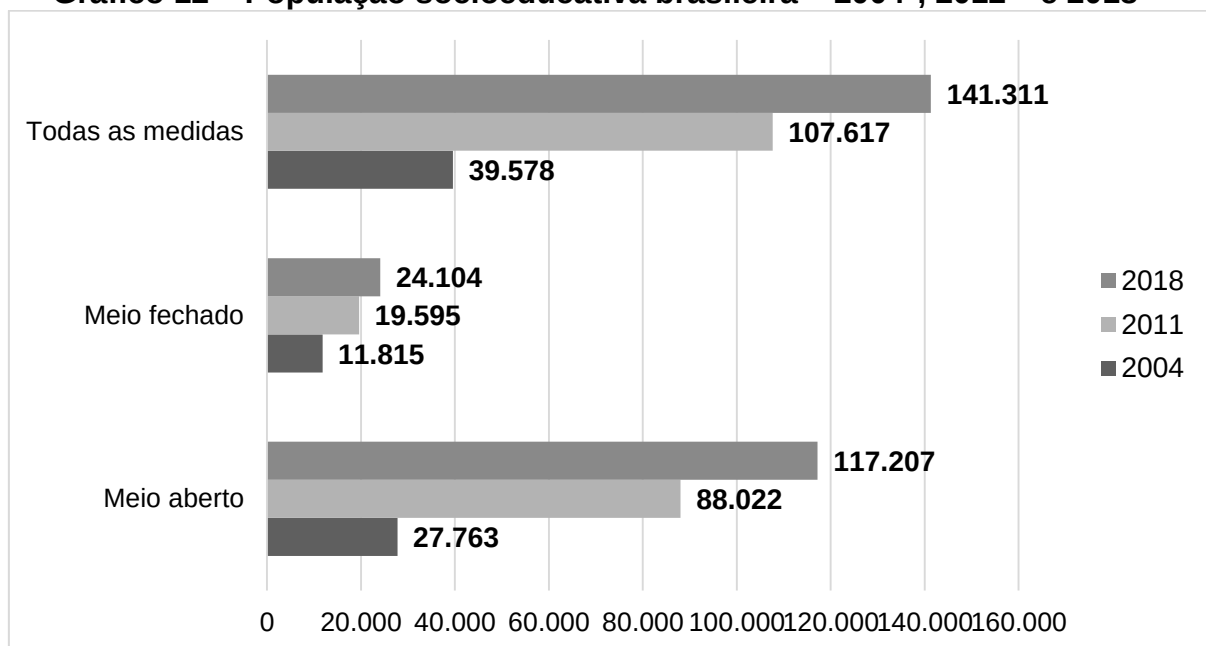
o Estatuto da Criança e do Adolescente versa, de forma geral e universal, sobre os direitos da criança e do adolescente nos moldes da cidadania democrática, o SINASE regulamenta os dispositivos para o atendimento socioeducativo aos adolescentes autores de ato infracional, especificando um dos eixos de atenção contidos no Estatuto.

O SINASE constitui-se, pois, na lei de execução de medidas socioeducativas, sendo considerado um documento teórico-operacional para execução dessas medidas. A implementação do SINASE objetiva primordialmente o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos (DIGIÁCOMO, 2016, p. 19).

Cabe relatar que, tanto as diretrizes do SINASE de 2006, quanto o Plano Nacional Socioeducativo de 2013 foram baseados em mapeamentos estatísticos que revelaram o quantitativo da população socioeducativa brasileira. O levantamento nacional socioeducativo de 2004, subsidiou as diretrizes de 2006, o levantamento de 2012 foi base para o Plano Nacional de 2013 e, em 2018, o governo federal apresenta dados atualizados acerca desta população.

Passados 15 anos desde o primeiro mapeamento estatístico oficial, observamos que o quadro da socioeducação brasileira se agravou, com aumento no quantitativo de atendidos, precarização das condições dos programas de atendimento, densidade populacional jovem e também pelo avanço conservador e reacionário nos últimos anos que enaltece a punição e despreza a socioeducação.

A análise dos três levantamentos identificou que o aumento mais expressivo na população socioeducativa ocorreu entre os anos de 2004 a 2011. De 2011 a 2018, o aumento populacional se elevou, mas em menor escala. De 2004 a 2011, o aumento de adolescentes em cumprimento de LA e PSC foi de 217,04% e entre 2011 a 2018 de 33,15%. Sobre os adolescentes das medidas em meio fechado, entre 2004 a 2011, o aumento foi de 65,84%, e entre 2011 a 2018 de 23,01%. A média nacional de todas as medidas nestes 15 anos somam 257,04%.

Gráfico 12 – População socioeducativa brasileira – 2004*, 2012 e 2018*****

Fonte: CONANDA, 2006; BRASIL, 2013; MDS, 2018; CNMP, 2019, adaptados por Anabella Pavão da Silva, 2019.

* O levantamento utilizado para a fundamentação das diretrizes do SINASE de 2006 se baseou nas estatísticas da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

** Levantamento Anual da Coordenação-Geral do SINASE (SNPDCA/SDH/PR 2012).

*** Última atualização de dados oficialmente divulgada pelos órgãos governamentais.

Dados comparados dos levantamentos realizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), ambos de 2018 e publicados em 2019 apontam para um quantitativo de 24.104 adolescentes privados de liberdade, distribuídos em medida de internação (18.086), internação provisória (3947) e semiliberdade (2071). A pesquisa nacional sobre as medidas em meio aberto realizada também em 2018 pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) afirma que 117.207 adolescentes estavam em cumprimento de medida em meio aberto de liberdade assistida (84.755) e prestação de serviços à comunidade (69.930) no período do levantamento. Sendo assim, temos uma população socioeducativa de 141.311 adolescentes, representando 0,24% da população brasileira de 0 a 18 anos incompletos – 57,6 milhões de crianças e adolescentes, segundo relatório do UNICEF (2017) a partir das estimativas do IBGE.

No período de construção do Plano Nacional, a gestão nacional do SINASE identificou problemas na organização do sistema de justiça e segurança no que se

refere ao atendimento ao adolescente autor de ato infracional, que vão desde à precarização da infraestrutura, morosidade nos julgamentos de processos de adolescentes, capacitação, leitura menorista de base irregular do extinto Código de Menores, dentre outros elementos (BRASIL, 2013).

O Plano destaca as dificuldades de articulação em rede, principalmente para o atendimento inicial, que corresponde à primeira intervenção técnica e judicial quando se atribui ao adolescente a autoria de infração penal. Alguns centros de atendimento, como no estado de São Paulo, executam o atendimento inicial, mas, em outros estados, a situação ainda se encontra aquém do esperado.

Outra situação que o Plano Nacional destaca é sobre as medidas em meio aberto. O documento reafirma as dificuldades de uma articulação em rede, municípios que não conseguem implementar o atendimento, cofinanciamento insuficiente e ausência de um órgão articulador que referencie todas as políticas públicas que compõem o SINASE (BRASIL, 2013). Conforme analisado, compreendemos o SINASE como uma política social híbrida que não possui uma organização independente. Este sistema, diferente dos demais, não funciona sem distribuir responsabilidades para as políticas públicas setoriais, e, ao mesmo tempo, não tem estrutura própria, tampouco a condição de articular e dialogar com todas as políticas nas direções da socioeducação.

Quanto às medidas em meio fechado, a análise do documento nacional apresenta resultados ainda mais alarmantes, que vão desde à precária infraestrutura física, déficit de recursos humanos, ausência de planejamento adequado, incapacidade de operacionalizar os instrumentais de atendimento ao adolescente, como também, a histórica violação de direitos por meio da violência, do isolamento como castigo, superlotação, baixa responsabilização de profissionais que cometiam violências contra os adolescentes, confusão na compreensão entre a medida de proteção e a socioeducativa, e incompatibilidade da gestão e trabalho com as diretrizes do SINASE de 2006.

Um destaque para a capacidade de atendimento no meio fechado: Atualmente existem no país 453⁷⁷ unidades de atendimento socioeducativo em meio

⁷⁷ Frequência oficial a partir dos ofícios respondidos para o CNMP no período da pesquisa. O levantamento do CNJ apresenta 461 unidades de atendimento em meio fechado, porém trabalhamos com o documento do CNMP por apresentar maior riqueza de informações acerca do panorama socioeducativo em meio fechado brasileiro.

fechado – 330 unidades de internação e 123 de semiliberdade (CNMP, 2019). Dados do mesmo levantamento apontam para um déficit que se aproxima de 5000 vagas para atendimentos nos programas de internação. Ao menos 11 estados brasileiros estão atendendo adolescentes acima da capacidade, superlotando as unidades de atendimento.

Rio de Janeiro, Acre, Bahia, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Sul e Sergipe são os estados com maiores índices de superlotação nos programas de internação por tempo indeterminado. Quanto à internação provisória e semiliberdade, o documento atesta que não há superlotação no atendimento ao adolescente.

Rio de Janeiro informou ter 1423 adolescentes e jovens internados por prazo indeterminado para apenas 889 vagas (superlotação de 60,07%); Acre informou ter 523 internos para 271 vagas (superlotação de 92,99%); Bahia tinha 566 internos para 465 vagas (superlotação de 21,72%); Paraíba reportou 366 internos para 279 vagas (superlotação de 31,18%); Pernambuco informou ter 1469 internos para 702 vagas (superlotação de 109,23%); Rio Grande do Sul informou ter 992 internos para 612 vagas (superlotação de 62,09%); Sergipe informou ter 172 internos para 101 vagas (superlotação de 70,30%) (CNMP, 2019, p. 23).

Estima-se, segundo relato da atual Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), Damares Alves que, para suprir o problema das superlotações, seria necessária a construção de 65 novos centros de atendimento para cobrir o déficit de 5000 vagas, necessitando ampliar o orçamento da socioeducação (MMFDH, 2019). A projeção, segundo o CNMP (2019) é a criação de 8496 vagas nos próximos anos, considerando as metas dos planos decenais socioeducativos⁷⁸ que os estados elaboraram entre 2014 e 2015.

Em relação aos recursos humanos, o Plano Nacional avaliou deficitário os quadros de profissionais que atuavam nas medidas em meio aberto e fechado. Além da quantidade insuficiente, o mapeamento identificou a baixa ou inexistência de ações de capacitação continuada, distorções entre prática profissional e a proposta do SINASE, salários baixos e condições de trabalho precarizadas. Por último, o Plano Nacional aponta a ausência de uma gestão da informação que possa construir dados acerca da socioeducação brasileira. Sobre esta questão, aprofundaremos o debate nas próximas seções.

⁷⁸ Falaremos mais sobre os Planos Decenais nas próximas seções deste estudo.

Cabe um adendo sobre os recursos humanos. Na pesquisa realizada pelo CNMP (2019) e CNJ (2019) não houve levantamento acerca dos recursos humanos das unidades de atendimento em meio fechado (quantidade de profissionais por capacidade de atendimento, perfis profissionais, salários, condições de trabalho, educação permanente, dentre outras informações). A menção feita sobre recursos humanos é do estudo do CNMP que reconhece a relação das superlotações com a incapacidade operacional de atender com dignidade os adolescentes nas medidas de internação.

Um levantamento realizado pelo então denominado Ministério dos Direitos Humanos (MDH) em 2018 com referência de 2016, afirma a existência de 32.465 trabalhadores socioeducativos em todo país, em uma relação de 1,22 profissionais para cada 1 adolescente. Esta média pode até apresentar uma prévia do trabalho socioeducativo envolvendo os profissionais, mas é importante lembrar os impactos das transformações no mundo do trabalho que reduz concursos públicos, terceiriza contratações, suspende novas contratações, além da infraestrutura muitas vezes precária, superlotação, condições de trabalho de baixa qualidade.

Destaca-se, neste sentido, o questionamento analisado, pois, para compreender com nitidez o panorama socioeducativo brasileiro, é importante que todas as dimensões do sistema sejam analisadas, desde a infraestrutura, aspectos técnicos, gestão, orçamento, recursos humanos e assim por diante.

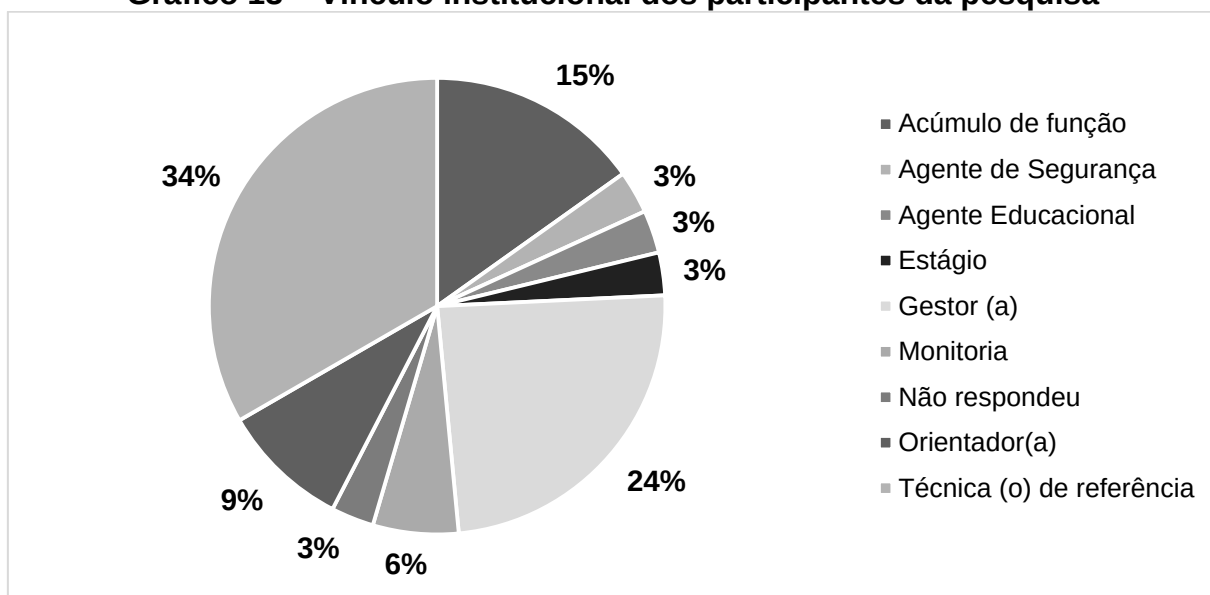
Quanto às medidas em meio aberto, a Pesquisa Nacional do MDS (2018), os dados também são restritos, mas apontam para reflexões no sentido de denunciar as condições de trabalho dos profissionais da socioeducação. As orientações para a formação das equipes de referência reafirmam a importância da exclusividade da atividade profissional na socioeducação, considerando as particularidades do atendimento ao adolescente. Todavia, os dados do MDS (2018) vão em outra direção, identificando que a grande maioria dos trabalhadores dos programas de meio aberto acumulam funções em outros serviços.

O mapeamento nacional revela que 77% das equipes de referências das medidas de LA e PSC não são exclusivas do serviço, dividindo carga horária, atribuições e competências com o Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) – 40%, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) – 32% e os demais 5% em outras atividades. O PAEFI é de execução direta nos CREAS e o PAIF nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Nota-

se a contradição de atuação profissional simultânea na proteção social básica e especial de média complexidade no SUAS, descumprindo as orientações da política de assistência social. Daremos mais ênfase à esta discussão nas próximas páginas, quando adentrarmos ao panorama estadual.

O levantamento da pesquisa de campo se assemelha aos dados governamentais oficiais.

Gráfico 13 – Vínculo institucional dos participantes da pesquisa



Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Como o levantamento foi uma breve aproximação nacional, 15% alegaram estar em acúmulo de função e os demais em atividades exclusivas, porém em condições precárias coadunando com outros resultados apresentados nesta tese.

Voltando à análise do Plano Nacional, compreende-se que a base fundamental da gestão do SINASE é regida pelo princípio da descentralização político-administrativa, estabelecida em 1988 que atribui autonomia relativa aos estados e municípios em gerir, financiar e executar ações de atendimento à população, e ainda a reafirmação da descentralização do atendimento – orientada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, considerando os atendimentos estadualizados e municipalizados.

Além do princípio da descentralização, a gestão do SINASE também se fundamenta no direito à participação social enquanto mecanismo democrático de controle social, considerando a importância de os atores sociais ocuparem os

conselhos nas três esferas de governo para participarem, de forma política, da vida pública e das decisões do Estado.

Para Silva (2019a), participar apresenta o sentido de se envolver, estar junto, tomar parte, compartilhar. Controlar significa, para a autora, acompanhar, monitorar e fiscalizar. A participação e o controle, nos dizeres de Silva (2019a) supera a ação passiva em que o cidadão não age de forma protagonista. O protagonismo social emerge da movimentação articulada entre cidadãos envolvidos em uma mesma esfera participativa. Participação social e controle são pressupostos base de uma nação democrática que, para Alves (2016) é a possibilidade de superação da alienação da vida política, já que somos convidadas/os ao envolvimento sociopolítico em esferas que, enquanto cidadãos, acessamos para garantir os nossos direitos.

A Política Nacional do SINASE se formata nos postulados democráticos da participação cidadã e do controle social, considerando ainda, a importância da articulação intersetorial e interdisciplinar das políticas sociais que compõem o sistema socioeducativo ao adolescente. “A intersetorialidade é um eixo estruturante da organização dos serviços e possibilita processos decisórios organizados e coletivos que culminam em ações capazes de impactar positivamente as políticas socioeducativas” (BRASIL, 2013, p. 22).

Debater Políticas Públicas é tratar, quase que obrigatoriamente, de interdisciplinaridade. A área de conhecimento em questão é produto da integração de várias outras áreas do conhecimento. A compreensão, formulação e análise do tema das Políticas Públicas é formulada a partir da contribuição de inúmeras disciplinas, tais como história, direito, economia, administração pública e das ciências sociais (RISCADO; RIBEIRO, 2018, p. 77).

As políticas sociais, e neste bojo, incluímos o sistema socioeducativo, se estruturam por meio da junção de várias disciplinas do campo científico. A discussão, elaboração, implementação e execução do SINASE, por exemplo, perpassa pelas disciplinas da administração para definir estratégias de gestão; da história, para repensar o percurso da adolescência, ato infracional e responsabilização legal; passa pela economia, quando se discute orçamento e investimento para os programas de atendimento; na política, ela se revela na correlação de forças que envolvem a defesa da proteção integral ou a defesa da irregularidade e da delinquência; no direito, a socioeducação se coloca nos dispositivos legais de proteção a direitos e deveres de adolescentes, família e atores que estão nas políticas sociais.

Baseando em Riscado e Ribeiro (2018, p. 80), podemos compreender a formatação do SINASE como uma construção interdisciplinar, com a “contribuição de diversas áreas que possibilitam um melhor entendimento frente as questões das instituições, atores e processos que envolvem a temática”.

A provocação que fica é como garantir os processos democráticos de participação, controle e de decisões e elaborar um sistema socioeducativo que supere um hibridismo confuso de identidade e se torne de fato uma política social interdisciplinar em uma conjuntura que não estabelece as devidas condições para materializar o que está proposto nos planos governamentais? É desafio permanente ocupar estes espaços e lutar para que o Estado garanta aquilo que ele mesmo propõe, mas ainda não faz como deveria.

Nesta direção, o Estado propõe um modelo de gestão que envolve a sociedade civil não só no controle social, mas também na corresponsabilidade de execução de programas de atendimento socioeducativo. Esta corresponsabilidade se fundamenta nos postulados da reforma do aparelho do Estado de 1995, conforme já analisamos na seção 3.1 deste capítulo. Ou seja, o sistema socioeducativo mergulha no receituário neoliberal construído por Bresser-Pereira durante o governo Fernando Henrique Cardoso sob a continuidade deste modelo no governo Lula e Dilma.

O SINASE entra no rol de serviços não exclusivos que podem ser publicizados a partir de parcerias com as OSCs. Isto é, o sistema socioeducativo, em tese, é dever do Estado, mas pode ser compartilhado com a sociedade civil via cogestão ou terceirização. A partir desta orientação, o modelo de gestão do Plano Nacional do SINASE é dividido em três eixos, contemplando as três esferas de governo – poder executivo (esfera pública), responsável pela gestão central, instâncias de articulação (esferas públicas e privadas), responsáveis pela execução continuada das medidas socioeducativas e as instâncias de controle (governamentais e de participação social), com a competência de fiscalizar, monitorar e avaliar a gestão e execução do sistema socioeducativo. Adaptamos o quadro ilustrativo do Plano Nacional da seguinte forma:

Quadro 10 – Gestão do SINASE – Poder Executivo

	Poder Executivo	
Federal	Órgão Gestor do Sistema Socioeducativo Nacional - SDH	
	Medidas em Meio Aberto	Medidas em Meio Fechado
	SINASE 4.1.3: Coordenar o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo; formular e executar a política nacional; suplementação de recursos; elaborar o Plano Nacional do SINASE; SIPIA, Assistência Técnica a Estados e Municípios; diretrizes gerais sobre organização e funcionamento; processos de avaliação de entidade e programas.	
Estadual	Órgão Gestor do Sistema Socioeducativo Estadual	
	Coordenador Estadual do Sistema Socioeducativo	
	Órgão Gestor da Privação e Restrição de Liberdade	Órgão Gestor da LA e PSC
Municipal	Função: coordenar, monitorar, supervisionar e avaliar a implantação e o desenvolvimento do Sistema Socioeducativo; supervisionar tecnicamente as entidades; articular a intersetorialidade, estabelecer convênios, publicizar, emitir relatórios, coordenar a elaboração do Plano Estadual, SIPIA, Assistência aos Municípios; criar e manter programas de internação, semiliberdade e internação provisória - SINASE 4.2.2; 4.1.4.	
	Órgão Gestor do Sistema Municipal de Medidas Socioeducativas	
	Coordenador Municipal do Sistema Socioeducativo	
	Coordenação de Programas de Liberdade Assistida e Prestação De Serviços à Comunidade	
	Função: Coordenar, monitorar, supervisionar, e avaliar a implantação e o desenvolvimento do Sistema Socioeducativo; supervisionar tecnicamente as entidades, avaliando e monitorando; articular a intersetorialidade, estabelecer convênios, publicizar, emitir relatórios, SIPIA, coordenar a elaboração do Plano Municipal - SINASE 4.2.2; 4.1.5.	

Fonte: BRASIL, 2013, p. 23, adaptado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Reparem que as três esferas de governo respondem pela gestão, compartilhando responsabilidades técnicas e financeiras, considerando a base constitucional da esfera pública como responsável pela proteção social à população, neste caso, ao adolescente autor de ato infracional. Outra questão que é importante destacar é o modelo de gestão da administração pública que sofre transformações a partir da crise do modelo taylorista-fordista de produção e da emergência do padrão toyotista de acumulação flexível. Para Bresser-Pereira (BRASIL, 1995), o modelo de administração burocrática, inaugurada no século XIX no Estado liberal como premissa de combate à corrupção, fortaleceu padrões rígidos de controle, contratação e compras como forma de controlar todas as ações de funcionários públicos, no sentido de sempre desconfiar de suas ações.

A administração burocrática estrutura um padrão de vigilância e controle que inibe a autonomia do funcionalismo público e da própria ação do Estado diante a sociedade e o mercado, proporcionando ineficiência no atendimento à população. A proposta que chamamos de contrarreforma do Estado, apresenta um modelo de administração pública gerencial, nos moldes das organizações privadas que viram no toyotismo, a possibilidade de modernização somada aos lucros.

Segundo Bresser-Pereira (2000, p. 15), a administração pública gerencial parte do pressuposto de que não apenas egoísmo e conflito marcam as ações humanas, mas também cooperação e espírito público. Desta forma, delega autoridade aos administradores públicos e os controla, de um lado, através da cobrança de resultados e da auditoria *a posteriori*, e, de outro, contando com a existência nos regimes democráticos de um espaço público onde seja possível exercer o controle social.

Para o autor, a proposta de um Estado cuja administração seja gerencial, não é o de romper definitivamente com a proposta de gestão burocrática, mas sim, flexibilizá-la, transferindo o controle para a efetividade e eficácia dos resultados. Vejam que a ideia de gerência e resultados tem no setor privado a máxima ordem de alcance, considerando que, quanto maior e melhor os resultados, maiores as possibilidades de lucratividade. Na esfera pública, não se almeja o lucro, mas a eficiência do processo, garantindo o bom uso do dinheiro público.

A relação custo-benefício, incorporada pela esfera pública na reforma gerencial visa ainda cumprir o princípio constitucional da economicidade, ou seja, evitar desperdício de recursos públicos, garantindo sempre o menor custo para ações que devem se concretizar com qualidade. Em síntese, a economicidade determina o melhor trabalho pelo menor preço. Nestes moldes, a publicização de serviços não exclusivos para a sociedade civil organizada percorre os caminhos da economia dos chamados gastos sociais, podendo assim, dividir a gestão de serviços, programas e projetos, com menor investimento, já que a transferência de serviços, reduz os gastos do Estado.

O problema central, é que o Estado fortaleceu a proposta de redução de gastos, mas deixou de relacioná-la com a qualidade. A redução no investimento de políticas sociais e os processos de publicização sem a responsabilidade financeira adequada tem formatado no Brasil, políticas sociais desmanteladas, com trabalhadores em condições instáveis de trabalho, com salários precários, com

redução de proteção trabalhista (vide a reforma trabalhista de 2017, a reforma da previdência de 2019 e as medidas de expansão do emprego de 2019, cuja conta recaí no bolso do trabalhadores) e infraestrutura incompatível aos perfis de atendimento. Esta dinâmica de precarização se envolve, paulatinamente, no sistema socioeducativo, conforme veremos em breve.

Ainda apresentando os três eixos da gestão do SINASE, o segundo se volta às articulações necessárias para a execução dos programas de atendimento, reafirmando a importância da intersetorialidade e da interdisciplinaridade.

Quadro 11 – Gestão do SINASE – Instâncias de articulação

Instâncias de Articulação Políticas Setoriais	
Federal	Comissão Intersetorial ESCOPO: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE. COMPOSIÇÃO: SDH, MINISTÉRIOS (MDS, MEC, Ministério da Saúde, do Esporte, de Cultura, de Planejamento, de Trabalho e Emprego, SEPPIR/PR), CONANDA, FONSEAS, CNAS, FONACRIAD, CONGEMAS.
Estadual	Comissão Intersetorial ESCOPO: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE. COMPOSIÇÃO: Órgão Gestor, Secretarias Estaduais, Coordenação Meio Aberto, Coordenação Meio Fechado, Sistema de Justiça e Organizações da Sociedade Civil.
Municipal	Comissão Intersetorial ESCOPO: Garantir responsabilidade e transversalidade das Políticas Setoriais do SINASE. COMPOSIÇÃO: Órgão Gestor, Secretarias Municipais, Órgãos públicos executores de políticas públicas, Programas de Atendimento de Meio Aberto e Fechado, Sistema de Justiça e Organizações da Sociedade Civil.

Fonte: BRASIL, 2013, p. 23, adaptado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

As articulações visam dois percursos: da execução dos programas de atendimento das medidas em meio aberto e fechado e articulação em rede para a

promoção da proteção integral do adolescente. Esta proposta se fundamenta no princípio da incompletude institucional que nega a autossuficiência de qualquer serviço público ou privado.

O trabalho em rede e a formação do Sistema de Garantia de Direitos, conforme já apresentado neste trabalho, são elementos constitutivos de uma corresponsabilidade intersetorial no que se refere à proteção do adolescente na via dos direitos e deveres, formando assim, uma proposta de atendimento de construção e fortalecimento da cidadania deste público.

Esta instância de articulação está pautada ainda na divisão constitucional de responsabilidades entre Estado, família e sociedade na proteção social de indivíduos, considerando neste grupo, os adolescentes autores de ato infracional. Os atores envolvidos na execução dos programas de atendimento e nas ações complementares de potencialização da medida socioeducativa se compõem a partir das políticas públicas setoriais e do sistema de justiça.

Para além das medidas, o SGD deve proporcionar ações de atendimento escolar, de saúde, profissionalização, trabalho, renda, esporte, lazer, cultura, assistência social e segurança pública com a retaguarda do Conselho Tutelar, que corresponde ao guardião do Estatuto da Criança e do Adolescente e a referência máxima no cumprimento da doutrina da proteção integral.

Todavia, as medidas de contrarreforma que prezam por qualidade com precário investimento, reduzem as capacidades do SGD proporcionar atendimento universal às crianças e adolescentes. Neste sentido, os adolescentes em cumprimento de medida se tornam público prioritário em algumas políticas, como na de Assistência Social, que acolhe este público em seus serviços, programas e projetos, ao mesmo tempo que as demais políticas sociais ainda não proporcionam o devido atendimento, seja por razões financeiras ou por juízos de valor moral que marginaliza estes adolescentes da vida social e das possibilidades de oportunidades de um novo projeto de vida.

No que se refere ao orçamento para a socioeducação, observamos a descontinuidade e desconsideração do princípio constitucional da prioridade absoluta no atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Os repasses de recursos financeiros para as medidas socioeducativas ainda são desproporcionais ao atual cenário de atendimento. O próprio governo federal descumpre aquilo que ele se propôs a garantir. A Lei do SINASE é taxativa quando responsabiliza a União para a

cooperação técnica e financeira aos demais entes federados na qualificação do atendimento socioeducativo. Para o CNMP (2019, p.55),

A Lei do SINASE é de clareza meridiana ao determinar que a União deve cofinanciar, com os estados e municípios, a execução dos programas e serviços de responsabilidades destes; e os estados, por sua vez, também devem auxiliar financeiramente os municípios, para a oferta dos programas municipais de atendimento socioeducativo em meio aberto (artigos 3º, incisos III e VIII, 4º, inciso X, e 5º, inciso VI).

Entretanto, a atuação da União na qualificação do atendimento socioeducativo deixa a desejar. Em relação aos programas de atendimento em meio fechado, segundo o CNMP (2019), a participação da União no cofinanciamento é irrisória. Não há o cofinanciamento para a execução estadual das medidas em meio fechado. A União somente tem financiado, raras as vezes, a construção de centros de atendimento socioeducativo, nada além disso. Os dados do CNMP (2019, p. 56) identificam que, entre 2014 a 2018, o governo federal financiou a construção de apenas 4 unidades de atendimento, dispendo de R\$ 59.210.407,40.

O valor investido pela União para a construção desses quatro centros socioeducativos representa: a. uma participação de apenas 12 milhões de reais por ano, entre 2014 e 2018, junto aos sistemas socioeducativos estaduais e do Distrito Federal; b. uma participação, ao longo de cinco anos, de apenas 1,28% do valor necessário para sanar o *deficit* nacional de vagas de internação, que seria em torno de 935 milhões de reais, na forma demonstrada acima.

Nota-se que a União não compreende como prioridade e/ou importante protagonizar junto aos estados, o cofinanciamento do atendimento em meio fechado. Este distanciamento, onera com sobrecarga financeira os estados, que demandam construir os seus orçamentos com vistas a conseguir dar cobertura à todas as políticas necessárias para o atendimento à população.

Consideramos que a União tem responsabilidade direta na precarização dos atendimentos estaduais em meio fechado por não cumprir suas obrigações legais, comprometendo a garantia efetiva da proteção integral frente a adolescentes em cumprimento de medida de internação e semiliberdade. Além de irresponsável, a não participação do Estado no cofinanciamento da socioeducação também é irregular.

Nos programas de atendimento em meio aberto, a realidade não é tão diferente. A União não cofinancia todos os programas de LA e PSC atualmente em funcionamento no país. Segundo dados do CNMP (2019), uma média de 1000

municípios efetivamente recebem recursos da esfera federal para a execução do atendimento, os demais municípios dependem exclusivamente, dos recursos dos estados e municípios. A justificativa, inclusive estabelecida em pactuações da CIT conforme já apresentadas, voltam-se pela capacidade de atendimento, que, quando é muito baixa, a União considera inviável a sua realização. O não cumprimento de determinações pelos municípios também obstruem o cofinanciamento da União.

Destacamos ainda que os estados e municípios também não estão totalmente presentes no cofinanciamento das medidas, conforme será possível observar nas próximas páginas quando discutiremos a realidade paulista. Eles seguem a mesma lógica da União.

Quanto ao repasse da União para as medidas em meio aberto, as informações dos relatórios de gestão da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do Ministério da Cidadania apontam para uma transferência total de apenas R\$ 39.196.558,69 em 2018. Aponta-se ainda que este valor, dividido em parcelas mensais, não são pagas pontualmente, atrasando por mais de um mês e até mesmo, sendo efetivadas somente no exercício seguinte, comprometendo a qualidade da execução do atendimento ao adolescente.

A partir de cálculos realizados segundo as informações levantadas, temos a média nacional de custo anual *per capita* de R\$ 307,50 referente aos serviços de LA e PSC. Consideramos para este cálculo, o valor total repassado em 2018 dividido pelo número total de adolescentes atendidos no mesmo ano de referência informados no relatório da pesquisa nacional. Pensando o mínimo de infraestrutura e capacidade operacional para o atendimento, o valor anual *per capita* está muito abaixo do necessário para um real atendimento como determinam as orientações técnicas para as medidas de LA e PSC.

Quanto as medidas em meio fechado, o CNMP (2019) realizou o cálculo do custo *per capita* mensal e custo total do atendimento. Em uma média nacional, na medida de internação, o custo por adolescente chega a R\$ 9.590,08 e, na semiliberdade, R\$ 8.680,71. Dos três programas de atendimento em meio fechado, a internação é a que mais possui valor elevado, seguindo da internação provisória e da semiliberdade.

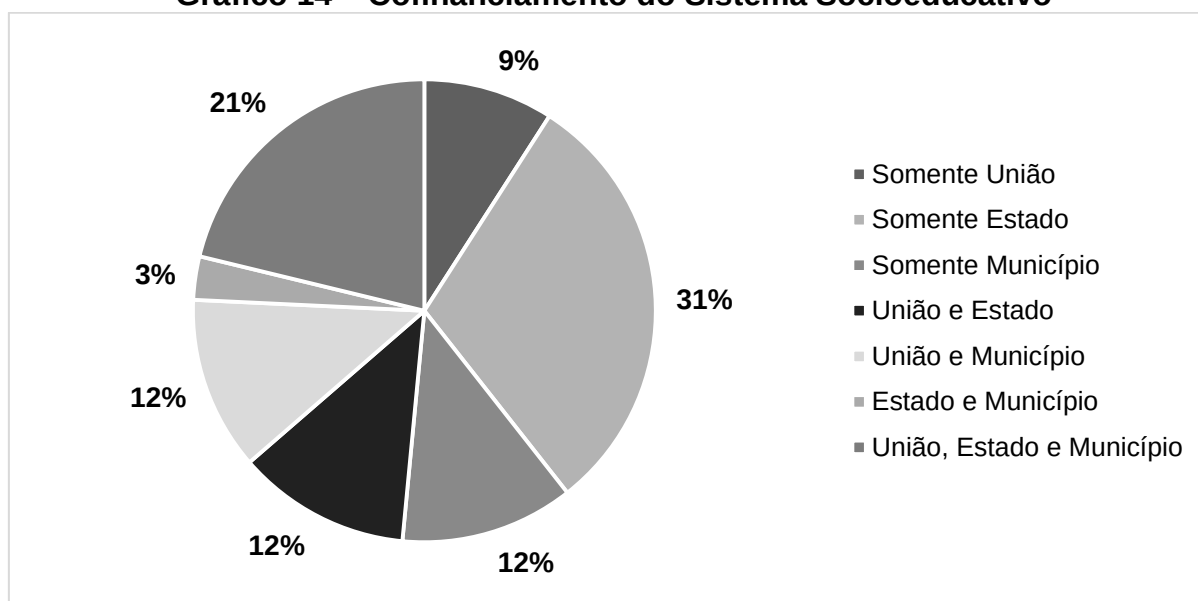
Tabela 3 – Estimativa de custeio anual – meio fechado, 2018

CUSTEIO ANUAL DO SISTEMA SOCIOEDUCATIVO EM MEIO FECHADO	
Internação	R\$ 1.859.808.849,66
Internação Provisória	R\$ 557.562.890,70
Semiliberdade	R\$ 215.733.004,92
TOTAL	R\$ 2.633.104.745,28

Fonte: CNMP, 2019, adaptado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Observem que estes mais de R\$ 2,6 bilhões são oriundos dos orçamentos estaduais. A coparticipação da União, além de elevar este orçamento, permitiria às unidades de atendimento prosseguirem às metas de adequação e melhorias estabelecidas pelo Plano Nacional do SINASE. Não adianta recomendar e exigir melhorias, se não há contrapartida financeira adequada. A União não pode agir de forma autoritária exigindo qualidade sem contribuir para isso. A responsabilidade no cofinanciamento deve ser de todos.

O levantamento realizado na pesquisa de campo vai ao encontro do mapeamento governamental. Dos dados levantados, 31% dos programas de atendimento em meio aberto e fechado são cofinanciados somente pelo estado e 21% pelas três esferas de governo.

Gráfico 14 – Cofinanciamento do Sistema Socioeducativo

Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Quanto aos municípios que não possuem os três cofinanciamentos, todos alegam desconhecer os motivos, exceto o Distrito Federal que possui apenas financiamento da União. Sobre os valores repassados, nenhum participante soube responder. Este indicador da pesquisa de campo também é sério, pois os trabalhadores e gestores desconhecem os valores repassados para os serviços que eles atuam. Como discutir gestão, planejamento e execução de atendimento sem conhecer o orçamento? Os trabalhadores das medidas têm o dever de conhecer o orçamento para ter propriedade técnica e política para lutar por um trabalho de qualidade.

Nesta direção, para Silva (2016), o modelo neoliberal de redução do Estado e o avanço do capitalismo financeiro que se acumula sob o preço da precarização da proteção social é um dos responsáveis pela obstrução da doutrina da proteção integral à crianças e adolescentes no contexto capitalista brasileiro. Em que pesem os avanços em proteção social no período Lula – Dilma, os olhos do Estado ainda se voltaram para aprimorar a economia segundo os interesses dominantes e não diante à efetiva proposta de um Estado social de proteção efetiva e consolidada.

Este olhar, conseqüentemente, compromete os dispositivos legais que determinam ações efetivas de proteção e direitos, no fato de não serem cumpridos como devido, atingindo as condições de vida da população, ora ampliando a desigualdade e injustiça, ora gerindo-as para amenizá-las. Para Silva (2016) o modelo “neodesenvolvimentista” da era PT (2003 – 2016) nada mais foi que um neoliberalismo mascarado.

Posterior a este momento, as faces do neoliberalismo no governo Temer e do avanço da direita ultraconservadora no período pré-eleições 2018, culminando na vitória de Jair Bolsonaro, redirecionam ainda mais as ações do Estado para os interesses do mercado internacional capitalista, aprovando contrarreformas que atingem diretamente as condições de vida da classe trabalhadora, favorecendo o acúmulo de riqueza de empresas, bancos, ruralistas, investidores estrangeiros, grandes rentistas e igrejas.

Enquanto as grandes fortunas e as igrejas não são tributadas, o governo tenta extinguir o seguro DPVAT⁷⁹ (sem sucesso ao menos por ora), taxa o seguro desemprego, distancia pessoas acima dos 55 anos do mercado de trabalho, aprova a

⁷⁹ Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre.

nova previdência, arrocha o salário mínimo e desmonta a estabilidade no serviço público. Todas estas medidas, tomadas, consecutivamente, em menos de 2 meses⁸⁰.

Nas palavras de Pereira (2016, p. 121):

As práticas políticas neoliberais dependem, diretamente da coerção estatal; do seu pulso firme na proteção às grandes corporações, às elites, ao empresariado e aos *think thanks*⁸¹ conservadores; da oferta de garantias políticas, econômicas, militares e policiais; e da defesa partidária dessa instituição aos direitos individuais como propriedade privada e liberdades negativas [...] O protagonismo do Estado na proteção social é moralmente censurável, tanto no que diz respeito ao provedor, quanto ao receptor de benefícios e serviços sociais; o Estado nega ao consumidor dos serviços de bem-estar qualquer possibilidade de escolha; e, a despeito de o Estado empregar enormes recursos nas suas ações sociais, ele é perdulário: falha tanto no intento de combater a pobreza, quanto de erradicar oportunidades desiguais.

O governo Bolsonaro tem se mostrado um aliado do capital com medidas severas de desmonte de direitos. Em pouco mais de um ano de governo, avançam medidas de estrangulamento da proteção social a favor do mercado financeiro e corporativo. Quanto ao sistema socioeducativo, ele não adormeceu no atual governo, porém pouco aparece no campo midiático governamental e privado.

Em outubro de 2019 foi publicado o Decreto nº. 10.055 que institui a qualificação da política de fomento ao atendimento socioeducativo. Esta iniciativa tem relação direta com o Programa de Parcerias e Investimentos da Presidência da República (PPI), criado em 2016 no governo Temer. É uma política de incentivo às Parcerias Público-Privadas (PPPs) na construção de novos centros socioeducativos, modernização de unidades existentes e operacionalização dos atendimentos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Art. 1º Fica a política de fomento ao setor de atendimento socioeducativo qualificada, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI, para fins de elaboração de estudos das alternativas de parcerias com a iniciativa privada para a construção, a modernização e a operação de unidades socioeducativas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
§1º Os estudos de que trata o **caput** terão por finalidade inicial a estruturação de projetos pilotos, cuja seleção será estabelecida em ato da Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República.

⁸⁰ Esta seção foi escrita em novembro de 2019, período de auge de publicação das referidas medidas governamentais.

⁸¹ Instituições ou organismos dedicados a construir e difundir conhecimento político, econômico, social, cultural ou científico (PEREIRA, 2016, p. 121).

§2º Os estudos de que trata o **caput** avaliarão a viabilidade da utilização do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente como mecanismo de garantia às parcerias (BRASIL, 2019, sem paginação).

O decreto considera a necessidade de iniciar a proposta com projetos pilotos, financiados pelo Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNDCA), gerido pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Veja-se que é um decreto que permite o avanço do processo publicizador de serviços não exclusivos. Por se tratar de um decreto novo, esta pesquisa não conseguirá apontar o seu processo de desenvolvimento. Contudo, fica sinalizada a primeira proposta oficial do atual governo para a socioeducação brasileira.

Seguindo para o terceiro eixo de gestão do Plano Nacional do SINASE, apresentamos a composição dos órgãos fiscalizadores, tanto do Estado, quanto da sociedade civil. Os órgãos de controle social também são considerados a partir das três esferas de governo, como é possível observar a seguir.

Quadro 12 – Gestão do SINASE – Instâncias de Controle

Instâncias de Controle Órgãos fiscalizadores	
Federal	CONANDA, CGU, Congresso Nacional, TCU e Sistema de Justiça.
Estadual	Órgão de controle da Administração Estadual; Legislativo Estadual; Sistema de Justiça; Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e Organização da Sociedade Civil.
Municipal	CMDCA; Órgão de Controle Administração Municipal, Legislativo Municipal, CCM, CT, Sistema de Justiça e Organizações da Sociedade Civil.

Fonte: BRASIL, 2013, p. 23, adaptado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

A composição das instâncias de controle se colocam em três vertentes: a fiscalização técnica, jurídica e financeira. Cabe destacar que, a depender da instância, as três vertentes se articulam no processo fiscalizador e, em outros casos, o controle social é mais específico.

Quanto ao acompanhamento técnico, o foco está na execução dos programas de atendimento em meio aberto e fechado, considerando a elaboração do Plano Político-Pedagógico. Quando um planejamento é construído, ele deve ser cumprido. Seu objetivo é o de estabelecer um parâmetro para a execução e avaliação do atendimento. Um Plano Político-Pedagógico tem dimensões complexas, que envolve desde a justificativa da execução do atendimento, objetivos, metas, leitura de realidade, perfil de quem está em atendimento, perfil de quem atua no programa, infraestrutura, recursos materiais, capacidade de atendimento, ações setoriais de cada área de atuação e planejamento financeiro, indicadores e metodologias avaliativas, dentre outros aspectos. Órgãos como conselhos de políticas públicas como os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA, CONDECA e CONANDA), Conselhos de Assistência Social das três esferas (CMAS, CEAS e CNAS), órgãos de justiça – Tribunais de Justiça, Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgãos gestores como Ministérios, Secretarias de Estado e de Municípios, dentre outros, possuem a competência neste processo de monitoramento e fiscalização.

O acompanhamento legal e jurídico exercido por instâncias que zelam pela proteção integral da criança e do adolescente, como os Tribunais de Justiça, CNJ, Corregedorias, Conselhos Tutelares têm como premissa acompanhar a proteção de direitos e o cumprimento de deveres por parte dos adolescentes em atendimento nas medidas socioeducativas, como também devem acompanhar os processos de trabalho que zelam pela proteção integral. Este tipo de fiscalização é importante, pois tem a capacidade de identificar, prevenir ou mesmo judicializar formas de violação de direitos como violência, maus-tratos ou recusa de atendimento.

Quanto à fiscalização das finanças dos programas de atendimento, todos os órgãos já destacados e, incluindo aí os Tribunais de Contas – dos estados e da União (TCE e TCU) apresentam competência e o dever de analisar os gastos públicos no âmbito dos programas de atendimento, objetivando identificar a otimização ou desperdício, e ainda, possíveis práticas corruptíveis e fraudulentas que podem desviar parte do orçamento que se mostra insuficiente para cumprir com efetividade, os princípios e diretrizes do sistema socioeducativo. Reparem que o acompanhamento financeiro segue os postulados corporativos de uma administração gerencial que preza por eficácia (bons resultados), eficiência (custo-benefício) e efetividade (impactos).

O controle social conforme descrito até aqui não possui a identidade de vigilância negativa, mas sim, de somar à qualificação da gestão e do trabalho socioeducativo, oferecendo apoio técnico e direções de aprimorar os programas de atendimento. Estas instâncias emergem e existem para somar numa construção de políticas sociais que sejam democráticas, participativas e de qualidade.

Em outras palavras, podemos entender o controle social como uma direção contratualista de ação coletiva, que acompanha ações, orienta recomendações e aplica sanções com possibilidades de reorientação, a depender da situação de cada programa de atendimento. O controle e a participação não possuem poder absoluto, nos moldes do pensamento hobbesiano, mas uma demonstração de capacidade de soberania e poder popular segundo os postulados rousseauianos.

A relação entre controle social, gestão e execução de políticas públicas podem possuir uma relação verticalizada, contudo, o diálogo e a materialização do processo devem prezar pela horizontalidade. Neste sentido, a participação e o controle social são direitos e, ao mesmo tempo, deveres de todos os cidadãos que, sob esta condição, podem participar da vida política na esfera pública.

Para Alves (2016), esta premissa de participação cidadã se remonta na Grécia antiga quando colocava a importância da participação dos cidadãos considerados aptos ao exercício político, na vida política da *polis*. Naquela época, este direito era restrito. Com a modernidade, as ideias iluministas, a concepção de cidadania e de direitos inaugurada pelo jus naturalismo, e o pensamento contemporâneo, a participação passa a ser um direito inalienável de qualquer cidadão ou cidadã.

Aparentemente, todos estes princípios a respeito da participação social em uma república democrática são de importância máxima para o reconhecimento de civis enquanto sujeitos de direitos, dotados de capacidade de atuação política na esfera pública e privada, entretanto, esta capacidade de protagonismo pode ser cooptada por uma concepção burguesa de democracia, que visa aos interesses do capital ao invés de prezar pela proteção à população.

Alves (2016) aponta que, para Rousseau, a participação social corresponde ao elemento emancipatório voltado à liberdade plena de cada pessoa. Em Schumpeter, segundo a autora, a participação estaria restrita ao voto, pois, interferir na vida política, seria violar a decisão das urnas em processos eleitorais. Já em Paniago (2012), a constituição de processos político-participativos teve expressão

importante no ruir da Primeira Guerra Mundial, quando modelos de autogestão conduzidos por trabalhadores em fábricas passaram a fazer parte do cotidiano da produção e reprodução social no capitalismo industrial. Gramsci é um dos protagonistas na elaboração dos primeiros conselhos de fábricas (SILVA, 2016).

Os três vieses se convergem e divergem em um processo dialético, pois, enquanto condição emancipatória rousseauiana, o movimento político dos trabalhadores lutava por melhores condições de vida, não se limitando a momentos eleitorais, até porque naquele período, o sufrágio não era universal, confrontando o pensamento schumpeteriano.

Conforme a história avança, com a crise do modelo de Estado de Bem-Estar, o fracasso de uma transição socialdemocrata para a socialista e com a dissolução da URSS (PANIAGO, 2012), entende-se que o ideário neoliberal reconfigura a democracia nos moldes dominantes, falseando processos participativos, numa estratégia de levar às urnas somente a vitória dos interesses burgueses, promovendo entre as classes sociais, espaços de negociação e não de superação da condição de exploração, de desigualdades e injustiças.

Discordando de Schumpeter, a decisão das urnas, por mais importante que seja em uma democracia participativa e representativa, não é o suficiente para se garantir as reais demandas da população, considerando este processo político no tempo do capitalismo monopolista e financeiro e das consequências apresentadas ao longo desta pesquisa. Assim, para além das urnas, a participação social em outras instâncias pode se configurar em espaços de resistência e de conquistas nos tempos do capitalismo excludente, confirmando a capacidade popular de fazer valer a soberania que os postulados da república e da democracia nos garantiram ainda nos tempos iluministas.

No que toca o controle social na política socioeducativa ao adolescente, é importante refletirmos os caminhos que estamos utilizando para o exercício cívico da participação social nos programas de atendimento em medidas socioeducativas: se percorremos os caminhos da conciliação de classes que marginaliza o adolescente autor de ato infracional ou os caminhos democráticos de protagonizar uma força que pese ao Estado de modo a fazer com que ele atenda com dignidade e integridade, adolescentes judicialmente colocados sob a sua responsabilidade no campo das medidas em meio aberto e fechado.

Caminhando para o recorte espacial situado no estado de São Paulo, mudanças mais profundas no atendimento socioeducativo datam de 2006, transformando a antiga FEBEM SP em Fundação Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente (CASA). Em 2008, surge o debate para municipalizar as medidas em meio aberto. O protocolo de transição de gestão e estabelecimento de cofinanciamento foi firmado em 2009 e o processo de transição se inicia em 2010 em todo o estado. Segundo o Plano Estadual de Atendimento Socioeducativo (SÃO PAULO, 2014b), desde 1992 que a FEBEM passou a atender somente os casos de ato infracional. A medida de proteção em acolhimento institucional foi transferida para a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS) no referido ano.

As medidas em meio aberto são geridas pela SEDS, responsável pela gestão e execução do SUAS, e as medidas em meio fechadas pertencem à Secretaria Estadual da Justiça e Cidadania. A partir da leitura do Plano Estadual, compreende-se que São Paulo inicia o reordenamento da assistência à infância e adolescência ainda na década de 1990. No que tange as medidas socioeducativas, as diretrizes do SINASE de 2006 e as mudanças na política de assistência social com a emergência do SUAS foram preponderantes para as mudanças no sistema socioeducativo.

A socioeducação paulista é referência nacional em desafios e tentativas constantes de superar os históricos problemas situados no atendimento ao adolescente. Desafios como o baixo número de unidades de internação, superpopulação, rebeliões em grande escala, violações de direitos e precária infraestrutura, todas elas, heranças de um sistema falido e agressivo que formatou a FEBEM desde a sua origem em 1964 foram, e ainda estão nas prioridades de superação para qualificar de forma humanizada, técnica, política e protetiva, o atendimento paulista ao adolescente autor de ato infracional (SALES, 2007; SÃO PAULO, 2014a).

Dados da obra de Sales (2007) apontam que, em 1999, existia no estado de São Paulo apenas 22 unidades de atendimento para, em média, 6.800 adolescentes. Há exatos 20 anos, existia somente uma unidade de internação para cada 310 adolescentes. A superpopulação e as condições precárias e violentas se tornavam condicionantes para as rebeliões.

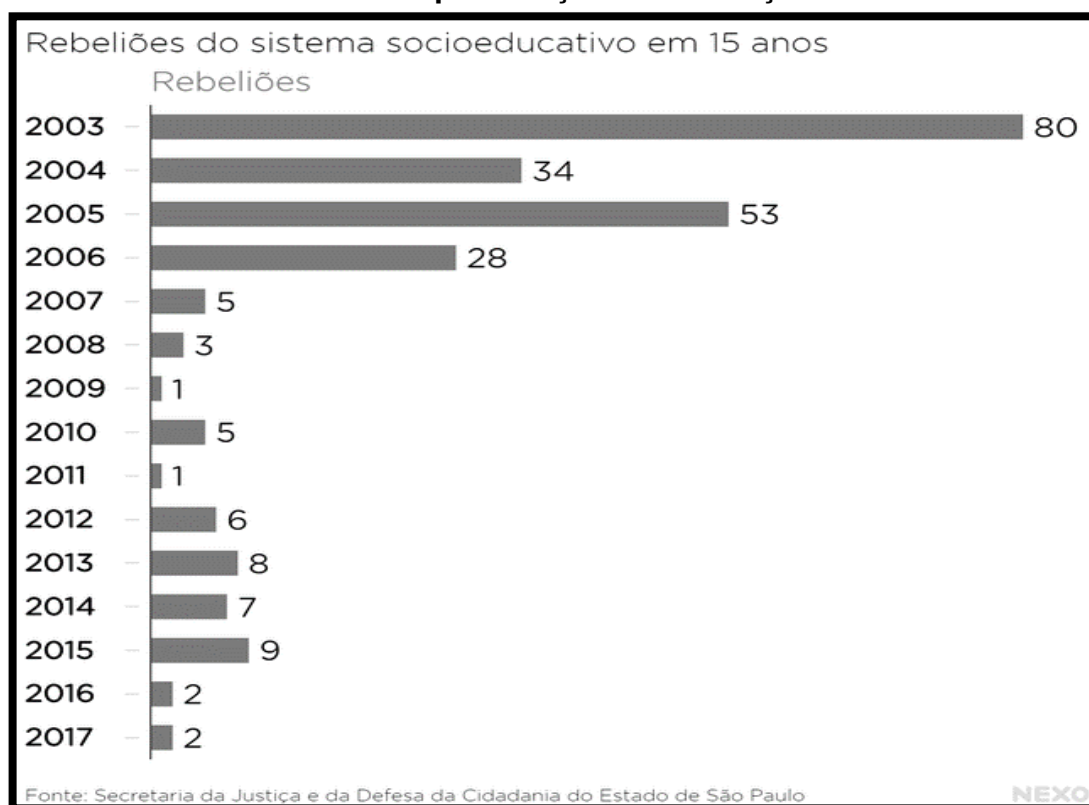
Sales (2007) destaca que a memória da FEBEM (SP) na década de 1990 aponta índices elevados de rebeliões, fugas em massa, graves agressões de funcionários contra adolescentes e vice-versa e, o mais grave, o incêndio ocorrido no

natal de 1999 que deixou 22 adolescentes feridos e mais um morto carbonizado. Os tumultos de 99' foram cruciais para o debate de uma nova gestão que pudesse reduzir riscos e qualificar o atendimento.

As mudanças efetivas na socioeducação paulista iniciaram-se em 2005, se aprofundando em 2006 com a gênese do SINASE pela Resolução nº. 119, do CONANDA. A partir do movimento de reordenamento do sistema socioeducativo, o Estado de São Paulo reduziu expressivamente o número de tumultos, ampliou o quantitativo de Centros de Atendimento, descentralizando-os para o interior do estado, alterou a infraestrutura arquitetônica para reduzir a capacidade de internações por Centro. Estas mudanças vieram em momento oportuno, já que o número de adolescentes, mesmo oscilando, apresentou aumento nestes 20 anos.

Quanto à redução expressiva de tumultos, o gráfico a seguir ilustra esta mudança:

Gráfico 15 – A pacificação na Fundação CASA



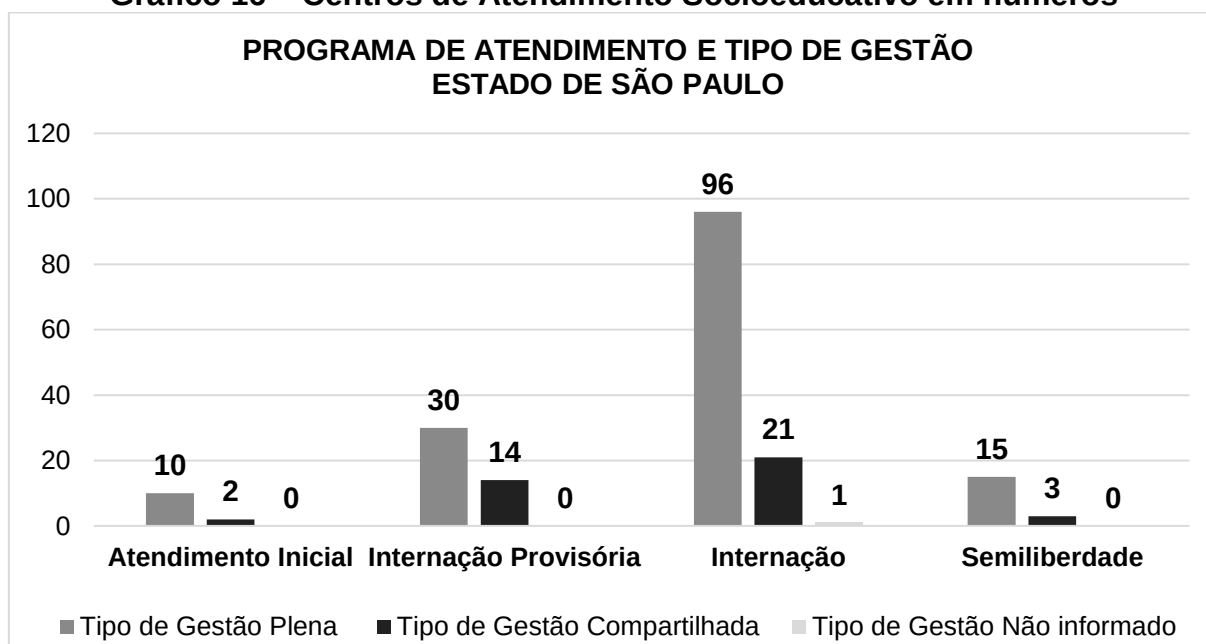
Fonte: Fábio, 2017, sem paginação.

Os dados apresentados por Fábio (2017) são baseados no Plano Estadual de 2014 somado ao complemento de informações cedidos pela própria Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania. A redução de 97,5% nos índices de tumultos se dão a

partir da metodologia de segurança que a Fundação estabeleceu a partir de relações mais humanizadas por mediação de conflitos, escuta horizontal, diálogos entre equipe e adolescentes e estratégias de trabalho de segurança voltados ao papel socioeducativo e não ao punitivo. Por mais que conflitos ainda aconteçam no espaço do CASA, é inquestionável a redução da violência historicamente presente neste espaço.

Em relação a ampliação dos Centros de atendimento, a Fundação CASA reorientou as projeções arquitetônicas, visando construções que pudessem acolher um menor número de adolescentes, visando romper com a lógica histórica das mega instituições lotadas de adolescentes. Instituições menores, proporcionam mais conforto e menos conflitos. Porém, para otimizar o orçamento destinado à socioeducação, a ampliação de Centros e a descentralização para as cidades do interior vieram somadas à perspectiva das PPPs para compartilhar gestão com as Organizações da Sociedade Civil.

Gráfico 16 – Centros de Atendimento Socioeducativo em números



Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Recordando a afirmação de Sales (2007), há 20 anos, o estado de São Paulo possuía apenas 22 unidades de atendimento. Em 2019, este quantitativo salta para 145 Centros de Atendimento que realizam o atendimento inicial, a internação provisória, a internação e a semiliberdade, totalizando 192 programas de meio fechado. Um aumento de 559% na frequência de unidades de atendimento.

Dos 192 programas de atendimento em meio fechado, 20% já são executados em regimes de cogestão com as Organizações da Sociedade Civil, totalizando 40 CASAs, denominando-as de Gestão Compartilhada. Os Centros de atendimentos geridos e executados somente por servidores efetivos são chamados de Gestão Plena.

A estrutura da parceria se configura da seguinte forma: o estado firma um Termo de Colaboração (BRASIL, 2014) com as OSCs, repassa recurso de valor inferior ao que destinaria aos Centros se fossem gestão plena. Este recurso é destinado à contratação da equipe técnica – Assistentes Sociais e Psicólogos, equipe pedagógica – pedagogos, educadores físicos e artísticos, formadores de ensino profissional, equipe de saúde – enfermeiro, técnicos de enfermagem, médico e dentista, profissionais de serviços gerais – limpeza e lavanderia, coordenador e agentes administrativos que cuidam da gestão dos recursos e pessoal da OSC.

Os recursos financeiros ainda se destinam à compra de materiais de consumo, uniformes, materiais pedagógicos, manutenção e alimentação. A equipe de segurança, a gestão técnica, direção geral e gestão administrativa voltada aos funcionários da segurança e do atendimento ao adolescente se compõem por servidores efetivos da Fundação CASA.

As PPPs apresentam enquanto vantagem, a flexibilização no uso dos recursos para aquisição de materiais de maior qualidade para o trabalho socioeducativo e para o cotidiano dos adolescentes, como vestuário, produtos de higiene, limpeza e alimentação. Por outro lado, a publicização do serviço compromete a qualidade salarial que é inferior ao de um profissional de mesmo cargo que se encontra efetivado via concurso público. Lembrando que, em 2019, quando da realização desta pesquisa, o salário mínimo era de R\$ 998,00.

Sobre as diferenças salariais entre cargos idênticos e regimes de contratação diferenciadas, apresentamos as tabelas 4 e 5 que ilustram o cenário precarizado do trabalho socioeducativo terceirizado.

Tabela 4 – Rendimentos dos profissionais contratados em Centros de Gestão Plena e Gestão Compartilhada – Fundação CASA

Função/Cargo	Salário Médio - Gestão Compartilhada	Carga horária	Salário Médio – Gestão Plena	Carga horária
Assistente Social	R\$ 2.625,00	30 horas semanais	R\$ 3.926,26	30 horas semanais
Agente Administrativo	R\$ 1.785,00	40 horas semanais	R\$ 2.268,00	40 horas semanais
Agente de apoio operacional	R\$ 1.312,50	40 horas semanais	R\$ 1.319,93	40 horas semanais
Agente educacional	R\$ 2.100,00	33 horas semanais	R\$ 3.926,26	40 horas semanais
Coordenador pedagógico	R\$ 4.305,00	40 horas semanais	R\$ 5.502,90	40 horas semanais
Dentista	R\$ 1.785,00	20 horas mensais	R\$ 5.061,45	20 horas semanais
Enfermeiro	R\$ 2.587,50	40 horas semanais	R\$ 3.926,26	30 horas semanais
Psicólogo	R\$ 2.625,00	33 horas semanais	R\$ 3.926,26	30 horas semanais

Fonte: SICSP – Protocolo nº. 859191923300, enviado em novembro de 2019.

Tabela 5 – Diferença salarial entre os profissionais contratados pelos Centros de Gestão Plena e Gestão Compartilhada – Fundação CASA

Função/Cargo	Diferença salarial	Carga horária
Assistente Social	R\$ 1.301,26	30 horas semanais
Agente Administrativo	R\$ 483,00	40 horas semanais
Agente de apoio operacional	R\$ 7,43	40 horas semanais
Agente educacional	R\$ 1.826,26	40 horas semanais
Coordenador pedagógico	R\$ 1.197,90	40 horas semanais
Dentista	R\$ 3.276,45	20 horas semanais
Enfermeiro	R\$ 1.338,76	30 horas semanais
Psicólogo	R\$ 1.301,26	30 horas semanais

Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

A relação de salários dos profissionais foi solicitada pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527, de 18 de novembro de 2011) por meio do Serviço Estadual de Informações ao Cidadão (SICSP) aos 13 de novembro de 2019. A resposta, após prorrogação, chegou no e-mail pessoal aos 12 de dezembro de 2019. Foi solicitada apenas as faixas salariais dos cargos/funções que possuem duas

formas de contratação – via concurso público para a gestão plena e contratação para a gestão compartilhada.

O que é possível observar, a partir das duas tabelas, é a variação discrepante nos cargos de nível superior (Assistente Social, Psicólogo, Agente Educacional, Enfermeiro, Coordenação Pedagógica e Dentista). A diferença salarial entre um servidor efetivo e um contratado é superior a R\$ 1.190,00. O cargo de dentista é o mais precarizado com discrepância salarial de mais de R\$ 3.200,00. Os cargos de nível fundamental e médio apresentam menor diferença.

Ainda assim, é possível analisar que os processos de publicização de serviços não exclusivos, de acordo com o modelo gerencial neoliberal, mantém a carga horária profissional, as atribuições e competências são as mesmas, a pressão no trabalho é mais intensa entre os contratados ao mesmo compasso que o rendimento mensal é inferior. Esta lógica da precarização do trabalho socioeducativo intensifica os processos de adoecimento ou busca por novos espaços de trabalho, ou ainda novas carreiras fora da área de formação.

Não solicitamos informações acerca dos Agentes de Apoio Socioeducativo – área de segurança, pois, em todos os Centros de Atendimento, estes profissionais são efetivos por concurso público. Todavia, o salário inicial de um Agente de Apoio Socioeducativo é de, em média R\$ 2.200,00 mais benefícios.

Este panorama reflete diretamente no orçamento dos programas em meio fechado de gestão compartilhada (PPP) e plena (execução direta). O maior custo é na execução direta dos programas de atendimento com um orçamento de mais de R\$ 1,7 bilhão. Os repasses às OCSs passam de R\$ 70,9 milhões (SÃO PAULO, 2019, p. 233). A partir deste orçamento, segundo dados do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2019), o custo mensal *per capita* de cada adolescente em internação no estado de São Paulo é de R\$ 10.018,00 e em semiliberdade é de R\$ 12.893,37.

Figura 18 – Resumo orçamentário – Fundação CASA, 2019

RESUMO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA							
PROGRAMA							
1729 - ATENÇÃO AO ADOLESCENTE EM CUMPRIMENTO DE MEDIDA SOCIOEDUCATIVA E CAUTELAR						1.780.574.048	
FUNÇÃO							
10 - SAÚDE						196.603.769	
12 - EDUCAÇÃO						167.413.081	
14 - DIREITOS DA CIDADANIA						1.416.557.198	
SUBFUNÇÃO							
122 - ADMINISTRAÇÃO GERAL						235.864.448	
243 - ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE						1.348.105.831	
301 - ATENÇÃO BÁSICA						196.603.769	
MODALIDADE DE APLICAÇÃO							
050 - TRANSF. A INST.PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS						70.907.897	
090 - APLICAÇÕES DIRETAS						1.709.666.151	
FONTE DE RECURSO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	INVESTIMENTOS	INVERSÕES FINANCEIRAS	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	TOTAL
TESOURO DO ESTADO	942.033.688		563.704.504	5.000.000			1.510.738.192
PRÓPRIOS			81.668.858	1.606.487			83.275.345
VINCULADOS FEDERAIS			50	5.000			5.050
INTRAORÇAMENTÁRIA - TESOURO	157.060.570		29.494.891				186.555.461
TOTAL	1.099.094.258		674.868.303	6.611.487			1.780.574.048

Inclui valores referentes a transferência intragovernamental.

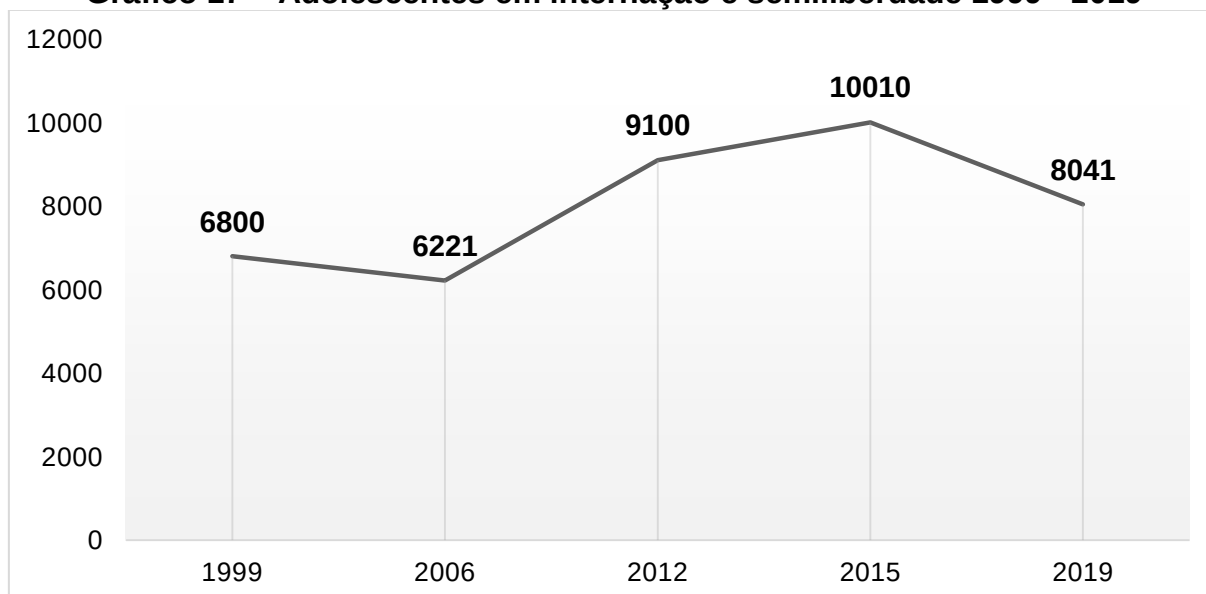
Fonte: São Paulo, 2019, p. 233.

O orçamento estadual para a socioeducação engloba recursos do tesouro estadual, recursos federais, próprios da pasta que gerencia a Fundação CASA, perfazendo o total de R\$ 1,7 bilhão. Parece um montante elevado, mas quando distribuimos estes recursos pelo número de Centros de Atendimento, pela infraestrutura de gestão técnica e administrativa de forma geral e o número de adolescentes em atendimento, as dificuldades de otimizar as finanças e trabalhar com qualidade vão se elevando. Percebam que os recursos humanos é o eixo que demanda alocação de recursos. Esta prioridade é importante no sentido de valorizar financeiramente tanto aqueles que estão há anos neste trabalho, quanto os mais recentes. Atualmente, a Fundação CASA está sem concurso público aberto. O último é de 2014. Sem a realização de concurso público não há reposição em casos de exoneração, aposentadoria ou óbito, precarizando a composição das equipes de referência.

Falando em número de adolescentes em atendimento pelas medidas em meio fechado, atualmente, a Fundação CASA apresenta um quantitativo de 8041 adolescentes em internação e semiliberdade, segundo dados do boletim semanal

estatístico (o último divulgado é de maio de 2019). Esta frequência tem variado nos últimos anos, conforme gráfico a seguir.

Gráfico 17 – Adolescentes em internação e semiliberdade 1999 - 2019



Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Selecionamos o ano de 1999 por representar um espaço temporal distante e analisado por Sales (2007), que representa o período em que a então FEBEM SP começa a entender que mudanças se faziam necessárias na socioeducação paulista. Os dados de 2006 a 2015 foram apresentados na pesquisa de Silva (2016) e se justificam da seguinte forma: 2006 – ano de publicação das diretrizes do SINASE – *start* das mudanças efetivas na Fundação CASA; 2012 – promulgação da Lei do SINASE pelo governo federal; 2015 – prazo final de implementação da Lei do SINASE (BRASIL, 2013) e 2019 – construção da presente pesquisa com análise de dados recentes.

Destacamos aqui três fatores importantes que contribuem na compreensão do gráfico anterior: densidade demográfica, indicadores sociais e perfil etário. O estado de São Paulo consiste em um território contraditório, pois é o estado mais populoso e desenvolvido do país e, ao mesmo tempo, apresenta índices elevados de desigualdade social. São Paulo possui 645 municípios, sendo a grande maioria de pequeno porte, comportando até 50 mil habitantes (81%). Os demais 19% compreendem os municípios de médio porte (até 100.000 habitantes), grande porte (até 900.000 habitantes) e metrópoles (acima de 900.00 habitantes).

O total de habitantes no estado de São Paulo é de 44,4 milhões de pessoas. O rendimento médio varia de acordo com a área – rural e urbana e o setor de atividade em que a massa de trabalhadores se encontra, estimando uma média de R\$ 2500,00 a R\$ 3500,00 e o PIB se apresenta de acordo com as capacidades econômicas de cada município. Quanto ao tempo de escolaridade, a taxa de analfabetismo é de 3,5%, 32,4% da população com mais de 25 anos possui somente 8 anos de estudos, 69,7% da população entre 18 a 64 anos possuem ensino médio completo e a média de anos de estudo da população entre 15 a 64 anos é de 9,9 anos (FUNDAÇÃO SEADE, 2019). Os gráficos apontam para melhorias nos índices de educação no estado, mas ainda observamos que este avanço não é o suficiente para a redução da desigualdade social.

De acordo com a leitura de mapa apresentado pela Fundação SEADE (2019), cidades de portes menores apresentam PIB mais baixo, considerando as restrições de atividades econômicas. São regiões que apresentam índices de pobreza maiores. Desta forma, mesmo sendo um dos estados mais desenvolvidos do país, São Paulo também se formata pela desigualdade social, concentração de renda e injustiça social.

São Paulo é um estado relativamente jovem. Se considerarmos a faixa etária de adolescentes que cumprem medida socioeducativa – entre 12 a 17 anos e 11 meses nos últimos 20 anos, temos, atualmente, uma população de 20.340.374 pessoas com idade entre 12 a 39 anos (FUNDAÇÃO SEADE, 2018), considerando que, os adolescentes do fim do século XX e início do século XXI possuem, atualmente, mais de 30 anos de idade. Mesmo com uma população jovem, historicamente, o contexto de desigualdade obstruiu oportunidades de crescimento para uma parte desta relativa juventude, implicando em consequências até hoje.

Caminhando para as medidas em meio aberto, a gestão estadual da LA e PSC ficam a cargo da SEDS e a municipal sob a responsabilidade das Secretarias Municipais de Assistência Social ou órgãos congêneres voltados ao SUAS. O levantamento dos dados partiu do acesso ao Plano Municipal de Assistência Social (PMAS). Destaca-se que, as informações que seguem nas próximas páginas foram identificadas a partir da análise da planilha gerada no sistema do PMAS. Na aba de relatórios, acessamos o campo de relatórios descritivos, selecionamos o item 12 – Rede de Serviços Socioassistenciais – proteção social especial de média complexidade – serviço de proteção social especial a adolescentes em cumprimento

de medida socioeducativa de LA e PSC – usuários adolescentes – exercício 2019. Nesta busca, consideramos todas as opções de locais de execuções possíveis, sendo CRAS, CREAS, CREAS Pop (voltado às pessoas em situação de rua), outros locais da rede direta, locais de execução da rede indireta.

Segundo análise do PMAS^{82 83 84}, de 2018, identificamos o quantitativo de 744 programas de atendimento nos 645 municípios do estado. Destes programas, 47 foram encerrados entre 2018 e 2019, permanecendo 697 programas em funcionamento em 622 municípios. Em 14 municípios, existem mais de um programa de atendimento, considerando o número de coletivos para atendimento. Desta forma, dos 645 municípios paulistas, 622 (96,4%) possuem os programas de LA e PSC oficialmente implementados. Estes dados são alimentados anualmente no sistema, pois é condição fundamental para a manutenção dos recursos financeiros – estadual e federal.

As orientações da política de assistência social consideram uma equipe de atendimento para cada 20 adolescentes, considerando assim um coletivo. Destes 14 municípios levantados, 10 possuem 2 programas de atendimento; 1 município possui 3 programas; 1 município possui 6 programas, 1 município possui 8 programas; e 1 município possui 53 programas de LA e PSC, sendo esta, a capital paulista.

Quanto à capacidade de atendimento, os dados do Censo SUAS de 2018, apresentados pela SAGI/Ministério da Cidadania (2019), apontam que o estado de São Paulo possui capacidade para atender até 11.680 adolescentes. Os dados oficiais do PMAS (SÃO PAULO, 2019) apontam para um atendimento médio mensal de 11.510 adolescentes (5575 em cada medida).

⁸² Sistema informatizado gerido pela gestão estadual da assistência social. Cada município preenche o sistema a cada final de exercício. O preenchimento tanto dos serviços de execução direta (rede pública), quanto da execução indireta (rede privada) é de responsabilidade do Órgão Gestor. Finalizado o preenchimento, o sistema é bloqueado para o município e a gestão estadual, representada pelas Diretorias Regionais de Desenvolvimento Social (DRADS), realiza a análise dos Planos, enviando novamente para correções ou para a deliberação dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS). Deliberado pelo Conselho, o PMAS do exercício subsequente é aprovado pelo estado para o cofinanciamento. O sistema é de acesso restrito. No âmbito municipal, que acessa são gestores da assistência social e os presidentes dos conselhos municipais.

⁸³ Mesmo sendo de acesso municipal, o sistema do PMAS possui uma aba de relatórios, onde é possível coletar dados de todo o estado no que tange à Rede SUAS. Foi a partir desta aba, que fizemos consultas de dados para a escrita desta tese.

⁸⁴ Durante a escrita desta tese, a pesquisadora estava na condição de presidente do CMAS de Batatais, possuindo assim, acesso autorizado ao sistema.

Em 2018, o então denominado Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) realizou uma pesquisa nacional sobre as medidas em meio aberto, identificando no estado de São Paulo uma estimativa de atendimento que supera tanto a capacidade estadual de atendimento, quanto a média nacional de adolescentes em cumprimento de medida. A coleta de dados foi realizada entre fevereiro e março de 2018 (MDS, 2018a; 2018b).

Segundo o MDS (2018b), a média de atendimento de adolescentes em cumprimento de LA e PSC ultrapassa em mais de 40% o total de atendidos em todo o Brasil. Nesse hiato, considerando os atendimentos em LA e PSC, a pesquisa nacional estima-se que 50.942 adolescentes estavam cumprindo, no período de levantamento dos dados, LA e/ou PSC. Esta frequência identifica tanto os adolescentes em medida cumulativa, ou seja, aqueles que cumpriam, simultaneamente, LA e PSC, e aqueles que cumpriam apenas uma das duas medidas ofertadas.

Especificando os atendimentos por medida socioeducativa, em Liberdade Assistida, o quantitativo de adolescentes em atendimento era de 49.725, e em Prestação de Serviços à Comunidade, 27.375 adolescentes. A especificidade se faz importante para identificar quais equipamentos executam os dois programas, quais e quantos profissionais atuam em uma ou nas duas medidas, além das condições de trabalho de quem atua em mais de um programa de atendimento.

Reparem que a média mensal de atendimento apresentada no PMAS 2018 é quase 9 vezes menor ao informado pelos municípios no questionário enviado pelo MDS (2018), que tiveram um período de 30 dias para preencher e enviar os dados.

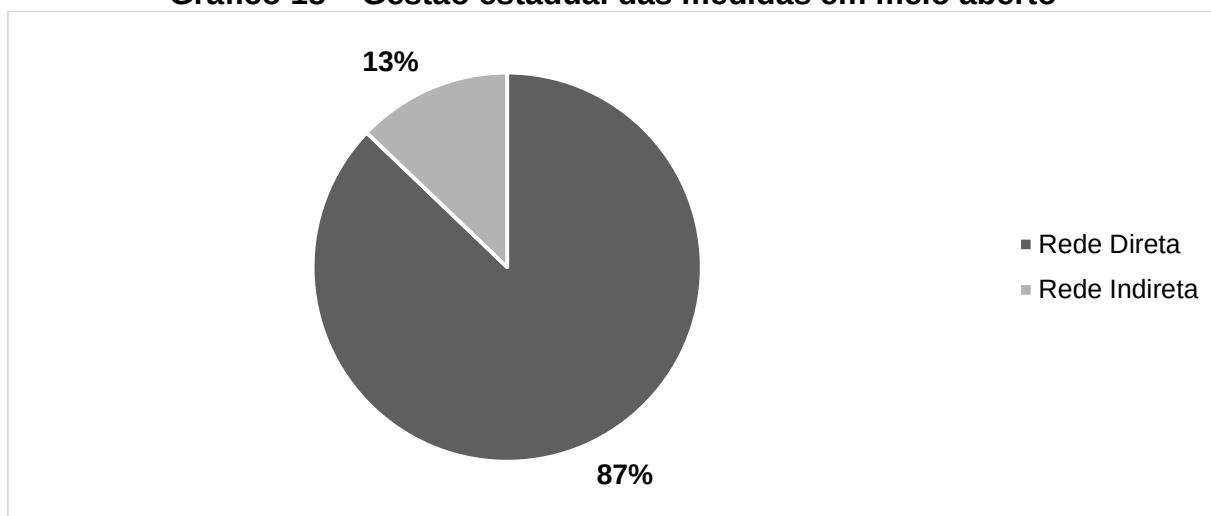
Ainda no tocante ao atendimento, a abrangência da atenção ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa aparece no PMAS de forma municipal e regional. Apenas 0,6% dos municípios paulistas possuem atendimento regionalizado, sendo 3 municípios enquanto executores de atendimento regional e 1 município que encaminha os adolescentes para região. Os 99,4% dos municípios atendem, especificamente, as demandas dos seus territórios (SÃO PAULO, 2018).

É importante refletir junto aos municípios, a necessidade de mapear com precisão a execução dos seus serviços, programas e projetos, visando uma melhor compreensão da real situação da população diante uma leitura real do alcance do SUAS enquanto política pública de direito social e acesso universal. Este mapeamento só é possível a partir das ações de vigilância socioassistencial preconizadas pelo

SUAS em todo o país. No estado de São Paulo, apenas 80 municípios possuem ações efetivas de vigilância e 10 municípios se aproximam destas ações a partir do trabalho de um profissional (SÃO PAULO, 2019).

Falando em execução de ações, nas medidas em meio aberto, ela se faz a partir da descentralização para os municípios por meio dos CREAS, Órgão Gestor, CRAS ou ainda nas OSCs. Quando a gestão e execução se efetivam poder executivo, chamamos de execução direta, e quando ocorrem por meio da sociedade civil, denomina-se execução indireta.

Gráfico 18 – Gestão estadual das medidas em meio aberto



Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019 a partir de São Paulo, 2018.

De todos os programas de atendimento em meio aberto em funcionamento, 13% são executadas por meio das Parcerias Público-Privadas. Considerando o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) proposta pela Lei Federal 13.019/2014, cada município pode estabelecer parcerias com as OSCs para a execução deste Serviço. O estabelecimento da parceria se efetiva após um rigoroso processo de chamamento público⁸⁵, com a participação das OSCs que disputam os serviços a partir da entrega de propostas de acordo com um edital previamente elaborado e publicado pela gestão municipal.

O chamamento público nada mais é que um processo licitatório de compra de serviços, programas e projetos, o qual, a Organização que oferecer uma proposta mais viável pelo menor preço, vence o processo. Em outros casos, o poder executivo

⁸⁵ Quando tratamos da publicização das medidas em meio fechado, o processo de chamamento segue as mesmas diretrizes, já que a Lei 13.019/2014 contempla parcerias das três esferas de governo com a sociedade civil.

define o valor total de repasse e a proposta da OSC que for viável de acordo com a necessidade do estado ou do município, vence o chamamento e assume a execução e a cogestão do serviço, do programa ou do projeto. Este processo é revisto, podendo a OSC ter o chamamento dispensado para permanecer na execução do atendimento.

Quanto à gestão e execução pela rede pública, é importante destacar, mediante pesquisa de campo, que o atendimento pode até estar localizado no poder público, mas a operacionalização da ação se efetiva por profissionais concursados, terceirizados e contratados por processo seletivo por tempo determinado e indeterminado.

Tanto a publicização de serviços para as OSCs quanto os regimes de contratação de profissionais para atuarem nas medidas socioeducativas têm seguido os caminhos de uma administração gerencial flexível, comprometendo as condições de trabalho e a qualidade do atendimento. As relações de trabalho em regime de processo seletivo ou terceirização dificultam a consolidação de um trabalho contínuo e de qualidade, enfraquecendo e reduzindo as equipes de referência.

Considerando que a norma reguladora das medidas em meio aberto se encontra na Resolução nº 109/2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, orienta-se que a equipe de atendimento nas medidas socioeducativas seja consoante à Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS). Entretanto, quando se consulta a NOB-RH/SUAS, encontra-se a orientação voltada ao quantitativo de profissionais por equipamento e não por serviço.

Oras, se cabe ao CREAS a execução de mais de um tipo de atendimento, as orientações para a os recursos humanos deveriam seguir a multiplicidade de atendimentos e não a sua unidade enquanto equipamento. A questão é que a NOB-RH/SUAS é de 2007 e a Tipificação, de 2009. Os documentos não se dialogam e o mais antigo não foi atualizado de acordo com as novas exigências trazidas pelas características e pelo contingente de demandas que chegam até o SUAS. É a partir das orientações do SINASE que se estabelece a equipe mínima – Assistente Social, Psicólogo e Orientador de Medida na proporção de 01 equipe para cada 20 adolescentes (representados por um coletivo).

Em relação ao lugar do atendimento ao adolescente, enquanto direcionamento técnico e normativo, a execução das medidas em meio aberto fica a cargo do CREAS, por ser o equipamento mais apropriado ao perfil do público-alvo e

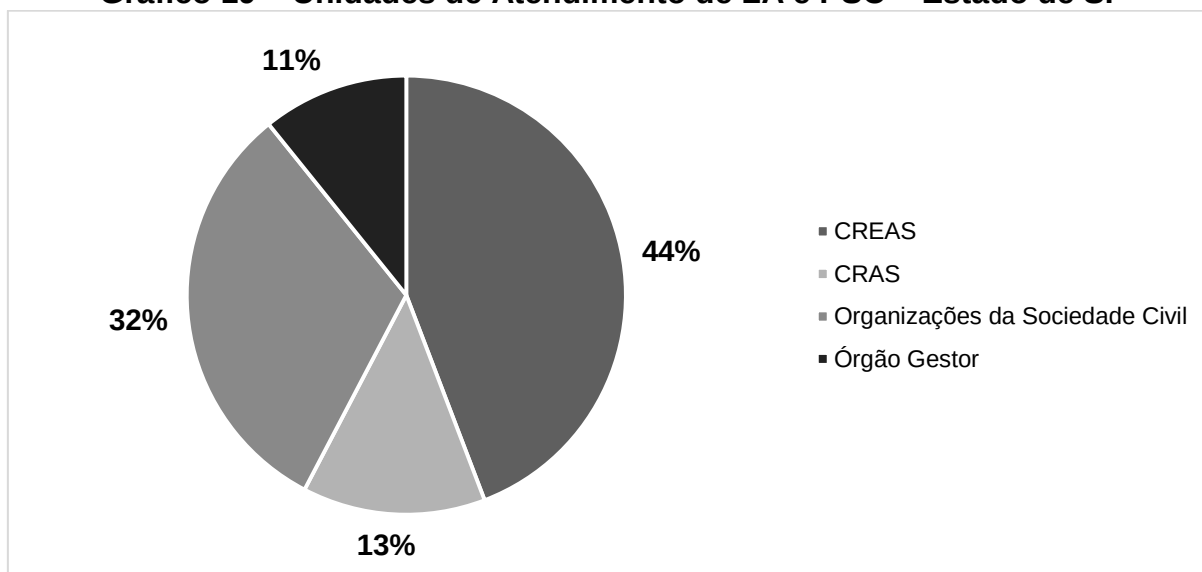
à tipologia de atendimento. Porém, de todos os programas de atendimento em meio aberto atualmente em execução no estado de São Paulo, 06 municípios realizam a execução nos CRAS, segundo dados de 2019 apresentados no PMAS estadual.

O CRAS é uma unidade de proteção social básica do SUAS, que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania (MDS, 2009, p. 9).

Enquanto equipamento de trabalho protetivo, não compete ao CRAS executar o atendimento em medida socioeducativa, já que esta tem a perspectiva pedagógica de trabalhar com o adolescente as questões correlatas ao ato infracional cometido. Enquanto proteção básica, o CRAS pode sim referenciar o adolescente e sua família, mas em ações complementares à medida socioeducativa, visando introduzi-los na rede socioassistencial e mantê-los em acompanhamento mesmo após a medida ser extinta.

Diante à precarização de muitas redes de atendimento, os CRAS ainda têm se submetido a cobrir lacunas que precarizam o atendimento de demandas concretas. Utilizar de um equipamento para cumprir atribuições que não lhe competem, sobrecarrega o espaço e as demandas dos trabalhadores, implicando, inclusive, na distorção do trabalho profissional dos atores que se inserem na proteção social básica.

Segundo os resultados nacionais da pesquisa do MDS de 2018, o estado de São Paulo possui 482 unidades de atendimento para as medidas em meio aberto, sendo que 65 são em CRAS, 213 em CREAS, 152 em OSCs, 37 em unidades públicas específicas para o atendimento (exceto CREAS e CRAS) e 15 em outro local da política de assistência social. Geralmente, estes últimos dados consistem no órgão gestor, que destina equipe específica ou em acúmulo de função para atender os adolescentes em medida de LA e PSC.

Gráfico 19 – Unidades de Atendimento de LA e PSC – Estado de SP

Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019 a partir de MDS, 2018, sem paginação.

O gráfico 18 destaca os regimes de gestão e atendimento por município, de acordo com o PMAS do estado de São Paulo e o gráfico 19 representa o percentual estadual de unidades de atendimento de LA e PSC levantados pelo MDS. Diante os dados dos dois documentos – PMAS (Estado) e Pesquisa Nacional (Governo Federal), registra a provocação direcionada a ausência de dados no sistema estadual. Quais seriam os impedimentos que levam os municípios a não preencherem o PMAS em sua totalidade? Quais as dificuldades encontradas para socializar informações que possam contribuir na luta pela qualificação da rede socioassistencial e de atendimentos a públicos específicos frente às esferas de governo que, há mais de 20 anos não reajustam os recursos financeiros para adequar os recursos às demandas em atendimento?

Quando decidimos analisar os documentos oficiais como fontes primárias, a intenção era a de verificar o compromisso ou as dificuldades que os órgãos governamentais vêm passando na produção e gestão de dados informativos que deveriam nortear a qualificação das redes municipais e não as punir com bloqueios, suspensão ou corte de recursos.

Destacando um pouco mais o financiamento dos serviços de proteção social especial em medida socioeducativa de LA e PSC, a Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993), define a obrigatoriedade do cofinanciamento de todo serviço, programa e projeto socioassistencial, considerando o princípio da descentralização e do compartilhamento de responsabilidades na gestão e execução das ações de

assistência social pelas três esferas de governo. Atualmente, os recursos financeiros da esfera federal e estadual paulista são oriundos do orçamento da seguridade social, considerando a assistência social enquanto parte do tripé da seguridade junto à saúde e previdência social.

Com a obrigatoriedade no cofinanciamento, União, estados e municípios vêm trabalhando na regulamentação dos parâmetros para repasses de recursos públicos para a execução direta e indireta, conforme o quantitativo de demandas de atendimento. Tanto a regulamentação federal quanto a estadual prezam para a definição do valor de financiamento, o porte do município, o número de adolescentes em atendimento, a existência de CREAS e a existência de financiamento do Serviço de PAEFI.

Quanto ao financiamento federal, a resolução mais recente que trata da questão é a Resolução nº 3, de 21 de março de 2018, da Comissão Intergestores Tripartite. A resolução se fundamenta no pacto de aprimoramento do SUAS, que reconheceu em 2014 a importância do reordenamento e da expansão qualificada das medidas em meio aberto, nos âmbitos municipais e regionais.

Destaca-se o requisito dos municípios possuírem o PAEFI implementado, pois este serviço atua sobre famílias e indivíduos com vínculos familiares e comunitários fragilizados, situação de risco e vulnerabilidade social. O cometimento de ato infracional e a determinação judicial de medida socioeducativa são justificativas fundamentais para o PAEFI atuar em parceria com a socioeducação.

Além do PAEFI, os serviços, programas e projetos de proteção social básica executados de forma direta ou indireta devem ofertar vagas de atendimento para estes adolescentes, considerando-os como público prioritário. Esta oferta é importante, pois reforça a necessidade permanente do trabalho em rede.

A Resolução destaca a importância de os serviços serem municipalizados e, na impossibilidade, regionalizados sob a gestão de um município ou do órgão gestor estadual. Esta experiência vem das práticas de gestão do Sistema Único de Saúde, que trabalha com possibilidades de serviços regionalizados por meio de consórcios intermunicipais.

Quadro 13 – Critérios de partilha para o cofinanciamento federal de LA e PSC

Elegibilidade	Art. 2º I - Os municípios que possuam menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, possuam CREAS que não receba cofinanciamento federal para a oferta do PAEFI e que atendam mais de 5 (cinco) casos no Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e de PSC; II - Os estados que possuam CREAS regionais; III - Os municípios e o Distrito Federal que recebam cofinanciamento federal para a oferta do PAEFI e que atendam mais de 5 (cinco) casos no Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e de PSC e não possuam cofinanciamento federal; IV - Os municípios e o Distrito Federal que possuam acima de 20.000 (vinte mil) habitantes, não recebam cofinanciamento federal para a oferta do PAEFI e que atendam mais de 5 (cinco) casos no Serviço de LA e PSC.
Requisitos – início do repasse	Art. 3º A disponibilidade orçamentária e financeira do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS e a realização do aceite formal, por parte do gestor estadual, municipal ou do Distrito Federal, por meio de preenchimento de Termo de Aceite a ser disponibilizado pelo MDS.
Acompanhamento e controle	Art. 4º A demonstração da efetiva implantação dos serviços será aferida nos sistemas informatizados do MDS a partir do 6º mês após o início do repasse do cofinanciamento federal. Art. 5º Os estados deverão realizar apoio técnico, monitoramento e acompanhamento da implantação das unidades e da oferta dos serviços e realizar os devidos registros nos sistemas informatizados do MDS. Parágrafo único. Nos casos do Distrito Federal e do CREAS regional, o monitoramento e o acompanhamento serão realizados diretamente pelo MDS.
Valores por demanda	Art. 6º O cofinanciamento federal do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de LA e de PSC terá como valor de referência o valor de R\$ 2.200,00 (dois mil e duzentos reais) para cada grupo* com até 20 (vinte) adolescentes (grifos nossos). *A partir de 5 até 20 adolescentes – 1 coletivo formado. Para o cofinanciamento de mais de um grupo, considera-se a formação do segundo coletivo aquele que possuir, no mínimo, 10 adolescentes e assim por diante. O máximo de coletivos que a União financiará é de 300 grupos. Art. 7º Os municípios e o Distrito Federal que no período de 3 (três) meses consecutivos não realizarem atendimento, ou não preencherem os sistemas informatizados de monitoramento do MDS, terão os recursos suspensos.

Fonte: Comissão Intergestores Tripartite, 2018, p. 1-2 adaptado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

O artigo 3º da referida Resolução apresenta uma palavra-chave que se tornou o clichê das justificativas de ausência de financiamento – **a disponibilidade orçamentária** (grifos nossos). O orçamento aprovado sempre no ano anterior ao do exercício em questão é construído com base em estimativas. Nem sempre o

orçamento previsto é o executado, pois manobras políticas e baixas arrecadações oriundas de crises, sonegação de impostos, baixo consumo que reduz a captação de tributos, levam ao enxugamento do orçamento. Todavia, a sua composição em destaque para a cobertura dos juros e amortização da dívida pública, conforme já analisado anteriormente, sem dúvida, é a tensão mais grave que esvazia o orçamento da seguridade para ampliar a cobertura da dívida e a consequente manutenção do capitalismo financeiro.

Sobre a regulamentação do cofinanciamento estadual, em 2015, a SEDS publica uma nova resolução que oferece os parâmetros para esta ação. A Resolução SEDS nº. 23, de 30 de novembro de 2015 tem como base os mesmos dispositivos técnicos e normativos das normas federais e ainda acrescenta a Lei do SINASE.

A Resolução, que revoga a Resolução SEADS nº. 14, de 2009, aloca o orçamento das medidas socioeducativas na rubrica da seguridade social, reconhece a importância das três esferas de governo cofinanciarem os programas de atendimento em meio aberto e dá autonomia aos municípios para definirem o financiamento municipal de acordo com as demandas apresentadas. A resolução revogada destinava um valor para um grupo de 20 adolescentes, ampliando-o conforme os grupos aumentavam, e reduzia em 50% do valor, caso os grupos diminuíssem a quantidade de adolescentes.

Sobre o cofinanciamento para as medidas em meio aberto no estado de São Paulo, dos 697 programas implementados, considerados “em funcionamento” pelo PMAS, 677 são financiados por pelo menos uma instância de governo. Os 20 programas restantes, segundo o relatório do PMAS não recebem nenhum recurso e não possuem atendimento em execução, considerando-os, assim, inativos.

A partir do levantamento realizado no relatório estadual, apenas 81 programas de atendimento em meio aberto em todo o estado são cofinanciados pelos três principais fundos de assistência social: fundos municipais, estadual e federal (FMAS, FEAS, FNAS).

O relatório extraído do PMAS ainda contempla outros fundos de políticas públicas – os Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente das três esferas de governo (FMDCA, FEDCA e FNDCA), os fundos de direitos da pessoa idosa também dos três entes federados (FMI, FEI e FNI), além de fundos de recursos próprios e outras fontes financiadoras.

Quanto aos fundos dos direitos da criança e do adolescente, o artigo 31 da Lei do SINASE destaca que sua utilização, previamente deliberada pelos conselhos dos direitos da criança e do adolescente (CMDCA, CONDECA e CONANDA) a partir de plano de trabalho que justifique a captação do recurso, deve ser direcionada à formação continuada para os trabalhadores dos sistemas socioeducativos (BRASIL, 2012). A aplicação do recurso na execução das medidas com recursos dos fundos de direitos da criança e do adolescente só pode ser autorizada a partir de uma profunda discussão pelo conselho com um planejamento que justifique de forma convincente o porquê do recurso ser aplicado em execução de atendimento.

Sobre o financiamento para os programas de meio aberto dos municípios paulistas, o repasse total, considerando os fundos dos três entes federativos, somam mais de meio milhão de reais. Segundo dados extraídos do PMAS estadual, 50 programas de atendimento são financiados com recursos do FMDCA, 1 programa com recursos do FEDCA e 1 programa com recursos do FNDCA.

Tabela 6 – Repasses dos fundos dos direitos da criança e do adolescente para os programas de medidas meio aberto – Estado de São Paulo, 2018

ORIGEM DOS RECURSOS DE COFINANCIAMENTO VIA FUNDOS	
FMDCA	439.650,00
FEDCA	93.600,00
FNDCA	52.800,00
TOTAL	586.050,00

Fonte: PMAS (SÃO PAULO, 2018) adaptado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Quanto à origem de recursos via fundos de direitos da pessoa idosa, por mais contraditória que seja a situação, 1 programa de atendimento possuiu em 2018 o repasse de R\$ 500,00 do Fundo Municipal do Idoso (SÃO PAULO, 2018). O relatório não destaca a forma de aplicação, porém, entende-se que as captações de recursos de cada fundo específico devem ser direcionadas para o público-alvo de referência. O Relatório do PMAS apresenta ainda que 94,6% de todos os recursos do cofinanciamento para os programas de medidas em meio aberto são de origem dos fundos de assistência social. Dos 677 programas cofinanciados, 540 recebem recursos do FMAS, 254 do FEAS e 198 do FNAS.

Tabela 7 – Repasses dos fundos de assistência social para os programas de medidas meio aberto – Estado de São Paulo, 2018

ORIGEM DOS RECURSOS DE COFINANCIAMENTO VIA FUNDOS	
FMAS	53.561.850,04
FEAS	19.182.196,17
FNAS	10.791.125,99
TOTAL	83.535.172,20

Fonte: PMAS (SÃO PAULO, 2018) adaptado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Além destes recursos, 99 municípios fizeram uso de recursos do FEAS a partir da reprogramação de saldo. Isto significa que, ao término do exercício anterior, restou saldo financeiro na conta bancária referente ao fundo estadual. O órgão gestor municipal deve justificar o motivo do saldo à gestão estadual. Compreendendo a justificativa plausível, a gestão municipal deve elaborar um plano de aplicação para o uso dos recursos restantes no exercício subsequente, passando pela apreciação e referendo do CMAS.

Saldos em conta nem sempre são bem avaliados pelo controle social e pela fiscalização da gestão. É possível, em tempos de crise, de ajuste fiscal e enxugamento dos fundos públicos, restar valores financeiros ao mesmo tempo que o discurso dos trabalhadores das políticas sociais é o de que não tem dinheiro suficiente para a execução das ações?

A reflexão que deve ser realizada perpassa o excesso de regras burocráticas para o uso dos recursos. As orientações técnicas para a utilização dos recursos engessam o avanço da qualidade para os municípios aplicarem os recursos diante suas reais necessidades. Certos gastos, como material permanente são proibidos, encargos trabalhistas com recursos do estado também são vedados. Pagamento de pessoal, a União autoriza desde 2016, a utilização de 100% do recurso para esta finalidade, o estado de São Paulo se mantém na antiga orientação dos 60%.

Os atrasos nos repasses também comprometem a efetiva gestão dos recursos públicos, já que, nos planos de trabalho construídos anualmente, a previsão de gastos de um determinado serviço, programa ou projeto, considera todos os repasses pactuados nos termos de colaboração. Mesmo que a celebração da parceria identifica um cronograma de repasses, este não é cumprido pelos órgãos municipais

e/ou federal. O estado de São Paulo tem três datas para repasse, tendo cumprido rigorosamente os seus compromissos com o SUAS.

Neste sentido, fica explícito que o compromisso da obrigatoriedade do cofinanciamento estabelecido pela LOAS é descumprido sempre que um ente federado deixa de repassar recursos sem justificativa plausível ou quando um ente, mesmo compreendendo a legalidade na destinação de recursos para os serviços, a deixa de fazer, utilizando do eterno clichê da falta de disponibilidade orçamentária.

O cumprimento precarizado ou a sua ausência, levam programas de atendimento em meio aberto executados por OSCs a aplicarem recursos próprios no atendimento socioeducativo ao adolescente. Os recursos próprios não são obrigatórios para as entidades assistenciais, conforme a Lei 13.019/2014 preconiza. Todavia, a existência de fundos de captação de recursos próprios tem exercido a retaguarda necessária para a continuidade da prestação do atendimento pelas OSCs. Em um atraso de repasse, bloqueio ou suspensão, os recursos próprios, mesmo insuficientes, têm preenchido de forma relativa, as lacunas financeiras que o cofinanciamento da socioeducação não é capaz de cobrir de forma efetiva e qualitativa.

Neste sentido, 15 programas de atendimento em meio aberto informaram compor no cofinanciamento do serviço, recursos próprios captados pelas OSCs via editais de financiamento de organizações privadas, mantenedoras, doações, eventos, dentre outros meios, totalizando o valor de R\$ 557.709,02. E 19 programas de atendimento socioeducativo informaram captar recursos de meios não divulgados para a manutenção do serviço, somando R\$ 585.114,82. Assim, só de captação de recursos por meios diversos, o cofinanciamento das medidas passa de R\$ 1,4 milhão. Dessa forma, o total de recursos financeiros informados pelos municípios ao governo estadual, em 2018, foi de R\$ 88.300.764,48.

Cabe aqui, para finalizar esta seção, algumas considerações acerca da relação do fundo público com a qualificação da política social. Conforme apontado neste estudo, o fundo público nada mais é do que a possibilidade de mobilização de recursos públicos para subsidiar a economia capitalista.

Para Oliveira (1988), o fundo público permite ao Estado regular e intervir na economia com vistas a contribuir no processo de acumulação de riqueza pelo setor privado. Enquanto a produção de riqueza se acumula, as lutas sociais por dignidade

e proteção levaram a esfera pública a repensar a função do fundo público, realocando recursos nos gastos sociais, que hoje se formatam nas políticas públicas.

Esta reorientação do Estado se desenvolveu, segundo Mandel (1980), na necessidade de repensar as estratégias de manutenção da ideologia dominante, evitando conflitos entre civis. Na contramão da repressão coercitiva do Estado sobre o povo, emergia também uma proposta de Estado com função integradora. Esta integração silenciaria as lutas sociais, garantindo subsídios sociais para a população, coadunando-a ao pensamento, aos valores, aos interesses e à ideologia da sociedade burguesa (MANDEL, 1980).

A partir da função integradora, o fundo público passa a ser disputado pelas necessidades da população no que se refere aos direitos sociais e aos detentores de capital, que ambicionam pela apropriação dos recursos públicos para oxigenar os processos produtivos e a geração de riqueza.

[...] com a expansão da intervenção do Estado na sociedade, esse processo de disputa da riqueza socialmente produzida ganha um contorno qualitativamente diferenciado devido à consequente expansão do fundo público. Tal disputa travada na sociedade entre as classes e frações de classes pela riqueza produzida passa agora a ocorrer também na esfera estatal em torno do fundo público, principalmente em dois momentos fundamentais: na definição da tributação e na definição do gasto público. Qualitativamente falando, essa disputa busca, de alguma forma, compensar as perdas ou ampliar os ganhos conquistados no âmbito da luta social entre as diferentes classes e frações de classes, realizada em torno da riqueza produzida (SOUZA FILHO, 2016, p. 327).

A regulação do fundo público foi gradativamente se alterando visando amenizar problemas sociais e fortalecer, ao mesmo tempo, a economia capitalista. Para Salvador (2010b), visando conciliar interesses antagônicos, o Estado modela propostas de direitos associados à capacidade produtiva. Apenas teriam direito à direitos aqueles que demonstrassem a mínima condição de produtividade no mercado de trabalho. Assim, o fundo público foi caminhando durante a história da economia e da política social brasileira.

Em 1964, nos primeiros dias da ditadura militar, promulga-se a Lei nº. 4320 que estabelece normas de direito financeiro para reorganização do orçamento público da União, estados e municípios. Nestas normas, o governo federal cria os fundos especiais, direcionados a ações específicas que os poderes executivos dos entes federados pudessem vir a desenvolver. Segundo a Lei 4320 em seu artigo 71 “constitui

fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (BRASIL, 1964, sem paginação).

Esta legislação determina maior controle e burocratização da gestão dos gastos públicos e sociais, orientando como os gastos deveriam ser realizados, bem como as suas direções. A referida lei não deixa de ser um avanço, se considerarmos a ausência de um dispositivo jurídico que regulasse as finanças públicas, entretanto, o atraso se faz presente, pois o controle repressivo dos militares e a posição destes de defensores e mantenedores da autocracia burguesa se sobrepunha aos pressupostos legais.

A Lei 4320/1964 está vigente até hoje e se confronta com legislações e normativas técnicas e contábeis das políticas sociais atuais. No que se refere à Assistência Social, por contemplar as medidas em meio aberto e a Justiça e Cidadania estadual, responsável pelas medidas em meio fechado, avanços significativos emergiram após a redemocratização quando o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei Orgânica de Assistência Social determinam a criação dos conselhos e dos fundos financeiros.

Com a criação dos fundos, fica mais expressivo e especificado a orientação técnica, normativa e financeira de cada política pública, modernizando a orientação legal da Lei 4320/1964, qualificando, com o passar dos anos, o debate e a compreensão acerca do fundo público e das políticas sociais. Bressan (2004) nos alerta a pensar o sentido social, político e econômico que compõem o fundo da política pública, a gestão do poder executivo e o controle pelos conselhos. A autora destaca que a concepção que se vem construindo acerca dos fundos é meramente contábil, como se fosse somente gerir os recursos que chegam, distribuí-los para as unidades executoras e gerir as prestações de contas. Nesta linha, observamos um debate sobre fundos de políticas públicas reducionista e simplista, deturpando a sua dimensão que é mais complexa.

Os fundos têm relações diretas com os órgãos gestores das políticas públicas, que são os responsáveis pelos seus funcionamentos, e com os conselhos que exercem o acompanhamento e o controle social sobre as suas ações. Nesta direção, os fundos seriam os termômetros que indicariam o panorama das políticas sociais em determinado território, avaliando a relação da aplicação dos recursos com os planos de trabalho elaborados e aprovados pelo conselho e órgão gestor,

verificando a otimização dos gastos sociais, observando ainda, possíveis irregularidades por falhas técnicas ou fraudes. Reparem que a gestão dos fundos vai além da instrumentalidade contábil, mas abarca ainda, pressupostos técnicos, avaliativos, reflexivos e éticos.

É importante que haja uma estruturação contábil específica, mas os conselheiros não podem ter apenas essa visão contábil. O Fundo retrata como está a política, o que é prioritário ou não, se está sendo concretizado o que foi proposto no Plano ou não. Caso contrário, o Plano se torna apenas uma formalidade a ser cumprida porque a lei exige (BRESSAN, 2004, p. 16).

A partir desta reflexão, reafirma o compromisso ético-político que cada sujeito envolvido em instâncias de participação e controle social deve fortalecer para compreender os rumos do fundo público e suas implicações na proteção social no contexto capitalista brasileiro. O fundo público é um campo de lutas e disputas de interesses difusos. Esta lógica se estende à gestão pública e aos conselhos, elevando as tensões e os antagonismos de quem está no poder e daqueles que exercem a participação popular. Estas relações se dão, muitas vezes por caminhos dialogáveis, debates e negociações, e, por outro lado, de forma mais conflituosa e tensionada.

A efetiva participação social aprimora os compromissos frente a população atendida, fortalecendo os direitos de cidadania da população, ampliando o sentido da democracia representativa e participativa, legitimando o controle social como direito e dever de cidadania, possibilitando a ampliação de espaços reflexivos e de fiscalização, aprimorando a dimensão política de cada sujeito envolvido em conselhos, trabalho e gestão.

A relação fundo público e controle social se formata na luta política por um Estado que financie com qualidade as políticas de proteção social, priorizando demandas populares ao invés de prezar pelos interesses econômicos dominantes. Esta mudança de paradigma entre Estado, fundo público, classe dominante, população e proteção social somente sofrerá alterações efetivas e satisfatórias quando ocorrer de fato, uma rigorosa auditoria da dívida pública (por cooptar recursos do fundo público) e a devida transparência na socialização dos resultados para fortalecer as lutas sociais por proteção social de qualidade para todos.

CAPÍTULO 4

AS PARTICULARIDADES DA SOCIOEDUCAÇÃO NO CAPITALISMO: CRÍTICAS À EXECUÇÃO DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO TEMPO PRESENTE

*“O capitalismo conserva-se o mesmo sistema frágil e injusto,
produtor de guerras, de miséria, baseado no lucro, na ânsia do
dinheiro. São razões muito miseráveis”
(Jorge Amado)*

Neste último capítulo, dividido em cinco seções, tratamos das críticas ao sistema socioeducativo ao adolescente diante as contrarreformas neoliberais em sua gestão e atendimento, mantendo o panorama comparativo entre o cenário brasileiro e paulista.

Na primeira seção, partimos para as concepções teóricas da socioeducação, segundo a ideia de pedagogia social. Considerando ser um espaço de trabalho historicamente constituído por diferentes ideologias, valores e vieses teóricos, que vão da punição à proteção. Focamos a reflexão dos perfis pedagógicos a partir da referência dos estudos de Marina Maciel Abreu (2011). Destacando, a partir desta análise, as particularidades dos planos de ação socioeducativa com adolescentes

A segunda seção adentra aos processos de trabalho no âmbito do SINASE, apresentando considerações sobre as orientações metodológicas elaboradas por representantes governamentais e os desafios para a sua efetivação em face do adolescente que cumpre medida socioeducativa

Na terceira seção, construímos algumas considerações e discussões acerca da precarização do mundo do trabalho e os rebatimentos na ação socioeducativa com base nos dados nacionais e da pesquisa de campo que trouxeram à tona, um cenário preocupante de desmantelamento do sistema socioeducativo. Esta seção sintetiza a relação do neoliberalismo e das suas contrarreformas no desmonte do SINASE em todo país.

A gestão da informação enquanto competência e compromisso profissional será debatida na quarta seção, enfatizando a sua importância na qualificação do sistema socioeducativo nas três esferas de governo, aprimorando a gestão, o trabalho e a construção do conhecimento no sentido de contribuir com a publicidade de dados e informações que possam reformular a formação do pensamento e da opinião pública acerca dos adolescentes, visando contribuir com a ruptura de estereótipos.

Por fim, na quinta e última seção, apresentamos uma análise sobre o controle penal pelo Estado capitalista e como este fenômeno rebate no cotidiano de jovens pobres, com destaque aos adolescentes autores de ato infracional. Trabalhamos nesta seção, pontos reflexivos sobre o Estado enquanto órgão de controle penal e legitimador da violência contra os mais pobres.

4.1 Perfis pedagógicos do sistema socioeducativo e seus pontos conflitantes

Nas primeiras páginas desta seção, destacamos a ousada proposta dos programas de meio aberto e fechado em oportunizar espaços de construção de novos projetos de vida para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em um contexto capitalista. Esta proposta ousada se perfaz nas orientações técnicas aqui analisadas, todavia, elas se formam em meio às contradições do sistema ao qual estão inseridas, sofrendo influências que as distorcem em seu sentido principal.

A partir desta afirmação, observamos que perpassam à socioeducação três modelos distintos de propostas pedagógicas de atendimento ao adolescente autor de ato infracional: a pedagogia da ajuda, da participação e a emancipatória (ABREU, 2011). São três vertentes distintas que se alocam desde às bases mais conservadoras do trabalho social até as bases mais progressistas ou revolucionárias de um trabalho com pessoas.

Marina Maciel Abreu, em sua obra de 2011, elabora reflexões acerca destes paradigmas pedagógicos no processo histórico de construção do Serviço Social brasileiro, porém, ao realizar a leitura da obra, observou-se que suas ideias também se relacionam às medidas socioeducativas. Assim, atrevemo-nos a construir aqui, algumas aproximações sucessivas a respeito desta reflexão.

Ao mesmo tempo em que a proposta do trabalho socioeducativo objetiva reconstruir projetos de vida em conjunto ao adolescente, ela também versa sobre a sua reintegração à vida social. A proposta de reintegração está direcionada ao modelo da pedagogia da “ajuda”, que se funda num modelo funcionalista e positivista de trabalho social. Esta pedagogia, segundo Abreu (2011) se desenvolve sobre uma ação psicossocial e individualista com estratégias de orientação moral e de ajuste ao contexto social.

Nesta vertente, os problemas sociais são de ordem moral, desconectando a história de vida dos sujeitos das implicações econômicas, políticas, sociais, religiosas e culturais que configuram as relações sociais no contexto capitalista. Esta leitura coloca o trabalho social no sentido de culpabilizar exclusivamente os sujeitos pelo aprofundamento dos problemas sociais e a inserção destes em caminhos moralmente inaceitáveis. O processo de trabalho, assim, se desenha no foco de consertar o sujeito, policiando a sua situação de pobreza e desigualdade, reajustando-o ao meio social.

Esta perspectiva do reajuste se alinha ao pensamento positivista de negação da contradição sob a premissa de que a sociedade se forma em meio às diferenças, disfunções, desvios e problemas que devem ser harmonizados para a manutenção da ordem social. Ocorre, dessa forma, a naturalização das desigualdades sociais, justificando-as pelo controle de leis invariáveis que não cabem às pessoas redefini-las. Estas leis invariáveis possuem base política dominante e religiosa, “culpando” a Deus, enquanto criador de uma ordem desigual. Às pessoas, cabem a aceitação e resignar-se à esta condição.

A partir desta contextualização, o trabalho socioeducativo, a depender das bases formativas e reflexivas dos seus trabalhadores, podem promover ações em face aos adolescentes nos moldes positivistas de centralizar todos os problemas sociais somente nos adolescentes e suas famílias.

Os programas de atendimento de LA, PSC, semiliberdade e internação teriam a função de desenvolver a “ajuda psicossocial individualizada” garantindo ao adolescente o cumprimento de suas obrigações morais e sociais pelos vetores da psicologização do atendimento com base na conduta moral social individual do adolescente, processos de ajuda para amenizar os problemas sociais deles e de suas famílias e práticas de persuasão e coerção para a adesão ao ajustamento social quando das ameaças veladas a respeito da relação do seu comportamento com as decisões técnicas e judiciais que possam “libertá-lo” das medidas socioeducativas.

A função da socioeducação, neste viés, possui traços do funcionalismo clássico, considerando que cada instituição pública e privada tem suas competências na gerencia da vida social de cada indivíduo, conduzindo ações de manutenção da ordem e da harmonia para o progresso geral do país. Em outras palavras, as medidas socioeducativas estruturadas no pensamento funcional-positivista, deveria reintegrar os adolescentes à sociedade com mudanças de comportamento e de responsabilidade, garantindo a participação deles nos processos produtivos e sob os olhos do controle social do capital.

Esta proposta se distancia do pressuposto de que o adolescente deve ser o protagonista de sua própria história. A socioeducação com traços de ajuda conservadora e moralizante se desconfigura do seu real objetivo orientado por leis e normas, desqualificando o trabalho, subalternizando os adolescentes na ordem social moral. Culpar exclusivamente o adolescente pelo ato infracional é esvaziar o lugar da

socioeducação como medida de responsabilização judicial do adolescente que cometeu a infração penal.

A segunda vertente pedagógica é a da participação, que, segundo Abreu (2011) se funda nas bases da modernização conservadora de meados do século XX. O pressuposto do reajuste ao contexto prevalece e o que muda é a perspectiva psicossocial individualista para a participativa manipulada. Isto quer dizer que, a partir das teorias de Desenvolvimento de Comunidade (DC), o trabalho social se embasa na perspectiva de envolver os sujeitos enquanto partícipes diretos da mudança social e do progresso geral, sem promover o senso crítico-reflexivo. A participação aqui é condicionada de acordo com a visão dos profissionais e não corresponde aos anseios populares.

[...] as experiências de DC, implementadas a partir dos anos 50, na América Latina, enfatizam a participação popular nos programas de governos como eixo central de processos de “integração” e “promoção” sociais. Tais programas, de um modo geral, são colocados como formas de “ajuda” face a situação do pauperismo – considerada a maior expressão da questão social no continente – visando, principalmente, conter a ameaça do comunismo nesse contexto, em que as condições de pobreza são entendidas como facilitadoras (ABREU, 2011, p. 108).

O contexto em questão, que antecede o golpe militar de 1964 já apresentava os temores da autocracia burguesa da ameaça comunista que, histórica e convenientemente sempre foi a justificativa máxima para os golpes contra a democracia participativa e representativa no Brasil. Esta estratégia dominante de manter os seus interesses como centrais no capitalismo brasileiro, reconhecia nas esferas mais pobres, uma bomba relógio para um estouro da luta de classes e de avanço de uma esquerda comunista que ameaçasse a acumulação de riqueza pelo seletos grupo burguês brasileiro (ABREU, 2011).

A partir desta leitura, o DC é elaborado na modernização tecnológica, política e econômica brasileira, garantindo a gestão participativa da pobreza por meio da manipulação em face dos territórios mais pobres, convencendo a população da sua função moral, social e econômica para o progresso geral da nação. O DC não se configura como um processo de estímulo à participação protagonista, mas sim, uma participação alienante e subalternizada que reproduz e ecoa entre os mais pobres, as vozes e os interesses dos mais ricos.

Forma-se assim, um trabalho social de conformismo mecanicista (ABREU, 2011, p. 110) que reafirma a legitimidade da ordem dominante, estimulando as

comunidades mais pobres, a formação de redes de autoajuda, ajuda mútua e de solidariedade para a suposta integração social dos mais pobres no desenvolvimento econômico do país. Este trabalho silenciaria as possibilidades de manifestação política popular, enaltecendo o poder burguês e a continuidade harmônica do contexto capitalista brasileiro.

Mas, qual a associação dos postulados teóricos do DC com o trabalho socioeducativo nas medidas de meio aberto e fechado? É simples: os processos de trabalho permanecem firmados na punição do adolescente para a sua reintegração social de forma ajustada, todavia, este processo, em tese, tem o consentimento do adolescente e da sua família que se veem partícipes de um processo socioeducativo verticalizado, cuja direção da vida social destas pessoas não emergem de suas demandas, anseios ou reflexões, e sim, das determinações profissionais que se consideram com o poder absoluto para desenhar a vida dos outros a partir da base moral e do progresso geral.

Não adianta envolver o adolescente e a família nos processos de trabalho socioeducativo, se é negado a eles o direito à voz. Quando isso acontece, a medida socioeducativa se preenche de manipulação e controle punitivo enquanto que o adolescente e a família têm os seus protagonismos esvaziados em uma ação profissional de “faz de contas”, que fortalece o controle social e penal dos adolescentes no contexto capitalista.

Para Abreu (2011) o DC está imbricado na noção de segurança nacional que, pelas vias coercitivas e repressivas, o Estado agiu pela manutenção da ordem com respaldo na violência, perseguição, tortura, exílio e assassinatos, ao mesmo tempo que, promovia enquanto estratégia, um trabalho social de controle e conformismo das desigualdades em grupos sociais mais fragilizados. Esta premissa está diretamente conectada à socioeducação que, em alguns espaços, ainda age na determinação de controlar comportamentos pela manipulação participativa com vistas ao reingresso social dos adolescentes enquanto sujeitos reajustados e preparados para compor os espaços de produção de riqueza no contexto do capital.

Quanto ao terceiro viés, a pedagogia emancipatória, segundo Abreu (2011) surge a partir de movimentos mais progressistas da Igreja Católica na década de 1960, com a Teologia da Libertação, que busca unir os pressupostos do cristianismo com o marxismo. Este movimento propõe ações educativas diretas com as populações mais pobres, objetivando levar uma formação de consciência crítica e de

protagonismo para a libertação da servidão, das desigualdades e injustiças cometidas pelo sistema capitalista à classe trabalhadora.

Somada à Teologia da Libertação, a construção de uma pedagogia emancipatória também se respalda nas metodologias de educação libertadora de Paulo Freire, que questionava a educação bancária tradicional e propunha uma educação especializada nas vivências e experiências individuais e coletivas dos sujeitos, introduzindo-os nos processos de escolarização.

Para Abreu (2011), as experiências concretas de um modelo pedagógico emancipatório se dão a partir das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) que trabalhavam na construção de uma educação social e política que chamou a atenção de todo o contexto nacional da época. Um contexto que age para barrar qualquer manifestação do pensamento contrária à ideologia dominante dos anos de chumbo.

As CEBs constituem contribuições efetivas na criação de canais de politização das relações sociais, na medida em que encorajam a auto-organização desses segmentos, favorecendo uma formação política e articulação de forças em níveis cada vez mais abrangentes, mediante debate crítico sobre as contradições sociais no bojo de um processo de luta por melhorias de condições de vida e de contestação da ordem estabelecida (ABREU, 2011, p. 132).

Estes canais de politização de relações sociais abalam as estruturas dos modelos de ajuda e de participação integrativa, formados sob as bases da modernização conservadora. Politizar as relações é formar sujeitos com capacidade de pensamento independente, refletindo quem são, onde e como vivem, fortalecendo laços de união e solidariedade para uma luta por transformação radical da ordem societária vigente.

Com base em Gramsci (1966; 2001), politizar o proletariado é proporcionar a formação da auto-organização e da autoconsciência de cada indivíduo que se reconhece nos demais. O individualismo não tem espaço na pedagogia emancipatória, pois isolar o sujeito de todo o seu contexto, é julgá-lo e condená-lo por todos os problemas que ele enfrenta.

Para Gramsci (1966), o Homem não é um sujeito natural, mas espírito por se formar ao longo da história, que deve se reconhecer em seu contexto, compreender as desigualdades e injustiças as quais está inserido, não por determinação divina e do acaso, mas por processos históricos de lutas e dominações dos mais ricos sobre os mais pobres. Neste sentido, o pensador italiano nos convida a refletir a organização

de uma cultura que seja disciplinada para garantir possibilidades de libertação da servidão e da exploração do capital sobre os trabalhadores.

Esta organização valoriza a formação de intelectuais entre os trabalhadores e sua permanência horizontal de modo a materializar o conhecimento e as reflexões críticas em um contexto de transformações e de superação da ordem existente. O intelectual orgânico, é assim, o protagonista das mudanças que utiliza do conhecimento para a luta por justiça social, diferente dos intelectuais tradicionais que acabam se voltando à ordem dominante (GRAMSCI, 2001).

O movimento político crítico-reflexivo das classes subalternas direciona a sociedade capitalista a um processo de lutas sociais que, em meio à exploração e ao acúmulo de riqueza, garante direitos e condições para os trabalhadores seguirem em suas reivindicações. Através deste movimento revolucionário, as propostas pedagógicas de ajuda e de participação “são contestadas e ultrapassadas, transformando-se em formas reais de intervenção crítica e consciente da mesma classe na construção da história da práxis⁸⁶ social e de si própria como força antagônica à ordem do capital” (ABREU, 2011, p. 134).

Estas formas reais de intervenção exige a formulação de estratégias de mobilização, capacitação e organização da classe trabalhadora visando o seu movimento na contramão da exploração e da dominação do capital, para, segundo Abreu (2011), recuperar a unidade entre o pensar e o agir, formando novos sujeitos, com novas subjetividades e normas de condutas, constituindo assim, uma nova cultura nas vias da contra-hegemonia. Reparem que este processo de politização da classe trabalhadora conforma a elaboração de sujeitos protagonistas no movimento do real, em que o pensamento e a ação emergem das suas próprias capacidades intelectuais e não mais da introdução pronta por profissionais, representantes do Estado e da hegemonia burguesa.

A proposta da pedagogia emancipatória ainda considera os processos de construção de ideologias, que são formas de consciência social que relaciona o

⁸⁶ A práxis compreende a ação transformadora do ser social. A práxis envolve o trabalho. Para haver transformação, é necessária a ação – que se materializa no trabalho. O trabalho torna-se o modelo de efetivação da práxis que vai fundamentar a consolidação de todas as objetivações humanas. A práxis se efetiva quando o trabalhador, na linha de produção e a partir da apreensão de leitura de realidade, senso reflexivo, conhecimento de si, dos outros e do seu trabalho, pensa e se mobiliza para objetivar formas ideais de ser em sociedade – o respeito, os direitos, a proteção e o reconhecimento pelo trabalho desempenhado.

sistema econômico vigente com um sistema de ideias capazes de manter a dominação e o controle sobre todas as pessoas em seus contextos sociais. Neste sentido, a pedagogia crítica e transformadora visa criar uma nova ideologia, distante das ideias e do controle social do capital – uma ideologia que transforma saberes dominantes em concepções e posições coerentes à condição de classe explorada capaz de promover mudanças (ABREU, 2011; FREIRE, 2016).

A constituição de uma nova cultura pelas classes subalternas, de acordo com Abreu (2011, p. 138) “só pode ser pensada no contexto das transformações estruturais e superestruturais, em que a ação política direta constitui o primeiro passo no sentido da auto-realização autotranscendente das referidas classes”.

É nítido que os programas de meio aberto e fechado não apresentam a máxima condição de proporcionar, por meio das medidas socioeducativas, uma pedagogia plenamente emancipatória para os adolescentes autores de ato infracional, mas podem, por meio dos seus alinhamentos teóricos e ideológicos, desenvolver uma ação de responsabilização judicial associada a oportunizar momentos reflexivos aos adolescentes enquanto filhos da classe que vive do trabalho.

É comum nas adolescências, a crítica ao sistema, os constantes questionamentos e os atos de rebeldia que pulsam em suas correntes sanguíneas. Todavia, o percurso infracional não corresponde ao melhor caminho de resistência contra a exploração e injustiças do sistema capitalista (SILVA, 2016), devido aos prejuízos que podem proporcionar a outras pessoas, inclusive os seus iguais. Se Gramsci (1967) defende a busca crítica e reflexiva do conhecer a si mesmo para conhecer os outros, inferimos que o ato infracional não se associa à esta perspectiva, pois desconsidera o sofrimento e o prejuízo alheio, acarretados pela ação infracional dos adolescentes.

Mas é compatível ao sistema socioeducativo em conjunto ao Sistema de Garantia de Direitos, trabalharem com os adolescentes de forma questionadora sob as bases de uma pedagogia emancipatória, desde que, obviamente, haja um alinhamento ideopolítico, teórico, técnico e normativo para possibilitar ao adolescente, uma via transformadora na sua leitura de mundo e na sua capacidade de compor os espaços de luta com os demais trabalhadores.

Marx (2010) já dizia que a luta pela emancipação humana depende de vários fatores, dentre eles, a organização mundial da classe trabalhadora sob o prisma da superação do Estado, da política cristã burguesa e do capitalismo. Acerca do ato

infracional e do sistema socioeducativo, a luta emancipatória envolveria a extinção do Estado penal e punitivo, a desarticulação da fé cristã que manipula jovens e adultos pelo discurso da conversão, a eliminação de processos políticos conservadores e reacionários e da condição de exploração de uma classe sobre a outra que nutre as desigualdades, as injustiças, a miséria, levando estes adolescentes para a prática do ato infracional.

Claro que, o pensamento de Marx (2010) é inspirador, mas ainda impossível para este tempo histórico. Todavia, as linhas de combate acima referenciadas devem ser cotidianamente alimentadas no trabalho socioeducativo com os adolescentes, de modo que eles compreendam quem eles são, a que classe pertencem, qual o discurso hegemônico conservador burguês que perpassa suas histórias e seus cotidianos e o que é possível para semear possíveis lutas transformadoras.

Em Freire (2016), este percurso pedagógico leva à humanização dos sujeitos oprimidos a uma libertação que também transformaria os opressores e não a sua igualação. Para o pensador brasileiro, o poder que emerge da debilidade do oprimido tem a capacidade de libertar oprimidos e opressores. Desta forma, é de responsabilidade da socioeducação trabalhar a reflexão crítica de modo que os adolescentes autores de ato infracional se reconheçam no contexto de opressão ao mesmo tempo que compreendam a falha de percurso de mudanças pelas vias da criminalidade.

Em Gramsci (2001), politizar a classe proletária dará a capacidade de organização coletiva para a construção de uma nova hegemonia, que preze pela realidade da classe trabalhadora. No que se refere aos adolescentes autores de ato infracional, a socioeducação pode ser um mecanismo de formação de intelectuais orgânicos que serão fortalecidos em espaços para além das medidas socioeducativas.

Desta forma, entendemos a socioeducação, enquanto política social voltada aos adolescentes autores de infração penal, atinge a condição de promover a emancipação política destes sujeitos, ou seja, uma emancipação nos limites do capital, ao mesmo compasso, que estas bases políticas, podem estimular estes adolescentes a protagonizarem lutas maiores com outros atores sociais na inspiração de alcançarem um novo contexto distante deste de opressão, injustiça e desigualdade.

Percebam que a socioeducação pode se desenvolver por vários caminhos – dos mais conservadores e moralizantes até os mais progressistas e emancipadores.

O que vai garantir um trabalho pautado à pedagogia emancipatória é a defesa política, teórica e ideológica dos seus trabalhadores alinhadas à esta perspectiva. Estas defesas se divergem na correlação de forças historicamente estabelecidas entre os trabalhadores e gestores dos programas de atendimento em meio aberto e fechado, desde a punição e correção até a socioeducação. Estes posicionamentos e leituras de mundo se refletem na dimensão instrumental e instrumentalizante do trabalho socioeducativo.

4.2 Os processos de trabalho no sistema socioeducativo: o planejamento, as metodologias de atendimento ao adolescente e suas implicações na construção do PIA⁸⁷ e do Diagnóstico Polidimensional

Seguindo em nossas reflexões, apresentados os perfis dos adolescentes em medida socioeducativa e as considerações críticas e analíticas a este respeito, vamos nos debruçar, neste momento, sobre a perspectiva do trabalho nas medidas socioeducativas, considerando as orientações técnicas e o cenário de precarização do trabalho que obstruí a qualificação e a garantia de efetivar a socioeducação.

Em primeiro lugar, é mister apontar que, para qualquer processo de trabalho, é importante a existência de um planejamento. Sem planejamento não há ação efetiva e com possíveis resultados a serem alcançados. O planejamento corresponde a um processo racional e reflexivo que visa construir ações para o movimento real das pessoas no cotidiano.

Para Baptista (2010), planejar é projetar ações para atender questões determinadas, levando em consideração, a inter-relação das ações com um contexto maior, condições e recursos para a sua efetivação, bem como, desenha os caminhos e as possibilidades para a sua efetivação, registrando ainda, formas de acompanhamento, controle e avaliação para redefinir a ação.

De acordo com a autora, “neste enfoque, o planejamento é a ferramenta para pensar e agir dentro de uma sistemática analítica própria, estudando as situações, prevendo os seus limites e suas possibilidades, propondo-se objetivos, definindo-se estratégias” (BAPTISTA, 2010, p. 14). Para a autora em referência, o processo de planejamento contempla duas dimensões, que chamaremos de fundantes para a sua materialização – a permanente, pois é necessário à sua continuidade plena, já que nenhuma ação é engessada no tempo e no espaço e a

⁸⁷ O PIA é o Plano Individual de Atendimento, conforme explicitaremos logo mais.

metódica, por considerar a importância de uma sistematização na forma de agir e alcançar o que se pretende.

Teixeira (2009, p. 555) afirma que não bastam pronunciamentos políticos gerais e abstratos que afirmem intenções sociais. É necessário que sejam materializadas por meio de um cuidadoso processo de planejamento institucional, com alcance capilar, indicando desde concepções globais até ações (na ponta) de execução de políticas públicas.

Aproximando-se de Baptista (2010), além das dimensões fundantes, o processo de planejamento ainda se constitui por três dimensões que chamaremos de estruturantes – a dimensão política, técnica e participativa. O planejamento enquanto processo político se configura no campo da correlação de forças em espaços decisórios e de execução. Nem sempre aqueles que executam as ações, se envolvem na construção do planejamento, e esta ausência compromete a coerência da realidade concreta com as propostas do planejamento. Para além disso, o planejamento é um instrumento de disputas, pois envolve posições políticas, distintas leituras de realidade e condições objetivas favoráveis ou não para a sua concretização.

Enquanto processo técnico, o planejamento delimita um objeto alvo de intervenção, construindo-se de forma complexa em torno dele por meio de etapas que se correlacionam dialeticamente. “Ainda que submetidas ao movimento mais amplo da sociedade, o seu conteúdo específico irá depender da estrutura e das circunstâncias particulares de cada situação” (BAPTISTA, 2010, p. 27).

Um planejamento exige uma estrutura sistematizada, que percorre a apresentação da proposta, a sua justificativa, objetivos e metas a serem alcançados, metodologia para estruturar os percursos da ação, as atividades que serão executadas, a capacidade de atendimento, a infraestrutura, os recursos humanos e materiais, proposta de acompanhamento e avaliação com os indicadores passíveis de ser mensurados, cronograma financeiro, de desembolso, resultados esperados, referências utilizadas e possíveis anexos e apêndices, caso necessário.

Sobre o processo participativo, o planejamento envolve o uso da razão lógica, da reflexão e da criação de mais de uma cabeça pensante. Seja em nível federal, estadual, municipal ou organizacional, a construção de um planejamento deve envolver a participação de todos os atores que estarão envolvidos na execução do objeto de intervenção. Esta participação contempla desde os gestores, diretores,

presidentes até os trabalhadores que estarão na ação direta no contexto de efetivação do planejamento. Pensando as organizações de forma hierarquizada, a participação no planejamento deve considerar todo o corpo organizacional – gestor, funcional e operacional.

Importante afirmar que estes processos – político, técnico e participativo não se formatam de forma fragmentada, muito pelo contrário, são processos articulados que se convergem e se contradizem de acordo com a capacidade de negociação e articulação em meio às disputas que se formam no campo social.

É a partir desta concepção de planejamento enquanto processo de base fundante e estruturante que o sistema socioeducativo, a partir da regulamentação da Lei do SINASE exige da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a elaborarem os seus respectivos planos de atendimento socioeducativo para um período de 10 anos, considerando a importância de garantir, o que Baptista (2010) chama de processo permanente e contínuo de reflexão, decisão, ação e retomada da reflexão, seguindo assim, o mesmo percurso.

Cabe aqui um destaque sobre os níveis de abrangência do planejamento. O SINASE orienta a construção permanente de Planos de Atendimento. Por ser uma política social híbrida por articular políticas sociais setoriais para garantir o seu funcionamento e por entender-se como política de dimensão nacional e pluralmente territorial, exige-se a elaboração de planos por ter abrangência mais ampla.

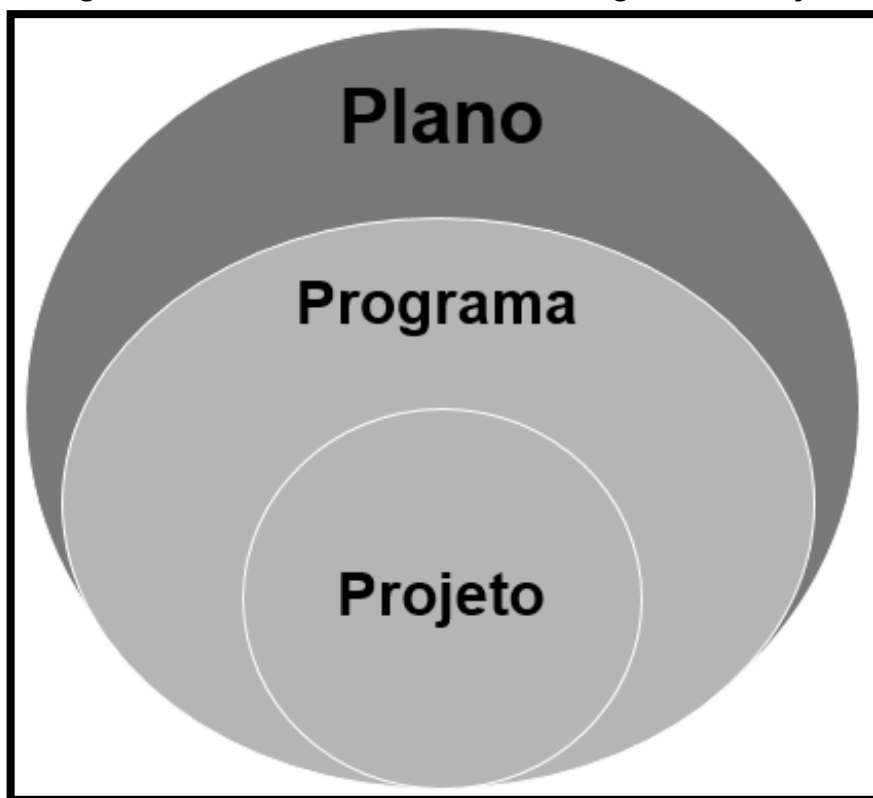
Projetar ações no campo da socioeducação exige a construção de uma leitura de realidade, com diagnóstico territorial, levantamento de perfil dos adolescentes, mapeamento do Sistema de Garantia de Direitos, unidades executoras do atendimento socioeducativo, condições objetivas para este atendimento, as etapas processuais que desenharão a proposta de um sistema socioeducativo em todos os níveis de governo, protagonistas neste processo e fontes de financiamento.

Diante esta complexidade, o plano apresenta maiores condições para contemplar todos os processos lógico-rationais, reflexivos, propositivos, decisórios e efetivos para o planejamento do atendimento socioeducativo ao adolescente. Diferentemente do programa e do projeto que são propostas de planejamento de intensidades distintas.

Segundo Teixeira (2009), o programa compreende em um conjunto de projetos que se articulam para o alcance de objetivos de uma política pública e o projeto é um instrumento de execução de empreendimentos específicos, seja no

campo interventivo ou na pesquisa, seja no espaço público ou privado. O projeto é a menor unidade do processo de planejamento, por ser mais delimitado e direcionado a um objeto mais específico.

Figura 19 – Dimensões de Plano, Programa e Projeto



Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

A distinção básica entre plano, programa e projeto está, portanto, no nível de agregação de decisões e no detalhamento das operações de execução, ou seja, o plano tem maior nível de agregação de decisões que o programa e este, mais que o projeto. Por outro lado, o projeto tem maior detalhamento das operações a serem executadas que o programa e este, mais que o plano (TEIXEIRA, 2009, p. 556).

Diante deste nível mais complexo de planejamento, os três entes federados assumiram a responsabilidade na elaboração dos seus planos de atendimento socioeducativo. A Lei do SINASE é de 2012 e, em 2013, o governo federal já havia elaborado e lançado o seu Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, visando formar bases para contribuir com as construções nos níveis estadual e municipal, considerando que a política social brasileira é verticalizada, ou seja, as recomendações sempre vêm da esfera federal para as demais, mesmo com processos participativos de construção democrática em curso.

A partir da publicação do Plano Nacional, os estados tiveram o prazo de 360 dias para elaborarem os seus respectivos planos. Quanto aos municípios, o pacto de aprimoramento do SUAS, estabelecido pela Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) (MDS, 2012) estendeu suas ações para o reordenamento das medidas em meio aberto com a proposição de construção dos planos municipais decenais de atendimento socioeducativo.

Quanto aos estados, de acordo com o levantamento do CNMP (2019), 21 deles e o Distrito Federal informaram estar com os seus planos de atendimento elaborados, aprovados e em vigor. Os demais 5 estados informaram estar com os seus planos em fase final de elaboração. Ou seja, 5 anos depois do fim do prazo estabelecido pelo governo federal, ainda existem programas de meio fechado sem um planejamento estruturado e em vigor. Já os municípios, segundo o MDS (2018a), dos 5403 municípios que responderam o questionário, 58% afirmaram possuir os planos municipais elaborados, os demais 42% ainda não possuem planos de atendimento ao adolescente. É um quantitativo preocupante de municípios sem plano municipal de atendimento. Como exercer qualquer ação, mensurar e avaliar resultados e, principalmente pactuar financiamentos, sem um planejamento adequado?

A condição chave para qualquer financiamento é a apresentação de um plano de atendimento. Esta ausência de planejamento compromete a organização dos programas de atendimento e dos processos de trabalho e implica na precarização das medidas socioeducativa e no desrespeito ao adolescente, sua família e a toda uma rede de atendimento que deveria estar articulada a este serviço. Neste sentido, não é cabível reconhecer o plano de atendimento como mera condição técnica e formal para dizer que apenas possui o documento. Ele deve garantir parâmetros e caminhos para efetivar as medidas socioeducativas como preconiza o SINASE. Em outras palavras, os planos de atendimento socioeducativo são mais que documentos burocráticos, eles correspondem a processos de construção coletiva que norteiam o trabalho em face aos adolescentes.

Importante destacar que a elaboração dos planos decenais de atendimento socioeducativo não deve ser entendida como mera formalidade em cumprimento a uma determinação legal, uma vez que a intersetorialidade que deve permear essa política pressupõe uma ampla diversidade de políticas e atores sociais, algo que exige um eficiente planejamento programático e operacional. Então, não se trata de exigir os planos apenas para satisfazer o mandamento legal e sim porque tal planejamento é fundamental para ensejar um atendimento

de qualidade, individualizado e verdadeiramente especializado, extensivo às famílias e proporcionado não apenas pela assistência social, mas também, na forma da lei, por outros órgãos e setores da administração (CNMP, 2019, p. 39).

Em cada esfera de governo, a elaboração dos Planos de Atendimento envolveu a participação de gestores, trabalhadores e órgãos de controle social, sendo a instância dos conselhos, responsável pela análise e deliberação dos documentos a partir da instituição das Comissões Intersetoriais do SINASE.

O levantamento nacional das medidas em meio fechado não contempla o quantitativo de estados que possuem ou não a comissão intersetorial do SINASE. O estudo nacional sobre as medidas em meio aberto destaca que apenas 16% dos municípios ainda possuem as comissões. O papel das comissões intersetoriais vai além da elaboração dos planos municipais e estaduais. Elas deveriam se organizar de forma permanente e contínua para acompanhar, fiscalizar e avaliar o desenvolvimento do sistema socioeducativo neste primeiro decênio após as mudanças legais e normativas, mas, o que se observa é a lacuna que fere a participação social e o controle social na socioeducação.

Por mais que hajam outros conselhos com a competência de exercer o controle social sobre a socioeducação, a comissão intersetorial preza pela qualificação e especificação da participação e controle por atores diretamente envolvidos neste sistema que se apresenta com várias novidades e desafios à frente.

Sobre os demais conselhos, a pesquisa de campo revelou que 88% dos programas de atendimento referenciados em nosso levantamento já elaboraram os planos municipais e estaduais conforme orientações do Plano Nacional e 85% já possuem suas inscrições efetivadas nos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescentes (estaduais ou municipais). Os que responderam não haver inscrição em conselhos, não souberam responder o motivo, considerando aí um alerta para a importância da participação social e de maior envolvimento profissional nos processos de gestão da socioeducação.

Retomando os processos de trabalho, iniciando pelas medidas em meio fechado no estado de São Paulo, identificamos a partir do Plano Decenal Socioeducativo e de informações extraídas do sítio eletrônico da Fundação CASA um modelo de gestão e trabalho pautado no planejamento estratégico. Para Porto (2006), o planejamento estratégico é um processo gerencial que permite projetar ações

institucionais compatíveis com o ambiente onde a organização está inserida, visando a obtenção de resultados satisfatórios.

É um processo que se desenvolve de fora para dentro, isto é, o conhecimento do contexto social, político, econômico e cultural onde a instituição se estrutura para o seu atendimento é primordial para traçar ações coerentes com as reais demandas daquele espaço. Esta relação entre Instituição e contexto social é substancial para a otimização da ação, para o alcance de resultados satisfatórios e, inclusive, fazer bom uso dos recursos financeiros.

Porto (2006) ainda destaca a complexidade que se formata em torno do planejamento estratégico, considerando uma projeção que implica na relação coerente com o ambiente interno e externo da organização, percebendo-os como mutáveis, considerando ainda as previsões futuras, metas para alcance, processos avaliativos contínuos e revisão de percursos, quando necessário, construção de consensos, gestão participativa, horizontalidade nas relações institucionais, mesmo com a tradicional hierarquia organizativa, compreensão de potenciais e limites da instituição com o ambiente e vice-versa.

Para Teixeira (2009), o planejamento estratégico estabelece uma dimensão política nos processos de projeções de ações institucionais, já que considera a participação de atores internos e externos à organização e pelo desafio de formar consensos em meio a uma unidade plural. A autora ainda destaca que o planejamento estratégico configura a noção de combate, pois a estratégia tem o sentido técnico e político de transformação de realidade, de superação de problemas de naturezas diversas.

É a partir desta perspectiva de planejamento que muito se relaciona com o ideal de administração gerencial nos tempos da acumulação flexível, que a Fundação CASA estabelece níveis de planejamento que envolvem a presidência e vice-presidência, chefia de gabinete, assessoria especial de política socioeducativa e seus órgãos vinculados, superintendências e gerências, diretoria de gestão administrativa e suas divisões, diretoria de gestão e articulação regional e suas divisões regionais e os centros de atendimento referenciados por cada uma delas (FUNDAÇÃO CASA, 2019, p. 1).

O modelo de planejamento da Fundação CASA é o Plano Político-Pedagógico. A proposta de construção não segue o paradigma convencional da verticalização. Ao contrário, a elaboração do PPP tem nos centros de atendimento

socioeducativo, o seu *start* inicial. É a partir dos planejamentos das unidades de atendimento, que as divisões regionais e demais órgãos vão elaborando os planejamentos estratégicos localizados. A proposta se mostra coerente, considerando que a megaestrutura organizacional da Fundação CASA está posta para o atendimento ao adolescente, e quem realiza este atendimento é cada centro de atendimento localizado em territórios distintos do estado de São Paulo. Desta forma, os níveis de gestão estadual, suas divisões, assessorias, presidência e vice-presidência devem traçar suas ações a partir do contexto particular de cada CASA. Por isso a lógica de elaboração do planejamento estratégico partir do local para o geral, pois este último deve agir em consonância com o primeiro. A sua construção é anual, sempre visando a participação de todos os atores do sistema estadual socioeducativo, com momentos permanentes de avaliação, contemplando em sua estrutura:

Os centros de atendimentos da Fundação CASA devem, anualmente, elaborar seu plano político pedagógico e este deverá compor o corpo do planejamento da Divisão Regional. O plano deve ser discutido por toda a equipe do centro, sob a coordenação do diretor e orientação da encarregada Técnica da Divisão Regional/Assistente de Direção. O Plano deve conter o diagnóstico de realidade, o modelo de atenção e seu referencial teórico.

I - O diagnóstico de realidade deve considerar:

1 – Objetivo do Centro, dentro da missão da Fundação

2 – Perfil de Atendimento do Centro: Capacidade instalada em Portaria; Capacidade física; Caracterização no cumprimento da medida (primeira internação, duas internações, múltiplas internações); Faixa etária; Caracterização do centro (descrição física e modelo arquitetônico); Caracterização do município sede do centro; Caracterização do corpo funcional contemplado: a. Funcionário, cargo, função, formação; b. Afastados; c. Readaptados.

3 – Perfil dos adolescentes atendidos: Perfil dos adolescentes e de suas famílias; Caracterização da região de moradia do adolescente; Oferta profissional, na região de moradia do adolescente; Levantamento da rede socioassistencial para atendimento das famílias e adolescentes.

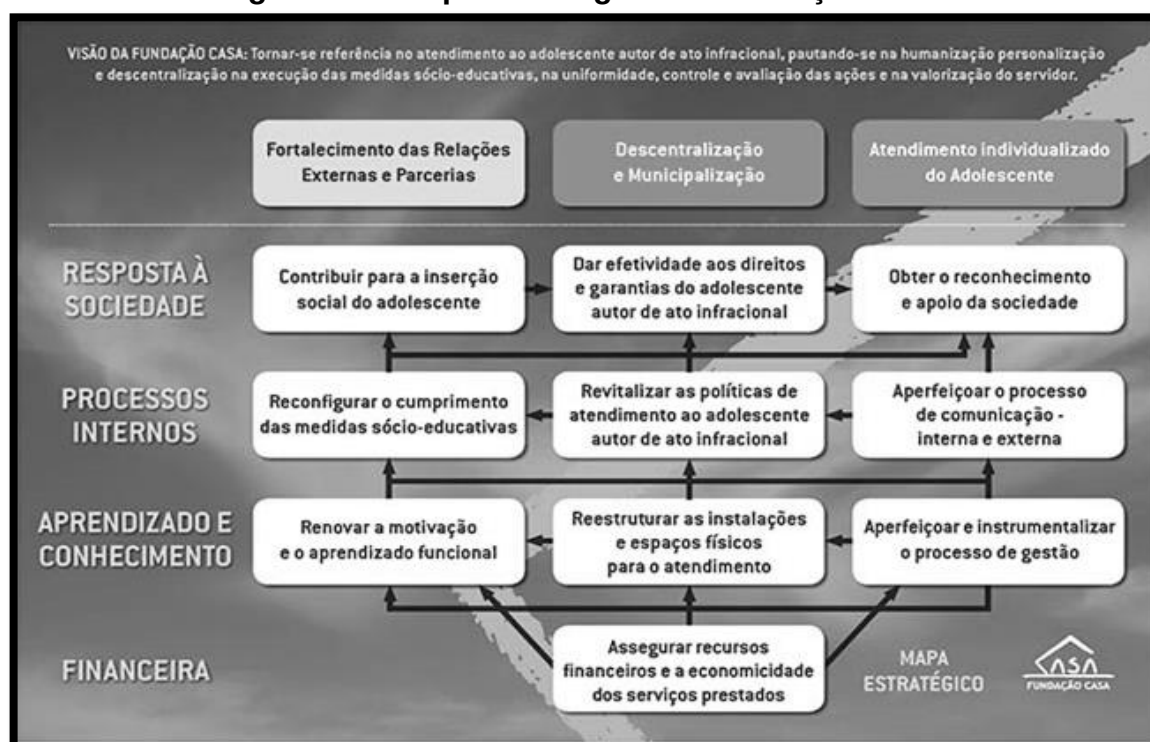
II - Modelo de atenção e referencial teórico

O modelo de atenção deve ser colocado de forma a dar respostas aos achados do diagnóstico de realidade do centro socioeducativo. A oferta de serviços na área de saúde, pedagógica e segurança e disciplina devem contemplar a caracterização do centro e seu objetivo, tendo como foco o atendimento ao adolescente e à família. Neste sentido, os recursos humanos e os recursos e subsídios com os quais

o centro pode contar tornam-se meios e estratégias para a realização do atendimento socioeducativo. No plano político-pedagógico, a definição e a adoção de um modelo de atenção são as bases para o estabelecimento de ações que deem as respostas às necessidades detectadas no diagnóstico de realidade do CASA. O centro não é um ente estático e imutável. Muito pelo contrário, é dinâmico, performático e muitas vezes inadequado ao modelo de atenção despersonalizado. O centro é dinâmico porque seu objeto de atenção é dinâmico e mutável, os adolescentes são passíveis de performances muitas vezes não conhecidas e não percebidas, o que torna a atenção alvo de revisita constante (FUNDAÇÃO CASA, 2014, sem paginação, grifos da autora).

O modelo de planejamento conforme exposto acima, permitiu à Fundação CASA estruturar um mapa estratégico com o objetivo de qualificar o atendimento estadual socioeducativo com vistas a tornar-se referência em nível nacional. O mapa estratégico da Fundação CASA tem como eixos centrais: o fortalecimento das relações externas com parcerias da sociedade, fortalecimento da descentralização e municipalização do atendimento, atendimento individualizado de modo a preservar a identidade e a história de vida de cada adolescente, almejando alcançar a valorização dos trabalhadores do sistema, efetivar respostas positivas na sociedade, qualificar processos de trabalho e de gestão no espaço interno, promover espaços de aprendizado, de conhecimento e qualificar o orçamento.

Figura 20 – Mapa estratégico da Fundação CASA



Fonte: Fundação CASA, 2010, sem paginação.

Destaque para a visão de referência: mesmo diante um cenário precarizado, o atendimento paulista tem se afirmado no contexto brasileiro, considerando que as condições estruturais dos programas de meio fechado dos demais estados do país, ainda estão aquém do que o SINASE exige: infraestrutura decadente, baixo saneamento básico, alimentação e vestuários precários, recursos materiais insuficientes e de baixa qualidade, déficit de vagas, recursos humanos incompatíveis com a capacidade de atendimento, atuação punitiva de base menorista e irregular e condições de trabalho precarizadas.

Mesmo no âmbito estadual, os desafios se mostram persistentes, pois, mesmo com toda a reorganização de planejamento, gestão e trabalho, a Fundação CASA reflete o cenário de desmantelamento das políticas sociais, com investimentos incompatíveis às reais necessidades: alguns exemplos que podemos citar é a ausência, desde 2014, de concurso público para repor e/ou aprimorar os quadros de recursos humanos, expansão da gestão compartilhada que implica em investimento inferior ao da gestão plena, dificuldades de fortalecer uma educação permanente que transforme a mentalidade daqueles que ainda trabalham na perspectiva da doutrina da situação irregular e que ainda vê no adolescente, o menor que precisa ser corrigido com base em agressões e hostilidades.

Por outro lado, destacamos avanços importantes, como a ampliação, em 2006, do Centro de Estudos e Formação Profissional, transformando-a em Escola para Formação e Capacitação Profissional (EFCP) com o objetivo de implementar a política estadual de educação socioeducativa permanente, com ações de aprimoramento, capacitação, extensão e desenvolvimento profissional. Outros avanços, conforme já mencionado, foi a redução nos índices de conflitos internos por tumultos e a implantação de processos de gestão participativa em todos os centros de atendimento. Há um longo caminho a frente!

Para que toda esta ampla construção possa refletir no cumprimento da medida socioeducativa pelo adolescente, é importante a constituição de uma equipe multiprofissional plural, a qual, cada área de atuação terá suas respectivas atribuições e competências que deverão se articular na perspectiva da interdisciplinaridade.

Esta perspectiva, segundo Gomes (2016) se mostra necessária, como também apresenta problemas. A necessidade do trabalho interdisciplinar emerge nas transformações percorridas no mundo do trabalho, principalmente após a crise do modelo taylorista-fordista com a ascensão da reestruturação produtiva e acumulação

flexível. Este novo modelo transforma os coletivos de trabalhadores em equipes mais articuladas, as quais, todas as áreas do saber, todas as experiências devem convergir para um objetivo comum. O trabalho interdisciplinar, nesta linha, articula áreas e conhecimentos distintos, configurando em uma resposta ou ideia construída sob a base de todas as contribuições.

O problema que Gomes (2016) destaca está posto nas implicações históricas de uma dada realidade social e as limitações e dificuldades de conhecimentos e áreas de atuação distintas mergulharem em leituras e discussões em sintonia com as demais contribuições.

Esta reflexão se encaixa no debate do trabalho socioeducativo, pois, envolvem áreas de formação e funções tão diversas em um contexto historicamente marcado pela violência e pela punição. Estas marcas históricas ainda embasam o cotidiano profissional de algumas áreas, como a de segurança e disciplina (por exemplo) que já deveriam ter superado o ranço histórico para um trabalho profissional moderno, humanizado e qualificado.

As divergências profissionais por leituras de realidade que conflitam entre a menoridade e a adolescência e entre a irregularidade e a proteção integral, ainda correspondem ao calcanhar de Aquiles do trabalho interdisciplinar das equipes multiprofissionais, ferindo o compromisso ético, profissional e humano ao obstruir a efetivação qualitativa e concreta da proposta educativa e pedagógica das medidas socioeducativas inauguradas pelas diretrizes e pela lei do SINASE.

A composição das equipes multiprofissionais interdisciplinares dos programas de meio fechado no estado de São Paulo compreende áreas de atenção pedagógica, saúde, serviço social, psicologia, segurança e disciplina, nutrição e saúde do trabalhador. A direção do atendimento socioeducativo varia de acordo com o programa de atendimento – internação provisória, semiliberdade, internação ou internação sanção. Todavia, o objetivo central e unívoco é a garantia da proteção integral e a consolidação da socioeducação enquanto percurso para uma nova oportunidade de vida para o adolescente.

O alcance do objetivo destacado acima deve se materializar na construção e efetivação do PIA para as medidas de internação e semiliberdade e do Diagnóstico Polidimensional⁸⁸ na internação provisória. Contudo, as disputas ideológicas que

⁸⁸ Destacaremos com mais ênfase a proposta do PIA e do Diagnóstico Polidimensional nas próximas páginas, quando da análise da instrumentalidade e instrumentação na socioeducação.

perpassam a socioeducação refletem um campo contraditório no momento de elaborar as propostas de atendimento ao adolescente.

A **atenção pedagógica** é responsável pelo resgate e/ou continuidade da formação escolar do adolescente, além de inserir nas atividades educacionais, ações de profissionalização, arte, cultura, esporte e lazer. A **atenção à saúde** baseia-se na atenção básica do SUS. A protagonista central é a área de Enfermagem que captará todas as demandas de saúde do adolescente, encarregando-se do atendimento integral na rede de saúde do município onde ele estiver cumprindo a medida e encaminhando, conforme demanda, para os atendimentos odontológicos e médicos realizados no interior do Centro de Atendimento (SÃO PAULO, 2014b).

Quanto a **atenção psicossocial**, esta é dividida pelas áreas de Serviço Social e Psicologia. O Serviço Social na socioeducação tem como foco o atendimento ao adolescente e sua família, facilitando as relações entre eles, possibilitando oportunidades para o fortalecimento de vínculos. Exerce ainda ação sobre a rede socioassistencial de moradia do adolescente e família, para articulações e encaminhamentos. A discussão sobre os processos se faz importante, avaliando a trajetória socioeducativa, contribuindo por meio dos laudos e pareceres, com as decisões institucionais, interdisciplinares e judiciais a respeito do adolescente. A Psicologia atua na direção da saúde mental, avaliação psicológica, levantamento das relações comportamentais com a história de vida, contribuindo para as decisões judiciais e outras, aproximando-se também da família deste adolescente (SÃO PAULO, 2014b).

A **atenção em segurança e disciplina** corresponde à manutenção da civilidade, da harmonia e do estímulo às relações interpessoais com respeito e tolerância. Esta atenção trabalha com as orientações das regras e normas, acompanha o cotidiano dos adolescentes e demais trabalhadores, as relações institucionais entre todos, bem como a observação do adolescente em relação à sua família durante as visitas (SÃO PAULO, 2014b). Lembrando que esta competência é a ideal, porém, a área da segurança é uma das que mais resistem a avançar em uma nova concepção de trabalho socioeducativo.

A **atenção nutricional** atua na organização e na defesa do direito à alimentação de forma saudável, garantindo aos adolescentes, espaços para reeducação alimentar e cuidados direcionados a alimentação por adolescentes com restrições médicas. E a **atenção em saúde do trabalhador** visa promover

atendimento, orientação e acompanhamento aos servidores que adoecem, se afastam ou se abstém da frequência ao trabalho por motivos de comprometimento de saúde mental (SÃO PAULO, 2014b). É uma iniciativa importante, considerando a carga emocional que se desenvolve em um trabalho profissional desta complexidade.

Partindo para as considerações sobre as medidas em meio aberto, tanto no estado de São Paulo, como em todo Brasil, os processos de trabalho para o atendimento socioeducativo seguem as diretrizes do Caderno de Orientações Técnicas Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, publicado em 2016 pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA). Obviamente que apenas uma recomendação norteadora não é o suficiente para um atendimento de qualidade. É importante que cada trabalhador das medidas se reconheça nas diferenças territoriais, sociais, econômicas e culturais que pluralizam este país, buscando aprimoramento constante e possibilidades de reflexão permanente sobre o seu trabalho, as possibilidades e limitações existentes, e ainda, as particularidades de cada adolescente que se encontre sob a sua referência no atendimento socioeducativo.

Nesta direção, o Caderno de Orientações Técnicas trabalha com a concepção da alteridade, que nada mais é que reconhecer as diferenças que formatam a história de vida de cada adolescente, bem como os fatores determinantes para o seu ingresso nas práticas infracionais, provocando ainda a possibilidade de romper estereótipos e valores incompatíveis a este processo de trabalho. Este reconhecimento exige de cada equipe de referência dos programas de meio aberto, um planejamento individual coerente ao perfil do adolescente que será acompanhado no atendimento socioeducativo.

A postura motivada pela alteridade pressupõe colocar-se no lugar do outro, não apenas identificando e reconhecendo as diferenças, que são facilmente perceptíveis, mas incorporando a experiência e os valores deste outro como canais de compreensão do mundo, exercitando assim, a revisão dos seus próprios valores e compreendendo como legítimas outras condições e estilos de vida (MDSA, 2016, p. 50).

O Caderno ainda destaca a reafirmação das medidas em meio aberto como campo da responsabilização do adolescente pelo ato infracional cometido. Diferentemente dos moldes punitivos e humilhantes, as medidas em meio aberto têm o desafio de relacionar a garantia de direitos com a reconstrução de deveres de

cidadania e distanciamento do adolescente da esfera delitiva a partir do movimento crítico-reflexivo acerca do seu cotidiano e da sua história.

A partir deste reconhecimento, os processos de trabalho nos programas de meio aberto devem se firmar em três eixos fundamentais para a defesa e garantia da proteção integral do adolescente enquanto sujeito de direitos, responsabilizado judicialmente pelo ato infracional: a territorialização, a matricialidade sociofamiliar e o trabalho em rede.

A territorialização, conforme já analisada, preza pela leitura do espaço socioterritorial de sociabilidade, vivência e sobrevivência dos adolescentes, suas famílias e demais laços comunitários constituídos; a matricialidade sociofamiliar compreende no estímulo à participação das famílias no atendimento socioeducativo aos adolescentes, conhecendo ainda as particularidades, perfis, histórias, potenciais e dificuldades de cada uma. Este movimento é importante, pois é nesta esfera que o adolescente se encontra inserido. Logo, a família também possui desafios e responsabilidades ao lidar com um membro familiar adolescente com envolvimento em infrações penais; o trabalho em rede vai ao encontro do fortalecimento do SGD⁸⁹ enquanto esfera que contempla múltiplos atores responsáveis pelo desenvolvimento social do adolescente.

Como já afirmado anteriormente, a medida socioeducativa, fragmentada e/ou isolada do SGD, não garante a mínima possibilidade de reconstrução da história de vida dos adolescentes com antecedentes de cometimento de ato infracional. Desta forma, a qualificação profissional permanente, o compromisso ético-político no atendimento socioeducativo e a luta pela garantia de resultados satisfatórios que comprovem a eficácia das medidas em meio aberto devem se formatar como palavras de ordem cotidianas para a concretização de um trabalho que leve o adolescente a reconhecer o significado e a importância da medida socioeducativa em sua vida individual e coletiva. A medida socioeducativa precisa fazer sentido para a vida do adolescente, caso contrário, as chances de bons e possíveis resultados serão quase nulas.

Para isso, os serviços de proteção social especial em medida de LA e PSC devem organizar suas equipes de referência de acordo com as orientações técnicas específicas à prestação de serviços dos CREAS. Tanto o Caderno de Orientações

⁸⁹ Para recordar o significado e o sentido do Sistema de Garantia de Direitos, retomem o capítulo 1, seção 1.4 desta tese.

Técnicas do CREAS (MDS; SNAS, 2011), quanto a NOB-RH/SUAS (MDS, 2007) preconizam para os municípios a composição mínima de equipes de referência a depender da quantidade de famílias e/ou indivíduos que serão atendidos. As orientações técnicas não especificam a composição das equipes por serviço a ser executado, porém, o CREAS corresponde a um equipamento que pode executar mais de um tipo de serviço, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009; 2014). Reparem na figura e quadro a seguir, respectivamente, os serviços que são ofertados pelos CREAS e o quadro de equipe mínima recomendado para este equipamento público.

Figura 21 – Quadro síntese dos Serviços Socioassistenciais

PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA		1. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); 2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; 3. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.
PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	Média Complexidade	1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias Indivíduos (PAEFI); 2. Serviço Especializado em Abordagem Social; 3. Serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); 4. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; 5. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.
	Alta Complexidade	6. Serviço de Acolhimento Institucional; 7. Serviço de Acolhimento em República; 8. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; 9. Serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências.

Fonte: CNAS, 2014, p. 10.

Quadro 14 – Parâmetros para a composição da equipe de referência do CREAS

Municípios de Pequeno Porte I e II e Médio Porte	Municípios de Grande Porte, Metrópole e Distrito Federal
Capacidade de atendimento de 50 famílias/ indivíduos	Capacidade de atendimento de 80 famílias/ indivíduos
1 coordenador	1 coordenador
1 assistente social	2 assistentes sociais
1 psicólogo	2 psicólogos
1 advogado	1 advogado
2 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)	4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários)
1 auxiliar administrativo	2 auxiliares administrativos

Fonte: MDSA, 2016, p. 55.

Lembrando que o CREAS pertence à proteção social especial de média complexidade, ele pode executar até 5 serviços como ilustra a figura 21. Quando o CREAS não executa o serviço devido a existência das parcerias com as OSCs⁹⁰, ele tem o dever de referenciar e acompanhar o atendimento indireto, e, além deste referenciamento, o CREAS ainda é a “porta de entrada” nos fluxos de atendimento de rede para os serviços de alta complexidade. O CREAS, assim, tem uma importante responsabilidade e complexas competências enquanto órgão de proteção especial. Por este olhar, o quadro 14 demonstra a restrita recomendação de equipe considerando os serviços existentes nos CREAS que são plurais em sua proposta de atuação.

Por ausência de regulamentações específicas sobre a constituição das equipes de referência em cada serviço socioassistencial, acaba-se por levar as equipes a acumularem funções, atuando em mais de um serviço. Este acúmulo desconfigura a identidade profissional no serviço de atuação, pois em cada um, exige-se qualificações específicas para o direcionamento adequado do atendimento socioassistencial.

O que existe para as medidas socioeducativas é a orientação das diretrizes do SINASE de 2006 que recomenda 1 técnico para cada 20 adolescentes. Porém, a equipe de referência vai além do técnico de referência, comportando ainda os orientadores de medida, que seguem a mesma lógica de referenciamento. O Caderno

⁹⁰ Quando da execução indireta, as OSCs seguem os mesmos parâmetros de equipes de referência direcionados aos CREAS.

de 2016 ainda destaca que, para além do advogado⁹¹ que deve compor a equipe geral do CREAS, seja inserido mais um exclusivamente para a equipe de referência das medidas de LA e PSC (MDSA, 2016).

No que se refere aos programas de meio aberto, as orientações técnicas sinalizam que, nos municípios de pequeno porte I e II, seja realizada uma distribuição de atendimentos que considere os adolescentes encaminhados pelo sistema de justiça para cumprimento das medidas socioeducativas e que se estabeleça ainda um técnico de referência para isso. Quanto aos municípios de médio, grande porte e metrópole, orienta-se a constituição de equipe de referência específica para as medidas, “o que não excluirá o trabalho integrado aos outros serviços do CREAS” (MDSA, 2016, p. 55).

Sobre a citação que finaliza o parágrafo anterior, destaca-se que trabalho integrado é diferente de trabalho acumulado. O levantamento nacional sobre as medidas em meio aberto de 2018 aponta que, dos municípios brasileiros que responderam os questionários, 77% não possuem equipes exclusivas para as medidas, levando os trabalhadores a acumularem atribuições e competências com outros serviços socioassistenciais, seja da proteção básica ou especial. No estado de São Paulo, apenas 37% dos municípios possuem equipes exclusivas para as medidas em meio aberto (MDS, 2018b).

Estes dados retratam o debate sobre a precarização do trabalho no SUAS, conforme já sinalizado ao longo desta pesquisa. Este quadro de precarização se agrava quando os municípios não conseguem atender suas demandas, precisando encaminhá-las para outros municípios por meio dos CREAS municipais ou regionais. O atendimento regionalizado do CREAS é um pressuposto dos primórdios do SUAS, todavia demanda financiamento adequado e infraestrutura, o que nem sempre se efetiva. Esta realidade é pequena em todo país – 96 municípios brasileiros encaminham os adolescentes para as medidas em meio aberto para os CREAS de outros municípios e 102 municípios para os CREAS regionalizados os quais estão vinculados, representando assim, respectivamente, 1,8% e 1,9% do total de municípios (MDS, 2018a). No estado de São Paulo existem 4 municípios cuja medida

⁹¹ O advogado é o profissional que ainda não existe em todos os CREAS brasileiros. Segundo o Censo SUAS 2017 (MDS; SAGI; SNAS, 2018), existem no país, 1661 advogados atuando nos CREAS, todavia, de acordo com os resultados preliminares do Censo SUAS 2018, atualmente existem no Brasil, 2664 CREAS. Assim, a proporção de advogados por CREAS é de 0,62.

de LA e PSC é intermunicipal, sendo que 1 encaminha demandas e 3 municípios executam demandas de outras localidades. Este atendimento intermunicipal no referido estado não se caracteriza como serviço regionalizado, pois, segundo o Censo SUAS de 2018, no estado paulista não existem CREAS regionalizados.

O trabalho socioeducativo nas medidas em meio aberto contempla dimensões que se articulam entre as competências particulares do programa de atendimento e a articulação com a rede socioassistencial e de outras políticas públicas. Segundo o MDSA (2016), para efetivar as normativas do SUAS e do SINASE, o atendimento socioeducativo deve ser organizado em três etapas: a acolhida, a elaboração do PIA e as atividades de acompanhamento. “Essas etapas do atendimento socioeducativo não são estanques, devendo ser planejadas em seu conjunto e executadas de forma articulada, possibilitando a reflexão permanente sobre a prática e a potencialização das ações realizadas” (MDSA, 2016, p. 57).

A acolhida é um processo importante para construir a relação e os vínculos necessários para a efetivação das medidas em meio aberto. Ela se constitui em duas perspectivas – a acolhida inicial e acolhida permanente ao longo do acompanhamento. Este processo deve compreender todo o histórico do adolescente até a sua chegada aos programas de LA e/ou PSC, visando elucidar a equipe de todos os seus antecedentes para planejar um atendimento coerente a eles.

Durante os processos de acolhida, a equipe das medidas em meio aberto deve, respeitando suas competências profissionais, desenvolver orientações jurídico-sociais para os adolescentes e suas famílias, discutindo o andamento do processo judicial que determinou e acompanha a medida de LA e/ou PSC. É importante que o adolescente e sua família tenham conhecimento nítido acerca da situação processual que embasa a medida e também conhecer os caminhos legais de defesa do adolescente, como a defensoria pública, assistência judiciária gratuita e atribuições dos órgãos de justiça que atuam no processo do adolescente (MDSA, 2016).

Considerar a história de vida do adolescente, seus potenciais e dificuldades se fazem necessários durante a acolhida contínua, objetivando relacionar a socioeducação à sua história para construir reflexões e planos no presente para possibilidades de uma nova história de vida no futuro.

Quando da aplicação da medida, a decisão judicial deve ser encaminhada ao programa de atendimento correspondente e o adolescente deve comparecer nele acompanhado de um responsável legal. Esta primeira aproximação entre adolescente,

família, equipamento de atendimento e equipe ou profissional de referência é fundamental para o estabelecimento ou não de boas relações interpessoais que favorecerão o cumprimento da medida. Desta forma, um trabalho humanizado e distante de juízos de valor são palavras-chave para a garantia da ética e do profissionalismo no trabalho socioeducativo, evitando a fragilidade dos vínculos e o descumprimento da medida pelo adolescente.

A partir deste processo de acolhida, inicia-se o trabalho técnico-burocrático de abertura de prontuário, de preenchimento de instrumentais norteadores do atendimento socioeducativo, elaboração do PIA, sua validação por todos os envolvidos, bem como adolescentes e famílias e poder judiciário. Validando o PIA, preza-se pela sua materialização cotidiana. Todavia, esta dimensão nunca deverá estar restrita a si mesma, prezando sempre pela capacidade de transformação das ações profissionais a partir do alcance de objetivos e de aprimoramento dos processos de trabalho.

Além do atendimento durante o cumprimento da medida, a acolhida enquanto processo de aproximação e de continuidade para boas relações deve considerar ainda o ambiente em que estas relações estão se construindo. O CREAS ou a unidade correspondente de atendimento deve contemplar uma característica que traga segurança, informações e conforto para o adolescente e sua família.

Como resultado de uma acolhida bem planejada, espera-se que o adolescente e sua família sintam-se respeitados e confiantes na equipe de referência, proporcionando a formação do vínculo inicial que favorecerá a continuidade do trabalho. Nesse sentido, cabe reafirmar que a postura acolhedora é um componente permanente do acompanhamento, uma vez que os vínculos podem ser fortalecidos ou fragilizados dependendo da dinâmica estabelecida entre a equipe de referência e o usuário (MDSA, 2016, p. 59).

Uma acolhida bem planejada garante ao adolescente, família e equipe de atendimento socioeducativo oportunidades de troca de informações fundamentais para a elaboração do PIA, que é a segunda etapa do atendimento nas medidas, segundo o documento do MDSA (2016). O PIA corresponde ao instrumental de planejamento da trajetória socioeducativa do adolescente durante o cumprimento de sua medida. Deve ser elaborado pelo profissional ou equipe de referência, envolvendo, de preferência, o adolescente, sua família e a rede do SGD que atenderá diretamente este adolescente.

A participação de atores do SGD fortalece e direciona o atendimento socioeducativo à terceira etapa do trabalho nas medidas que corresponde aos processos de acompanhamentos. “As atividades de acompanhamento individual consistem em atendimentos que privilegiam o **espaço da escuta, visitas domiciliares e as visitas às instituições** para as quais foram encaminhados os adolescentes e suas famílias” (MDSA, 2016, p. 62, grifos do autor).

Os encaminhamentos para outros serviços, programas e projetos de assistência social e de outras políticas públicas consistem na base fundante do sentido socioeducativo das medidas em meio aberto, pois serão os espaços de construção das identidades de cidadania a partir do acesso à saúde, esporte, lazer, educação, profissionalização, trabalho, renda, cultura, dentre outras oportunidades. O atendimento socioeducativo acompanha e discute com o adolescente de forma individual e coletiva os impactos destas vivências em suas vidas, avaliando ainda, o distanciamento ou a permanência deles no ato infracional.

Segundo o MDSA (2016), quando o território se mostra precarizado em ofertas de serviços, programas e projetos paralelos à medida socioeducativa, os profissionais das unidades de atendimento podem, na medida do possível, ofertar ações similares para preencher as lacunas que a rede apresenta. Todavia, mesmo usando da criatividade para preencher espaços de outras políticas públicas, é importante que os programas de meio aberto, em articulação com o Conselho Tutelar e órgãos de justiça, lutem para requisitar ao poder executivo, maior investimento em ações de garantia de direitos de proteção integral aos adolescentes daquele município. A conquista não beneficia somente os adolescentes das medidas socioeducativas, mas todo o público infanto-juvenil do território, permitindo ainda, por meio de novas ações, a possibilidade de redução da criminalidade envolvendo crianças e adolescentes.

Voltando às particularidades do atendimento socioeducativo nos programas de meio aberto, os técnicos ou equipes de referência devem desenvolver o acompanhamento da medida em dois momentos de atendimento: o individual e o coletivo. O atendimento individual oportuniza as considerações, reflexões e discussões sobre a especificidade de cada adolescente. É uma ação direcionada à sua história, ao seu contexto de vida e ao seu cotidiano.

Em seu conjunto, as atividades de acompanhamento individual devem proporcionar um espaço de escuta, que permita a reflexão sobre as questões individuais, garantindo que o adolescente e sua família tenham respeitadas as suas singularidades. Devem, ainda, possibilitar a construção de projetos de vida na perspectiva da garantia do acesso à direitos e à convivência familiar e comunitária (MDSA, 2016, p. 62).

É um atendimento que envolve a frequência do adolescente no equipamento correspondente (CREAS, OSCs ou outros), a realização de visitas domiciliares e institucionais para a aproximação e conhecimento pleno do cotidiano do adolescente pelo profissional ou equipe de referência.

Quanto aos atendimentos coletivos, estes possuem a prerrogativa de aproximar os adolescentes dos coletivos das medidas socioeducativas para trocas de saberes, reflexões conjuntas e diálogos a respeito de suas relações com o tema proposto nas atividades em grupo. Estes temas devem partir dos adolescentes, sejam por indicações ou por indicadores levantados durante os atendimentos individuais.

Segundo o MDSA (2016), o atendimento coletivo não substitui o individual, ao contrário, é o seu complemento, devendo ser planejado nesta direção. O trabalho em grupo deve objetivar a possibilidade de constituição de espaços coletivos de reflexão das experiências sociais e particulares, da responsabilidade no cumprimento da medida, de sociabilidade solidária e comunicação e ação não violenta, de interação social e fortalecimento de laços familiares e comunitários e acesso à informação de natureza diversa para construção de uma conduta cidadã, respeitosa e de autocuidado.

A aproximação do atendimento coletivo ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é estratégico a depender das condições de trabalho dos técnicos ou equipes de referência. O SCFV garante, como público prioritário, a inserção de adolescentes em cumprimento de medidas em meio aberto ou egressos das medidas de LA, PSC, semiliberdade ou internação em suas ações no âmbito da proteção básica.

Esta inserção não é transferir responsabilidades, mas sim, fortalecer o desenvolvimento social do adolescente desenvolvendo a referência e a contrarreferência⁹² do atendimento no SUAS. Encerrada a medida socioeducativa do

⁹² A função de referência se materializa quando a equipe processa, no âmbito do SUAS, as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso à renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda. O acesso pode se dar pela inserção do usuário em serviço ofertado no CRAS ou na rede socioassistencial

adolescente, o SCFV não só pode, como deve manter o adolescente sob acompanhamento, considerando que a extinção da medida não desliga o adolescente e sua família da rede de atendimento.

No sentido do acompanhamento e avaliação do atendimento socioeducativo, compõe ainda nos processos de trabalhos, as atividades burocráticas que são essenciais para a gestão da informação como veremos na seção 4.4 deste capítulo. O Caderno de Orientações do MDSA (2016) considera a elaboração de relatórios de acompanhamento que os trabalhadores encaminham para o sistema de justiça, respeitando sempre o prazo da medida aplicada ao adolescente; o registro de atendimento em prontuário físico, o Registro Mensal de Atividades (RMA) inserido nos sistemas de informação do SUAS, que, além de produzir dados, garante a continuidade ou uma nova pactuação de cofinanciamento federal para as medidas em meio aberto; prontuário eletrônico simplificado constituído nos formulários do RMA; o prontuário SUAS em versão impressa, sendo este um instrumental padrão em todo país para a inserção de dados que possam subsidiar a gestão e o trabalho no âmbito do SUAS; e avaliação contínua do trabalho desenvolvido pelas equipes das medidas socioeducativas para qualificar o atendimento ao adolescente.

Após todo este percurso descritivo e analítico é possível destacar as aproximações que as medidas em meio fechado e aberto possuem no que diz respeito ao caráter socioeducativo do trabalho com adolescentes em cumprimento de medida judicialmente determinada. Para que esta direção social e educativa se consolide, os programas de meio aberto e fechado, constroem mediações que projetam o serviço socioeducativo de forma geral, o atendimento individual ao adolescente e sua família, as articulações em Rede e os espaços de avaliação. Todo este caminho dialético deve alcançar o sentido da socioeducação como proposta de ressignificação da vida do adolescente.

A crítica que se faz, neste momento, percorre esta ousada proposta de uma socioeducação transformadora, segundo todo o aparato técnico aqui apresentado em um contexto capitalista que marginaliza os adolescentes com vida pregressa em práticas delitivas das relações sociais de produção no mundo do trabalho. Para este

a ele referenciada, ou por meio do encaminhamento do usuário ao CREAS (municipal, do DF ou regional) ou para o responsável pela proteção social especial do município (onde não houver CREAS). A contrarreferência é exercida sempre que a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade (proteção social especial) e garante a proteção básica, inserindo o usuário em serviço, benefício, programa e/ou projeto de proteção básica (MDS, 2009, p. 10).

caminho, a proposta socioeducativa se configura em uma proposta teórica e ideológica de base crítica que deveria se efetivar a partir das mediações que formatam a instrumentação e a instrumentalidade do trabalho socioeducativo.

É neste foco que encontramos os nós que estreitam a contradição entre socioeducação e transformação na sociedade capitalista. A materialização do trabalho socioeducativo não alcança a plenitude emancipadora de que, em tese, tanto defende, pois, a base capitalista e os interesses dominantes não permitem este alcance por não estar alinhado à proposta de acumulação de riqueza pelas vias da moral conservadora – do trabalho e da naturalização das classes sociais.

Neste sentido, é importante destacarmos aqui, quatro pontos analítico-críticos que, sem se esgotarem no debate, apresentamos neste capítulo dadas as suas importâncias. São elas: a contradição que formata a socioeducação enquanto transformação (viés crítico) e reintegração social (viés conservador positivista e funcionalista), a dimensão técnico-operativa do trabalho socioeducativo, os desafios de transcender a instrumentação a partir da instrumentalidade da ação socioeducativa e as mutações do trabalho e suas implicações nas medidas socioeducativas brasileiras nos tempos de mundialização do capital.

Um destaque a dimensão instrumental, que é similar entre os programas de meio aberto e fechado, considerando a elaboração de planos de ação, relatórios, pareceres, visitas domiciliares, preenchimento de prontuários, levantamentos estatísticos do trabalho cotidiano, dentre outras. Contudo, estas capacidades estão direcionadas à operacionalização da ação que deve se formar por meio de dimensões maiores – teóricas, metodológicas, éticas, políticas, reflexivas e críticas. A materialização do trabalho socioeducativo deve ter na práxis profissional, a sua direção na proteção integral do adolescente em cumprimento de medida judicialmente aplicada. E esta direção se formata nas medidas socioeducativas paulistas, na elaboração do PIA para as medidas em meio aberto e fechado e no Diagnóstico Polidimensional (POLI) para a internação provisória.

A partir das estratégias de elaboração e materialização do PIA e do POLI, é que a instrumentação do fazer profissional socioeducativo vai se transformando em uma capacidade de alcance à instrumentalidade, que aprimora os processos de trabalho e fortalece a práxis do trabalho nas medidas socioeducativas. Esse movimento envolve o campo teleológico e prático e deve-se (re)construir de forma contínua e permanente.

A elaboração do PIA é uma atividade obrigatória em todos os programas de atendimento, mas, nas medidas em meio aberto, segundo o Censo SUAS 2017, 24% dos equipamentos de atendimento não elaboraram o PIA na medida de LA e 22% não o elaboraram na medida de PSC em todo o país (MDS; SAGI; SNAS, 2018). É um dado agravante, pois como desenvolver o atendimento socioeducativo sem um planejamento que o norteie? Sem um compromisso profissional interdisciplinar que oriente o adolescente em sua responsabilização judicial? Como desenvolver a práxis profissional sem um direcionamento técnico, ético-político, teórico e normativo? É impossível qualquer ação socioeducativa sem o PIA.

Para Guerra (2011), a práxis tem a importância de direcionar um movimento dialético, crítico e reflexivo no trabalho social, considerando que a sua redução em uma prática instrumental engessada, racionaliza o fazer profissional e transforma a dimensão política em processos técnico-burocráticos, esvaziando a defesa de direitos e de proteção social dos sujeitos.

Redução dos processos de trabalho para uma perspectiva eminentemente técnica, levam os profissionais a se distanciarem da reflexão teórica em seu todo 'e fixar seu foco de preocupações no seu cotidiano profissional, para que os modelos analíticos e interventivos, testados e cristalizados pelas suas experiências e de outrem, são suficientes (GUERRA, 2011, p. 170).

Nóbile e Lehfeld (2018) apontam que é compromisso ético-político o olhar profissional para além da aparência dos fenômenos sociais, compreendendo criticamente as histórias e contextos de cada sujeito, para a construção de encaminhamentos profissionais que respeitem as singularidades de cada família e/ou indivíduo, já que uma decisão técnica é mais que palavras escritas, mas sim, novos destinos para os sujeitos-alvo do trabalho profissional.

Neste sentido, a construção do PIA e do POLI são mais que meros instrumentos de trabalho; eles carregam as experiências dos profissionais que os elaboram, as histórias de vida de cada adolescente em duas versões – aquela relatada por cada um deles e a interpretação construída pela equipe multiprofissional, que podem se convergir ou não, a depender das leituras que cada profissional e equipe possuem. Contemplam ainda nestas propostas de conhecimento e ação socioeducativa, as possibilidades de desenvolver um trabalho voltado à reconstrução de caminhos que possam distanciar os adolescentes das práticas delitivas. Neste

sentido, o PIA e o POLI são instrumentais base da individualização do atendimento socioeducativo fundadas na instrumentalidade do trabalho multiprofissional.

Em defesa da pedagogia emancipatória, o PIA e o POLI podem projetar caminhos de formação de intelectuais orgânicos, que veem em suas experiências de vida, possibilidades de organização política e de luta contra a desigualdade e injustiça sem depender do envolvimento em ações de criminalidade desde que haja a participação efetiva do adolescente e de sua família em sua construção. Cabe algumas aproximações conceituais para destacar o significado social, político, cultural e protetivo destes instrumentos de trabalho.

Quanto ao Diagnóstico Polidimensional, o Plano Decenal Socioeducativo do estado de São Paulo o caracteriza:

[...] por uma construção de hipóteses sobre o jovem em cumprimento de medida socioeducativa, com base nos diversos saberes (saúde, segurança, pedagógico, psicológico, serviço social e jurídico), objetivando uma visão integral desse jovem, considerando suas peculiaridades e o contexto por ele vivido, a fim de nortear as intervenções da equipe multiprofissional. Ele permite revelar aspectos que norteiam a trajetória de vida do jovem e sua família, com características e demandas a partir do olhar específico das equipes de referência, em um processo humanizado, baseado na escuta, respeito e empatia, a fim de levantar dados sobre possíveis encaminhamentos e subsidiar a decisão judicial, pois, caso seja aplicada alguma medida socioeducativa, deverá se constituir em requisito básico para elaboração do Plano Individual de Atendimento – PIA (SÃO PAULO, 2014b, p. 37).

Para Silva e Lehfeld (2019b, p. 196), o Diagnóstico Polidimensional é um recurso técnico que visa à construção preliminar e inicial da trajetória do adolescente até a sua chegada à internação provisória, onde aguardará sentença judicial. O Diagnóstico, elaborado com compromisso ético, político, teórico, metodológico e técnico oportuniza o conhecimento real concreto do adolescente e de sua família, bem como as condições objetivas às quais estão submetidos em seus contextos de sociabilidade, favorecendo ainda uma avaliação técnica coerente que poderá subsidiar a decisão judicial sobre aquele adolescente.

Sobre o PIA, a Lei do SINASE o define em seu Artigo 52 da seguinte forma:

O cumprimento das medidas socioeducativas, em regime de prestação de serviços à comunidade, liberdade assistida, semiliberdade ou internação, dependerá de Plano Individual de Atendimento (PIA), instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente.

Parágrafo único. O PIA deverá contemplar a participação dos pais ou responsáveis, os quais têm o dever de contribuir com o processo ressocializador do adolescente, sendo esses passíveis de responsabilização administrativa, nos termos do art. 249 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), civil e criminal (BRASIL, 2012, sem paginação).

O PIA é um instrumento que possui uma dimensão coletiva em sua construção, pois envolve não só os profissionais de Serviço Social e Psicologia, mas todos os profissionais que atuam na medida socioeducativa. A legislação aborda a importância da interdisciplinaridade nesta construção, para que o PIA possa contemplar todas as dimensões da socioeducação junto ao adolescente autor de ato infracional: saúde, assistência social, educação, esporte e lazer, cultura, segurança, trabalho, convivência familiar e comunitária (SILVA; LEHFELD, 2019b).

A construção interdisciplinar do PIA visa reflexões e direções coerentes a cada história de vida, garantindo neste processo, a criação de “conhecimentos desalienantes” (NÓBILE; LEHFELD, 2019, p. 94), que se comprometam ética, política, teórica e tecnicamente com as singularidades dos sujeitos em seus contextos particulares.

A elaboração do PIA contempla momentos distintos: a construção pela equipe multiprofissional do programa de atendimento, o envolvimento dos atores do Sistema de Garantia de Direitos, pois presume-se que a defesa do princípio da incompletude institucional ao responsabilizar toda uma Rede pela defesa e garantia da proteção integral ao adolescente, e a participação do adolescente e de suas famílias.

Quanto à participação familiar no PIA das medidas de internação e semiliberdade, o conflito de horários e compromissos de trabalho prejudicam esta aproximação. Muitas vezes, a participação da família se dá de forma distante ou mesmo nem acontece. Nas medidas em meio aberto, os nós que a dificultam são os mesmos. A participação do adolescente, nem sempre se realiza de forma protagonista, mas como um cumprimento de protocolo, isso quando acontece. No meio fechado, não há dados referentes no levantamento nacional analisado. No meio aberto, 86,9% das equipes não envolvem o adolescente no planejamento do seu próprio atendimento (MDS; SAGI; SNAS, 2018).

Compreende-se a complexidade do PIA e do POLI como enriquecedoras para transcender a característica técnico-instrumental para a construção da

instrumentalidade da equipe multiprofissional quando busca-se pensar em uma direção para a vida do adolescente durante e após a medida socioeducativa. Para isso, a capacidade de diálogo, reflexão e abertura a mudanças são fundamentais para todos os profissionais que compõem as equipes de atendimento socioeducativo.

Estas capacidades devem se alinhar ao compromisso de práticas pedagógicas emancipatórias que humanizem o sujeito adolescente no objetivo de despertar em seu pensamento os prejuízos que a prática do ato infracional proporciona, em sua vida pessoal, familiar e comunitária. Esta ação profissional deve ser protagonizada por toda a equipe na intencionalidade de garantir a materialização da socioeducação e não como um trabalho burocrático que se realiza pela simples obrigação de fazê-lo. O compromisso profissional deve transcender a simples obrigação de participar desta ação.

É necessário pensarmos a própria ação, não como obediência cega, mas como um permanente movimento em busca de formas emancipatórias. Não há terra prometida: o caminho tem que ser construído cotidianamente. Quanto mais refletimos, mais construímos novas formas de práticas, novas formas de modificar o real, no entanto, para sermos sujeitos dessa prática e dessa história, temos que fazê-la a partir da própria problemática vivida e do concreto pensado (NÓBILE; LEHFELD, 2018, p. 95).

Todo este movimento dialético, reflexivo, crítico e propositivo se funda na formação da instrumentalidade do trabalho profissional nas medidas socioeducativas. Guerra (2007; 2011) apresenta a compreensão de instrumentalidade como o acúmulo que o profissional de Serviço Social agrega em seu fazer profissional a partir das experiências concretas nos espaços sócio-ocupacionais. Neste estudo, podemos ainda destacar a sua importância para os demais profissionais que atuam no sistema socioeducativo, considerando os diferentes projetos profissionais e distintos valores que permeiam a ação socioeducativa em face de adolescentes.

Quando falamos em obter experiências, utilizar de ideias bem-sucedidas e descartar outras que podem não ser oportunas, estamos nos reportando à instrumentalidade. A instrumentalidade, como uma propriedade sócio-histórica da profissão, por possibilitar o atendimento das demandas e o alcance de objetivos (profissionais e sociais) constitui-se numa condição concreta de reconhecimento social da profissão (GUERRA, 2007, p. 2).

A instrumentalidade enquanto processo em movimento nas equipes multiprofissionais do sistema socioeducativo, conforme avança e amadurece,

possibilita a resignificação não só do trabalho real concreto de cada profissional, como também a sua dimensão subjetiva, provocando os profissionais a, permanentemente, pensar e repensar, construir, desconstruir e reconstruir suas leituras de mundo, as compreensões sobre a profissão, sobre o trabalho que se realiza, sobre a população que estão atendendo e sobre os desafios que se apresentam no cotidiano profissional.

É neste movimento dialético, contraditório, rico de possibilidades e minado de desafios que podemos inserir o PIA como um instrumental complexo e interdisciplinar que exige dos profissionais um bom senso e um compromisso responsável pela condução de um planejamento de vida para um adolescente e sua família, enriquecendo assim, a capacidade e propriedade, ou seja, a instrumentalidade no fazer profissional de cada trabalhador das medidas socioeducativas.

Destaca-se ainda que as reflexões que devem nortear a construção do PIA se envolvem em um contexto marcado pelas contradições do sistema capitalista e das disputas de projetos antagônicos que versam o fortalecimento de valores conservadores e de ações reacionárias e neofascistas ou lutas de formação de uma nova hegemonia – proletária, de visibilidade das minorias sociais e de liberdade plena. Sobre esta direção, o PIA pode tanto percorrer caminhos de reafirmação da punição e culpabilização exclusiva como também, caminhos emancipatórios, de pensamento crítico e de intelectualidade orgânica.

A direção ideológica, ético-política, teórico-metodológica e técnica podem contribuir tanto com os interesses da classe trabalhadora como podem fazer jus à ordem capitalista, servindo como um poderoso instrumento de legitimação da desigualdade social e de aprofundamento das relações de subalternização (SILVA; LEHFELD, 2019b, p. 204).

Para as autoras, a construção e a efetivação do PIA devem considerar a conjuntura a qual os adolescentes estão inseridos e as relações conflituosas e contraditórias entre as classes sociais no contexto capitalista mundializado contemporâneo para assim, formatar uma proposta de trabalho que vise de fato o desenvolvimento do ser social, configurando a consciência de classe para si e não somente classe em si, como Marx já refletia no século XIX.

O PIA, mesmo não sendo um instrumental exclusivo do trabalho do assistente social, nos desafia a pensar o nosso fazer profissional, fundamentando e

direcionando o trabalho socioeducativo na possibilidade de garantir uma transformação na história e trajetórias dos adolescentes (SILVA; LEHFELD, 2019b).

A grandeza e o desafio deste instrumento, se configuram no compromisso com a interdisciplinaridade, com a horizontalidade e com a pluralidade que devem existir nos processos operativos de equipes de referência dos adolescentes, provocando os profissionais a deixarem as vaidades profissionais de lado para um diálogo na construção de um objetivo comum: acolher dignamente todos os adolescentes na medida socioeducativa e trabalhar com eles e suas famílias as possibilidades de percorrer novos caminhos distantes da criminalidade, instigando-os quanto a importância de sonhar um futuro com mais humanidade e dignidade.

4.3 A precarização do trabalho e os desdobramentos no sistema socioeducativo

Entrando na última seção de análise deste capítulo, são as contradições perpassadas pelo Estado, enquanto representante dos interesses burgueses, que desmantelam os direitos sociais via precarização das políticas sociais a partir de baixos investimentos que desfavorecem o trabalho socioeducativo de qualidade. As medidas de ajuste fiscal corroem ano após ano, as políticas de seguridade social e das demais políticas sociais, desqualificando os processos de trabalho, adoecendo os trabalhadores e desumanizando a condição cidadã daqueles que requisitam das políticas sociais, a garantia dos seus direitos.

Além das medidas de ajuste fiscal, as bases gerenciais de um Estado moderno, voltado para o mercado, que absorve as experiências do modelo formatado a partir da reestruturação produtiva e de acumulação flexível com base no toyotismo, inauguram os primeiros passos do neoliberalismo na década de 1980 nos países capitalistas centrais e nos países mais pobres, como o Brasil a partir da década de 1990, apresentando novas configurações no mundo do trabalho.

Para Silva e Lehfeld (2019a), o modo de produção capitalista, além de metamorfosear o sentido do trabalho e a concepção de trabalhador, apresenta uma nova forma de apropriação de mercadorias: a forma do consumidor e da sua busca pelo consumo.

Sobre as transformações no mundo do trabalho no tempo presente, mesmo com a modernização das relações de trabalho e todas as possibilidades para criar, produzir e comercializar mercadorias, observa-se um avanço da precarização e da liquidez da dinâmica e da permanência de trabalhadores nos processos produtivos.

O capitalismo, com a sua base de dominação e acumulação, reconfigura o trabalho para um meio de subsistência das pessoas e, ao mesmo tempo, um mecanismo de enriquecimento. Este processo reifica os trabalhadores, ou seja, os considera como objetos/mercadorias e ainda os aliena, estranhando-os em seus contextos sociais e produtivos. Esta nova dinâmica de valorizar o trabalho como meio e não como necessidade de realização humana, rebaixa o valor do potencial produtivo do trabalhador, pagando pouco, ofertando condições muitas vezes insalubres de trabalho, jornadas de trabalho intensas e extensas, sem o mínimo de proteção ou direitos.

Dentre as inúmeras consequências negativas que as metamorfoses do trabalho (ANTUNES, 2011) nos colocam, destacam-se as consequências em nossa saúde mental – o sentimento de desvalorização, impotência, incapacidade ou mesmo a auto responsabilização pelos problemas e fracassos hoje existentes. Ao mesmo tempo que o trabalho traz a sensação de se sentir útil, produtivo, ativo em alguma tarefa, consigo vem os desgastes apontados nas linhas acima.

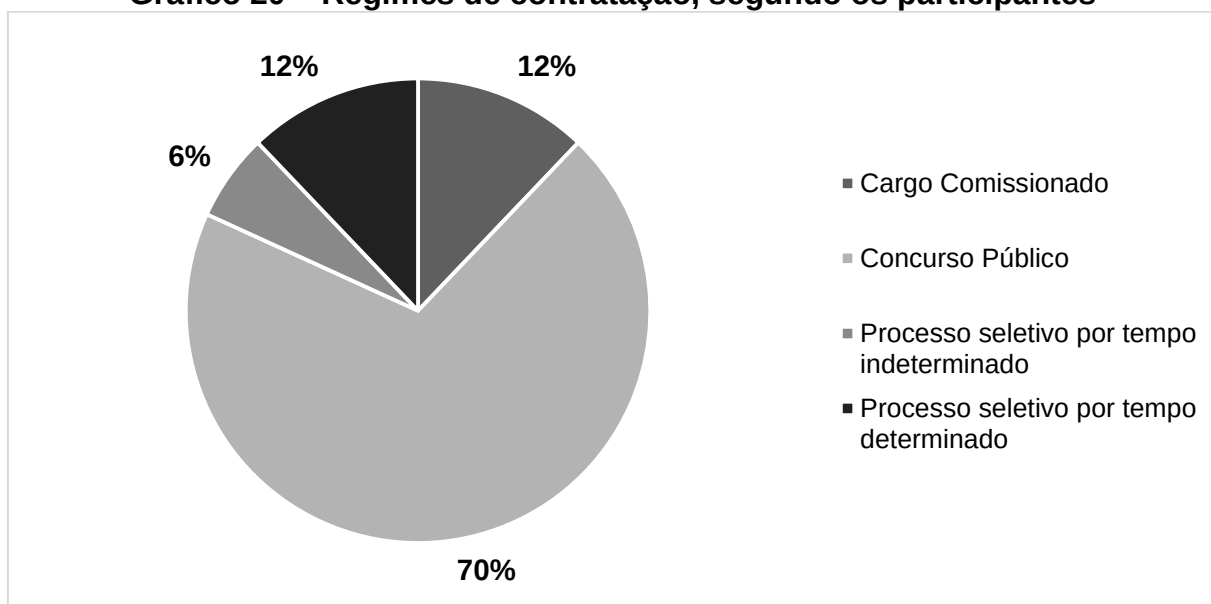
Nas seções anteriores, sinalizamos algumas consequências da precarização do trabalho frente aos atores do sistema socioeducativo. Como esta seção trata dos processos de trabalho propriamente ditos, destacaremos aqui, dados da pesquisa de campo que desenham uma aproximação desta reflexão ao cenário socioeducativo brasileiro.

Ficou evidente durante as análises construídas neste trabalho, que o Estado ainda é o executor preponderante das medidas socioeducativas, estando a sociedade civil organizada ainda em pequena monta. Boschetti (2016) sinaliza que, dentre as tendências contemporâneas de reestruturação do Estado a partir dos interesses da ordem capitalista, justificadas pelo momento de crise, se observa as estratégias de transferência de atividades públicas de proteção social para a esfera privada, outorgando responsabilidades às famílias e à sociedade civil organizada.

Buscando a compreensão da essência deste fenômeno, os dados governamentais sobre as medidas em meio aberto destacam que, no estado de São Paulo, o quantitativo de Parcerias Público-Privadas para o atendimento em LA e PSC não é elevado, porém, considerando a totalidade de adolescentes em atendimento no estado, 70% deles são atendidos pelas OSCs, ou seja, existe a sobrecarga de atendimento no interior destas organizações.

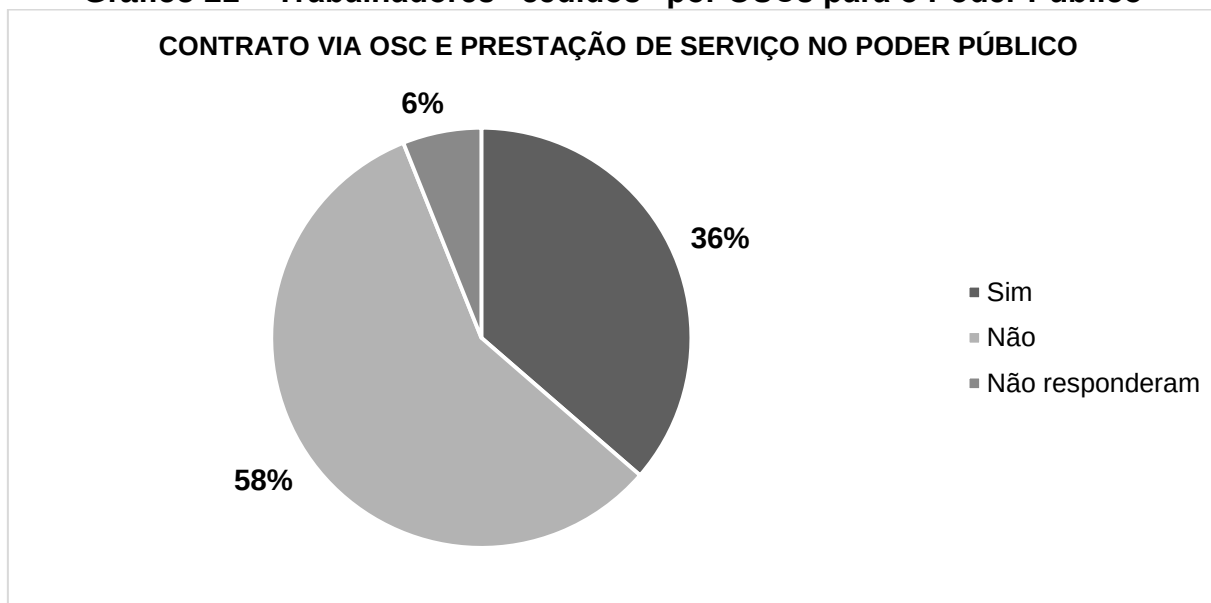
Quanto aos regimes de contratação, 70% dos participantes responderam ser concursados. Os demais, que alegaram atuar nos equipamentos públicos de medidas socioeducativas, informaram possuir contratação via Organização da Sociedade Civil, mas estarem prestando serviços na esfera pública. É como se a OSC estivesse cedendo o profissional para o poder executivo, o que é grave, pois boicota concursos públicos.

Gráfico 20 – Regimes de contratação, segundo os participantes



Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Gráfico 21 – Trabalhadores “cedidos” por OSCs para o Poder Público



Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Esta concessão de profissionais, fortalece as estratégias de contrarreforma do Estado, que vislumbra no modelo gerencial, a possibilidade de modernizar a estrutura estatal, a gestão de pessoas, autonomizar financiamento de equipamentos públicos, controlar gastos e alterar o atendimento à população (BOSCHETTI, 2016). No discurso, a aparência de uma decisão certa, no cotidiano concreto, a precarização e a expropriação de direitos de cidadania.

Em alusão à Guerra (2011), com a racionalidade gerencial do Estado no capitalismo neoliberal, perde-se o reconhecimento da questão social e suas expressões como determinações históricas da contradição entre capital e trabalho com bases econômicas, políticas e sociais, transformando-as em demandas que devem ser solucionadas pelos princípios corporativos da eficiência e da eficácia.

Para Souza Filho e Gurgel (2016), a acumulação flexível flexibiliza as inovações no setor corporativo, desenvolvendo processos de reengenharia (mudanças no sistema de trabalho da organização), terceirização e parceria, multifuncionalidade, remuneração flexível, contrato temporário, *part time* (trabalho parcial), banco de horas, virtualização, dentre outras possibilidades. Estas inovações são incorporadas pela esfera pública da mesma maneira, desqualificando o trabalho profissional e a proteção social aos cidadãos.

Diante este cenário, as condições estruturais de trabalho são atingidas pelo baixo financiamento do sistema socioeducativo. De todos os participantes da pesquisa, 54,5% relataram atuar em espaços socioeducativos de baixa infraestrutura. Os que trabalham nas unidades de internação e semiliberdade apontam problemas com goteiras, prédios sem pintura, paredes mofadas, arquitetura incompatível com as diretrizes do SINASE – construções em modelo presídio que não foram adaptadas quando da publicação das diretrizes (2006) e da lei (2012). Apontam ainda escassez de recursos materiais básicos para higiene e limpeza, material de escritório, e materiais permanentes – como mesas, cadeiras, computadores, acesso à internet. Vejamos alguns relatos:

Mesas e cadeiras sem ergonomia, não há sala que garanta o sigilo nos atendimentos, não há espaço para grupos, não há computadores suficientes (Relato 01).

Faltam equipamentos básicos e essenciais, como materiais de higiene, saúde e segurança (Relato 02).

*Estrutura sem manutenção. Muita humidade. Mofo. Documento psicológico sem a guarda apropriada. Sem internet. Uma sala para toda a equipa técnica. Falta papel higiénico. Copo descartável. Falta computador que dê conta de toda a equipa (**Relato 03**).*

*Unidade com estrutura comprometida, inclusive com goteiras nos quartos celas e demais locais. Sem estrutura para atender adolescente com qualquer tipo de transtorno, não há a separação por porte físico e nem por tipo de ato infracional, apenas por fase. Constantemente faltam materiais de higiene e uso pessoal para os adolescentes e jovens da fundação (**Relato 04**).*

*Mesas e cadeiras sem ergonomia, não há sala que garanta o sigilo nos atendimentos, não há espaço para grupos, não há computadores suficientes (**Relato 05**).*

*Atualmente temos um prédio Velho que não possui nenhuma infraestrutura, tudo caindo, molha tudo, não temos salas individuais e não temos qualificação necessária para desenvolver atividades com os adolescentes (**Relato 06**).*

Relataram ainda, ausência de salas para atendimento individual e para arquivamento de documentos dos adolescentes. Estes relatos são graves, pois apontam para a violação do sigilo profissional e do resguardo ao segredo de justiça, que são feridos por meio de infraestrutura que não respalda as garantias mínimas da ética no trabalho socioeducativo, envolvendo o atendimento individual e a documentação de cada adolescente.

*Os documentos são arquivados, mas sem garantia de sigilo, sendo que todos têm acesso indevido aos documentos. A equipa opta por não realizar registros de atendimento por esse motivo. A unidade é a única feminina de todo estado, portanto quase todos atendidos são do interior, fato que prejudica muito a visita dos familiares, se tornando muitas vezes inacessível. Não temos acesso à internet e nem recurso para compra de materiais pedagógicos ou para realização de oficinas. As instalações físicas são precárias, com fiações expostas e gambiarras feitas pelos próprios servidores, mobiliário inadequado e insalubre, assim como a iluminação e ventilação. Assim como problemas hidráulicos constantes com vazamentos de esgoto no refeitório, por exemplo. E alojamentos úmidos, frios e escuros (**Relato 07**).*

*A infraestrutura aqui é relativamente boa, porém, em se tratando das tipificações e NOBRH/SUAS muitas coisas deixam a desejar, uma cidade de grande porte, com apenas 2 PSIS e 2 AS no CREAS não tem como dar suporte para todos os atendimentos e qualidade nestes, além do que uma sala para atendimento individual e para grupos acaba sendo muito pouco. Quanto a execução das medidas, fica o mesmo, onde o trabalho dos adolescentes em PSC se limitam muitas vezes a limpeza do pátio (**Relato 08**).*

*O espaço utilizado para atividades em grupo é a garagem da casa sede do serviço do CREAS. Porém, não há sigilo, considerando que a garagem possui fácil acesso à rua, podendo na calçada se escutar qualquer fala do grupo. Ademais, não se possui mesas e cadeiras suficientes para os grupos, tendo-se que retirá-las das salas individuais de atendimento. Vale ressaltar, que os recursos para o trabalho social e socioeducativo poderia ser melhor, com o oferecimento de atividades diferenciadas (**Relato 09**).*

A precarização do trabalho se estende à incompatibilidade entre a capacidade de atendimento e a quantidade de profissionais que compõem as equipes de referência. Conforme já analisado anteriormente, as mutações no mundo do trabalho e a adesão às estratégias de administração gerencial focam a redução de gastos e a otimização dos recursos públicos, porém, se esquecem de considerar uma composição adequada de recursos humanos para atender com qualidade as pessoas que demandam pelos serviços das políticas públicas.

Neste sentido, observa-se a redução das contratações, paralisação de concursos públicos, programas de demissão voluntária, enxugamento do quadro de pessoal sem reduzir a capacidade de atendimento. Quando há processos seletivos ou concursos públicos com menção às vagas, estas demoram a ser preenchidas, e, por outro lado, tem sido expressiva a abertura de concursos e seleções com cadastros de reserva, levando à não obrigatoriedade das convocações.

Trazendo esta problemática para o sistema socioeducativo, 64% dos participantes da pesquisa alegam que as equipes de referência estão adequadas à capacidade de atendimento e 36% informam que não estão. Os que responderam "não", informaram que as equipes mínimas (segundo orientações técnicas das medidas socioeducativas) estão incompletas, faltando profissionais de nível superior, como de nível médio. Em alguns relatos confirma-se a ausência de Assistentes Sociais, outros de Psicólogos, ou ainda, Agentes de Segurança. Houve também a exposição de que as equipes mínimas acumulam funções em outros atendimentos.

O tempo de permanência dos adolescentes nas medidas socioeducativas também corresponde a um indicador de avaliação da qualidade do trabalho, pois, ao mesmo tempo que um coletivo de adolescentes permanece no atendimento, novas demandas encaminhadas pelo sistema de justiça somam-se à capacidade de atendimento, elevando a carga de trabalho das equipes multiprofissionais.

Segundo relatório do CNMP (2019), 50% dos estados brasileiros, considerando neste percentual, o estado de São Paulo, o tempo médio de

cumprimento de medida de internação é de 8 meses. Em 17% dos estados, esta média salta para 2 anos e 6 meses, 29% dos estados atendem o adolescente durante 1 ano e 3 meses, e apenas 4% dos estados tem a média de até 6 meses de atendimento. A média nacional é de 14,5 meses e tem estados que ultrapassam a média nacional, conforme exposto neste parágrafo.

Nas medidas de semiliberdade, 46% dos estados informaram que os adolescentes permanecem na medida por até 6 meses, 37,5% dos estados informaram uma média que vai até 12 meses e 12,5% dos estados que atendem os adolescentes entre 12 a 24 meses (CNMP, 2019).

Quanto às medidas em meio aberto, os dados oficiais analisados não apresentam o tempo médio de cumprimento de medidas de LA e PSC por adolescentes. As variáveis levantadas pelo Governo Federal não consideram a média de permanência do adolescente nos programas de atendimento, o que é preocupante, pois este dado é importante para analisar as condições de trabalho e os motivos que levam a justiça e os programas a estenderem o tempo de atendimento do adolescente.

O enfoque é sempre maior no meio fechado porque envolve vagas de atendimento, superlotação e demais condições que inexistem no meio aberto. Todavia, é importante dar visibilidade para a LA e PSC, considerando as particularidades que incorrem nestas medidas em relação ao período em que os adolescentes permanecem ali inseridos.

Sobre este levantamento, na pesquisa de campo, 46% dos entrevistados informaram que o adolescente permanece na medida por até 6 meses, 39% responderam até um ano e 12% até 1 ano e meio. Lembrando que, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente, o adolescente pode cumprir medida em meio fechado por, no mínimo, 6 meses até 3 anos ou até o jovem completar 21 anos, em casos excepcionais. Nas medidas em meio aberto, o tempo de cumprimento também varia nesta perspectiva.

Mesmo com o período máximo de cumprimento de 3 anos, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o SINASE e os tratados internacionais versam sobre a brevidade da medida para não manter o adolescente privado de liberdade por muito tempo, a depender, claro, do nível de gravidade do ato cometido. Esta análise varia de acordo com as leituras das equipes que atendem os adolescentes e os posicionamentos do sistema de justiça.

Para o CNMP (2019), um atendimento socioeducativo que respeite o princípio da brevidade não poderia ultrapassar 20 meses, pois, considerando que, majoritariamente, a incidência de ato infracional perpassa o tráfico de drogas e o roubo, o tempo da medida aplicada ao adolescente deve ser proporcional ao do adulto que, pela legislação penal, permanece privado de liberdade por 20 meses, a depender de comportamento e de conseguir o livramento da pena após cumpridos o seu terço.

Uma premissa importante na ação socioeducativa é o envolvimento da família na trajetória do adolescente no programa de atendimento determinado pelo sistema de justiça. Todavia, conforme já destacado anteriormente, muitos obstáculos comprometem este trabalho. Segundo o Censo SUAS 2017, 72,3% dos equipamentos que executam as medidas em meio aberto não acompanham as famílias dos adolescentes. Os dados da pesquisa de campo apontam para 18% dos participantes que não desenvolvem este trabalho com famílias. Dentre as justificativas, duas chamaram a nossa atenção.

Não temos tempo devido a outras demandas e não há interesse da gestão em permitir o atendimento em horários alternativos, já que a maioria dos familiares trabalham e não podem comparecer ao CREAS em horário comercial (Relato 10).

Nem todas as famílias concordam em ser atendidas e transferem a responsabilidade toda p o adolescente (Relato 11).

A precarização do trabalho e o esvaziamento do reconhecimento do protagonismo e da cidadania das famílias dos adolescentes são tendências neoconservadoras de fortalecer a lógica funcional-positivista de culpa exclusiva dos mais pobres pelos problemas por estes enfrentados. A sobrecarga de trabalho, o acúmulo de funções e o quantitativo de atendimentos não permitem o atendimento integral e de qualidade ao adolescente e sua família e a gestão das unidades de atendimento não compreendem a importância do movimento profissional em atender as demandas populacionais de acordo com as suas particularidades.

A lógica do atendimento em horário comercial burocratiza e muitas vezes distancia as pessoas do acesso aos direitos de cidadania e dos atendimentos de proteção social. A garantia de direitos está para o povo, e este tem suas questões singulares. No entanto, o que acontece é uma inversão de valores, o qual, o perfil de famílias inseridas no mundo do trabalho, muitas vezes, não tem espaço na busca por garantia dos seus direitos. Vivemos em uma conjuntura em que existe dia e hora

certos para recorrer aos direitos. É como se a cidadania somente existisse em horário de expediente, com folgas e férias programadas – são tempos de burocratização e de reificação dos direitos sociais.

Sobre o Relato 11, quando o discurso profissional é aquele que “a família não adere” ou “a família não tem interesse”, logo observa-se o perfil positivista conservador do trabalho profissional. É preciso investigar os motivos da dificuldade de adesão, aprofundando leituras e diálogos para um trabalho social que leve as famílias a compreenderem a sua importância enquanto espaços protetivos na socioeducação do adolescente, fortalecendo-o nesta jornada de auto-avaliação e novo reconhecimento enquanto sujeito social e político.

Para Gois (2018), as famílias são os agentes de socialização primária, que introduz a construção do senso de identidade em seus membros mais novos. Nesse sentido, ampliar o olhar profissional, mediante postura crítica, reflexiva e contemporânea, estimula a desconstrução de velhos paradigmas para reconhecer as famílias que acessam políticas públicas, como grupos singulares, plurais e complexos, (trans)formados no tempo e no espaço.

Dentre os participantes que destacam realizar trabalho com famílias no âmbito das medidas socioeducativas, destacam-se a realização de grupos de discussão, atendimento individual, visitas domiciliares, práticas de justiça restaurativa⁹³, palestras, oficinas, atividades de promoção da cultura de paz, orientação e encaminhamento para outros atendimentos.

Nesta pluralidade de atividades, nos reportamos a Gois (2018) em sua afirmação de que o trabalho social com famílias corresponde a um processo de trabalho, que deve ser desenvolvido a partir da perspectiva de totalidade, considerando as implicações das múltiplas expressões da questão social que se envolvem e se conflitam no cenário de sociedade de classes no contexto do capitalismo monopolista contemporâneo.

Analisar as famílias a partir de vários recortes, sem fragmentá-los da conjuntura em que estão inseridos também se faz importante para reconhecer as

⁹³ Justiça restaurativa é uma técnica de solução de conflito e violência que se orienta pela criatividade e sensibilidade a partir da escuta dos ofensores e das vítimas. Esse é o conceito institucional, adotado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e a sua prática apresenta iniciativas cada vez mais diversificadas e já apresentou muitos resultados positivos. Neste estudo, verificamos como esse conceito dá um novo direcionamento à maneira de compreender, viver e aplicar o direito penal (BITTENCOURT, 2017, sem paginação).

particularidades e singularidades que perfazem a história de vida e as relações sociais e de trabalho destas famílias no movimento real concreto da vida social cotidiana. Recortes de classe, raça-etnia, origem, religião, nível de pobreza, gênero e sexualidade, existência ou não de deficiências, contexto de moradia – urbano ou rural, relações comunitárias, oportunidades de acesso a direitos, enfim, são indicadores-chave para análise crítica e reflexiva de um trabalho social que preze pela pedagogia emancipatória.

As ações articuladas em rede compõem processos de trabalho, isto é, constroem de forma interligada, com corresponsabilidade e coparticipação, o Sistema de Garantia de Direitos. Falamos muito sobre o SGD no decorrer da tese, cabendo neste momento, confirmar as contradições por meio de alguns dados.

Quanto ao trabalho em rede envolvendo as medidas em meio aberto, o Censo SUAS 2017 destaca que 73,6% dos equipamentos de atendimento de LA e PSC encaminham os adolescentes e famílias para a rede socioassistencial (serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS) e 69% para a rede intersetorial (demais políticas públicas) (MDS; SAGI; SNAS, 2018). No meio fechado, o levantamento nacional não identifica esta variável. Verifica-se que nem todos os equipamentos articulam a rede para a proteção integral dos seus assistidos.

Quanto à pesquisa de campo, os participantes responderam que mesmo acionando os vários equipamentos do SUAS e/ou de outras políticas sociais – públicas e privadas, sistemas de justiça, Conselho Tutelar, dentre outros, ainda há o desafio de articular de fato e fortalecer a rede – seja pela iniciativa profissional e interesse político de gestores.

*As relações no trabalho em rede se estabelecem a partir das solicitações de relatório, contatos telefônicos e encaminhamentos de referência e contrarreferência. O serviço com que se possui mais articulação acaba sendo os da Proteção Básica da Política de Assistência Social: CRAS e Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, para a inclusão no Cadastro Único e benefícios de transferência de renda. Bem como, com alguns serviços da Proteção Especial da Política de Assistência Social, como o Centro Dia do Idoso e alguns serviços da Secretaria de Cultura para o encaminhamento de adolescentes em cumprimento de PSC. Para além, há a articulação com o CAPS do município, para encaminhamentos referentes à dependência química dos adolescentes. Tenho buscado uma melhor e mais frequente articulação com a rede de educação, para um acompanhamento trimestral dos adolescentes na escola (**Relato 12**).*

*Encaminhamentos para os CRAS e entidades parceiras na execução das PSC. Quanto à saúde, não dispomos de nenhuma entidade que ofereça atendimento no perfil dos adolescentes tratamento em dependência química. Psicoterapia é luxo, pois contamos apenas com 2 psis na rede (clínico) para atender toda a população de Sinop. Nem sempre tem muita oferta de emprego, porém a população não possui a qualificação necessária para preencher as vagas muitas vezes **(Relato 13)**.*

*Na época eram acompanhados por uma psicóloga. Sempre questionei pq a família nunca ia na escola onde era ofertado o curso. Aqui no sul vejo uma desarticulação no trabalho em rede em todos os aspectos, ou seja, na escola, na saúde, nas redes protetivas, etc. Cada um se preocupa com o seu sem planejamento em grupo no sentido de proteção integral. Com o atual governador estão se desfazendo muitas redes que estavam se fortalecendo. Falta de interesse político em resgatar e incluir. Aqui no Paraná eles só querem que os números caiam a qualquer preço **(Relato 14)**.*

*CAPS AD, escolas. O restante da rede tem resistência em acolher o adolescente em cumprimento de MSE, pois acham que o atendimento deve ser exclusivamente no CREAS. O juizado pouco participa, toma decisões arbitrárias e não tem uma boa relação com a equipe, no sentido de compreender o trabalho pedagógico e os encaminhamentos do PIA. Só se interessa em saber se as horas de PSC foram cumpridas **(Relato 15)**.*

Trabalho em rede não é apenas contatar o atendimento e encaminhar a pessoa e encerrar aí a sua participação na sua proteção social. O trabalho em rede é muito mais que contatar e encaminhar, envolve diálogo, negociação, compreensão, conhecimento da realidade dos sujeitos, clareza quanto aos limites institucionais de cada equipamento da rede, compartilhamento de responsabilidades, acompanhamento e avaliação das demandas inseridas nesta rede.

Esta assertiva se coaduna com a reflexão de Silva e Teixeira (2016) ao inferirem que a rede envolve a articulação de vários atores, envolvendo o financiamento de políticas sociais, mobilização de recursos de cada instituição no atendimento à população e na prestação de serviços. Afirmam ainda que a ideia de rede se transforma a partir das mudanças no contexto capitalista. Uma rede que emerge enquanto fragmentos do Estado no atendimento ao cidadão, passa a se configurar como uma instância público-privada, pois envolve em seus laços, as Organizações da Sociedade Civil.

Em muitos casos, o trabalho socioeducativo não se limita ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa, mas se estende ao acompanhamento dos egressos das medidas, isto é, daqueles adolescentes que tiveram as suas medidas

encerradas pelo sistema de justiça. Nas medidas de internação, geralmente, o atendimento se encerra quando da desinternação do adolescente. Até existe um acompanhamento mais distante, porém, este é transferido para a rede de políticas públicas, que é o *lócus* de inserção deste adolescente em casos de progressão⁹⁴ de medida para o meio aberto ou extinção da medida em meio fechado com vistas ao atendimento intersetorial.

As medidas em meio aberto são mais comuns o acompanhamento dos egressos após o cumprimento da medida. Este acompanhamento deveria ser organizado com base nos pressupostos de referência e contrarreferência. Em muitos casos, segundo a pesquisa de campo e o Censo SUAS 2017, a equipe que acompanha o adolescente durante a medida é a mesma que o acompanha após a sua extinção.

Segundo o Censo SUAS 2017, 61% dos equipamentos que executam os programas de LA e PSC não acompanham os egressos das medidas. Os demais 39% acompanham os egressos. Destes, 41,3% são realizados pelos CREAS, 36,3% pelos CRAS e 1,6% por outros equipamentos. Quando o acompanhamento se mantém no CREAS, 98% deles são realizados pela mesma equipe que acompanhou o adolescente durante a medida (MDS; SAGI; SNAS, 2018).

O panorama apresentado pela pesquisa de campo sinaliza que 58% das equipes acompanham os adolescentes egressos dos programas de atendimento, e destes, 52% relataram ser a mesma equipe. Os que alegaram não realizar o acompanhamento justificaram as condições de trabalho que impossibilitam a extensão da ação socioeducativa pós-extinção da mesma.

Por um lado, parece ser interessante a proposta, considerando os vínculos construídos entre equipe e adolescente durante a trajetória socioeducativa. Porém, esta prerrogativa intensifica a carga de trabalho das equipes, tencionando as relações de trabalho e o desgaste físico e emocional dos trabalhadores. A proposta pode ser viável a depender das condições de trabalho das equipes multiprofissionais. Caso contrário, o acompanhamento deve ser realizado por outra equipe, de forma planejada

⁹⁴ A progressão de medida ocorre quando o sistema de justiça compreende que a internação ou a semiliberdade não faz mais sentido no atendimento ao adolescente. A partir de avaliação técnica e decisão judicial, o adolescente, ao invés de ter a sua medida extinta pelo ato infracional cometido, ele permanece no sistema socioeducativo por uma medida mais branda. É como se fosse o regime de progressão de pena existente no sistema penal para adultos. Silva (2016) destaca ser uma contradição esta perspectiva de progressão na socioeducação, pois o adolescente passa por mais de uma medida socioeducativa por um ato cometido.

que faça sentido na busca pela reflexão do adolescente a não reincidir ou cometer novos atos infracionais.

Reparem que este movimento multiprofissional pulsa reflexão, senso crítico, trocas de saberes e processos democráticos de ação profissional interdisciplinar. O oxigênio para este movimento intenso e complexo corresponde, em tese, à educação permanente, tão disseminada e sistematizada nos guias de orientações técnicas e normativas que analisamos nesta pesquisa.

A educação permanente corresponde às ações de aprimoramento e capacitações profissionais, voltadas à área de formação dos trabalhadores das políticas sociais ou à especificidade do seu trabalho profissional. É permanente, pois entende-se que os processos formativos para o trabalho cotidiano devem sempre se renovar, acompanhando novas demandas e tendências que se formatam na vida social da população, na gestão das instituições e na execução de políticas sociais.

O parâmetro central da garantia da educação permanente para as medidas socioeducativas compreende no SINASE, tanto as suas diretrizes de 2006, quanto a lei de 2012. Cada estado deve implementar as suas políticas de educação permanente para o meio fechado de acordo com as demandas dos trabalhadores. Nas medidas em meio aberto, além do SINASE, existe ainda, desde 2013, a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS) que traça os objetivos, parâmetros e diretrizes para a educação na política de assistência social.

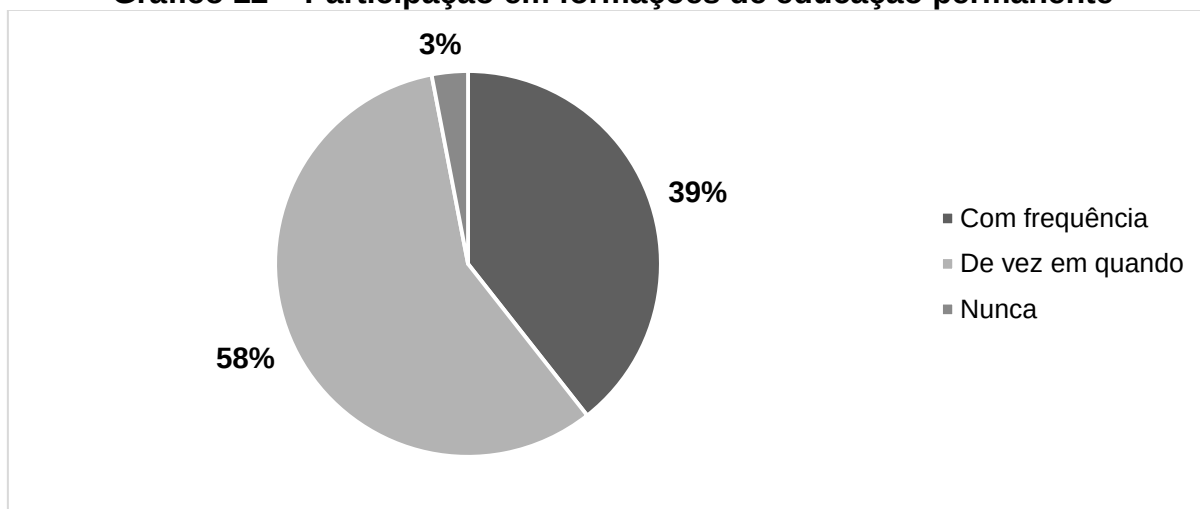
A PNEP/SUAS é produto da histórica luta de trabalhadores e usuários que buscam a consolidação da Assistência Social como direito social de cidadania e dever do Estado. Neste sentido, desde a década de 1990, o debate percorre a valorização dos trabalhadores e sua qualificação técnica para o atendimento à população (MDS, 2013).

Os levantamentos analisados, tanto das medidas em meio aberto, quanto as de meio fechado não apresentam indicadores ou variáveis de análise referentes à inserção, participação e resultados da efetivação de políticas de educação permanente. Por mais que seja um debate intenso nas políticas sociais brasileiras, a efetivação de qualidade da educação permanente enquanto direito dos trabalhadores está aquém do patamar que almejamos.

Neste sentido, questionamos na pesquisa de campo, a participação dos trabalhadores em ações de educação permanente e a periodicidade a qual se

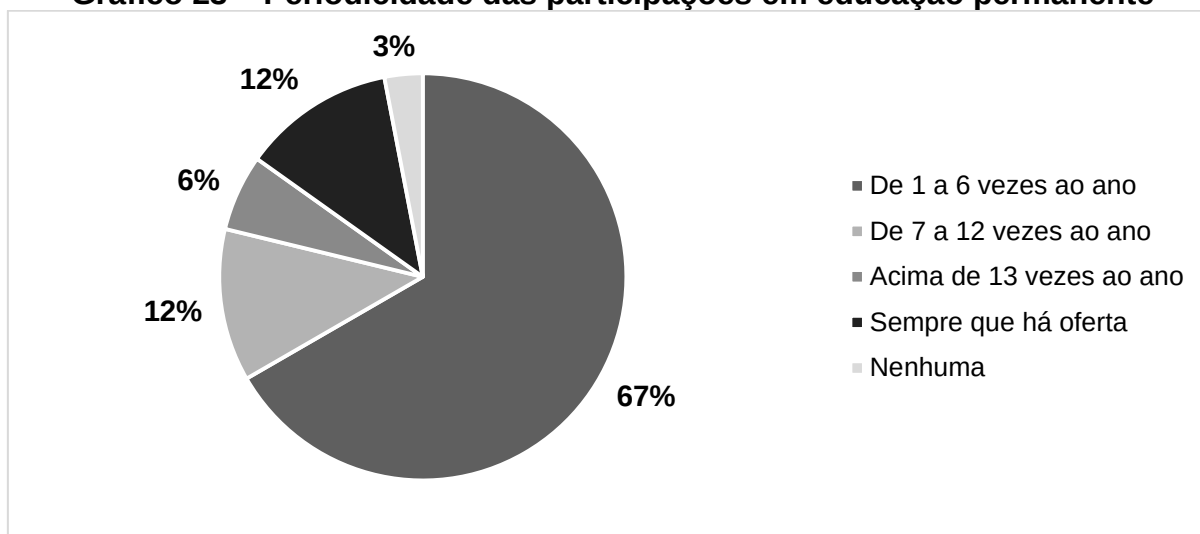
envolvem para analisar as buscas por possibilidades de resistências ao trabalho precarizado em espaços de educação permanente. Tivemos os seguintes resultados.

Gráfico 22 – Participação em formações de educação permanente



Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Gráfico 23 – Periodicidade das participações em educação permanente



Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

A maioria dos entrevistados (58%), alegam participar esporadicamente de formações de educação permanente e 39% afirmam se envolver com boa frequência nestes espaços. O período médio que mais se destaca na pesquisa é de 1 a 6 vezes ao ano. É importante que as formações sejam proporcionadas sempre, no mínimo, semestral. Momentos de formação proporcionam troca de ideias, experiências, reflexões e renovam as energias de profissionais comprometidos e engajados no trabalho socioeducativo.

Questionados sobre os temas, os participantes informaram que são variados, com destaque à socioeducação, trabalho em rede, drogas, particularidades do atendimento socioeducativo por território e unidade de execução, justiça restaurativa, formas de intervenção técnica, direitos humanos, segurança, gestão e trabalho, planejamento e metodologias de ação, saúde mental, assistência social, família, instrumentais técnico-operativos – relatórios, visitas e grupos, trabalho com famílias, juventude, raça/etnia, gênero, escuta qualificada, classe social e escolarização. Um relato identifica o tema “delinquência juvenil”, que se mostra estranho em um país que não trabalha com esta base teórica, como ainda acontece em países europeus e norte-americanos.

Reparem que são temas diversos que devem ser trabalhados na perspectiva crítica, reflexiva, dos direitos humanos, sob a defesa da liberdade e do combate às opressões. Caso contrário, os temas, que são tão caros ao sistema socioeducativo, ao invés de avançar em um debate plural, ético, político e protetivo, acaba se voltando à visão neoconservadora e positivista moralizadora.

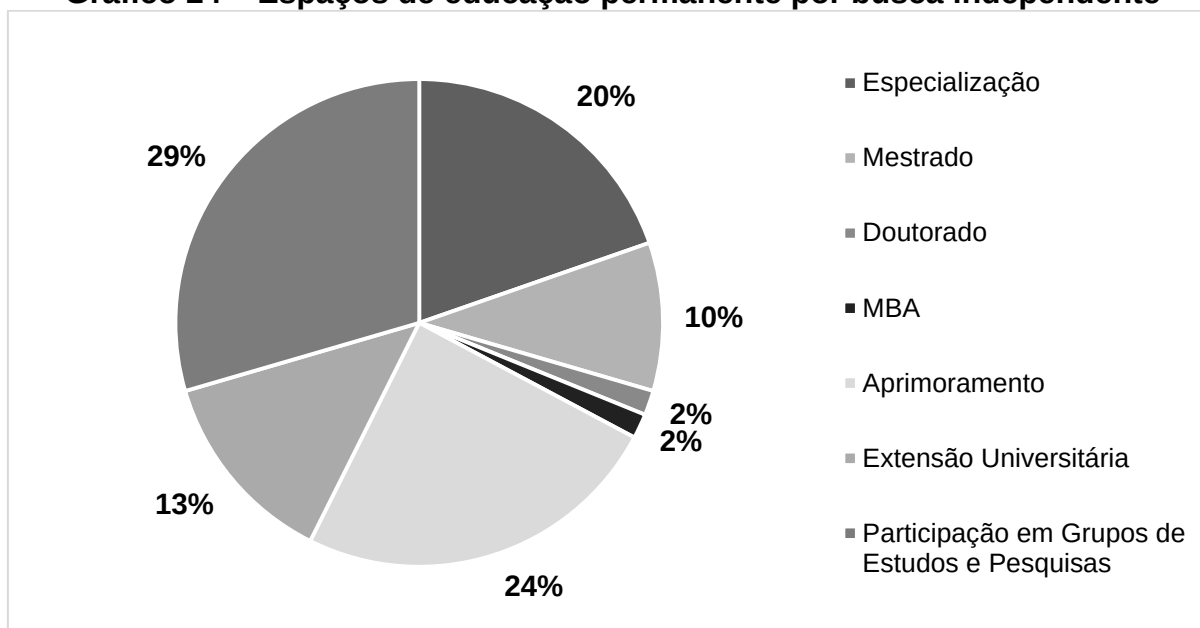
E a busca pela educação permanente? Questionados sobre este percurso, os participantes apresentaram a seguinte manifestação:

Tabela 8 – Buscam educação permanente de forma independente

Resposta	Quantidade	%
Não	5	15%
Sim	28	85%

Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Apenas 15% dos participantes participam de formações quando ofertadas pelos espaços de trabalho. Obviamente que esta iniciativa deve partir da gestão das pastas e das instituições executoras das medidas socioeducativas, todavia, considerando o cenário de precarização do trabalho e a base tecnicista, reducionista e utilitarista das formações de educação permanente, instiga-se os profissionais a buscarem, com maior autonomia, espaços que possam resignificar os seus processos de trabalho no âmbito das medidas de meio aberto e fechado. Neste sentido, enquanto busca autônoma, os entrevistados apresentaram os seguintes dados.

Gráfico 24 – Espaços de educação permanente por busca independente

Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Parcela dos entrevistados, 29%, recorrem a Grupos de Estudos e Pesquisas situados nos espaços universitários. Este movimento é fortalecedor, pois garante, uma frequência sistematizada em espaços que permitem a leitura de temas, a discussão de assuntos, a reflexão, produção científica, enfim, um envolvimento acadêmico que permite a transformação do pensamento e do fazer profissional.

Os demais participantes buscaram formações com começo, meio e fim em cursos de aprimoramento profissional – 24% dos entrevistados, pós-graduação lato sensu – como as especializações – 20%, extensão universitária – 13%, programas de pós-graduação stricto sensu, como os cursos de mestrado – 10% dos participantes e doutorado – 2%, e temos ainda aqueles que cursaram um MBA na área de atuação – 2%. Todos estes cursos, independente do nível de complexidade, podem contribuir para a qualificação profissional, permitindo um olhar horizontal, crítico, reflexivo e propositivo que seja consoante aos princípios de direitos humanos e proteção social, que provoquem o adolescente a se reconhecer enquanto sujeito de direitos, com deveres a cumprir e como protagonista no cenário de luta por uma nova sociedade mais justa e igualitária.

Os movimentos independentes de trabalhadores que buscam nos espaços acadêmicos, momentos de estudos e de capacitação e o envolvimento de pesquisadores nas construções das normativas governamentais para as políticas públicas, estimulam a criação e o fortalecimento de parcerias que levem estudiosos

acadêmicos para fora dos muros da universidade para troca horizontal de saberes e vivências de qualificação profissional. O movimento inverso também é importante, quando os profissionais conseguem sair dos espaços de trabalho para mergulhar no ambiente acadêmico, sentindo a energia do cotidiano universitário e fazer dela, o desejo de renovar os aprendizados e construir novos saberes para o fazer profissional socioeducativo.

A partir destas considerações, perguntamos aos entrevistados quais os estímulos reflexivos que as formações de educação permanente têm proporcionado a eles, no sentido de verificar quais as direções de formação continuada, a socioeducação tem percorrido. As respostas variaram de formações tecnicistas, de base teórica rasa até momentos de construção de práticas que envolvam a posição política e ideologias contrárias ao conservadorismo e à perpetuação da minoridade.

*As capacitações continuam voltadas para a individualização do cometimento do ato infracional para o adolescente e família. Criminalizando de forma velada à pobreza. Criminalizando o estilo de vida do adolescente. Culpabilizando a família sem trazer reflexões mais abrangentes como a desigualdade social, por exemplo **(Relato 16)**.*

*Alguns servidores não entendem a medida, não entendem o ECA, o ECA é criminalizado pelos servidores **(Relato 17)**.*

*Mais técnica, cada um falando de sua experiência, verificando qual obteve melhor resultado **(Relato 18)**.*

*Técnica. O que se esperava, eram resultados e inclusão social dos alunos através de uma profissão **(Relato 19)**.*

Alguns participantes ainda alegaram a alternância de formações estritamente técnicas com momentos mais críticos, de trocas e de construção de novas possibilidades de trabalho profissional socioeducativo.

*Estimula o pensamento; bem como a prática mais técnica; visto que a atuação profissional deve estar e ser norteada pelo conhecimento **(Relato 20)**.*

*No presente caso, estimulou os dois por se tratar de tipos de formação diferenciados. Um seminário com uma direção mais crítica (apesar de muito focado no trabalho de um orientador formado em psicologia, mas que teve suas contribuições) e uma capacitação quanto a um sistema, bem prático e tecnicista **(Relato 21)**.*

*Proporciona um pensamento amplo ao adquirir novas habilidades e melhora no desempenho das nossas funções **(Relato 22)**.*

Busco um trabalho criativo, amplo, plural, de reflexão, que busque a construção de projeto de vida, análise autocrítica da sociedade e construção de possibilidades e potências em meio aos desafios (Relato 23).

Alguns relatos destacaram a importância de temas inovadores como a justiça restaurativa que vem proporcionando a construção de uma nova identidade para o atendimento socioeducativo e sua relação com a sociedade e o sistema de justiça. O destaque que se dá é que a proposta da justiça restaurativa se configura como uma nova modalidade de atendimento, com chances de sucesso, motivando os profissionais a se aprimorar nesta ação.

Sim. Hoje à justiça restaurativa é minha motivação para o trabalho. Um novo paradigma que espero que perdure e cresça (Relato 24).

Houve ainda a crítica a formações que visam somente o aprimoramento burocrático, para sistematização de relatórios, sistemas informativos e prontuários. A pessoa entrevistada destaca que nada adianta ter que preencher inúmeros instrumentais, se não há tempo hábil para o trabalho frente aos adolescentes. A entrevista apresenta que, exige-se muito trabalho burocrático, reservando pouco tempo para o real propósito profissional que é o atendimento ao adolescente e sua família.

Sinase? Sistema? RMA? Prontuário físico? E que horas mesmo nós vamos atender os usuários? É só do que parece viver a Assistência Social, pelo menos aqui. Números e mais números. Nós técnicos deveríamos sair de trás das máquinas e começar a focar mais nas pessoas. O povo bate nos servidores públicos muitas vezes pela falta de qualidade nos serviços. E tem muita razão. A política de AS tem que mudar. Pensamento crítico e com menos demagogia. Vejo muitas falas da Luta e contra o assistencialismo, na prática é só baboseira. Aqui nada funciona se não desse modo (Relato 25).

Pelos relatos dos profissionais entrevistados, observa-se a importância de uma educação continuada que não reproduza os moldes de uma educação bancária, opressora e subalternizada, de manutenção de desigualdades e das relações de subserviência. Em outras palavras, a educação permanente não pode se configurar em práticas opressivas e repressivas de legitimação da desumanização dos mais pobres (FREIRE, 2016), mas sim, uma educação permanente que possa instigar a criatividade dos trabalhadores, motivá-los para práticas pedagógicas emancipatórias, visando uma educação libertária, que humanize os adolescentes e os socioeducadores para relações mais éticas e respeitadas.

Para isso, todo planejamento de educação permanente deve ser elaborado de forma participativa e horizontal, envolvendo toda a equipe multiprofissional em sua construção. As demandas por formações continuadas devem partir dos interesses, angústias, inquietações e necessidades dos trabalhadores para a qualificação da ação socioeducativa cotidiana, destacando que a gestão também deve sempre se envolver em momentos de educação permanente, para modernizar e aprimorar as estratégias de gestão e de trato com os recursos humanos e o público em atendimento. Em outras palavras, a educação permanente deve direcionar a formação continuada de trabalhadores no sentido da politização e criticidade, inaugurando no sistema socioeducativo, intelectuais orgânicos que tenham condições de inibir processos de trabalho explorados, alienantes e subalternizados (GUERRA, 2011) e que possa eliminar gradativamente a perspectiva punitiva e dolorosa de assistência aos mais pobres (BOSCHETTI, 2016) que ainda perpassam na socioeducação e na leitura menorista que persiste em face dos adolescentes.

Por fim, um exemplo que ilustra o avanço da educação permanente no sistema socioeducativo é a criação em 2014, pela então Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, da Escola Nacional de Socioeducação (ENS) pela Portaria nº. 4, de 9 de janeiro de 2014.

A partir desta Portaria, a SDH elabora os parâmetros de gestão, metodológicos e curriculares que estruturaram a Escola Nacional, bem como o currículo para os cursos de educação permanente, o financiamento e a gestão da própria ENS. Esta tem dimensão nacional e objetiva oferecer educação continuada para todos os atores da socioeducação brasileira.

A ENS está alocada na Universidade de Brasília (UnB), em seu Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública (CEAG). A gestão tem como protagonista, um docente designado para a Escola, o CONANDA e o Fórum Nacional de Dirigentes de Entidades Executoras de Políticas de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (FONACRIAD). Os recursos financeiros para a ENS saíram do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNDCA) (ARRUDA, 2019).

Trazemos esta experiência nesta tese, considerando que a educação permanente pode ser um mecanismo de resistir aos processos alienantes formatados pela precarização do trabalho. Buscar conhecimentos, experiências e novas possibilidades podem transformar as medidas socioeducativas e oportunizar um

trabalho mais humanizado em face dos adolescentes, confrontando de forma contínua, reflexões críticas em um cotidiano contraditório que não efetiva os postulados do SINASE.

Figura 22 – Logotipo da ENS



Fonte: ENS, 2019, sem paginação.

A base fundante da ENS é a formação qualificada e permanente de recursos humanos que:

- Reconheça os direitos humanos como fundamento das relações sociais, compreendendo a educação em direitos humanos como estruturante na socioeducação e não apenas como fundamento jurídico.
- Compreenda as atitudes do (da) adolescente como síntese de um processo histórico e comunitário e que a violência e o cometimento de atos infracionais têm origem na vulnerabilidade proporcionada pela sociedade.
- Compreenda a relevância dos meios de comunicação na formação da opinião pública em relação aos adolescentes em conflito com a lei, ao SINASE e a imputabilidade penal de crianças e adolescentes.
- Fundamente-se na diversidade de abordagens pedagógicas e em práticas mediadoras das situações de conflito, dentre as quais podemos citar: cultura da não violência, práticas restaurativas, entre outras.

- Apreenda concepções filosóficas de humanidade, de mundo e de conhecimento para fundamentar a distinção entre a socioeducação e as práticas correcionais e repressivas (SDH, 2014, p. 4).

Para isso, segundo a SDH (2014, p. 7) e Arruda (2019), a ENS estrutura três núcleos de formação em socioeducação: Núcleo Básico: cursos de extensão de formação básica comum a todos os profissionais da socioeducação em âmbito nacional, com 160h; Núcleo Específico: cursos de extensão para formação em módulos focada em temas específicos da socioeducação com no mínimo de 40h; Núcleo de Especialização: formação em nível de pós-graduação lato sensu com 360h. Considera ainda a gestão da informação e da produção de conhecimento.

Quanto aos parâmetros curriculares, eles variam de acordo com o nível da formação que a ENS irá ofertar. A grosso modo, contempla processos de trabalho voltados à gestão, saúde, escolarização, justiça restaurativa, diversidade e instrumentais de trabalho socioeducativo. Contempla ainda a formação a partir de seis eixos temáticos: a especificidade da infância e adolescência na contemporaneidade, políticas públicas e socioeducação no Brasil, metodologia de atendimento, orientações pedagógicas, parâmetros de gestão da socioeducação e parâmetros de segurança no atendimento socioeducativo (SDH, 2014).

A primeira ação concreta da ENS foi a promoção e a conclusão do primeiro curso de pós-graduação lato sensu – Especialização em Políticas Públicas e Socioeducação, com duração de 14 meses, cujo objetivo geral foi o de “formar em nível de especialização profissionais da área de socioeducação, contribuindo para o desenvolvimento dos recursos humanos e do atendimento dos/as adolescentes, com base nos marcos legais da política socioeducativa” (ARRUDA, 2019, p. 18).

A especialização foi oferecida na modalidade de ensino à distância (EaD), sendo o Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA), a sala de aula virtual dos alunos. Foram 7 módulos de formação, sendo eles Módulo 1 – Políticas Públicas e Direitos da Criança e do Adolescente; Módulo 2 – Gestão do Sistema Socioeducativo; Módulo 3 – Fundamentos Éticos do Trabalho Socioeducativo; Módulo 4 – Fundamentos legais e teóricos da justiça juvenil; Módulo 5 – Redes de Proteção ao Adolescente em Conflito com a Lei; Módulo 6 – Pedagogia Socioeducativa; e Módulo 7 – Metodologia de Pesquisa e Intervenção (ARRUDA, 2019, p. 24-25). Este último módulo consistiu na elaboração e defesa de Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).

Segundo Arruda (2019), foram selecionados 650 cursistas de todo o país. Destes, 438 concluíram o curso com a defesa e aprovação do TCC. O aproveitamento geral entre alunos selecionados e concluintes foi de 67,3%. Os alunos foram distribuídos em grupos com 05 cursistas de acordo com a localização geográfica. Enquanto pesquisadora da área da socioeducação, tive a oportunidade de ser a professora orientadora de dois grupos de 8 cursistas do estado da Paraíba. As orientações e a construção do TCC se deram pelo AVA e por diálogos via *WhatsApp*.

Para uma formação em pós-graduação lato sensu, esta experiência se mostrou inovadora, pois exige uma capacidade de trabalho coletivo que deve envolver diálogos, consenso, disciplina, responsabilidade e alinhamento nos posicionamentos teóricos e políticos. O desafio foi grande, pois envolveu um trabalho coletivo de pessoas que não necessariamente se conheciam no mundo real, se encontravam geograficamente distantes, possuíam formações e experiências profissionais distintas, desafiando o trabalho científico e a construção do conhecimento por meio da coletividade. Por exemplo, as minhas turmas de orientandos eram compostas por Assistentes Sociais, Pedagogos, Administradores e Advogados.

Cada orientando elaborou um artigo com um tema específico e, por fim, cada professor orientador, organizou um produto final como uma coletânea de artigos que, até a conclusão desta tese, não foi publicada. As minhas turmas de orientandos realizaram a defesa pública dos seus trabalhos aos 30 de setembro de 2018.

Além das orientações, ainda tive a oportunidade de compor 10 bancas de defesa como arguidora de trabalhos de cursistas dos estados de Mato Grosso e Paraná. Todas as defesas foram realizadas via *Skype*.

Foi uma experiência rica, que permitiu expandir as reflexões acerca da socioeducação brasileira, permitindo revisões de percursos, novas leituras que muito acrescentaram na construção desta tese. Penso que a proposta da ENS é apenas o começo e não o fim de uma árdua luta pela socioeducação brasileira e pela qualificação profissional humanizadora, crítica, ética, política para um trabalho profissional socioeducativo que avance no debate sobre a proteção integral e que combata com fervor os fantasmas da irregularidade, da delinquência e da minoridade que ainda assombram o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Sistema Socioeducativo ao Adolescente.

4.4 Gestão da informação no Sistema Socioeducativo: avanços, desafios e importância para a produção do conhecimento

O avanço da tecnologia e o aperfeiçoamento dos recursos virtuais e computacionais proporcionam, nos últimos anos, mudanças significativas na gestão das políticas sociais. Novos sistemas e aplicativos vêm surgindo para renovar a concepção e as práticas de trabalho, gestão e acesso a dados e informações relacionados às políticas sociais, sejam em sua gestão, execução, financiamento ou controle social.

Sempre se debateu a importância da transparência e da socialização de dados informativos que subsidiem a qualificação das ações de defesa e garantia de direitos, como para o acesso no sentido de analisar o andamento destas ações a partir dos processos de monitoramento e avaliação. Porém, em nenhum outro momento da nossa história foi possível ampliar e democratizar o acesso à informação para os processos de controle social ou de construção do conhecimento.

Vivemos em uma nação, a qual 70 milhões de pessoas estão conectadas na internet, principalmente via celulares *smartphones* (LAVADO, 2019). Ao mesmo tempo, nos espaços de trabalho, a temos como recurso de trabalho, de busca por informação, como mecanismo de orientação e encaminhamento e para a qualificação do trabalho profissional.

Nesta direção, a concepção de gestão da informação ganha novos contornos e formatos, considerando a influência da tecnologia em seu processo de desenvolvimento. Estamos na era da Tecnologia da Informação⁹⁵ (TI), que otimiza, via recursos tecnológicos cada vez mais modernos, a construção de base de dados que auxiliam pessoas e organizações em suas atividades cotidianas. A TI exerce influências nos campos político, social, econômico e cultural e sua direção depende da sua concretização enquanto instrumento de manutenção da acumulação capitalista ou de proporcionar elementos que possam contribuir para a luta emancipatória dos trabalhadores.

Para Spinola (2013), a gestão da informação é antiga e sempre se voltou para a organização documental, visando manter em ordem aquilo que teria serventia

⁹⁵ Tecnologia de informação (ou simplesmente TI) é um conjunto de tecnologias utilizadas para o processamento e armazenamento de dados e comunicação entre pessoas e organizações. Com o uso de computadores, softwares, redes, internet e o envolvimento de profissionais especializados, a TI tem como objetivo fazer com que essas atividades sejam elaboradas de forma cada vez mais rápida, inteligente e segura (TECJUMP, 2018, sem paginação).

contínua, eliminando demais recursos. Com o passar o tempo, a produção e gerência de dados informativos via sistema de computadores foi modificando as concepções da gestão da informação, que viu, nos computadores e na internet, potenciais transformadores da elaboração e alimentação de base de dados.

A gestão da informação está fortemente associada à sociedade da informação, que é uma das inúmeras formas de conceituar as relações sociais em tempos de internet, o qual assumimos mais de um cotidiano – o real e o virtual. Veloso (2011) destaca a importância da TI no tempo atual, todavia, ele provoca a refletir as direções políticas que esta tecnologia vem percorrendo no sentido de promover espaços emancipatórios ou de poder dominante.

O autor destaca o poder da TI e, acrescentamos aqui, o poder da gestão da informação na correlação de forças que se configuram no cenário de antagonismos de classes e de interesses distintos entre classe dominante e trabalhadora, sendo o Estado, elemento central nesta mediação de interesses com inclinação aos pressupostos burgueses.

Veloso (2011) ainda desmistifica a ideia de que a tecnologia tem controle supremo sobre a vida humana. O autor destaca que a tecnologia se desenvolve por meio do trabalho, e ela sempre dependerá da força de trabalho humana para se manter viva e em plena modernização. O que acontece realmente, segundo o autor, é o uso social da tecnologia, que, no capitalismo, pende para os interesses dominantes.

Por este lado, a gestão da informação da política social no capitalismo pode ser uma grande aliada das demandas burguesas pelas constantes medidas de ajuste fiscal, redução de investimento na área social sob a justificativa dos dados informativos socializados pelos operadores das políticas sociais em sistemas informatizados projetados, de forma proposital, para apresentar somente dados necessários à manutenção da precarização dos direitos sociais. A gestão da informação sob a hegemonia dominante legítima, segundo os dados por ela apresentados, o desmantelamento das políticas sociais.

Veloso (2011), desta forma, fala em uma “revolução informacional”, que não se limita somente às transformações dos instrumentais e das técnicas de trabalho a partir da introdução da tecnologia. Ele vai mais além: “a dimensão efetivamente inovadora das novas tecnologias reside no seu entendimento como ‘potencialidade contraditória’, o que significa que a ‘revolução informacional’ teria a potencialidade de

auxiliar na construção de um novo modelo de sociedade; um modelo que existe potencialmente, e que, a depender do movimento histórico, poderia efetivar-se” (VELOSO, 2011, p. 54).

Neste contexto de “revolução informacional”, a gestão da informação pode protagonizar movimentos contra os desmontes das políticas sociais, fortalecendo as lutas e as tentativas de reverter este processo e qualificar as ações de defesa e garantia de direitos sociais. Como um recurso tecnológico teria esta capacidade? A partir do momento que reconhecemos a gestão da informação como um processo de organização, sistematização e acompanhamento de produção e socialização de dados, estamos controlando a tecnologia de modo a situá-la no campo de lutas sociais e das contradições determinadas pela ordem do capital.

Nas palavras de Spinola (2013, p. 21), “um sistema de informação gerencial é uma ferramenta para dar suporte às necessidades das funções de planejamento, controle, operação e tomada de decisão evidenciando suas atividades dentro e fora da instituição”. Conforme já analisamos nas seções anteriores, estas funções podem e devem se direcionar aos interesses da classe trabalhadora. Precisamos, para isso, compreender o domínio destes recursos, e fazer um uso social, ético e político para a defesa da igualdade, equidade e da justiça social.

Neste sentido, as discussões acerca da gestão da informação apresentam ainda as concepções de dado, informação e conhecimento, que são inerentes à produção, sistematização e socialização da informação. Carvalho (2010) apresenta o dado como algo bruto, matematicamente construído que demanda ser lapidado. A informação é um registro elaborado, que comporta sentidos e transmite uma mensagem entre pessoas, sociedades, organizações no interior de um contexto em certo momento histórico.

Sobre o conhecimento, Carvalho (2010) compreende como a informação refletida, a transformação de dados e informações em um produto que possui significado, sentido e interpretação para um grupo de pessoas e/ou um contexto histórico.

Ainda a respeito do conhecimento, “é quando o usuário acrescenta a ela sua própria sabedoria, suas implicações mais amplas, completando o processo de internalização (tácito) e externalização (explícito). A apropriação da informação deve ser vista como algo capaz de alterar de modo significativo a vida de um cidadão, já que a partir dela podem-se gerar novas informações” (CARVALHO, 2010, p. 48).

As conexões entre dado, informação e conhecimento estão diretamente interligadas à gestão da informação e se configuram a partir das mediações políticas, sociais, culturais e econômicas que perpassam as organizações públicas e privadas, disseminando elaborações que tanto alimentam os processos alienantes, quanto contribuem para a formação crítica e reflexiva das pessoas.

Sobre a gestão da informação, vamos direcioná-la ao debate do sistema socioeducativo, problematizando a sua necessidade em produção de dados e informações que ampliem o panorama acerca da socioeducação paulista e brasileira. Para isso, considerando que nem todos os dados e informações sobre a socioeducação são abertas ao público, vamos apresentar a importância da Lei Federal nº. 12.527/2011 na democratização do acesso à informação.

Após a apresentação da Lei de Acesso à Informação (LAI), vamos analisar os principais sistemas de informação que alocam as bases de dados acerca da socioeducação brasileira. Em âmbito nacional, apresentaremos o SIPIA, que é o Sistema de Informação para a Infância e Adolescência do Governo Federal, com destaque ao módulo SINASE; o Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei, do Conselho Nacional de Justiça; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), do Ministério da Cidadania, enfatizando as bases de dados que apresentam informações acerca da socioeducação – Relatórios de Informações Sociais e Censo SUAS.

No estado de São Paulo, apresentaremos o Portal CASA, da Fundação CASA e o Sistema MSE Web, da Secretaria de Desenvolvimento Social (sistema de medidas socioeducativas do estado), lançado em 2016. Apresentados os principais sistemas, analisaremos e problematizaremos a gestão da informação socioeducativa na potencialização do trabalho socioeducativo com adolescentes e enquanto contribuições para a pesquisa científica nesta área.

Começamos pela Lei de Acesso à Informação. Ela emergente em 2011 para regulamentar os dispositivos da Constituição de 1988 que tratam do acesso às informações governamentais das três esferas de governo. A Lei é aplicada à todas as instâncias públicas governamentais e se estende às OSCs quando da transparência sobre recebimento de recursos públicos oriundos das Parcerias Público-Privadas (BRASIL, 2011).

A LAI apresenta cinco diretrizes que norteiam a sua materialização. A principal delas, segundo Nóbrega (2016), é a afirmação do dever de publicidade a

partir das socializações de informação pelo poder público, garantindo à exceção por meio de sigilo quando necessário. Quanto às demais, divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; e desenvolvimento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Para Nóbrega (2016), a partir da LAI, houve um aumento de informações acessíveis para a população, aprimorou-se as práticas de transparência, estabeleceu-se mecanismos para solicitações de informações por vários órgãos públicos, cidades e estados regulamentaram suas próprias leis de acesso à informação, as respostas bem-sucedidas dos pedidos de informação melhoraram, o acesso à informação garantiu novas fontes de checagem para trabalhos jornalísticos e o acesso da sociedade enquanto controle social também se elevou.

Ao mesmo tempo que a LAI trouxe avanços no acesso à informação, desafios ainda precisam ser superados.

No entanto, ainda temos um longo caminho a percorrer antes de atingirmos a plena efetivação do direito à informação no Brasil. A implementação da LAI tem sido um processo difícil e lento: esta foi uma lei que veio para consolidar a construção de uma cultura de transparência e criar práticas que não eram adotadas pela maior parte da administração pública. Isso posto, compreensivelmente, ainda vemos falhas e lacunas na implementação da LAI (NÓBREGA, 2016, p. 8).

A autora destaca, dentre os desafios, implementar a lei de acordo com a heterogeneidade dos órgãos públicos, considerando as instâncias e níveis de governo. A esfera federal é a que mais tem desenvolvido a aplicação da LAI. Estados e municípios ainda possuem dificuldades; elaborar sítios eletrônicos para pedidos de informação; garantia de sigilo do requerente da informação; desmistificar o sentido do sigilo para o deferimento ou indeferimento do pedido de informação; e qualificar a dimensão das respostas de acordo com as solicitações.

Sobre o sigilo das informações, a Lei destaca no parágrafo único do Artigo 21, que não poderá ser negado o acesso à informação e documento referentes às violações de direitos humanos praticadas por agentes públicos ou à mando de autoridades públicas. Contempla-se ainda a premissa da transparência, da proteção de informações garantindo sua integridade, autenticidade, disponibilidade e proteção em casos de sigilo e restrição (BRASIL, 2011).

Quanto às restrições, a proibição de divulgação de informações se direciona a colocar em risco a defesa e soberania nacionais, oferta de risco à estabilidade financeira, que coloque em risco operações das Forças Armadas, que prejudique a prática de pesquisas e de desenvolvimento científico, que arrisque a vida de autoridades e suas famílias e que comprometa ações de investigação. Após alguns prazos, as informações mantidas em sigilo passam a ser de acesso público (BRASIL, 2011).

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada. § 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no **caput**, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes: I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos; II - secreta: 15 (quinze) anos; e III - reservada: 5 (cinco) anos (BRASIL, 2011, sem paginação).

Sobre a solicitação, o cidadão deve realizar o pedido ao órgão correspondente, via sistema de solicitação de informação, e-mail ou outro mecanismo eletrônico. Negada a solicitação, a pessoa requerente pode impetrar um recurso para entender os motivos do indeferimento.

A LAI trouxe um aprimoramento no acesso à informação a respeito da socioeducação, mas ainda existem desafios à frente, como veremos na apresentação e discussão dos sistemas informativos que selecionamos para esta pesquisa. Mesmo considerando as informações do adolescente autor de ato infracional como sigilo e segredo de justiça em decorrência de sua idade e situação processual, o acesso à informação não deixa de ser um recurso para aprimorar políticas de atendimento e pesquisa científicas voltadas aos adolescentes e às medidas socioeducativas. Como analisado, o acesso à informação no sistema socioeducativo ainda apresenta lacunas.

Neste sentido, emergiram no cenário nacional, a partir de órgãos gestores, executores e de controle social de políticas públicas para a infância e adolescência, sistemas informatizados para a gestão da informação. Os poderes executivos das esferas federal e estadual, bem como o poder judiciário tem protagonizado estes espaços, criando e aprimorando seus sistemas informativos para o acesso público à informação.

O sistema da informação para infância e adolescência tem como pressupostos o Estatuto da Criança e do Adolescente, que versa sobre o

monitoramento, avaliação e produção de informação a respeito das políticas públicas para crianças e adolescentes, visando fortalecer a gestão e o atendimento.

Os Sistemas de Informação (SI) têm um papel estratégico no planejamento nos três níveis: federal, estadual e municipal. São instrumentos capazes de captar, organizar e analisar dados para planejar as ações da socioeducação, analisar o impacto, eficácia e eficiência das ações executadas e contribuir para a produção de conhecimento, em especial quando envolvem as três esferas de governo (SILVA, 2019b, p. 8)

Esta proposta foi reafirmada pelo Programa Nacional de Direitos Humanos, de 2002 que entendeu a necessidade de um sistema nacional de informações acerca da promoção e violação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes (OLIVEIRA; CRAVEIRO, 2019), visando alcançar a partir das Tecnologias de Informação, a descentralização do monitoramento da assistência à infância e adolescência, ao mesmo tempo em que a produção de dados e informações teriam a gerência do governo federal.

As autoras citadas destacam que em 1998, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, do Ministério da Justiça cria o SIPIA enquanto Sistema Nacional de informações sobre a infância e adolescência, todavia, os desafios para nacionalizar o acesso ao sistema e ampliar a sua cobertura se mostraram desafiadoras, e ainda são.

Em relação ao sistema socioeducativo, os desafios eram ainda maiores, tendo em vista que não havia nenhum sistema informativo em nível nacional que tratasse da produção de dados e informações sobre as medidas socioeducativas. A escassa ou mesmo a ausência de dados sobre a socioeducação limita a potencialidade das ações sobre os adolescentes autores de ato infracional (SILVA, 2019b).

Com a inauguração das diretrizes do SINASE pelo CONANDA em 2006, a proposta do monitoramento, fiscalização e avaliação do sistema socioeducativo foi fortalecida com os objetivos de produzir conhecimento acerca dos processos de gestão e trabalho das unidades socioeducativas, avaliar a implementação de programas de atendimento, fornecer espaço de alimentação de dados para o poder público acerca dos programas de atendimento, contribuir com a tomada de decisões na gestão e trabalho socioeducativos, controlar as atividades e resultados, socializar os produtos de avaliação e monitoramento entre os atores do SGD de todo o país e

prover informações diversas que contribuam com o atendimento socioeducativo ao adolescente (CONANDA, 2006).

As diretrizes do SINASE criaram a primeira versão do SIPIA voltado ao sistema socioeducativo, o SIPIA INFOINFRA que, mais tarde se tornaria o SIPIA SINASE, um importante instrumento de gestão da informação da socioeducação em todo território nacional.

O sistema INFOINFRA registrará as seguintes informações: dados das condições socioeconômicas do adolescente; (renda, arranjo familiar, número de dependentes da família, número de cômodos, nível de escolaridade dos responsáveis); processos de apuração de ato infracional; execução de medidas; aplicação das medidas; acompanhamento das medidas aplicadas (socioeducativas e protetiva); avaliação das entidades e programas de atendimento; cadastramento de técnicos e orientadores responsáveis pelos adolescentes; e acompanhamentos da execução das medidas (CONANDA, 2006, p. 79).

Desde a emergência do SIPIA INFOINFRA observa-se que informações como gênero, faixa etária, raça/etnia não apareceram no sistema. Atualmente estas informações constam no sistema, mas, a partir da análise dos dados nas seções anteriores, existem dificuldades de socializar todas elas para uma reflexão mais profunda acerca dos adolescentes, do ato infracional, do sistema socioeducativo e do SGD de forma geral. De acordo com Oliveira e Craveiro (2019) para cada tipo de serviço e profissional, existe um perfil de acesso com as possibilidades de alimentação do sistema.

Para além das diretrizes do SINASE de 2006, a Lei do SINASE também é enfática ao reafirmar a instituição e manutenção do SIPIA e de um Sistema de Atendimento ao Adolescente (BRASIL, 2012). Para Silva (2019b), articular e potencializar sistemas informativos desconexos em um sistema nacional de informações socioeducativas poderá contribuir com o acompanhamento e avaliação da efetivação da Lei 12.594/2012.

A partir deste panorama, Oliveira e Craveiro (2019) destacam que, a proposta do SIPIA SINASE era a de envolver todos os atores vinculados aos adolescentes autores de ato infracional na alimentação do sistema – delegacias, Ministério Público, Poder Judiciário, CREAS e unidades de atendimento socioeducativo. Todavia, o preenchimento do sistema ainda se concentra nas

unidades de atendimento, distanciando os demais órgãos do compromisso com a gestão da informação socioeducativa (OLIVEIRA; CRAVEIRO, 2019).

Destaca-se que, o tanto o SIPIA CT, voltado aos Conselhos Tutelares, quanto o SIPIA SINASE são sistemas cuja atualização com a inserção de dados é condição obrigatória de todas as esferas de governo, garantindo o cumprimento legal de construção de ambientes e canais de produção de informação a partir dos processos de monitoramento, fiscalização e avaliação do atendimento à criança e ao adolescente, e neste caso, do atendimento ao adolescente autor de ato infracional e em cumprimento de medida socioeducativa.

A diferença entre o SIPIA CT e o SIPIA SINASE é que o primeiro está direcionado ao registro de informações acerca das várias formas de violação de direitos à criança e ao adolescente e o segundo produz dados acerca do atendimento socioeducativo ao adolescente. A partir da alimentação dos Sistemas, é possível gerar relatórios informativos que devem subsidiar as ações de todo o SGD de cada município. Contudo, o acesso ao público ainda não é democratizado. Enquanto o SIPIA CT possui *links* para gerar relatórios e boletins estatísticos, o SIPIA SINASE ainda não possui esta ferramenta.

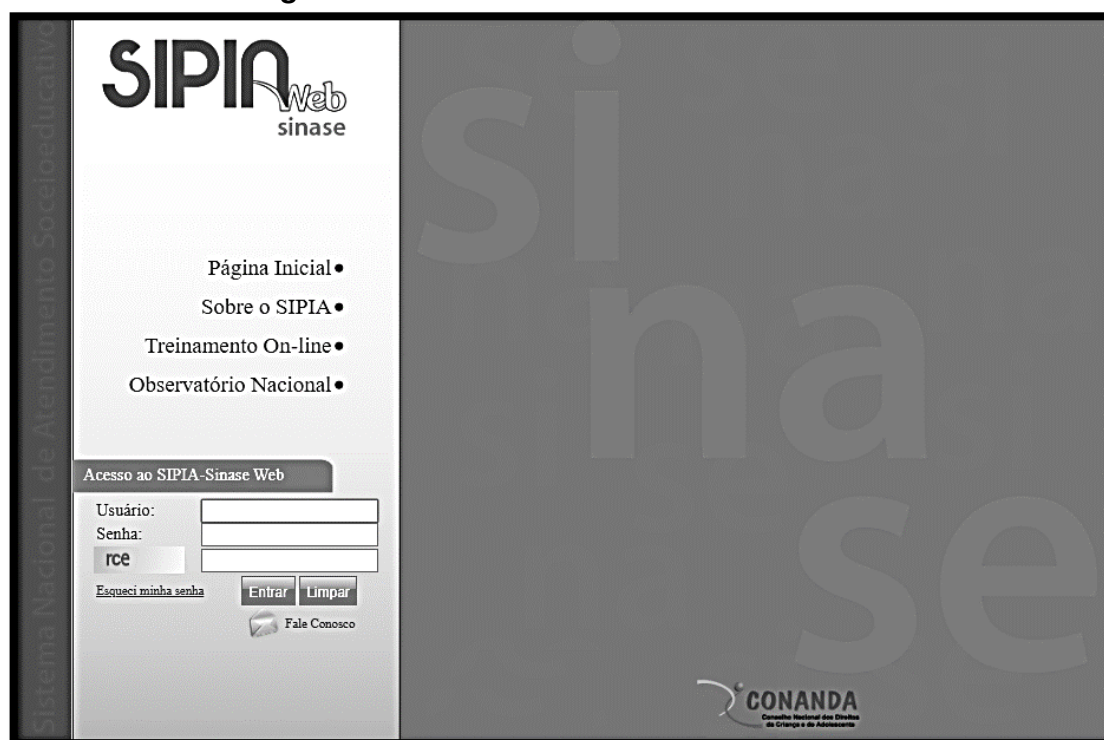
Figura 23 – Portal SIPIA – Módulo Conselhos Tutelares

Fonte: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Print Screen* de Anabella Pavão da Silva, 2019.

O acesso ao sistema é restrito, conseguindo-o apenas por *login* e senha. Quando se clica no ícone “solicitar acesso”, o requerente deve preencher uma série de informações, inclusive comprovando designação e órgão de atuação que seja consoante ao uso do sistema. Por outro lado, a aba de informações complementares permite algumas consultas públicas sem demandar pedido de solicitação de informações.

Reparem que esta versão do sistema, que é a mais atualizada, não possui o campo “fale conosco”, onde seria possível, mediante a Lei de Acesso à Informação, solicitar dados que possam não estar publicizados nas informações complementares. Ao mesmo tempo, considerando que o sistema é operacionalizado nos municípios, temos a estratégia de recorrer aos seus responsáveis, por vias formais, solicitando dados que possam ser necessários ao trabalho profissional ou à construção de conhecimento. Quanto ao SIPIA SINASE, temos a seguinte situação.

Figura 24 – Portal SIPIA – Módulo SINASE



Fonte: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Print Screen* de Anabella Pavão da Silva, 2019.

O SIPIA SINASE apresenta alguns links de acesso, mas nada sobre consulta pública a respeito de dados a respeito de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, resguardados o sigilo e o segredo de justiça. Na página inicial não consta nenhuma informação de relevância, o link de treinamento *on-line* exige

dados de *login* e senha e o link do Observatório Nacional está indisponível há meses e, até o fechamento desta tese, ele ainda se encontra da mesma forma.

O acesso ao Sistema segue as mesmas exigências do SIPIA CT, porém, este apresenta o *link* “fale conosco” para maiores informações. A questão alvo de crítica é a não resposta dos responsáveis pelo Sistema em âmbito nacional. Em 2017, a presente pesquisadora encaminhou uma mensagem por este *link* solicitando informações diversas acerca da socioeducação. Não recebemos e-mail de confirmação de recebimento da mensagem, tampouco cópia da mensagem enviada por e-mail, a resposta desejada nunca chegou.

Silva (2019b) destaca que somente 14 estados da federação utilizam o SIPIA para o preenchimento das informações das medidas em meio fechado. Dos 13 estados restantes, 8 possuem sistemas de informação próprios e 05 ainda não possuem sistemas de informação estruturados para atender a gestão da informação da socioeducação. Dentre as medidas urgentes levantadas pela referida autora, a articulação dos dados das medidas em meio aberto e fechado a partir do SIPIA é a que necessita de atenção, visando construir uma rede articulada de informações que possam contemplar uma análise macro e total de todo o Sistema Nacional Socioeducativo, retratando de forma fidedigna e integral o cenário das medidas socioeducativas em todo o Brasil.

Considera-se importante ao SIPIA reformular os seus sistemas, abrindo espaços para consulta pública ou um canal oficial de solicitação de informações pelos cidadãos a partir dos pressupostos da Lei de Acesso à Informação. Como o SIPIA é um dos instrumentos de maior importância na gestão da informação à criança e ao adolescente, faz-se necessária medidas de democratização de dados informativos a partir de sua publicidade, contribuindo com o trabalho de profissionais, controle social popular e institucional e ainda, com a pesquisa científica.

Seguindo as exposições, caminhamos para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que é a responsável pelas medidas em meio aberto. No que se refere à gestão da informação, o SUAS dispõe de um Sistema de Informação responsável pela comunicação e produção de dados voltados à gestão e execução da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em todo o território brasileiro e de um Sistema de Informação voltado à avaliação e gestão das informações. Estes sistemas têm como premissa, alcançar a qualidade e potencializar o SUAS em todo o país, construindo e consolidando:

[...] um sistema descentralizado e participativo nos moldes de um sistema único e unificador dessa política em todo o território nacional. Esse campo conceitual e operacional, inédito na política de assistência social, foi adensado como instrumento de gestão com vistas à consolidação das inovações ensejadas nas estruturas de gestão, articulação e pactuação da política. Efetivamente, vem sendo incorporado para oportunizar, favorecer e influir de maneira positiva nas responsabilidades e co-responsabilidades para a implementação do direito à assistência social (TAPAJÓS, 2007, p. 71).

O primeiro Sistema apresentado compreende no Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Rede SUAS). A Rede SUAS é gerida pela Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (antiga Secretaria Nacional de Assistência Social). Criada em 2007 a partir das prerrogativas da PNAS de 2004, a Rede é um instrumento de gestão, organizando a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados. Com isso, dá suporte à operação, financiamento e controle social do SUAS e garante transparência à gestão da informação.

A Rede SUAS é composta por ferramentas que realizam registro e divulgação de dados sobre recursos repassados; acompanhamento e processamento de informações sobre programas, serviços e benefícios socioassistenciais; gerenciamento de convênios; suporte à gestão orçamentária; entre outras ações relacionadas à gestão da informação do SUAS (TAPAJÓS; RODRIGUES, 2007).

Figura 25 – Logotipo da Rede SUAS



Fonte: Tapajós; Rodrigues, 2007, capa.

A Rede SUAS é um sistema complexo, composto de vários outros sistemas divididos em produção de informação e acompanhamento. Dentre os vários sistemas, destacamos o Sistema de Registro Mensal de Atividades (RMA), o qual, todos os

trabalhadores de todos os serviços, programas e projetos socioassistenciais devem preenche-lo de modo a produzir dados que avaliarão a gestão e execução do serviço; destacamos ainda o Prontuário Eletrônico, cujo objetivo é modernizar o registro de atendimentos a partir de um sistema que não se limita ao acesso municipal, permitindo o acompanhamento do governo federal – pasta do SUAS.

Destacamos estes dois sistemas – o RMA e o Prontuário Eletrônico, por apresentarem relação direta à produção de dados das medidas socioeducativas em meio aberto de LA e PSC.

A Rede SUAS contém ainda um *link* de acesso público para acompanhar informações diversas como transferência de recursos aos municípios, cadastro das Organizações da Sociedade Civil de Assistência Social. O acesso ainda leva a *links* de dados abertos geridos e avaliados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), que otimiza e complementa a produção de informação e conhecimento a partir da relação integrada e articulada com a Rede SUAS.

Sobre a SAGI, ela foi criada em 2004 juntamente com a instituição do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁹⁶ (MDS) durante o governo Lula. Ferrarezi, Jannuzzi e Montagner (2016) destacam que não existia até o referido ano, uma política pública de acompanhamento, fiscalização e gestão da informação sobre as ações de desenvolvimento social e combate à fome. Na época, a política de assistência social estava começando a se constituir enquanto sistema único, descentralizado e participativo.

Então, a partir das experiências das políticas de saúde e educação, o MDS estrutura uma secretaria que iria revolucionar a produção de dados, informações e conhecimento no campo da assistência social. A partir da SAGI é possível acessar estudos técnicos, dados brutos e informações referentes à gestão e às ações de assistência social e atividades correlacionadas em todas as suas dimensões.

A criação da SAGI, por si só, revela a importância que os formuladores da política de desenvolvimento social atribuíam à informação qualificada em nível estratégico e gerencial. A intenção já estava traduzida no próprio decreto de criação que delegou à secretaria, entre outras, a “promoção da capacidade de pensamento e formulação estratégicos, incluindo-se desenvolvimento de sistemas de identificação de populações e áreas vulneráveis, acompanhamento, avaliação e divulgação de

⁹⁶ Atualmente Ministério da Cidadania.

resultados e do desempenho organizacional” (FERRAREZI; JANNUZZI; MONTAGNER, 2016, p. 19). Para isso, destacamos as competências da SAGI:

Desenvolver e implementar instrumentos de avaliação e monitoramento das políticas e programas referentes ao desenvolvimento social e combate à fome; Elaborar, propor, coordenar e apoiar a implementação de planos, programas, projetos e ações de desenvolvimento social e combate à fome; Promover a gestão do conhecimento, o diálogo de políticas e a cooperação técnica em gestão pública de forma articulada com órgãos, entidades, poderes e esferas federativas e outros países (FERRAREZI; JANNUZZI; MONTAGNER, 2016, p. 20).

O processo de potencialidade da SAGI se elevou gradativamente. Os referidos autores destacam que, foi um longo processo de negociação e construção de diálogos internos que permitiu à SAGI ampliar a dimensão do monitoramento, da fiscalização e do acompanhamento das ações de desenvolvimento social. Os sistemas informatizados somente se ampliaram a partir de 2007. Entre 2004 a 2007, a SAGI passou pelo processo de organização para a iniciar as atividades, como organização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), contratação de profissionais especializados na área, assessoria técnica, enfim, foram 3 anos de estruturação mínima para iniciar oficialmente em 2007 as atividades desta Secretaria.

Com a SAGI a todo vapor, além da produção de dados e informações sobre o desenvolvimento social e combate à fome, foi possível ampliar o debate democrático sobre a qualificação do SUAS e de suas ações integradas, estendendo ainda estes produtos para o campo acadêmico, abrindo canais para coleta de dados para as pesquisas sobre políticas sociais e seus segmentos.

À medida que a SAGI aumenta seu repertório de ferramentas e promove a gestão da informação com dados, pesquisas e indicadores disponibilizados à sociedade, o debate público torna-se mais qualificado e fortalece as ações de gestão da política (um dos fatores que explicam os resultados positivos dos programas sociais). Dentre essas ações, estão o monitoramento da implementação das ações, dimensionamento do público destinatário dos programas, identificação de lacunas de cobertura das diferentes dimensões da pobreza, identificação de subcadastro, etc. (FERRAREZI; JANNUZZI; MONTAGNER, 2016, p. 21).

O acesso público aos dados também contribuiu com o aprimoramento da gestão e do trabalho nos territórios, como também fortaleceu o controle social do SUAS. O desafio que nos compete é saber usar estes recursos tecnológicos, de modo a coletar dados informativos que possam ser proveitosos para os processos de

trabalho e, além disso, ter disposição e compromisso profissional em incluir as TICs no cotidiano profissional como novos instrumentos de ação que podem fortalecer ainda, a instrumentalidade do trabalho profissional.

A SAGI trabalha com quatro eixos para acesso aos dados e informações: Cidadão; Técnico e Pesquisador; Gestor Estadual e Municipal; e Servidores do Ministério da Cidadania. Em cada eixo, seleciona-se a ferramenta desejada, organiza por filtro as informações que se deseja acessar para obter os dados pesquisados. Nos eixos de gestores e servidores, as ferramentas são acessadas por *login* e senha e nos demais, todo o acesso é livre, não precisando de cadastro prévio.

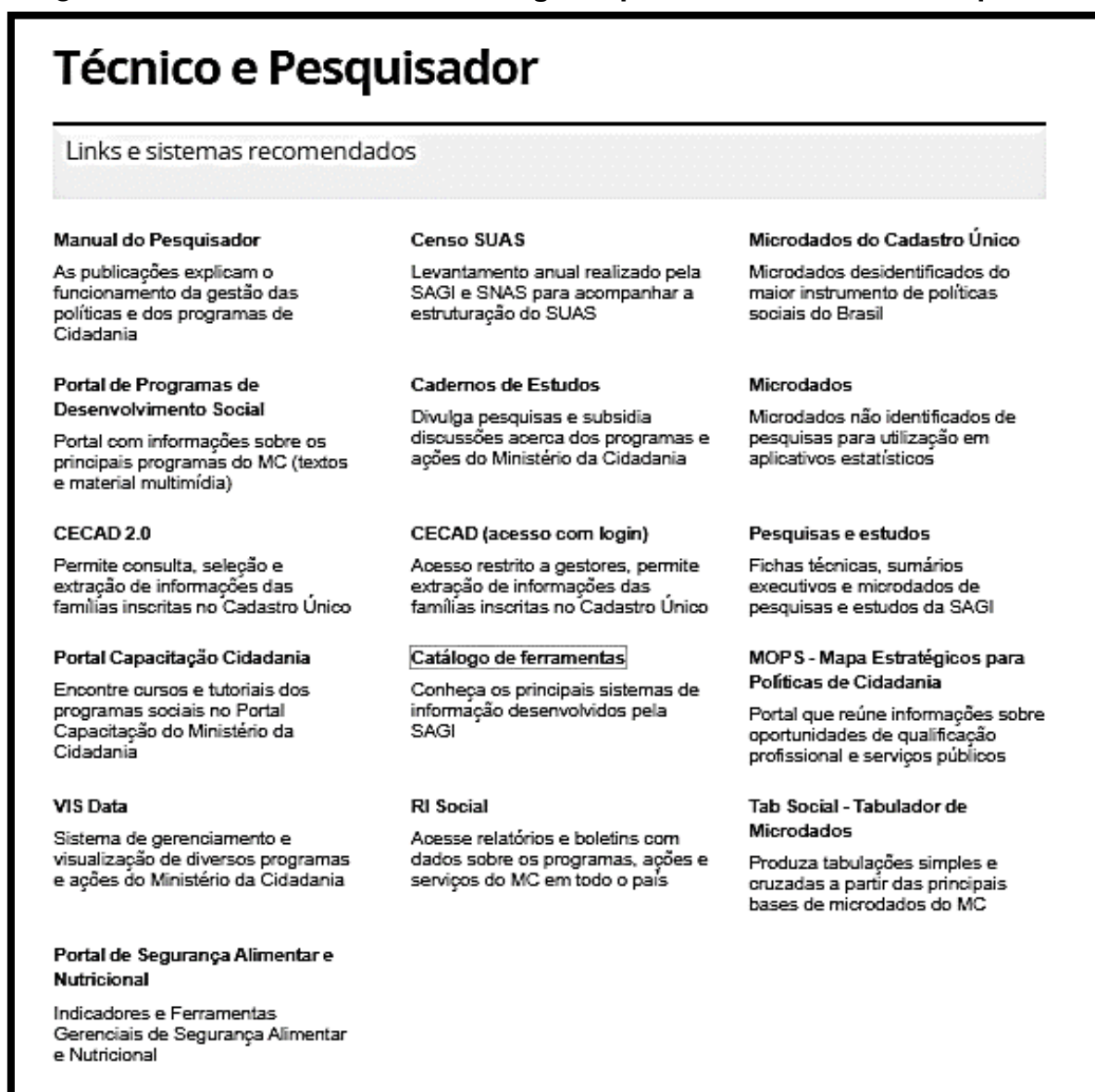
Vejamos alguns exemplos, a partir das figuras 25 e 26.

Figura 26 – Portal SAGI – aba “navegue aqui” – eixo Cidadão

Cidadão		
Links recomendados		
CECAD 2.0 Permite consulta, seleção e extração de informações das famílias inscritas no Cadastro Único	Consulta Cidadão Site que permite verificar se a pessoa está cadastrada no Cadastro Único	MOPS Reúne e organiza informações sobre inclusão produtiva, oportunidades e serviços públicos
VIS Data Sistema de gerenciamento e visualização de diversos programas e ações do Ministério da Cidadania	Pesquisas e estudos Fichas técnicas, sumários executivos e microdados de pesquisas e estudos da SAGI	Cadernos de Estudos Divulga pesquisas e subsidia discussões acerca dos programas e ações do Ministério da Cidadania
Portal Capacitação Cidadania Encontre cursos e tutoriais dos programas sociais no Portal Capacitação do Ministério da Cidadania	Portal Bolsa Família no seu Município Apresenta informações e análise sobre o Programa Bolsa Família nos municípios brasileiros	Censo SUAS Levantamento anual realizado pela SAGI e SNAS para acompanhar a estruturação do SUAS
RI Social Acesse relatórios e boletins com dados sobre os programas, ações e serviços do MC em todo o país	Tab Social - Tabulador de Microdados Produza tabulações simples e cruzadas a partir das principais bases de microdados do MC	

Fonte: Ministério da Cidadania. *Print Screen* de Anabella Pavão da Silva, 2019.

Figura 27 – Portal SAGI – aba “navegue aqui” – eixo Técnico e Pesquisador



Fonte: Ministério da Cidadania. *Print Screen* de Anabella Pavão da Silva, 2019.

As ferramentas disponíveis pela SAGI são classificadas em quatro grupos: Ferramentas para Coleta, Integração e Visualização de Dados; Instrumentos e Indicadores de Monitoramento; Avaliação, Capacitação e Disseminação; e Ferramenta de Gestão Interna da SAGI, contemplando, dentre outras, bases de microdados, relatório de informações sociais, cadernos de orientação técnica, estudos e pesquisas, cursos de aprimoramento à distância, informações sobre o Cadastro Único e das famílias cadastradas, Programa Bolsa Família, visualização e dados dos programas do Ministério da Cidadania, segurança alimentar e nutricional, dentre outras. Caso alguma pessoa precise de informações que não constam em nenhuma

ferramenta, existe o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), cujo *link* se encontra no próprio sítio do Ministério da Cidadania, na aba à esquerda do portal chamada “acesso à informação”.

É importante lembrar que, em relação às medidas socioeducativas em meio aberto, o órgão público responsável é o Ministério da Cidadania, atualmente responsável pelo SUAS. Dessa forma, além do SIPIA SINASE, o acesso à informação gerenciado pela SAGI permite, em algumas ferramentas, a busca de dados sobre o atendimento socioeducativo em LA e PSC. São elas: O Relatório de Informações Sociais (RI Social) e o Censo SUAS.

Quanto ao RI Social, as informações acerca das medidas em meio aberto são mais restritas. Podem ser acessadas em nível de país, estado ou município e contempla os repasses de recursos do cofinanciamento federal, capacidade de atendimento e quantitativo de coletivos de adolescentes financiados pela União. Apresenta ainda os municípios com recursos suspensos ou bloqueados por descumprimento de condicionalidades para a continuidade dos repasses. Reparem que são informações gerais, que, inclusive contribuíram para as análises realizadas nesta pesquisa.

Sobre o Censo SUAS, ele faz parte das ações de vigilância socioassistencial e foi implementado em 2007. A partir daí vem coletando dados via formulário eletrônico sobre a política de assistência social nas três esferas de governo. É regulamentado por decreto e corresponde a um monitoramento amplo e complexo, que coleta dados para produção de informação que possa qualificar a gestão do SUAS, ampliar ou reduzir o financiamento a depender dos resultados, identificar avanços e desafios da gestão e do trabalho no SUAS e garantir transparência no uso de recursos públicos (MDS, 2015).

Os dados da socioeducação no Censo SUAS estão alocados no produto referente aos serviços e atendimentos ofertados pelos CREAS, que é a unidade pública responsável pelas medidas em meio aberto. Não aparece nos resultados nacionais, os atendimentos em meio aberto executados pelas Organizações da Sociedade Civil. É preciso que o Censo SUAS dê visibilidade ao atendimento em meio aberto realizado por meio das Parcerias Público-Privadas.

No Censo SUAS CREAS os dados são direcionados ao atendimento, não contemplando o perfil dos adolescentes atendidos. Constam dados sobre as unidades que ofertam ou não o atendimento, relação das medidas com o PAEFI – trabalho com

famílias, quantas famílias atendidas, quantos adolescentes atendidos, registro de atendimentos, construção do PIA, acompanhamento dos egressos, encaminhamentos, dentre outras informações.

Observem que, tanto o RI Social quanto o Censo SUAS trabalham com a produção de dados voltados aos processos de trabalho pelo viés burocrático. É a busca por números que atestem a carga de trabalho das unidades de atendimento e das equipes profissionais. Além destes dados, busca-se ainda traçar um retrato sobre as condições materiais e estruturais de atendimento, como quantidade de computadores, acesso à internet, infraestrutura. Todavia, informações como o perfil completo dos adolescentes e as condições de trabalho voltadas ao salário, carga horária, quantitativo de atendimentos por trabalhador, adoecimento, absenteísmo ou educação permanente ainda não aparecem nesta base de dados, demandando com urgência, serem consideradas no mapeamento e acompanhamento das ações da assistência social.

Destaca-se que o Censo SUAS contribuiu com esta pesquisa. Fizemos uso de vários dados referentes à socioeducação, considerando a última publicação que é de 2018. Em 2019, o prazo de envio de informações sobre os serviços, programas, projetos, benefícios e controle social pelos conselhos se encerrou em novembro.

Já as medidas de privação de liberdade são referenciadas pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH), pois, mesmo sendo de execução estadual, o governo federal precisa respaldar técnica e financeiramente as medidas em meio fechado, compromisso que ainda não é consolidado, segundo relatório do CNMP (2019) analisado nesta tese.

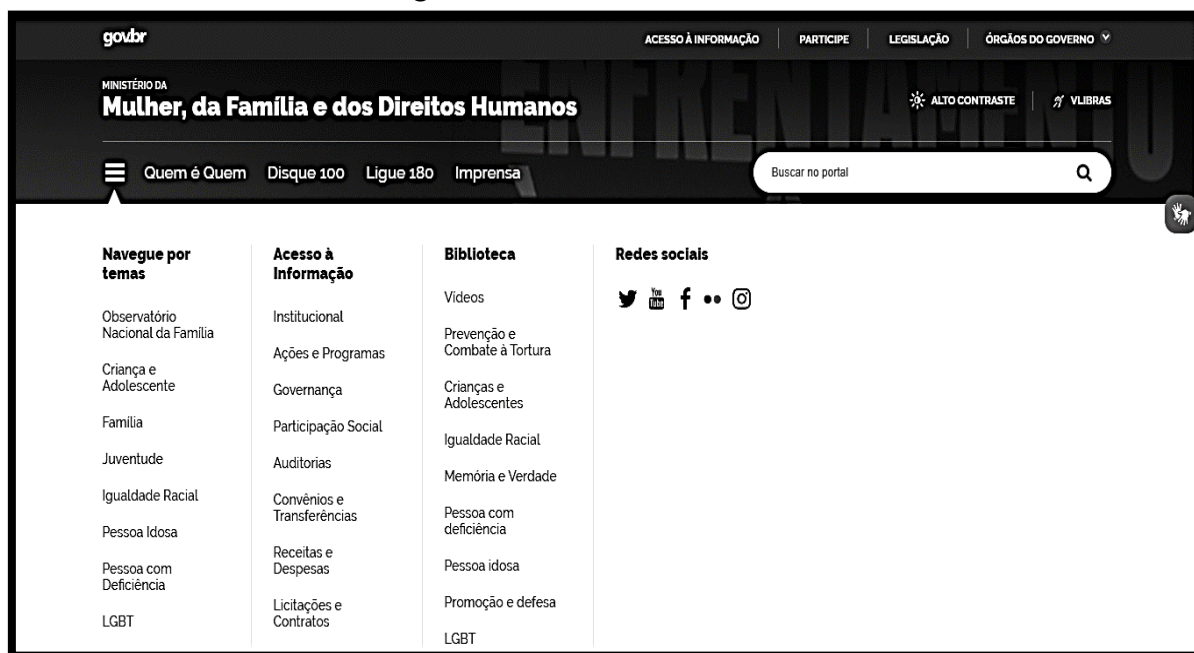
Consultando o sítio eletrônico do MMFDH, na aba de “acesso à informação”, não há dados, informações, relatórios ou demais documentos disponíveis acerca das medidas socioeducativas em qualquer circunstância. O tema somente aparece em notícias, como as que referenciamos nos capítulos deste estudo.

Mesmo na aba “biblioteca”, onde é possível acessar publicações sobre temas diversos, quando acessamos o *link* “crianças e adolescentes” não encontramos nenhuma publicação que diz respeito às medidas socioeducativas. Por outro lado, o Ministério possui a Revista Científica de Direitos Humanos, com possibilidades de submissão de artigos na área de atuação do Ministério.

Todavia, enfrentamos desafios gigantescos com relação à esta pauta, dentre outras. Mesmo com um periódico governamental sobre Direitos Humanos, nos

preocupa o atual alinhamento ultraconservador, cristão e antiminorias sociais do governo Bolsonaro que, juntamente com Damares Alves (Ministra do MMFDH) e demais ministros de outras pastas vêm disseminando o retrocesso e a intolerância frente as políticas sociais e aos direitos de cidadania. Sobre o acesso à informação, o sítio eletrônico se apresenta da seguinte forma:

Figura 28 – Portal do MMFDH



Fonte: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. *Print Screen* de Anabella Pavão da Silva, 2019.

Considera-se importante que o referido Ministério passe a enfatizar com maior propriedade as questões relacionadas ao sistema socioeducativo em meio fechado, socializando dados, informações, documentos, relatórios, pesquisas e publicações que versem sobre os programas de meio fechado, construindo e consolidando uma base de dados rica e atualizada acerca das medidas de internação e semiliberdade, qualificando assim, a gestão da informação socioeducativa. Esta gestão pode e deve estar articulada aos demais sistemas de informação, como o SIPIA, a SAGI e ainda, os sistemas estaduais e municipais de atendimento socioeducativo. Esta articulação intergovernamental fortaleceria, inclusive, o acompanhamento e a socialização da gestão e do trabalho na socioeducação.

Mesmo com a indisponibilidade de dados, o portal do MMFDH apresenta o *link* do SIC para solicitação de dados, informações ou esclarecimento de dúvidas. Como se trata de órgãos governamentais, o *link* encaminha a pessoa para o portal do

E-SIC, da Corregedoria Geral da União (CGU), lá é possível requerer informações diversas em todas as áreas da União. É possível ainda gerar relatórios com dados estatísticos sobre as solicitações realizadas pelos cidadãos em qualquer órgão do governo federal (CGU, 2019).

Caminhando para o último sistema nacional selecionado para pesquisa, destacamos o monitoramento e acompanhamento do sistema socioeducativo pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O CNJ foi criado em 2004 e implementado em 2005. É uma instituição pública que tem como objetivo aprimorar as ações do sistema judiciário brasileiro, com ênfase ao controle e transparência administrativa e processual. O CNJ ainda apresenta como missão e visão os seguintes valores:

Missão: desenvolver políticas judiciárias que promovam a efetividade e a unidade do Poder Judiciário, orientadas para os valores de justiça e paz social. Visão de futuro: ser reconhecido como órgão de excelência em planejamento estratégico, governança e gestão judiciária, a impulsionar a efetividade da Justiça brasileira (CNJ, sem data e sem paginação).

Considerando que as medidas mais complexas são aplicadas a crianças e adolescentes pelo sistema de justiça, o CNJ realiza acompanhamento por meio de visitas institucionais e monitoramento via sistema de informação.

São dois sistemas atualmente desenvolvidos e alimentados para a situação da infância e adolescência brasileiras. O primeiro é o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento. Nele existem três tipos de acesso: o restrito com entrada por *login* e senha para atores do sistema de justiça que trabalham diretamente com crianças e adolescentes em medidas de proteção – que se encontram acolhidas em Serviços de Acolhimento Institucional. Este sistema mapeia tanto o perfil e o quantitativo de crianças e adolescentes acolhidas em todo o país, como mapeia o perfil daqueles que estejam disponíveis para adoção.

O segundo tipo de acesso é o aberto para captura de dados estatísticos acerca das informações que este sistema mapeia, favorecendo a publicidade e a transparência de informações nesta área, resguardados o sigilo e o segredo de justiça para subsidiar o trabalho profissional, o controle social e a construção de conhecimento. E o terceiro acesso, também restrito, é para aqueles que estão habilitados para o processo de adoção e que desejam acompanhar todo o processo de busca por criança e/ou adolescente para iniciar o processo de adoção. O *login* e senha são, respectivamente, o número do CPF e número do processo de habilitação.

Figura 29 – Portal eletrônico do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento com acesso restrito

Fonte: CNJ. *Print Screen* de Anabella Pavão da Silva, 2019.

Figura 30 – Portal eletrônico do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento com acesso público

Fonte: CNJ. *Print Screen* de Anabella Pavão da Silva, 2019.

Reparem que o acesso público permite a coleta de dados que envolve vários perfis de crianças e adolescentes, Instituições de Acolhimento e adoção. São importantes para estimular reflexões e debates, realizar controle social, enriquecer pesquisas científicas e promover campanhas favoráveis à adoção e à redução dos índices de acolhimento institucional.

Quanto ao segundo sistema, o Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei (CNAACL), é um sistema desenvolvido para que os Magistrados do Brasil possam fazer um acompanhamento efetivo dos adolescentes que cometeram Atos Infracionais. É um sistema de acesso restrito (Figura 31) e não possui aba ou *link* de acesso para consultas públicas. Todavia, segundo resposta da Ouvidoria do próprio CNJ enviada à esta pesquisadora em dezembro de 2019, o CNAACL:

Está passando por um processo de evolução de funcionalidades e de superação de limitações detectadas pelos usuários desde seu lançamento” (Resposta da Ouvidoria/CNJ enviada por e-mail à pesquisadora aos 02 de dezembro de 2019).

Em virtude disso, este CNJ tem empenhado todos os recursos disponíveis para a correção do banco e ajuste de suas funcionalidades, bem como para o desenvolvimento de plataforma de consulta pública de dados, a título de transparência ativa (arts. 7º e 8º da Lei nº 12.527, de 2011), sem descuidar, contudo, das prescrições dos arts 143 e 144 da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Ademais, em relação ao acesso a informações específicas, estão sendo feitos estudos em relação à aplicabilidade da nova Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 2018) no âmbito dos bancos de dados geridos por este Conselho (Resposta da Ouvidoria/CNJ enviada por e-mail à pesquisadora aos 02 de dezembro de 2019).

Esta resposta (Encaminhamento nº. 262715) foi dada, após pedido de informação por meio da Ouvidoria do CNJ aos 29 de setembro de 2019 (Relato nº. 252757), o qual solicitamos dados acerca do perfil dos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação e semiliberdade, tipos de gestão das unidades de atendimento, capacidade de atendimento, ato infracional e situação dos egressos das medidas, considerando que, destes dados, os mais atualizados são de 2016, conforme publicação analisada nesta tese, e os demais não aparecem em levantamentos oficiais governamentais.

Desta forma, entendemos que o CNJ está aperfeiçoando o seu sistema de informação acerca do sistema socioeducativo para dar publicidade aos dados e informações acerca das medidas socioeducativas. Destaca-se que O CNJ já realizou divulgações de informações em seu portal eletrônico por meio de notícias, que, inclusive, foram utilizadas como referências nesta pesquisa. A resposta pode ser comprovada a partir da Figura 32, que identifica “em manutenção” a página do CNAACL para acesso público.

Figura 31 – Portal eletrônico com acesso restrito do CNACL

Fonte: CNJ. *Print Screen* de Anabella Pavão da Silva, 2019.

Figura 32 – Portal eletrônico com acesso aberto do CNACL

Fonte: CNJ. *Print Screen* de Anabella Pavão da Silva, 2019.

Não há uma previsão para o lançamento do portal de consulta pública do CNACL, tampouco, no momento existe a possibilidade de solicitar dados via SIC sobre as medidas socioeducativas, considerando a justificativa dada pelo CNJ. O importante é que haverá em breve, um banco de dados de acesso público para qualificar o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação do sistema socioeducativo, estendendo ainda para a gestão, trabalho, controle social e produção científica sobre o SINASE.

No âmbito do estado de São Paulo, até 2016 somente existia o Portal CASA, pertencente à Fundação CASA enquanto executora das medidas em meio fechado. A partir do referido ano, a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS) do estado elaborou e lançou o Sistema Estadual Informatizado de Acompanhamento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto – Sistema MSE Web.

O Sistema MSE Web foi criado pelo Decreto Estadual nº. 62.134, de 04 de agosto de 2016 e padroniza as informações referentes ao atendimento e perfil dos adolescentes e de suas famílias nos programas de meio aberto estaduais. Segundo a SEDS (2016a), cada município possuía dados e informações que se diferenciavam entre outros municípios. A intenção do Sistema MSE Web é padronizar as informações para qualificar a gestão, o atendimento, o financiamento e o controle social do sistema estadual socioeducativo.

Figura 33 – Visão inicial do Sistema MSE Web

Fonte: SEDS, 2016b, p. 7.

O Sistema é restrito aos gestores e trabalhadores dos programas de meio aberto, acessando com *login* e senha, fornecidos pela central estadual que gerencia o Sistema. A base de dados contempla perfil geral dos adolescentes, considerando gênero, raça/etnia, idade, escolaridade, endereço, situação habitacional, acesso à saúde, trabalho, profissionalização, ato infracional cometido, situação processual, dentre outras informações. Garante ainda, além do nome civil, nome social para adolescentes que se autodeclararem transexuais (SEDS, 2016b).

São três anos de implementação e seu desenvolvimento encontra-se em andamento. Todavia, é um avanço para a gestão da informação no âmbito estadual acerca das medidas em meio aberto. Ainda não existe nenhuma publicação resultante dos dados informativos do Sistema MSE Web, tampouco, a base de acesso público. Entendemos que é uma proposta a se pensar, considerando a importância da publicidade de informações com pleno resguardo do sigilo e do segredo de justiça.

Além do sistema de informação dos programas de meio aberto, existe também o Portal CASA, pertencente às medidas em meio fechado executadas pela Fundação CASA no estado de São Paulo. Segundo o Plano Decenal Estadual Socioeducativo, o Portal foi desenvolvido em 2006 a partir do reordenamento institucional e metodológico das medidas de semiliberdade e internação.

Para a Fundação CASA, é a partir de um sistema informatizado com a alimentação de dados em tempo real que se permite o desvelar e compreender a realidade do atendimento socioeducativo ao adolescente. O sistema informatizado proporciona quantificar a realidade e contribuir com o aprimoramento das medidas socioeducativas, efetivando a missão institucional da Fundação (SÃO PAULO, 2014b).

A reorganização institucional, a regionalização, a municipalização, a elaboração do Planejamento Estratégico e outros marcos históricos do atendimento socioeducativo em São Paulo merecem a constituição de um sistema de informação que resgate sua trajetória diante destes processos e auxilie na propositura de outros avanços e dimensionamento de novas estruturas (SÃO PAULO, 2014b, p. 30).

Neste sentido, o Portal CASA é o sistema que permite o desenvolvimento da gestão da informação atendendo toda a macroestrutura que desenha a Fundação CASA em todo o estado de São Paulo. É um sistema com extensão a todos os Centros de Atendimento via intranet, que é um sistema de rede corporativa, que permite concentrar as informações de uma corporação, empresa ou Instituição em um mesmo ambiente. A intranet é um tipo de internet, mas de uso restrito aos membros de uma determinada organização. Geralmente este tipo de rede é utilizada em grandes organizações públicas ou privadas.

O acesso ao Portal é restrito com uso de *login* e senha, estando autorizados ao acesso somente os servidores da Fundação. Ele abriga os Módulos – Adolescentes, Unidades, Servidores, Saúde, Gestão e Administração do Sistema,

Área Pedagógica, Atendimento Interdisciplinar, Conveniadas, Ouvidoria, Visitante e Corregedoria (SÃO PAULO, 2014b). Descrevem cada módulo:

Adolescentes

Este módulo permite cadastrar todos os dados dos adolescentes cumprindo medida socioeducativas na Fundação CASA como informações sobre família, endereços, meios de contato, documentos, informações processuais, movimentações, controle de atendimentos externos e trânsitos internos e emitir Relatórios Gerenciais e Estatísticos.

Unidades

Permite cadastrar e visualizar todos os dados dos Centros da Fundação CASA como endereço, contato, capacidade de atendimento, tipo de programa, quadro funcional, colaboradores, supervisão e Parceiros, permite emitir Relatórios Gerenciais.

Servidores

Permite visualizar dados dos servidores da Fundação, importados de outro sistema.

Saúde

Permite cadastrar e visualizar todos os atendimentos médicos dos adolescentes, como também controla os materiais médicos, controla equipe e agenda dos profissionais de saúde do Centro e permite emitir Relatórios Gerenciais.

Gestão e Administração do Sistema

Permite liberar acesso aos Módulos do Portal para os funcionários da Fundação mediante alimentação de senha pessoal. Também permite cadastrar os Centros na Estrutura da Fundação CASA.

Área Pedagógica

Permite cadastrar e visualizar todas as atividades escolares, arte e cultura, educação física e profissional dos adolescentes, cadastra dados gerais, agenda, avaliação e frequência de turmas e professores e permite emitir Relatórios Gerenciais.

Atendimento Interdisciplinar

Módulo em desenvolvimento;

Conveniadas

Permite cadastrar e visualizar prestação de contas de convênios e de prestação de contas das conveniadas e permite emitir Relatórios Gerenciais.

Visitantes

Permite cadastrar e visualizar visitas dos adolescentes e emite Relatórios Gerenciais.

Ouvidoria

Permite cadastrar e visualizar manifestações, como reclamações, denúncias, elogios, críticas e sugestões dos cidadãos, instituições, entidades, quanto aos serviços e atendimentos prestados e emite Relatórios Gerenciais.

Corregedoria

Permite cadastrar e visualizar procedimentos de inspeções administrativas, promove a apuração formal das possíveis irregularidades e transgressões praticadas por servidores, aplicando as penalidades cabíveis e emite Relatórios Gerenciais (SÃO PAULO, 2014b, p. 31-32).

Este sistema pode se estender ao acesso dos municípios a partir de Termos de Cooperação, para o acompanhamento dos adolescentes que são desinternados das medidas em meio fechado. É uma forma da rede municipal acompanhar e se organizar para reinserir no SGD o adolescente que está voltando para o município de origem ou que está de volta à vida comunitária após meses em privação de liberdade.

Figura 34 – Portal CASA – Fundação CASA – SP

Fonte: Fundação CASA. *Print Screen* de Anabella Pavão da Silva, 2019.

Na perspectiva da gestão da informação, o Portal CASA vem se aprimorando, ampliando a sua base de dados para além do atendimento socioeducativo, contemplando os níveis de gestão necessários à proteção integral de adolescentes privados de liberdade em todo o estado de São Paulo.

Mesmo com acesso restrito, desde 2013, a Fundação passou a disponibilizar em seu portal eletrônico, o Boletim Estatístico com informações quantitativas sobre os adolescentes internados nos CASAs em todo o estado. O Boletim apresenta o perfil de gênero, etário, região de origem e em qual modalidade de atendimento em meio fechado se encontra. Informa ainda os atos infracionais cometidos e o perfil etário por ato infracional. Não destaca questões de raça/etnia, perfil familiar, renda, escolaridade ou outro dado.

Destaca-se que os boletins são elaborados pelo Núcleo de Produção de Informações Estratégicas (NUPRIE), órgão responsável pela produção das informações geradas pelo Portal a partir do preenchimento permanente por todos os seus responsáveis. Coloca-se um fato curioso, pois, desde o lançamento do Boletim Estatístico em 01 de novembro de 2013 até 10 de maio de 2019, a frequência de boletins era a de entre 4 a 5 por mês. Todavia, no ano de 2019, o fluxo de boletins paralisou em maio, sendo este o que utilizamos de referência para algumas análises na presente tese.

Entende-se a importância de a Fundação CASA retomar as divulgações dos Boletins Estatísticos, ampliando a característica dos dados informativos para publicidades, contemplando não só o perfil dos adolescentes, como também o perfil dos trabalhadores da Fundação, perfil da gestão dos Centros de Atendimento Socioeducativos, publicando periodicamente, relatórios mais descritivos e explicativos que transformem os dados em conhecimento, socialização do cenário estadual socioeducativo do meio fechado e contribuindo ainda para o acompanhamento, controle social e construção do conhecimento pela pesquisa científica.

A partir desta exposição, fica expressiva a importância da gestão da informação para a qualificação do sistema socioeducativo ao adolescente. Ainda é necessário aparar várias arestas, como a promoção da adesão por todos os estados ao SIPIA SINASE, sua articulação junto aos sistemas de informação do SUAS, articulando dados e informações de todas as medidas socioeducativas, ampliação de informações acerca do perfil dos adolescentes, favorecendo a construção de conhecimento que rompa, gradualmente, os estereótipos e estigmas que ainda corroem a cidadania de adolescentes que se envolvem em atos infracionais.

Para isso, além do aprimoramento da gestão dos Sistemas e de duas bases de tecnologias de inclusão e manipulação de dados e informações, destaca-se como responsabilidade urgente, o reconhecimento da gestão da informação na socioeducação como um compromisso ético-político profissional para aprimorar os processos de trabalho, bem como para construir conhecimento, levando a socioeducação a novos níveis de compreensão e análise a partir da pesquisa científica.

Neste sentido, é necessário que os trabalhadores e gestores da socioeducação passem a quebrar as barreiras dos domínios dos recursos

tecnológicos, envolvendo-se em formações continuadas para qualificar as técnicas de lidar profissionalmente com os sistemas de informação nos espaços de trabalho.

Entende-se que, para muitos profissionais, existe a dificuldade de reconhecer as TICs como potenciais recursos de otimização do trabalho cotidiano, ao mesmo tempo que outros profissionais já as reconhecem como facilitadoras da ação cotidiana. Estas afirmações parte dos estudos de Veloso (2011) com Assistentes Sociais, estudantes de graduação e gestores sobre o trabalho profissional em meio à tecnologia da informação.

A partir das reflexões do referido autor, destaca-se que o uso de recursos tecnológicos, como os sistemas informativos, amplia os canais de comunicação entre os profissionais, otimiza ações burocráticas, agiliza e dinamiza os processos de trabalho, potencializa a dimensão instrumental do trabalho profissional, amplia possibilidades de busca por novos recursos de trabalho, estimula a criatividade, socializa informações, melhora a gestão e, conseqüentemente, constrói uma nova maturidade profissional, aprimorando a instrumentalidade de cada área que atua na socioeducação.

Para isso, a gestão da informação deve ser inserida no rol de temas para a educação permanente para elevar a capacidade de domínio profissional em face das TICs. Veloso (2011) coloca que, tem sido comum nos espaços de trabalho, o profissional ser designado a operacionalizar sistemas informativos sem a mínima formação inicial que dê as bases para iniciar um processo de adaptação, aprendizagem, reflexão e operacionalização destes sistemas.

Além da ausência de capacitações, os escassos recursos tecnológicos, equipamentos precários e/ou insuficientes e recursos humanos insuficientes comprometem também o envolvimento e qualificação dos profissionais no uso dos sistemas informatizados. “É nesse sentido que a questão das condições de trabalho mostra-se tão importante, já que elas se constituem como um dos elementos fundamentais para a efetivação da incorporação da TI” (VELOSO, 2011, p. 174).

As condições de trabalho são centrais para potencializar o compromisso do trabalho profissional com adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, ou, por outro lado, para aprofundar a violação de direitos dos adolescentes inseridos nos programas de atendimento. O cenário de desmantelamento das políticas sociais, inclui-se aí, do sistema socioeducativo, compromete o fazer profissional sob a base da proteção integral, para o foco na burocratização da produção de dados

quantitativos vazios de sentido, de significado e de possibilidades de cumprir aquilo que o próprio Estado sempre exige.

Um espaço de trabalho precário não promove a socioeducação como as orientações técnicas, leis, normas e orientações recomendam e exigem. O que se observa é uma implementação às avessas do modelo de Estado gerencial burocrático, cujo foco são os resultados. Os resultados não estão se direcionando à efetivação da socioeducação pelos adolescentes, mas para a gestão de números que mostram que, com poucos recursos, realiza-se muitos atendimentos.

Enquanto a ordem do dia for a quantidade e não a qualidade, ainda enfrentaremos sérios problemas no trabalho socioeducativo com adolescentes. E sob estes problemas, a gestão da informação não cumprirá seu papel no campo ético e do conhecimento, que é o de desvelar um novo e mais crítico conhecimento acerca da socioeducação brasileira.

Não há a menor possibilidade de qualificar a gestão da informação sem as condições adequadas. Sobre esta assertiva, Veloso (2011) é enfático quando afirma que, em espaços de trabalho com melhor investimento em infraestrutura e pessoal, as tecnologias da informação são mais qualificadas, enquanto que, ao contrário, esta realidade não acontece de fato.

A partir deste cenário, a relação profissional com as TICs deve ser apropriada de sentido, de significado e de reflexão crítica. A ação profissional em um sistema de informação vai além de operacionalizar um portal de dados, alimentando-o periodicamente. É uma atribuição e competência que deve possuir compromisso, vontade política, reflexão, análise e condições de dar publicidade às informações para fortalecer a luta por um SINASE que de fato honre tudo aquilo que o compõe em termos de princípios, diretrizes, objetivos e metas. Caso contrário, a gestão da informação permanecerá direcionada à manutenção da ordem posta, que reduz recursos ao mesmo tempo que defende a modernização.

Não há a remota possibilidade de modernizar o trabalho, seus recursos e atender com dignidade os adolescentes e suas famílias nas medidas socioeducativas, sem a devida articulação política com investimento financeiro e compromisso profissional. Devemos lutar, cotidianamente, para mudar este panorama para um SINASE que materialize uma coerência entre seus escritos e o cotidiano de sua gestão e execução. Lutemos por um SINASE que construa e materialize uma práxis social, política, ética e profissional.

4.5 A socioeducação e o controle penal no tempo do capital

No discurrir desta tese, discutimos a relação da ordem capitalista com interesses dominantes dos ricos sobre os pobres, trabalho precarizado, lutas sociais, conquista de direitos, os seus desmontes, valores morais e conservadores que manipulam as relações sociais e outros fenômenos. Correlacionamos estas discussões, dentre outras, no cenário das adolescências, do ato infracional e do sistema socioeducativo, mas, ainda resta uma indagação a ser problematizada: qual relação de toda esta complexa estrutura contraditória capitalista com a violência social e estatal sobre os adolescentes mais pobres? Por que as estruturas do capitalismo trabalham na marginalização e na extinção daqueles que não se curvam aos processos produtivos e exploradores?

Pretendemos aproximar algumas respostas, sem esgotar qualquer reflexão nas próximas páginas que seguem e que concluem, por ora, os capítulos desta tese de doutorado. Começaremos destacando a implementação e o fortalecimento neoliberal da ideia do esforço e do mérito enquanto premissas para uma vida competitiva e de sucesso na sociedade capitalista contemporânea e como estas premissas interferem negativamente no cotidiano daqueles que não alcançam oportunidades de vida digna.

A partir destas reflexões, destacaremos ainda a introdução da violência como resposta àqueles que não se colocam à disposição do trabalho enquanto máxima moral da vida digna, enfatizando a relação da violência estatal em face de adolescentes autores de ato infracional. Além da resposta, o Estado se coloca junto à sociedade como socioeducadores para estes adolescentes, ao mesmo tempo que os seus pressupostos políticos, econômicos e sociais respondem de forma contrária a quem se envolve em atos delitivos.

Neste sentido, abordaremos reflexões sobre o Estado Penal e suas implicações sobre os adolescentes autores de ato infracional, que se contradiz e se sobrepõe, muitas vezes, sobre as propostas das medidas socioeducativas. Finalizaremos esta seção, analisando as contribuições da pesquisa de campo associadas à todas as reflexões aqui já registradas, trazendo à tona a resposta para a seguinte questão: a quem se destina o sistema socioeducativo?

Esse paradigma é estimulado pelo controle do Estado capitalista sobre o trabalho. Silva e Lehfeld (2019a) apontam que as reformas religiosas que transitam

entre a Idade Média e a Idade Moderna transformaram a concepção do trabalho como castigo para o movimento divino de dignificação humana. A ascensão do capitalismo, a urbanização das cidades, o trabalho fabril e assalariado determinaram novas condições de trabalho ainda mais precária, e a base do lucro chama a atenção das Igrejas protestantes, levando-as à pregação do trabalho árduo, da renúncia aos prazeres da vida para a aproximação dos Homens a Deus (SILVA; LEHFELD, 2019a).

Weber (2004) busca compreender a relação da religião com a ascensão do capitalismo. As igrejas protestantes na Europa Ocidental e América do Norte estavam a desempenhar grande influência na vida social humana, consolidando o ideal do trabalho como caminho para o progresso e para a salvação divina. A interpretação weberiana traz à tona o ideal do trabalho no combate ao ócio, sendo este o obstáculo para o progresso e a salvação, segundo o protestantismo. Desta forma, o discurso do pecado caminha para reforçar em cada pessoa da proibição de realizar prazeres, diversões e o ócio, voltando a vida somente para o trabalho, pois o pecado, mata.

Para Weber (2004), o discurso do pecado e o seu combate pelo trabalho como a única atividade que desenvolve e aproxima os sujeitos a Deus, levou o desenvolvimento mais acentuado do capitalismo em países e regiões de predominância protestante. Este discurso se reflete até os nossos tempos por meios das igrejas evangélicas, principalmente as neopentecostais. Eis para Max Weber, a formação do espírito capitalista a partir da ética protestante.

Ao mesmo compasso, as transformações nos modelos de produção capitalista que substituem a base taylorista-fordista para o toyotismo e a reestruturação produtiva, inauguraram um novo pensamento nas relações de trabalho. A proposta neoliberal e o avanço neoconservador rubricam a estruturação de valores de trabalho que enaltecem a competitividade e manipulam os trabalhadores a partir do incentivo ao “vestir a camisa”, de que as oportunidades estão dadas, do valor do mérito e do sucesso.

O neoliberalismo, assim, implementa o discurso meritocrático que banaliza a desigualdade social como se esta fosse um resultado exclusivo da falta de esforço, e dedicação dos mais pobres, levando-os ao fracasso, ao mesmo tempo que romantiza uma competição selvagem e alienante entre a classe que vive do trabalho. A romantização do mérito e do sucesso enfraquecem os laços entre a classe trabalhadora, que deixa de se reconhecer enquanto força coletiva transformadora para

assumir os traços individualistas e egoístas na busca por oportunidades através do lema “cada um por si e só Deus por todos”.

O Estado e o mercado caminham juntos na defesa moral pelo trabalho, cujo sentimento de utilidade e produtividade deixa o trabalhador mais feliz, traçando estratégias de gerência da desigualdade social e de punição àqueles que se “desvirtuam” do trabalho para viverem na criminalidade. Reparem que o valor do trabalho como ação que dignifica os Homens, mesmo arcaica e antiquada, ainda faz parte do roteiro que formata o discurso burguês de que todos devem se submeter ao trabalho, independente do seu nível como condição patriota para o desenvolvimento da nação.

Ser produtivo é ser um cidadão comprometido com a nação. Qualquer ação contrária deslegitima e esvazia a condição cidadã das pessoas que se inserem na informalidade ou vivem sem trabalho. Em sintonia, Estado e mercado buscam convencer a população que a divisão da sociedade em classes é natural e sadia para o desenvolvimento social dos indivíduos, que devem se fortalecer na desigualdade para se esforçarem para a sua superação, alcançando o sucesso por meio da meritocracia.

Para o Professor Sidney Chalhoub em entrevista à Alves Filho (2017), a meritocracia não pode ser analisada como uma categoria abstrata universal, como se todas as pessoas fossem dotadas das mesmas capacidades intelectuais e de inteligência humana. A desigualdade e a injustiça social formatam processos divergentes de formação escolar, de acesso à informação, de transformá-la em conhecimento, de ascensão à espaços ainda de privilégios de poucos e alcance de oportunidades. Neste sentido, defender a meritocracia como um processo comum, abstrato e homogêneo é desconsiderar o processo histórico que distancia ricos e pobres, homens e mulheres, negros, indígenas e brancos, heterossexuais e LGBTQIAP+, cisgêneros e transexuais e assim por diante.

No Brasil, em muitos casos, a conquista de um direito ainda se concretiza pela via do mérito – passar na entrevista de emprego, no concurso público, no vestibular, acessar a universidade por meio do sistema de cotas raciais, sociais,

ENEM⁹⁷, SISU⁹⁸, PROUNI⁹⁹, dentre outros acessos. Não se desconsidera que o mérito exista, o que se questiona é a sua elevação a um patamar inconcebível de unidade e homogeneidade, considerando a formação social, política e econômica brasileira. Porém, as bases de proteção que deveriam ser investidas e garantidas, deveriam direcionar a sociedade para uma aproximação em termos de oportunidades e não de culpabilizar os sujeitos pelos fracassos.

É mais fácil para o Estado e o mercado transferir toda a responsabilidade para aqueles que não conseguem alcançar o sonhado sucesso ou conquistar um trabalho por mais precário que seja, do que admitirem os seus erros e as suas perversidades. Dessa forma, para o Prof. Chalhoub, “a meritocracia é um mito que alimenta as desigualdades” (ALVES FILHO, 2017, sem paginação).

Além de alimentar as desigualdades, fomenta a violência. O Estado, enquanto representante dos interesses capitalistas, age sob diversas formas de coerção, repressão e opressão para garantir a chamada ordem social que fundamenta os processos produtivos de acumulação de riqueza. Todo movimento de ruptura contra a ordem social é tratado com violência.

Sob este olhar, Mészáros (2015) situa o Estado no campo da ilegalidade. O pensador húngaro critica as concepções de Estado como organização, associação, seguidora de leis, dentre outras concepções que ele julgava vazias de reflexão crítica. O Estado está posto para representar grupos específicos e as leis emergem para garantir a continuidade e a estabilidade do sistema que privilegia estes grupos, agindo com violência, em seus diversos níveis sobre os trabalhadores. Mészáros (2015) destaca que esta concepção de Estado se funda na lei do mais forte, como modalidade prática de atendimento de privilégios a partir de medidas coercitivas frente aqueles que não tem lugar nas ações estatais (diga-se os trabalhadores).

Nesta direção, seguindo as reflexões de Chauí (2017) e Mészáros (2015), a violência no capitalismo é legítima quando exercida sob o prisma dos privilégios

⁹⁷ Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) acontece uma vez por ano e serve para avaliar o desempenho pessoal dos estudantes e definir políticas públicas educacionais. Atualmente a sua nota também é utilizada no ingresso do ensino superior. Foi criado em 1998 durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

⁹⁸ Sistema de Seleção Unificada (SISU) é o sistema informatizado do MEC no qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas para candidatos participantes do Enem. Foi criado em 2009 durante o governo Lula.

⁹⁹ Programa Universidade para Todos (PROUNI) é um programa de concessão de bolsas para o ensino superior nas Instituições de Ensino privadas para estudantes oriundos de famílias pobres. A concessão se baseia na nota do ENEM. O PROUNI foi criado em 2004 durante o governo Lula.

burgueses e barbárie quando acionada pelos membros das classes populares na revolta contra a servidão, a exploração e valores excludentes. Reparem que, a depender de quem inicia um ato violento, o seu significado também muda de forma. Chauí (2017) pontua que existe no Brasil o mito da não violência.

A filósofa analisa que se arquitetou ao longo da nossa formação, a afirmação de que história do Brasil foi construída sem derramamento de sangue. As violências que ocorreram não passaram de processos de adaptação e mudanças que seriam passageiras. A pensadora destaca que o mito da violência reconhece a sua existência, mas não analisa sob a base da estrutura da sociedade, mas como fatos superficiais e momentâneos.

Esta é a maior falha sobre a análise da violência no Brasil, que nega práticas arbitrárias e repressoras, situando-as como ações de utilidade pública. O discurso da violência, segundo Chauí (2017) é realizado a partir de linguagens distintas que referenciam sistemática e diretamente os seus autores. Estas linguagens são produzidas pelo discurso midiático, fortalecido nas letras e oratórias da justiça, reafirmada nos palanques e púlpitos políticos partidários e reproduzidas, muitas vezes sem a devida reflexão crítica, pela sociedade.

[...] fala-se em chacina e massacre para referir-se ao assassinato em massa de pessoas indefesas [...]; fala-se em indistinção entre crime e polícia para referir-se à participação de forças policiais no crime organizado [...]; fala-se em guerra civil tácita para referir-se ao movimento dos sem-terra, aos embates entre garimpeiros e índios, policiais e narcotraficantes, aos homicídios e furtos praticados em pequena ou larga escala, mas também para referir-se ao aumento do contingente de desempregados e moradores das ruas, e para falar dos acidentes de trânsito; fala-se em vandalismo para se referir a assaltos [...], a depredações [...] e a quebra-quebras; fala-se em fraqueza da sociedade civil para referir-se à ausência de entidades e organizações sociais que articulem demandas, reivindicações, críticas e fiscalização dos poderes públicos; fala-se em debilidade das instituições políticas para referir-se à corrupção nos três poderes da república, à lentidão do poder judiciário, à falta de modernidade política; fala-se em desordem para indicar insegurança, ausência de tranquilidade e estabilidade, isto é, para referir-se à ação inesperada e inusitada de indivíduos e grupos que irrompem no espaço público desafiando a sua ordem (CHAUÍ, 2017, p. 38-39).

A partir desta citação, observa-se que a filósofa nos provoca a refletir como a linguagem situa o lugar da violência na sociedade, identificando as possíveis esferas impotentes para o seu combate. Este apontamento se afirma com maior propriedade no contexto social, cultural, político e econômico brasileiro a partir de cinco

mecanismos ideológicos que fortalecem a marginalização, os estereótipos e a própria violência: o mecanismo da exclusão, da distinção, do jurídico, do sociológico e o da inversão do real (CHAUÍ, 2017).

O mecanismo da exclusão parte da premissa do mito da não violência brasileira, o qual, o brasileiro nato é aquele que não pratica violência e o não-brasileiro, aquele que a pratica. O não-brasileiro não tem relação com imigração, mas sim, com a metáfora do cidadão brasileiro sendo o que vive de forma pacífica, nos ditames da ordem social e dos valores morais. O mecanismo da distinção considera a essência do brasileiro como um sujeito não violento, e quando a violência ocorre, ela se configura como acidental, algo passageiro, atípica da nossa cultura e conduta social.

O terceiro mecanismo – jurídico é o que relaciona a violência diretamente à expressão da criminalidade e da violência voltada à propriedade privada. O discurso da justiça protagoniza exclusivamente os mais pobres a práticas de violência ao mesmo compasso que legitima a violência policial contra eles como forma de “combate” ao crime e “proteção” à população. Este mecanismo é um dos mais graves, já que legitima a criminalização da pobreza.

O mecanismo sociológico é aquele que atribui a violência como um momento histórico-social de transição e de modernização da sociedade. Completada a transição e alcançada a modernidade, a violência desaparece. “Aqui, não só a violência é atribuída aos pobres e desadaptados, localizada nos grupos migrantes, mas também consagrada como algo temporário ou episódico” (CHAUÍ, 2017, p. 41).

E o quinto mecanismo, a inversão do real, é a transformação da violência em ações de proteção, disciplinamento, controle ou progresso. São as estratégias de direcionar toda a diversidade humana a determinadas regras, valores e comportamento de base hegemônica burguesa, conservadora, cristã, branca, patriarcal e heterossexual.

A partir desta exposição fica expressiva as características neocoloniais que configuram as relações entre Estado e sociedade no Brasil. O nosso regime republicano e democrático é bastante peculiar, o qual a esfera privada se sobrepõe à pública, as relações são verticalizadas sob as bases do patriarcado, do despotismo e das relações familiares burguesas com valores conservadores perpassando a laicidade e a defesa das liberdades individuais, consolidando relações de poder sobre quem pode mandar e quem deve obedecer.

Neste sentido, o princípio da igualdade, segundo Chauí (2017), é determinado pelas relações sociais estabelecidas entre as classes. Esta igualdade se coloca no plano formal, prevalecendo a ideia natural da desigualdade e sua importância para a garantia do bem comum e geral da nação. A igualdade se manifesta, para a filósofa, pelas relações de compadrio, parentesco e de cumplicidade formando laços clientelistas, de favor e obediência consensual. Quando a desigualdade se aprofunda, “assume a forma de opressão” (CHAUÍ, 2017, p. 43).

E essa opressão deve ser controlada a qualquer custo pelo Estado enquanto representante dos privilégios e demandas da classe dominante. A esfera pública, dessa forma, absorve as influências sociais, morais, culturais, políticas e econômicas do espaço privado, conduzindo a sociedade civil a viver de acordo com a moral burguesa. Esta condução é mediada pelas instituições que compõem a superestrutura do sistema capitalista: igrejas, escolas, poderes executivo, legislativo e judiciário, mídia monopólica, polícia e exército, influenciando famílias, gerações e ditando regras de conduta e comportamento que não fujam das determinações da ordem social.

Para Chauí (2017), as estratégias dominantes que se desenham no poder do Estado burguês alicerçam um despotismo que acentua a violência em todo o contexto brasileiro. Uma violência simbólica, física, moral e psicológica que reafirma a posição da classe trabalhadora brasileira, enquanto subalternizada aos mandos e desmandos de uma república “democrática” verticalizada, neocolonial, patriarcal e conservadora. A reflexão da filósofa brasileira vai de encontro ao pensamento de Mészáros (2015) acerca da lei do mais forte – a classe burguesa arcaica, mas ainda poderosa é a que possui maior poder de mando e desmando, enquanto a consciência de classe e a retomada das lutas sociais não se efervescerem de fato.

Uma das superestruturas que legitimam a cultura da ordem e obediência é o poder judiciário que “é claramente percebido como distante, secreto, representante dos privilégios da classe dominante ou oligarquias regionais e não como expressão de direitos” (CHAUÍ, 2017, p. 44). Segundo a pensadora, a figura do judiciário se coloca como um ponto de interrogação no olhar popular, pois veem as leis como vazias de sentido, que não protegem o povo e mantem viva as arbitrariedades voltadas à manutenção dos privilégios de poucos. O judiciário injusto seguido de uma política corrupta e de um executivo egoísta, corroem as bases do Estado, acentuando

as desigualdades e injustiças, promovendo o campo fértil para as lutas sociais, quando desperta consciência de classe da população.

Os conflitos que surgem desta corrosão do Estado e da revolta popular não são ignorados pela classe dominante, pois qualquer ato de desordem contra a estabilidade do sistema econômico, da acumulação de riqueza e dos privilégios devem ser tratados como caso de polícia ou de intervenção militar. Lênin (2010, p. 29) já dizia que “o exército permanente e a polícia são os instrumentos fundamentais da força do poder estatal”. Esta fala de 1918 permanece atual, considerando o cenário de barbárie contra tudo e todos que afrontam a ordem dominante.

Qualquer manifestação contra a ordem posta, seja pela opinião divergente ao sistema ou pela luta é taxada de perigosa e nociva às determinações do mercado, às relações econômicas mundializadas e ao desenvolvimento pleno do capitalismo. Assim, o neoconservadorismo ganha forma, fortalecendo a estrutura econômica capitalista e suas bases de defesa pelo Estado, para elaborar a identidade dos culpados pela destruição da moral e da família tradicional que, conseqüentemente, também afunda a economia: feministas, LGBTQIAP+, movimento negro, resistência indígena, ambientalistas, setores de esquerda (PEREIRA, 2016), enfim, todo um coletivo social que afronta a decadente moral social, que questiona os privilégios de poucos e a constante opressão sobre as minorias sociais. Este movimento que vai na contracorrente dos valores neoconservadores é o suficiente para a burguesia brasileira vociferar por novos regimes ditatoriais.

A atual conjuntura demonstra o grito histérico de uma elite decadente e hipócrita pela volta do AI-5, por intervenção militar, fechamento do STF e do Congresso Nacional, pois entendem que o Estado como está posto, mesmo que direcionado aos seus interesses, estão colocando seu status e poder em jogo. Para Chauí (2017, p. 45), “a identificação entre o Estado e o Executivo, a ausência de um Legislativo confiável e o medo do Judiciário, suscitam a ideia por um Estado “forte” (isto é, ditatorial e militarizado) para a salvação nacional.

Entende-se que as sementes do fascismo são germinadas há décadas neste país, começando a renovar os seus frutos a partir das eleições de 2018, quando a elite ultraconservadora e estratos populares mais alienados com síndrome de pequenos burgueses viram-se autorizados a destilar o ódio contra tudo e todos que ferem a hegemonia burguesa de herança escravocrata, colonial, cristã, branca, patriarcal, machista e heterossexual. Uma classe dominante como a brasileira, presa

ao passado e apodrecendo na própria ignorância e hipocrisia, não possui a menor condição de viver em uma democracia (na sua concepção clássica), já que, para eles, este regime de governo, pressupõe outra dinâmica de vida social, que reduz seus poderes e privilégios históricos e ascende socialmente aqueles que sempre se mantiveram curvados e obedientes aos seus senhores e senhoras.

É neste sentido que observamos a antítese da concepção de ato infracional e o processo histórico de construção da socioeducação em substituição à punição. Esta mudança de paradigma alimenta ainda mais o acirramento entre classes e as defesas sem fundamento de medidas que nivelam a violência e depreciam a proteção integral. O discurso popular, alimentado pela mídia dominante e legitimado por atores que ocupam as instituições estatais não concebem o fato de que o ato infracional seja direcionado às medidas socioeducativas.

A ordem do dia é a defesa do esforço e do mérito como valores imprescindíveis à ascensão social e ao desenvolvimento permanente do sistema capitalista. Porém, é impossível defender valores dominantes em um cenário de desigualdade e injustiça. Diferentemente do discurso dominante, as oportunidades não estão dadas de forma igualitária tanto para os adolescentes, tampouco para as outras gerações.

Em um país, onde abraçou-se a cultura neoliberal do esforço e da meritocracia, cabe destacar que, entre toda a população brasileira de crianças e adolescentes, existem problemas de evasão escolar e dificuldade de aprendizagem, ausência de serviços básicos nas proximidades das moradias de parte do público, escasso acesso à alimentação, saneamento básico, trabalho infantil e informalidade na adolescência (UNICEF, 2018). Só para ilustrar, dos quase 55 milhões de crianças e adolescentes, 2,8 milhões estão fora da escola e quase 9 milhões enfrentam uma ou mais privações – acesso à comunicação, trabalho e renda, moradia digna, saneamento básico, educação, cultura, lazer, esporte, saúde integral, dentre outros direitos que são violados (UNICEF, 2018).

Ainda segundo o relatório do UNICEF (2018), as privações não só se acentuam no perfil socioeconômico de crianças e adolescentes, mas ainda se aprofundam quando os recortes se direcionam às crianças e adolescentes negras e às de gênero feminino cisgênero. Ainda não há análises com recorte transexual a respeito de privações no público adolescente no Brasil.

Quando o debate se volta às privações, desigualdade e injustiça social, o discurso meritocrático logo encontra a possibilidade que parece ser a solução de todos os problemas: o trabalho. É o trabalho, como única via possível de redução e amenização das desigualdades, pois, os defensores do capitalismo não compactuam com a sua eliminação, pois é a mola propulsora do desenvolvimento capitalista. Vide as orientações do Banco Mundial (2001a; 2001b) que afirmam a impossibilidade de eliminar a desigualdade, pois é uma condição natural e saudável das sociedades. O que os governos devem, segundo os seus documentos, é promover ações de gestão da pobreza pela via da política social reduzida à transferência de renda. Entretanto, a lógica do trabalho no capitalismo não consolida a dignidade humana, como os valores morais assim preconizam. O trabalho no capitalismo é explorador, alienante e miserável.

Para Silva e Lehfeld (2019a), é comum ouvir a expressão “o trabalho dignifica o homem”, para inferir que a construção de um caráter digno, idôneo, íntegro, moralmente aceito se constitui por meio do acesso e permanência no trabalho. Esta assertiva empírica e histórica é discutível, considerando o contínuo desmonte da proteção ao trabalho e sua constante precarização, que atinge todas as pessoas, desde os mais jovens até os mais velhos, incluindo ainda aqueles que buscam a primeira oportunidade ou que já se aposentaram. O trabalho precarizado não dignifica nenhuma pessoa, ao contrário, expropria os sentidos humanos das pessoas, as alienam em seus espaços de sociabilidade, obstruí qualquer capacidade de reflexão crítica, as aprisiona em trabalhos sem perspectivas de crescimento, as adocece e ainda viola o direito à vida, seja por acidentes de trabalho, seja pelo suicídio.

Além deste aspecto, que interfere no caldo das sociedades, a busca precoce por trabalho, envolve vários aspectos da vida social de jovens. A busca pela independência, o acesso a bens de consumo, entretenimento, a utilização de rendimentos para a conquista de um status social que permitirá maiores laços de sociabilidades ou mesmo o auxílio na manutenção das necessidades humanas em seus lares, seja na ajuda aos pais ou em suas famílias já constituídas, com companheiras/os e/ou filhas/os.

A depender das condições objetivas de jovens em busca por trabalho, o resultado pode ser interessante ou devastador. Jovens da classe trabalhadora em níveis de pauperismo mais acentuados, desistem dos estudos para a inserção em ocupações que dificilmente oportunizarão uma ascensão econômica e social. Este

panorama quebra a ideia de que as oportunidades existem para todos, bastando aos jovens conquistá-las com seus esforços e méritos (SILVA; LEHFELD, 2019a).

Para as autoras, a meritocracia compreende uma construção ideológica da sociedade capitalista, com fundamento nas condições de vida da classe burguesa, que formatam a ideia de que qualquer pessoa pode atingir o topo do sucesso no mundo do trabalho, se dispor de força física, mental e suor para alcançar espaços que outras pessoas já atingiram. Só que esta concepção não leva em consideração os níveis acentuados de desigualdade e injustiça social que diferenciam a luta por espaço e o seu tranquilo acesso, a partir da condição de classe à qual ricos e pobres se inserem. Relacionar as condições e as oportunidades entre ricos e pobres, e entre muito ricos e muito pobres com a afirmação de que elas estão igualmente dadas para todos, é imoral e de uma total ausência de reflexão crítica e leitura de uma realidade contraditória e antagônica tecida no manto da injustiça social.

Como defender que as oportunidades estão dadas, e que basta alcançá-las com toda a disparidade que envolve as diferenças sociais, culturais, econômicas, étnicas/raciais, de gênero e origem que formatam a diversidade populacional brasileira? Não entendemos que seja ingenuidade daqueles que enchem os olhos quando os homens e mulheres de sucesso abrem suas bocas para defenderem o esforço como caminho para a ascensão. Pelo contrário, é uma defesa estratégica, de seleção social daqueles que poderão ocupar os melhores espaços no mercado de trabalho, marginalizando aqueles que, segundo esta lógica, fracassaram por pouco ou falta de empenho.

Além das desigualdades de oportunidades, a subjetividade humana também se diferencia entre uma pessoa e outra. Não podemos conceber a ideia de que todas as pessoas reagem ou lidam com a realidade da mesma forma. A subjetividade no pensamento crítico possui relação intrínseca com a vida material, objetiva e concreta, ou seja, ela pertence ao complexo processo de formação humana, a objetivação da vida humana constitui e é constituída pela subjetivação do ser social.

Sobre o trabalho e a juventude, dentre toda a população economicamente ativa, ou seja, que se encontram em idade para o trabalho, a juventude é a geração que mais concentra o índice de desempregados. Considerando ser na juventude que se busca o primeiro emprego e, ao mesmo tempo, não se tem a devida experiência requerida pelas organizações contratadoras, consolida-se assim, a preponderância do desemprego entre a população jovem (SILVA; LEHFELD, 2019a).

Os dados do IBGE (2018) retratam que 34,7% dos desempregados, são pessoas com idade entre 25 a 39 anos, a taxa maior apresentada, estando em segundo lugar, com 32,6%, jovens de 18 a 24 anos e em terceiro lugar, adultos com idade entre 40 a 59 anos, representando 22,2%. Os demais dados representam adolescentes de 14 a 17 anos – 7,8% e pessoas idosas a partir dos 60 anos – 2,8%.

Neste sentido, apontamos a diversidade de busca por estratégias de trabalho e emprego pelos jovens. Considerando a atual conjuntura de crise estrutural¹⁰⁰ do capital (MÉSZÁROS, 2011), a elevação do desemprego e o distanciamento de boas perspectivas de melhoras deste cenário, 38% dos jovens que se encontram fora do mercado formal de trabalho, recorrem à informalidade para alcançarem seus objetivos (PEREIRA, 2018, sem paginação). Estes objetivos se voltam para a socialização, amadurecimento, sentimento de utilidade, satisfação pessoal, sobrevivência ou independência.

Estes jovens, no discurso moral sobre o trabalho, podem até ser considerados desempregados, por se encontrarem à margem da formalidade, todavia, eles não se encontram desocupados, pois, mesmo não procurando trabalho, este percentual está realizando outras atividades em caráter informal, sejam atividades domésticas, de economia solidária, no âmbito de materiais recicláveis ou outras atividades chamadas por “bicos” (SILVA; LEHFELD, 2019a).

No Brasil, os jovens também enfrentam desafios no que se refere à inserção no mercado de trabalho. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011), o percentual de jovens entre 15 e 24 economicamente ativos, ou seja, que fazem parte do mercado de trabalho, diminuiu de 57,7% em 2001 para 53,6% em 2011 (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2013, p. 09).

Esta redução se dá, principalmente, pela precarização da educação básica e da oferta, em muitos casos, de cursos de formação técnica que não contemplam os desejos ou mesmo os perfis de jovens para a realização de determinadas atividades. Quando há a oferta de formações consoantes às habilidades dos jovens, o custo do

¹⁰⁰ Mézáros (2011) nos alerta sobre o atual percurso da crise do capital não mais como uma crise restrita ao sistema financeiro, mas de uma forma muito mais ampla, que atinge o capital financeiro, as estratégias para o combate ao não empobrecimento da elite que põe em cheque a qualidade de vida dos trabalhadores em nome da manutenção do status social elevado e da conservação da riqueza, precarizando assim os meios de produção, as relações humanas ali estabelecidas, como também as condições de trabalho e de vida que vem piorando cada vez mais. “Agora estamos falando da crise estrutural do sistema capitalista que se estende por toda a parte e viola nossa relação com a natureza, minando as condições fundamentais da sobrevivência humana” (MÉSZÁROS, 2011, p. 130).

investimento para a inserção nos cursos impede os mesmos de ampliarem as possibilidades de inserção no mundo do trabalho.

Esta realidade é um forte alvo dos julgamentos histórico-morais a respeito do trabalho. Quando o jovem se recusa ou não consegue bom desempenho em uma função que ele não possui perfil, emerge o discurso da preguiça, do desinteresse e da falta de adesão. Lutamos para que cada pessoa estude e trabalhe naquilo que mais gosta. Mesmo na era da precarização do trabalho, trabalhar em uma área de interesse traz um suspiro diante as dificuldades que enfrentamos.

Acentuar a ideia de que quem está sem emprego não pode escolher muito é acentuar uma violência moral e verbal em que jovens que são julgados e culpabilizados pelas privações às quais vivem. É transferir os efeitos nocivos de um sistema injusto e desigual em uma população que não possui as mesmas oportunidades. O levantamento do IBGE de 2019 divulgado nos meios de comunicação aponta que, dentre o total de desempregados, jovens de 14 a 24 anos são os que mais sentem este fenômeno.

A primeira oportunidade não surge com facilidade ou nem surge para a geração juvenil que apresenta 28% da sua população sem trabalho. É mais de $\frac{1}{4}$ dos jovens brasileiros, entre 18 a 29 anos, atualmente sem trabalho. São várias características que “justificam” as dificuldades dos jovens de conseguirem emprego, como a baixa qualificação, a inexperiência ou a escolaridade.

Para os jovens pobres, mesmo com a diplomação, ainda restam cargos precários, subalternos, com poucas ou nulas chances de crescimento. São poucos jovens que conseguem alcançar boas oportunidades de ascensão econômica e social. Precisamos avançar ainda mais no combate à desigualdade social e de oportunidades, visando possibilidades e melhores chances para estes jovens se alocarem com segurança e qualidade nos espaços sócio-ocupacionais.

Quanto aos baixos salários, somando à esta precária realidade, o desemprego acentuado e baixo tempo de permanência nos espaços de trabalho, Silva (2016) destaca a nivelação da inserção do jovem na criminalidade, principalmente em atividades delitivas que possam levar à rápida ascensão econômica.

O estudo de Silva (2016) traz o relato de uma adolescente em liberdade assistida, cujo companheiro fora preso por tráfico de drogas. Relatos em entrevista, que, em uma determinada indústria, o seu companheiro ganhava um salário mensal de R\$ 1.400,00 e, no tráfico, em 08 dias de atividades em “biqueiras”, o mesmo

acumulava um rendimento de R\$ 9.000,00. Infelizmente, o fetiche do tráfico se tornou “o menino dos olhos” da juventude pobre, sendo que, uma parcela adentra a este espaço devido à conquista rápida e sem dispêndio de força física de um ganho financeiro significativo.

Enquanto a criminalidade se expande, as ações de proteção social do Estado sofrem com os constantes desmontes – seja na redução contínua do financiamento das políticas públicas, a seletividade cada vez maior, perda de direitos e burocratização do trabalho que distanciam os profissionais de suas demandas e contextos sociais. Além deste cenário, temos um índice de desemprego que não diminui, nivelando a pobreza, a desigualdade, a injustiça social e, consequentemente, a violência e a criminalidade.

Além disso, outra questão importante precisa ser destacada. Como o mundo do trabalho compreende o adolescente que já se envolveu em um ato infracional? As medidas socioeducativas trabalham, de certo modo, a profissionalização, o trabalho e a renda, mas, quem emprega um adolescente que cumpre medida ou é egresso do sistema socioeducativo? Raras as empresas que recebem estes adolescentes com oportunidades para uma nova história de vida.

Quando egressos, os adolescentes se deparam a uma sociedade que, ao mesmo tempo que repudiam seus atos e defendem uma “correção” e reeducação, não atribuem as oportunidades necessárias para que estes jovens se envolvam em uma práxis social que relacione as experiências da socioeducação (quando frutíferas) com a vida social cotidiana. A sociedade pune este adolescente pelo seu ato e pune quando ele retorna à convivência comunitária fechando as portas e virando as costas para ele.

Como resignificar uma vida sem oportunidades? Como renovar as experiências em um contexto que não abre um espaço para que elas aconteçam? A sociedade só prova o quão hipócrita e selvagem ela é. Em alguns casos, o que resta aos adolescentes, é a reincidência ou novos espaços infracionais, pois a criminalidade, diferente da sociedade, acolhe estes adolescentes, com interesses econômicos envolvidos, obviamente.

Sob estes argumentos que afirmamos que os índices de cometimento de ato infracional por adolescentes vêm se elevando, conforme já apresentado. A realidade da pobreza, a publicidade e o cenário cultural que associam a felicidade e a sociabilidade ao consumo e a ausência de condições para tal alcance, alimentam o

desejo de procura, sem pensar nas consequências, pelo consumo a qualquer preço. O ato infracional, neste sentido, acaba sendo a única via de acesso de muitos adolescentes à conquista de um status e referência pelos produtos que consomem. Porém, esta exposição tem um preço, e ele é caro. Não me refiro à medida socioeducativa, mas à violência policial legitimada pelo Estado penal e aos ataques morais dos estratos neoconservadores da sociedade brasileira.

A adolescência da classe trabalhadora pode ser considerada pertencente ao grupo que sofre com as segregações de uma elite branca, classista, patriarcal, heterossexual e conservadora, cuja moral e bons costumes é perpetuar o preconceito, territorializar as classes sociais, impor barreiras de acesso dos menos favorecidos à espaços hegemonicamente burgueses, criminalizar a pobreza e a raça/etnia negra, dentre outros fenômenos que acentuam a barbárie e a dissolução das relações humanas.

Para Silva (2016), os índices de criminalidade se elevam com o tempo, porque a crise do capitalismo monopolista global obstruiu constantemente e em níveis mais acentuados as oportunidades de adolescentes e jovens neste contexto desigual, meritocrático e segregador. O impacto mais severo, claro, se dá na adolescência e juventude pobres, que precisa escolher entre a sobrevivência precária e os sonhos de crescimento e desenvolvimento.

As atuais condições impostas pelo sistema geralmente os obrigam a escolher entre sobreviver precariamente, através do trabalho que não propicia condições de transformação, mas sim, a manutenção da pobreza um pouco menos expressiva. Não estamos justificando a prática do ato infracional pelos adolescentes, porém, a dinâmica contemporânea é movida ao dinheiro e à constante necessidade de impor um status social, mesmo que simbólico para conquistar um mínimo de pertencimento social e claro, maior visibilidade nos contextos de sociabilidades. É um tipo de reconhecimento social a partir daquilo que você tem.

Outros que não admitem a exploração pelo sistema, porém não encontram condições de crescimento via escolarização e trabalho, recorrem à criminalidade para buscar rápida ascensão social, via enriquecimento ilícito para o consumo ostensivo. Desta forma, as estratégias de combate ao crime, sanguinárias por natureza, promovem a higienização das cidades através dos constantes atos de homicídio que observamos via meios de comunicação e informação, diuturnamente. Somada à

violência policial, acentua-se ainda o debate acerca da retomada da punição em substituição à socioeducação.

A defesa punitiva, antiquada e ultrapassada revela que uma parcela da sociedade ainda concebe a punição dolorosa como forma de “corrigir”, reeducar ou de reestabelecer a moral social e do trabalho na vida dos adolescentes, jovens ou adultos. Pesquisas do Datafolha divulgadas, respectivamente em janeiro de 2018 e janeiro de 2019, revelam que 57% da população brasileira é favorável à pena de morte e 84% da população concorda com a redução da maioridade penal (O GLOBO, 2018; G1, 2019). Duas medidas que consideramos radicais e inviáveis para a redução da violência e criminalidade.

A proposta de redução da maioridade penal é uma das estratégias de controle sociopenal dos adolescentes autores de ato infracional. Não é um debate recente, ao contrário, ele se situa no campo social e político desde a época da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que mantém a maioridade penal a partir dos 18 anos, como já se apresentava desde 1927 na legislação específica para “menores” e no Código Penal de 1940, vigente até hoje.

A primeira PEC referente ao tema é de 1993 (PEC 171) e foi elaborado pelo Deputado Benedito Domingos, do Partido Progressista do Distrito Federal. A sua proposta era a redução da maioridade penal para 16 anos para todos os atos cometidos por adolescentes a partir desta faixa etária.

Entre análises que misturaram tempo histórico, passagens bíblicas e confusão entre educação e punição, o Deputado defendia naquele momento que a mentalidade dos adolescentes avançaram, amadurecendo-os mais cedo, devendo assim, atribuir responsabilidade criminal pelos atos contra a ordem social de modo a educa-los para a vida pacífica e moralmente aceitável na sociedade. Para o Deputado, a redução da maioridade penal seria a forma moderna e adequada para reeducar e corrigir os adolescentes pelos atos infracionais, reduzindo a crise moral da impunidade que tomava conta da opinião pública naquela época (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993).

Como se trata de uma medida de iniciativa de representantes do Estado capitalista, coloca-se como princípio maior da educação de adolescentes autores de ato infracional, a punição e correção a partir da institucionalização sob os valores da tradição cristã, da moral, dos bons costumes e da ordem hegemônica. O que o

Deputado não compreendeu é que a medida de institucionalização já existia para casos graves de ato infracional, vide as FEBEMs.

Ao invés de propor medidas de investimento educacional, cultural e profissional, combate efetivo ao crime e modernização do atendimento socioeducativo que acabara de nascer com o Estatuto, foi mais fácil defender a redução da idade penal, considerando sempre os adolescentes como responsáveis diretos pelos atos cometidos, desconsiderando qualquer análise de conjuntura que pudesse reorientar o debate. Benedito Domingos ainda argumenta que, em muitos casos, os adultos são responsáveis por aliciar adolescentes e crianças ao crime. Por este fenômeno, a redução da idade penal visaria ainda educar os adolescentes para não se tornarem adultos aliciadores.

O parlamentar usa de referência a frase “educai as crianças e não será preciso punir os homens” de forma descontextualizada e equivocada para defender a redução da idade penal (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1993), culpabilizando uma geração pela desumanidade da outra. Fora que o parlamentar atribui à frase ao polímata brasileiro Ruy Barbosa (1849-1923), sendo que a autoria oficial é do filósofo pré-socrático grego Pitágoras (570 a.C. - 495 a.C.). Um tanto contraditório e, ao mesmo tempo, um discurso que desmerece o sistema socioeducativo, que estava começando naquele momento.

A medida socioeducativa emerge em 1990, mas não consegue chegar à opinião pública como possibilidade de redução do sentimento de impunidade, pois ela responsabiliza judicialmente o adolescente pelo ato cometido. A medida socioeducativa é desenhada como se fosse uma ação de “faz de conta”, permissiva e ineficaz, que não impõe regras de conduta e não retoma os adolescentes no reto caminho da vida social. O discurso conservador ecoa vozes neste debate que se estende até o tempo presente, deturpando o sistema socioeducativo de base pedagógica para estimular a defesa de sistemas punitivos que cultuam a violência em nome da educação e do bem comum.

Com a ampliação da violência e da criminalidade no país e os holofotes midiáticos atribuídos a casos de crimes hediondos cometidos por adolescentes, a discussão sobre a redução da maioridade penal volta à cena. Todavia, a proposta inicial de 1993 foi atualizada pelo Senado Federal através da PEC 115/2015, que mantém a idade penal em 18 anos, ressalvados casos de crimes hediondos, homicídio

doloso e lesão corporal seguida de morte que reduz a maioridade para 16 anos (BRASIL; SENADO FEDERAL, 2015).

Como já destacado nesta pesquisa, os atos desta gravidade cometidos por adolescentes variam entre 0,9% a 2,5% a depender do contexto territorial onde ocorrem estes crimes. O público adulto ainda tem maior participação em crimes desta natureza. Esta realidade condiz com o que com o que Julião (2014) afirma em seus estudos. Há um mito quando se afirma que a maioria dos crimes graves, como homicídio e latrocínio são cometidos por adolescentes e que a maior taxa de aprisionamento está presente entre eles. A questão maior é que, nestes casos, a mídia reforça a notícia, por meio de uma linguagem criminalizadora, criando um temor e revolta pela sociedade. Essa mesma sociedade não acessa uma leitura crítica da realidade como ela é, considerando com maior propriedade o apresentado pelo jornalismo nacional corporativo ou, ainda, acessam a informação, mas se recusam a refletir sobre ela.

Neste sentido, para Silva e Lehfeld (2015), observa-se uma série de concepções e julgamentos em face ao debate sobre o ato infracional, apresentando características que acentuam o preconceito em relação a este debate e que reforçam uma visão conservadora e moralista, que não contribuem com os avanços da construção do conhecimento acerca da temática, tampouco favorecem a qualificação do sistema socioeducativo, resultando em movimentos de retrocesso para alocar adolescentes a partir dos 16 anos no sistema prisional juntamente aos adultos.

O debate político se direciona à redução da maioridade e defende que os adolescentes considerados culpados dos crimes descritos acima, sejam encaminhados para instituições apropriadas, em alojamentos separados dos adultos. Já existe no Estatuto da Criança e do Adolescente a previsão de separar os adolescentes internados por atos infracionais graves dos demais adolescentes autores de infrações leves ou moderadas. Todavia, as unidades de atendimento não se adequaram para isso.

Se esta proposta, que é pertinente às medidas de internação não acontece na realidade concreta, as unidades prisionais conseguiriam se adequar a partir de uma possível regulamentação da idade penal para 16 anos? A resposta é não. O cenário prisional brasileiro é mais sucateado, estigmatizado e precarizado que o sistema socioeducativo. A redução da maioridade penal apenas aumentaria ainda mais a população carcerária brasileira, que é a terceira do mundo todo (812 mil presos),

perdendo apenas para os Estados Unidos e a China. Estes dados são resultados do monitoramento realizado pelo CNJ e divulgados por Barbiéri (2019). Deste montante, quase 62% da população carcerária é negra, alimentando o estereótipo de que os negros são mais propensos a se envolverem em crimes.

A realidade concreta é totalmente contrária a este absurdo ainda propagado. Adorno (1996) destaca que o sistema de justiça, ao analisar crimes de mesma natureza cometidos por brancos e negros, sentencia em maior quantidade, as pessoas negras, autoras de contravenção penal. O estudo do referido pensador destaca que os crimes não são cometidos em maior escala pelos negros, mas as sentenças de privação de liberdade são direcionadas em maior proporção a eles. Nas palavras do sociólogo brasileiro “se o crime não é privilégio da população negra, a punição parece sê-lo” (ADORNO, 1996, p. 1).

Retomando a reflexão sobre a redução da idade penal, atualmente a PEC que trata do tema está tramitando na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Câmara dos Deputados e, até o fechamento desta tese, não foi marcada data para outras discussões e deliberações.

A partir de toda esta discussão, fica evidente que a posição do Estado brasileiro está na contracorrente de estudos e pesquisas que demonstram a ineficácia do encarceramento juvenil em um sistema falido e vazio de práticas educativas como é o sistema penitenciário do nosso país. Um sistema que mais qualifica a identidade pessoal para a criminalidade não surtirá bons resultados para os adolescentes.

O entendimento que construímos é o de que a redução da idade penal é o resultado da incapacidade do Estado em qualificar um sistema socioeducativo que de fato, alcance níveis de qualidade e resultados satisfatórios sobre os adolescentes, como preconizam as orientações nacionais e as convenções internacionais; um Estado que efetive ações de combate à criminalidade e à corrupção política e policial que alimentam o crime no Brasil; que invista em educação de qualidade e que forme sujeitos pensantes e não subservientes à hegemonia e ao controle do capital; que proporcione acesso à cultura, lazer e esporte; que invista em profissionalização de qualidade, garantindo oportunidades no mundo do trabalho.

Como o Estado é incapaz de resolver todas as demandas que se apresentam, pois estas são incompatíveis com o sociometabolismo do capital, que apropria os recursos públicos e privados para oxigenar os processos produtivos e de acumulação de riqueza, considerou-se mais oportuno transferir toda a

responsabilidade penal somente aos adolescentes, naturalizando e estigmatizando a relação pobreza – criminalidade, modernizando de forma conservadora o histórico controle sociopenal do Estado sobre a classe trabalhadora.

Esta é a resposta do Estado para o ato infracional: um sistema socioeducativo precarizado, um trabalho social que ainda se contradiz entre o pedagógico e o punitivo, o esfacelamento de direitos sociais e fundamentais, portas fechadas ou entreabertas no mundo do trabalho, violência policial que leva muitos casos ao extermínio, estigmas na justiça, na mídia e na opinião pública. A resposta do Estado para o ato infracional é o controle sociopenal via medidas repressivas e violentas.

Enquanto que, de forma geral, a política social é a mantenedora da assistência aos mais pobres de modo a regular os processos produtivos, isto é, na lógica de que o trabalhador “protegido” tem mais estímulo a ser produtivo, o sistema socioeducativo é ainda mais devastador. Como a sociedade, com destaque as esferas mais ricas e privilegiadas, rejeita a possibilidade de estabelecer laços com adolescentes egressos das medidas socioeducativas, o sistema socioeducativo, senão for fortalecido e articulado, será um sistema vazio, não realocando de forma efetiva, estes adolescentes no mundo do trabalho, pois o mercado e seus detentores não confiam e sequer querem proximidade com adolescentes pobres que já se envolveram em atos infracionais.

Este cenário, reforça o histórico paradigma do “menor problemático”, cuja prática delitiva está mais direcionada à natureza da pessoa pobre, como desajuste, desvio psicológico, vício ou condição de subclasse (WACQUANT, 2005), do que das circunstâncias sociais e econômicas que promovem a injustiça. Silva (2011) analisa a formação histórica do controle sociopenal dos adolescentes no Brasil, destacando que este processo oscila entre uma concepção protetiva e punitiva.

A autora destaca que três fases demarcam a constituição do controle sociopenal dos adolescentes autores de ato infracional: penal indiferenciado, tutelar e de responsabilização penal. A partir de leitura de Silva (2011), compreendemos que os três períodos não necessariamente, substituem um ao outro, mas se somam ao longo do tempo, formatando o atual Estado penal, que preconiza por vias legais, uma proposta de responsabilização penal de adolescentes com o devido processo legal, o princípio do contraditório e o direito de defesa ao mesmo passo que banaliza toda

uma base jurídica democrática para perpetuar análises jurídico-morais e de redução da condição humana dos adolescentes pobres.

Forma-se um cenário de instauração de uma justiça juvenil que se conflita entre o direito menorista, moralizante e criminalizador ao direito que versa a proteção integral e à socioeducação para os autores de ato infracional. Este conflito deturpa e compromete a garantia de uma justiça que seja efetiva na vida do adolescente e da sociedade.

A justiça juvenil contraditória, por este viés, “instaurou um ciclo perverso de criminalização do adolescente com processos infracionais” (SILVA, 2011, p. 202) que reflete na estrutura da justiça penal juvenil, na banalização dos trâmites processuais, na desconstrução do reconhecimento do adolescente como sujeito de direitos, na leitura de classe social deste adolescente e de sua família, na culpabilização desta sem o mínimo de provas contundentes, o tratamento criminoso como condição natural do adolescente pobre, nos disfarces das medidas socioeducativas – como medidas de reafirmação da prevenção social a partir do encarceramento do adolescente criminoso, na postura profissional conservadora e perversa e na fragilidade do Sistema de Garantia de Direitos (SILVA, 2011).

Neste sentido, observamos a construção de um Estatuto da Criança e do Adolescente que ainda não conseguiu romper com a ideologia conservadora da potencialidade criminoso entre os jovens pobres, que prevê medidas de natureza penal e de funcionalidade pedagógica, mas não consegue promover esta distinção dado o desmonte do sistema socioeducativo juntamente às demais políticas sociais. E não toma medidas nos casos de violação explícita de direitos humanos cometidas contra crianças e adolescentes pobres, independentemente de estarem ou não envolvidos em práticas de ato infracional.

Não restam dúvidas de que o sistema contido no ECA, se comparado ao existente no Código de Menores, foi alterado, passando de uma “justiça assistencialista” para uma “justiça jurídica”, ou melhor, para uma “justiça acusatória”. Esse novo modelo de (in)justiça juvenil, por um lado, incorporou normativas garantistas, e por outro amarróu-as a uma perspectiva criminal penal (SILVA, 2011, p. 208).

A citação anterior é inconteste dado o cenário atual de violência acentuada frente à juventude da classe trabalhadora, enquanto a opinião pública e o setor político partidário burguês encontram meios de obterem apoio maciço para reduzirem a

maioridade penal ao mesmo compasso que a população carcerária cresce e as políticas sociais são reduzidas a pó para garantir a manutenção do capitalismo monopolista e financeiro com a efetiva participação do Estado neste processo.

Sob estas defesas, o Estado burguês, de viés neoliberal, cumpre seus deveres de garantir que os problemas sociais sejam direcionados à responsabilidade daqueles que os vivem: os mais pobres. Reforça-se a ideia de que os pobres são propensos à preguiça e/ou à criminalidade. A desigualdade proporcionada pelo capital é transferida para o sujeito. Os pobres assumem o peso da injustiça produzida pelo capitalismo.

Para Wacquant (2005), o colapso das instituições públicas de proteção social foi preponderante na marginalização da classe trabalhadora, que, vivendo em territórios mais empobrecidos, se encontram desconectados de um desenvolvimento social, cultural e econômico compatível com as demais regiões territoriais de uma cidade, estado ou nação. Ainda de acordo com o sociólogo francês, o abandono do Estado em relação aos mais pobres, contribuiu para a formação dos guetos e periferias urbanas, tornando-se alvos constantes da repressão policial, a única representação efetiva da esfera pública, porém, que caminha na contramão da proteção e da segurança.

Este processo fortalece a estigmatização e a culpabilização dos mais pobres pelas suas privações, problematizando de forma grave as relações e rupturas sociais, marginalizando a classe trabalhadora, e em especial, aqueles que se encontram no lumpemproletariado, que é o estrato mais subalterno da classe trabalhadora (MARX, 2013a), reconhecendo neste coletivo, os adolescentes autores de ato infracional.

Para Silva e Fogaça (2019), no contexto de desigualdades, de perpetuação de estigmas e preconceitos, a criminalidade chega para somar à problematização social da juventude, na maioria pobre em meio à sociedade. As autoras ainda afirmam que a sociedade, historicamente, criou um mito da periculosidade, associando os jovens e suas condições financeiras e referências territoriais ao crime e à delinquência. Por outro lado, temos um Estado que falha na execução de suas próprias leis não garantindo a devida proteção à população.

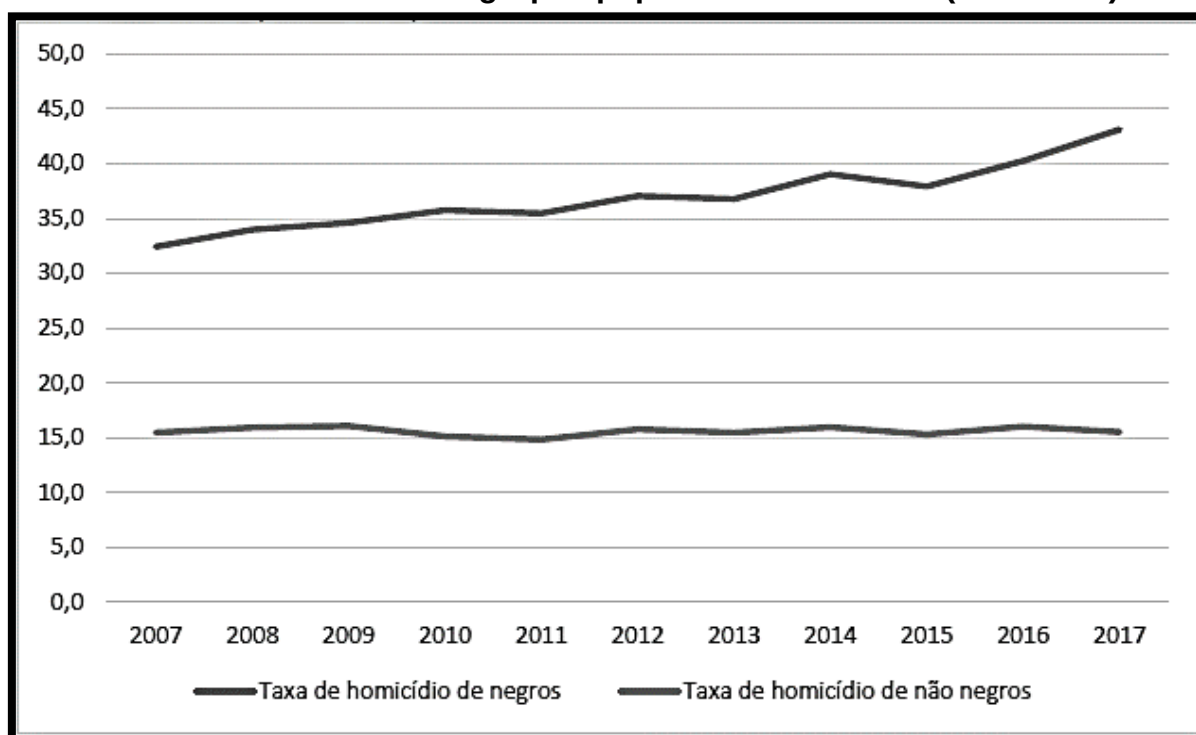
A juventude da classe trabalhadora é desprotegida de seus próprios direitos, adentra a criminalidade por diversos motivos, porém, é compromisso nosso apontar a crescente estigmatização do adolescente e a constituição da delinquência

pela sociedade sobre o sistema socioeducativo que, ao não acreditar e não legitimar os processos educativos, exerce uma postura histórica reacionária, conservadora, com abuso de poder, exploração e violência em face aos jovens já vitimizados (SILVA; FOGAÇA, 2019).

No que se refere à violência explícita, os índices de homicídios entre os jovens, em sua maioria pobre e negra, se elevaram nos últimos anos, segundo o Atlas da Violência, publicado pelo IPEA (2019). Segundo o documento, 75,5% dos homicídios ocorridos no Brasil em 2017 foram contra pessoas negras. Rio Grande do Norte é o estado mais perigoso para esta população, atualmente. A taxa de homicídios por 100 mil negros foi de 43,1, enquanto que, na mesma proporção, mas de pessoas brancas, a taxa foi de 16,0 (IPEA, 2019).

Em 10 anos, a taxa de letalidade contra pessoas brancas, manteve uma certa estabilidade, com pequena redução de 0,3%. Por outro lado, a letalidade contra negros aumentou em 7,2%.

Gráfico 25 - Taxas de homicídios de negros e de não negros a cada 100 mil habitantes dentro destes grupos populacionais – Brasil (2007-2017)



Fonte: IPEA, 2019, p. 49.

Quanto à faixa etária, o índice de homicídios contra jovens também se elevou. O IPEA (2019) destaca que a crescente perda de jovens para a letalidade tem causado prejuízos à economia brasileira, considerando que a morte de jovens

representa uma baixa em potencial força de trabalho. Contudo, a reflexão é maior, pois não estão morrendo somente força de trabalho. A violência ceifa o direito à vida de pessoas que estão começando sua trajetória social nos contextos de sociabilidade, levando ainda outras pessoas ao sofrimento pelas suas perdas. Seria reduzir demais a violência contra jovens à simples violência contra a mão-de-obra passível de exploração.

Em 2017, 35.783 jovens foram assassinados no Brasil. Esse número representa uma taxa de 69,9 homicídios para cada 100 mil jovens no país, taxa recorde nos últimos dez anos. Homicídios foram a causa de 51,8% dos óbitos de jovens de 15 a 19 anos; de 49,4% para pessoas de 20 a 24; e de 38,6% das mortes de jovens de 25 a 29 anos; tal quadro faz dos homicídios a principal causa de mortes entre os jovens brasileiros em 2017 (IPEA, 2019, p. 25).

Reparem que, segundo os dados apresentados, a maior concentração de assassinatos se volta à adolescência e início da juventude adulta (15 a 19 anos). A violência se divide tanto entra a praticada por policiais, seja confrontos em espaços de criminalidade ou violência gratuita ou ainda, entre os próprios jovens nos mais diversos espaços territoriais.

Sobre a violência gratuita, ou melhor, o abuso da autoridade policial contra jovens pobres, destaca-se, dentre outras, a selvageria mais recente, discorrida na favela de Paraisópolis (São Paulo) em dezembro de 2019, quando uma ação policial em um baile *funk* levou a morte de 9 jovens entre 14 a 18 anos, que foram pisoteados em um momento de tumulto iniciado pela intervenção policial.

A repercussão popular variou do mais alto preconceito contra pobres e negros até os mais acolhedores e de revolta. Historicamente, segundo Silva (2016), os bailes *funks* passaram a ser associados à potenciais espaços de criminalidade, venda e uso de drogas e promiscuidade juvenil. São espaços de entretenimento frequentados por maioria pobre, por pessoas que não possuem acessos a outros tipos de atividades culturais e de lazer.

Enquanto a intervenção policial prepondera, diuturnamente em festas promovidas em favelas e bairros mais pobres, não há registros policiais, midiáticos ou judiciais de abordagens semelhantes em entretenimentos organizados e frequentados por jovens brancos das classes média e alta. Festas estas que são regadas à vários tipos de venda e consumo de substâncias psicoativas.

A ausência de reflexão crítica pela sociedade obstrui a importância de compreender que a violência policial não é necessariamente a de combater o crime,

mas sim, de exterminar parte de uma população que não serve ao sistema e aos processos produtivos. Se assim fosse, as abordagens contra o tráfico se voltariam à todas as classes sociais e seus espaços de sociabilidade e entretenimento. A guerra às drogas é um nome fantasia atribuído ao genocídio da juventude pobre e negra. Talvez as drogas, para a classe burguesa, o Estado e seus cães de guarda, sejam na verdade, a população que eles tanto odeiam e desejam ver extintos.

Fenômeno bastante grave que se soma aos dados e a análise construída até o momento é o atual laboratório de extermínio de pobres negros que se tornou o Estado do Rio de Janeiro, principalmente após a eleição e a ascensão de Wilson Witzel, atual governador do referido estado. A autorização para matar, sob o pretexto de combate ao crime e à violência, apenas as acentua, mas como crimes de Estado, cometidos por representantes dos interesses dominantes. As chamadas balas perdidas, apenas mascaram a legitimidade dos alvos que podem ser diversos.

O combate ao crime pelo atual governo fascista carioca eleva a taxa de homicídios de civis inocentes, pessoas que vivem em comunidades periféricas e favelas, mas que são “confundidas” como suspeitas. A classe social, a origem, a vivência territorial e a cor de pele são os critérios para definir quem são culpados e quem são inocentes.

O que se observou em 2019 e que até o momento encontra-se na impunidade são as mortes de jovens trabalhadores confundidos com bandidos, crianças mortas com sacos de pipoca nas mãos, guarda-chuva confundido com arma de fogo, 80 tiros sobre um carro dirigido por um motorista negro, um garçom branco assassinado pela polícia quando voltava do trabalho e 5 crianças e 19 adolescentes assassinados somente no estado do Rio entre janeiro a outubro de 2019 (DEISTER, 2019). Este fenômeno transcende as terras cariocas quando os dados do UNICEF (2015b) nos revelam que, a cada dia, 31 crianças e adolescentes são mortas no Brasil, levando-nos ao *ranking* dos cinco países que mais cometem homicídios contra crianças e adolescentes no mundo.

O número de homicídios de adolescentes do sexo masculino no Brasil é maior, inclusive, do que em países afetados por conflitos, como Síria e Iraque. Em 2015, 11.403 adolescentes de 10 a 19 anos foram assassinados no Brasil, dos quais 10.480 eram meninos. No mesmo período, na Síria, um total de 7.607 meninos morreram, a maioria em decorrência da guerra. No Iraque, foram registradas 5.513 mortes de meninos no mesmo período, em decorrência da violência (UNICEF, 2015b, sem paginação).

Observa-se, assim, no Brasil, um regime de segregação racial, não nos moldes do *apartheid* sul-africano e norte-americano, mas, uma segregação simbólica e também perversa, o qual, as vidas negras e pobres não têm valor algum, pois são as vidas que recebem os menores salários, que viveram na pele as dores da escravidão, que ainda vivem a injustiça no acesso à direitos de cidadania, os que mais morrem pela violência do Estado e que veem suas lutas sociais, discriminadas e criminalizadas por parte da opinião popular e pelo Estado capitalista. Este panorama só não é pior, graças ao ativismo negro historicamente constituído e em andamento no país, que pressionou os governos a olhar para o povo negro, implementando ações afirmativas, de reparação histórica e de proteção social. As lutas sociais ainda proporcionaram o

[...] fato de que pessoas comuns adotaram um posicionamento crítico na compreensão que tinham de sua relação com a realidade. Realidades sociais que podem ter parecido inalteráveis, impenetráveis, começaram a ser vistas como maleáveis e transformáveis; e as pessoas aprenderam a imaginar o que significaria viverem um mundo que não fosse tão exclusivamente governado pelo princípio da supremacia branca. Essa consciência coletiva emergiu no contexto das lutas sociais (DAVIS, 2018b, p. 69-70).

Essa consciência coletiva, que emerge e acentua as lutas sociais da população negra, e que inspira as demais lutas das minorias sociais – mulheres, indígenas, LGBTQIAP+, dentre outros coletivos, vão, obviamente, na contramão de um projeto hegemônico burguês neoconservador que Davis (2018b) chama de projeto de democracia ocidental do século XXI. Este projeto ainda defende uma supremacia branca enquanto poder central, perpetuando valores de classe, religião, gênero e orientação sexual hegemônicos. Qualquer luta contra este projeto é configurada como “violência terrorista” (DAVIS, 2018b, p. 78), crimes contra a ordem social, atentado contra a moral e os bons costumes.

Reparem que o referido projeto passa longe dos pressupostos da democracia, do respeito às liberdades e à diversidade humana. A democracia burguesa corresponde à uma democracia às avessas, a qual, a estratégia de poder dominante é enquadrar toda a sociedade nos mesmos valores e direções dominantes. Aos pobres, negros, mulheres, gays, lésbicas, pessoas trans, crianças e adolescentes com capacidade de questionamento, dentre outras, que sobrevivem à violência higienista e censora, devem agir como se não fossem quem realmente são.

A democracia ocidental burguesa deseja que os negros voltem para a senzala, as mulheres para a cozinha, os LGBTQIAP+ para o armário e que as crianças e adolescentes retomem ao silêncio e à invisibilidade. Contudo, não voltaremos. Por mais desafiador que esteja a conjuntura, as lutas sociais devem prosseguir, na esperança e inspiração de combater a injustiça e transformar o atual Estado e sociedade em um coletivo de tolerância, respeito, amor e de proteção.

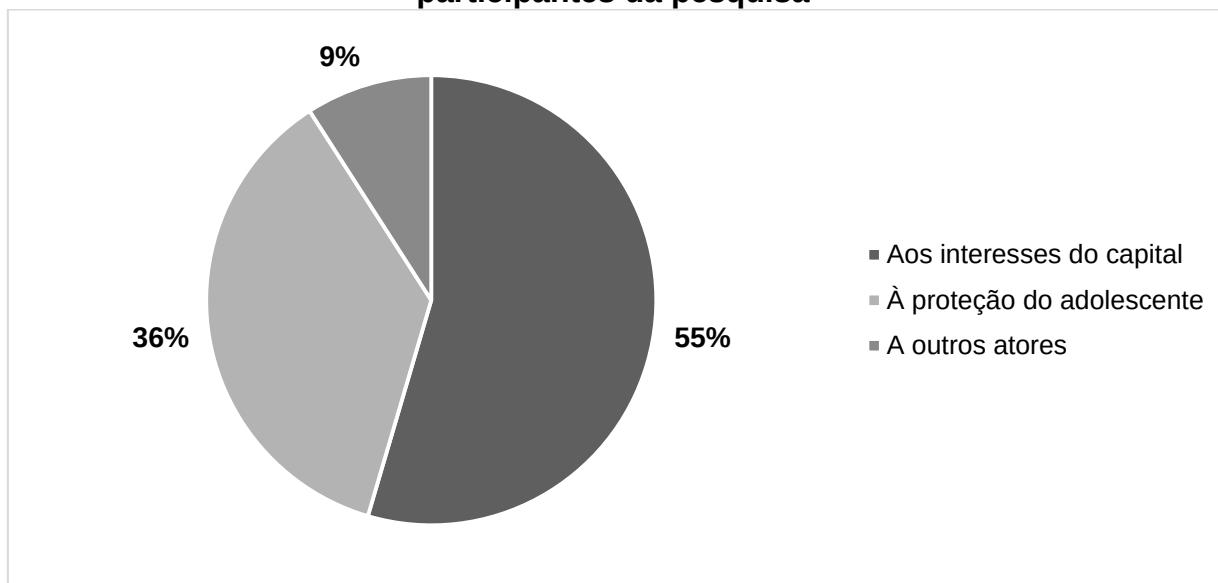
A partir de toda esta análise, inferimos que as reflexões acerca da histórica construção da figura do Estado e sua imersão contraditória no sistema capitalista atingiu sob formas arbitrárias e violenta, as vidas das pessoas pobres, com destaque para as crianças e adolescentes, filhas/os da classe trabalhadora. Os aspectos da desigualdade e da injustiça aqui apresentados, não só afetam a vida cotidiana deste público, como também compromete qualquer possibilidade de proteção social e de direitos de cidadania.

Quando se trata de práticas de ato infracional, o cenário é ainda mais perverso, dada a atenção que o Estado capitalista atribui aos adolescentes autores de ato infracional de acordo com as recomendações de uma sociedade burguesa agressiva e excludente.

A partir destes pressupostos, inferimos que o sistema socioeducativo ao adolescente, considerando todas as tramas que o envolvem e sua contradição histórica, está posto, sem dúvida, aos interesses dominantes. O SINASE está mais voltado à reprodução do sistema capitalista que à proteção integral e à reconstrução de novos horizontes para o adolescente. Quando as ações do SINASE não resgatam a força de trabalho que deve permear o corpo e mente jovem do adolescente, enquanto filho da classe trabalhadora, age na vertente do encarceramento e/ou do assistencialismo que o estigmatiza como sujeito desviado e desajustado que deve ser corrigido ou exterminado pelas outras instituições da esfera pública.

Quando a proposta para esta tese foi construída, a problematização central era “a quem servia o sistema socioeducativo?”. A partir desta indagação, traçamos um denso, profundo e extensivo estudo para contextualizar, problematizar e analisar o objeto de estudo para responder tal problema de pesquisa. Somada à intensa análise bibliográfica e documental até aqui referenciada e discutida, levamos a problematização para os sujeitos de pesquisa, os quais, em sua maioria, concordam com o nosso pressuposto: de que o SINASE serve ao capital.

Gráfico 26 – A quem serve o sistema socioeducativo, segundo os sujeitos participantes da pesquisa



Fonte: Elaborado por Anabella Pavão da Silva, 2019.

Observem que, para 55% dos participantes, o sistema socioeducativo está direcionado aos interesses do capital sob a análise de que o SINASE ainda não superou a lógica menorista e da doutrina da situação irregular. As medidas socioeducativas, construídas à luz da democracia que renascia em sua gênese carrega consigo os traços perversos do Código de Menores e contribui para a perpetuação do Estado racista e classista, sendo pouco ou nada efetivo em sua proposta pedagógica enquanto política social de socioeducação.

*O sistema socioeducativo é uma farsa, não funciona. Ele é uma forma higienista e imperialista de tirar de "cena" os adolescentes pobres (**Relato 26**).*

*Não conseguimos atingir o cunho pedagógico da medida e sim realizar uma higienização e dominação social (**Relato 27**).*

*Menos para reeducar e mais como uma forma de dar respostas para a sociedade. Raro são os adolescentes que nos dão um retorno positivo (**Relato 28**).*

A socioeducação, em tese, está posta para a retomar a sociabilidade do adolescente, promovendo o seu distanciamento de práticas delitivas. Contudo, o sistema reproduz e intensifica a violência que já permeia a história de vida de cada adolescente. Para os entrevistados, a socioeducação é um instrumento de controle social e, incluímos aí, o sociopenal, que, nas medidas de internação, atende à histórica proposta de higienização social e, no meio aberto, de manutenção do assistencialismo

menorista de ajustar o sujeito no seu contexto (SILVA, 2011). Além disso, procura dar respostas (nem sempre efetivas) à sociedade, na tentativa de reduzir o sentimento de impunidade.

Os ranços históricos permanecem porque as políticas de proteção social não se efetivam à totalidade dos adolescentes. Como já afirmamos nesta seção, a ala conservadora e moralista da sociedade ainda ignora a realidade da desigualdade e injustiça e estigmatiza os pobres, desejando distância deles. O Estado, que deveria agir, junto ao mercado e sociedade na direção de ofertar oportunidades de reflexão e novos caminhos longe da criminalidade para estes adolescentes, são os que mais reforçam a lógica da punição severa e continuada.

*Não vemos uma efetivação na execução de medidas socioeducativas de internação. Principalmente pela estrutura oferecida para o cumprimento da medida socioeducativa. Na unidade vemos muita reprodução da violência, julgamento e culpabilização do jovem pelo ato infracional cometido por parte de muitos servidores, especialmente monitoria (socioeducadores). Os jovens que mudam seu projeto de vida são minorias, pelo fato de não haver capacitação com curso técnicos, e apenas alguns terem acesso a estágio remunerado, dentre outras coisas. Assim, consideramos a execução da medida socioeducativa excludente, e com pouca eficácia, e, observamos jovens na fase conclusiva ainda com comprometimento com o mundo do crime **(Relato 29)**.*

O sistema socioeducativo, no interior de uma ordem neoliberal, vive permanentes processos de sucateamento que desqualificam o atendimento socioeducativo e reduzir ou eliminar qualquer possibilidade de resultados satisfatórios em face dos adolescentes. A precarização no investimento do SINASE distancia a sua qualificação, descumprindo as determinações expressas em suas diretrizes, lei de regulamentação e orientações técnicas. Os mesmos atores que exigem qualidade, são os que marginalizam o sistema no âmbito do orçamento para as políticas sociais.

A atual configuração do Sistema Socioeducativo pode até prever a proteção e reeducação do adolescente, considerando-se que o ECA e o Sinase são grandes avanços para a história das crianças e adolescentes no país, porém na atual conjuntura em que as políticas públicas e sociais são guiadas por um radical receituário neoliberal, o Sistema Socioeducativo não possui os recursos necessários para fazer valer efetiva e eficientemente a proteção e, principalmente, a reeducação. Os adolescentes acabam sendo afastados da sociedade, com uma medida de internação, porém não são dados os devidos e necessários suportes para que o mesmo seja ressocializado; ou mesmo em meio aberto (considerando minha realidade) acabam cumprimento uma medida socioeducativa sem qualquer oportunidade

*de ser incluído em cursos profissionalizantes, no mercado de trabalho, ou mesmo na escola, por não haver programas, projetos ou a Educação de Jovens e Adultos no município. Cumprem apenas uma medida na qual devem comparecer semanalmente para dar o "presente" na lista de chamada; isto, por não haver recursos e mesmo profissionais suficientes para que se possa apresentar outras e diversas oportunidades para os adolescentes, para que se realize um grupo em um espaço digno e contribua para que estes adolescentes aflorem sua reflexão crítica e autônoma. E, no fim, a grande maioria, finalizam a medida ainda discriminados e taxados, excluídos e à margem da sociedade; "livres" nas mazelas do capital e "soltos" às garras do encarceramento **(Relato 30)**.*

Para além do SINASE, as ações intersetoriais que deveriam estar articuladas às medidas socioeducativas, no contexto de fortalecimento do ideário neoliberal, também são afetadas pelas medidas de ajuste fiscal, que enriquecem empresários, ruralistas, lideranças religiosas e banqueiros e acentuam a pobreza, a miséria, a criminalidade e a violência. A atenção do Estado se volta aos capitalistas sob o peço da destruição dos direitos sociais por falta de investimento e execução de qualidade (WACQUANT, 2003). Para o pensador francês, a direção do Estado para os interesses de uma classe privilegiada, reforçam o ideal do Estado penal que é a estratégia mais coercitiva de controle sobre os mais pobres.

Desta forma, o atendimento socioeducativo está também direcionado aos mais pobres. Um dos relatos das entrevistas destaca que, quando adolescentes das classes mais abastadas cometem atos infracionais, a ação é outra, de relevar o ocorrido, pois não há o que se fazer com estes adolescentes na medida socioeducativa.

*Serve à classe dominante que quer excluir e segregar os pobres, pretos e favelados, pois são apenas eles quem são presos. Toda a metodologia do serviço socioeducativo, pelo menos em MG, é voltada para o atendimento do público com vulnerabilidade social, se chegasse algum adolescente de classe média no serviço, não saberíamos nem o que fazer com ele. Porque o serviço não foi organizado para servir a este público. A lei é para todos, mas apenas alguns respondem a ela. Os adolescentes de classe média que cometem atos infracionais, ou a Polícia faz vista grossa (nem apreende, ou libera o adolescente para a família), ou o juiz dá outros encaminhamentos, internação, jamais. Infelizmente, essa é a realidade que tenho observado há 13 anos, em que trabalho no socioeducativo **(Relato 31)**.*

*Na prática, ainda impera a punição e a segregação dos adolescentes. Não vejo esforços para implantar o SINASE e buscar a garantia de um atendimento socioeducativo, com caráter responsabilizador e pedagógico, que possa, de fato, fazer a diferença na história de vida dos adolescentes **(Relato 32)**.*

A socioeducação, nesta visão empírica de um sujeito de pesquisa é elaborada para vigiar e reajustar o pobre na ordem social dominante. As medidas socioeducativas, são medidas empobrecidas para os mais pobres. Aos adolescentes ricos, a condição financeira é o suficiente para redirecionar à sua vida com fartas oportunidades de distanciarem-se das práticas delitivas.

No campo teórico, observa-se, concordando com o Relato 31, que a proteção social diminui em proporções diretas à nivelação do Estado penal, sendo que uma complementa a outra (WACQUANT, 2003). É a formação de um governo gestor da pobreza, que tem, no encarceramento e na violência, os mecanismos de controle e vigilância dos pobres, cuja tendência natural, é desviar da ordem social dominante e hegemônica. É um pensamento que ainda perpetua a opinião pública, as decisões judiciais, os pareceres profissionais e as notícias que chegam até aos olhos e ouvidos de públicos críticos e acríticos.

Sobre os participantes que defendem que o SINASE está direcionado à reeducação dos adolescentes, há as alegações voltadas às estratégias legais e normativas de orientar os adolescentes à romperem os seus históricos envolvimento na criminalidade. Entendem que, mesmo em um cenário de precarização da política socioeducativa, ainda é possível realizar um trabalho que possa resignificar a vida do adolescente. Para isso, defendem maior fortalecimento da rede de proteção ao adolescente e melhorias no sistema socioeducativo.

O intuito é que o adolescente retorne a sociedade como protagonista de sua história, mas são necessários mais subsídios para que seja eficaz a medida socioeducativa (Relato 33).

Serve ao socioeducando que tem a possibilidade de ressocializar. No entanto é preciso fortalecer a rede de inclusão (Relato 34).

Acredito que, a organização do trabalho e do Serviço, possibilita ações que visam a proteção e a educação do adolescente. No entanto, a qualidade desta proteção depende de outros atores da rede protetiva. Em nosso município, temos grande dificuldade em ofertar fatores protetivos aos adolescentes no âmbito escolar (Relato 35).

O Sistema Socioeducativo ao Adolescente, acredito que esteja servindo à proteção e educação do adolescente, mas de forma muito deficitária, e precisa ser fortalecido (Relato 36).

Reparem que, nos quatro relatos apresentados, todos concordam que o SINASE, em sua atual configuração é insuficiente para efetivar o trabalho socioeducativo com os adolescentes nos programas de meio aberto e fechado. Os sujeitos entrevistados entendem a necessidade de melhorias no sistema socioeducativo – maior investimento, qualificação da infraestrutura e dos recursos humanos e articulação da rede, para que as oportunidades sejam garantidas, considerando que as medidas socioeducativas não são autossuficientes no atendimento ao adolescente. Ela compõe um sistema de garantia de direitos que preza, em tese, pela proteção integral, mas que é impedida de garantir esta proteção devido à direção sociopenal e criminalizadora do atual Estado capitalista neoliberal.

Além destas pontuações, os relatos caminharam para a relação da formação profissional com a direção do trabalho socioeducativo, que pode tanto favorecer uma hegemonia neoconservadora capitalista, como pode estimular a formação crítica e a intelectualidade orgânica dos adolescentes, transformando-os em protagonistas centrais em suas vidas pessoais e nas lutas sociais cotidianas.

*A atuação profissional irá caminhar para um objetivo e alcance de acordo com a formação do profissional. Muitas vezes, o Sistema Socioeducativo serve mesmo ao interesse do capital em manter a ordem, inclusive, e até mesmo, é discriminatório e excludente. Falo da minha atuação pessoal e busco nela a proteção e a educação do adolescente que se reconheça como sujeito de sua própria história e tem o direito de construir seu presente e futuro a partir da análise de sua história de vida (**Relato 37**).*

O relato apresentado reafirma as análises já apresentadas ao longo deste estudo, quando enfatizamos a importância da formação profissional e dos processos de educação permanente voltarem-se ao fortalecimento de uma instrumentalidade que elevará a capacidade reflexiva, crítica e analítica profissional, proporcionando diálogos e ações profissionais que articulem teoria, metodologia, princípios éticos, dimensão política, técnica e domínio instrumental a partir da criatividade e do posicionamento firme diante o sistema, para redirecionar a socioeducação a um perfil pedagógico emancipador, com possibilidades de um fazer profissional que vá na contracorrente da lógica punitiva e vigilante do Estado penal neoliberal.

Sobre os 9% que responderam que o SINASE serve a outros atores, os relatos se voltaram a figuras centrais da gestão e do poder político partidário que interferem nos encaminhamentos do trabalho socioeducativo, seja para a concessão

de cargos comissionados ou mesmo para mascarar uma realidade complexa e perversa para a aquisição de votos em processos eleitorais.

Não passa de um sistema de controle social, que se baseia na produção de dados favoráveis para serem usados pelo secretário de estado em benefício do governador que o nomeou. Dados para serem utilizados em campanhas políticas futuras. Não se preocupam com a equipe profissional, com os adolescentes ou com o contribuinte (Relato 38).

Serve aos políticos que tentam com avaliações maquiadas mostrar que estão envolvidos e solucionando os problemas sociais dos jovens. A sorte é que existem profissionais comprometidos com os jovens e que enfrentam o problema executando o melhor possível o que lhes cabe fazer (Relato 39).

Para os interesses escusos de políticos mal-intencionados (Relato 40).

Os relatos vão desde à reflexão sobre a redução da ação socioeducativa à produção de dados quantitativos que favorecerão cargos e alinhamentos políticos, visando a manutenção de poderes. Estes dados, mascarados, contribuem para as articulações políticas, se esquecendo da dimensão ética da gestão da informação como parâmetro para melhorias nas condições de trabalho nas medidas socioeducativas. A máscara colocada na produção de dados também se alinha à uma publicidade “faz de conta” que distorce a realidade concreta da precarização do sistema socioeducativo, divulgando um modelo de atendimento ficcional e enganador. De certo modo, estes relatos também se aproximam de um SINASE voltado aos interesses dominantes, já que atendem o poder político e econômico.

O que fica evidente, diante os relatos, dados estatísticos, revisão de literatura e a construção de uma articulação teórica-crítica sobre todos eles, é que o controle sociopenal frente ao adolescente a partir da persistência histórica da base menorista e irregular se dá justamente porque o ato infracional vai na contramão do pensamento hegemônico burguês, não só por violar o espaço individual do outro ou atentar contra a propriedade privada, mas porque remete ao não esforço e ao descompromisso social e moral dos adolescentes da classe trabalhadora nas suas obrigações com os sistemas produtivos.

Para a lógica burguesa, a situação de pobreza ou miséria do adolescente não deve ser motivo de envolvimento na criminalidade (e realmente não é). Para isso, existem (com poucas possibilidades) políticas sociais mínimas para a assistência

temporária aos mais pobres. A proposta da “proteção social neoliberal” é amenizar a pobreza. Para as grandes corporações, bancos e classe dominante em geral, o problema não é a pobreza, e sim, a ociosidade, a preguiça, o desinteresse e o vício pelo dinheiro “fácil” – via criminalidade. A pobreza pode ser regulada e gerida com o provimento do mínimo necessário para sobrevivência. Não há intenções ou qualquer defesa pela extinção da pobreza e pela igualdade social, já que as classes sociais são condições básicas para a perpetuação do capitalismo via exploração e dominação.

A premissa do Estado penal é o de punir os adolescentes por não se submeterem às rédeas do controle social pelo sistema capitalista. Esta punição se materializa na precarização do sistema socioeducativo, no encarceramento desmedido e no genocídio da juventude pobre e negra.

A punição violenta e histórica seria a única forma de combater os vícios imorais que perpassam a vida dos pobres, pois, a partir do sofrimento, aprende-se uma lição. Parece uma afirmação do início do século XX, mas é o discurso conservador que perpassa o cotidiano de ricos e pobres, seja pela sede de poder e controle, seja pela alienação.

Assim, temos no Brasil, um modelo de política social neoliberal de assistência aos mais pobres, na tentativa tardia de experimentar modelos de Bem-Estar num contexto histórico, econômico e político distante da realidade dos países capitalistas centrais. Todavia, enquanto as políticas sociais, de modo geral, defendem um bem-estar (o que na prática está longe de se efetivar), o sistema socioeducativo, é a única política social que está à margem deste bem-estar, alinhando-se, mediante as premissas do Estado penal, a um mal-estar social pelos adolescentes autores de ato infracional.

Neste sentido, inferimos que no sistema socioeducativo, a prevalência da punição sobre a educação, da vigilância sobre a proteção e da violência sobre a humanização reafirmam num contexto legal de proteção integral a manutenção do direito menorista, da situação irregular e da pobreza como caso de polícia, vigilância, desajuste e repressão, atingindo diretamente os adolescentes autores de ato infracional, cuja justiça de responsabilidade penal ainda se mistura à visão penal indiferenciada e tutelar. Desta forma, afirmamos que Marx (2011) permanece contemporâneo quando afirmou que a história se repete – na primeira como tragédia e na segunda como farsa. Hoje observamos a repetição da menoridade irregular na farsa da defesa da proteção integral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*No ano em que todas as bocas foram impedidas de falar,
no ano que foi todo ele uma noite de terror, estes jornais
(únicas bocas que ainda falavam) clamavam pela
liberdade de Pedro Bala, líder da sua classe, que se
encontrava preso numa colônia. E, no dia em que ele
fugiu, em inúmeros lares, na hora pobre do jantar, rostos
se iluminaram ao saber da notícia. E, apesar de que lá
fora era o terror, qualquer daqueles lares era um lar que
se abriria para Pedro Bala, fugitivo da polícia. Porque a
revolução é uma pátria e uma família”.*
(Jorge Amado)

Após longo caminho, uma jornada de quatro anos chega ao fim! O resultado deste trabalho se finda, ao menos por enquanto, no desejo de que ele abra novas janelas e portas para que outros estudos e reflexões sobre a socioeducação possam emergir em nosso território e para além dele.

Os estudos da socioeducação ainda tão caros ao Estado e à sociedade desta nação demandam atenção, nos provocam a analisa-la sob diversos recortes, prismas, olhares e diferentes áreas do conhecimento. Felicita-me, como uma Assistente Social, ex-trabalhadora da medida de internação, poder, neste momento, apresentar à comunidade acadêmica uma nova contribuição sobre o sistema socioeducativo ao adolescente.

Trouxemos à tona, uma análise do sistema socioeducativo no capitalismo contemporâneo. A tese elaborada *a priori* e desenvolvida ao longo deste trabalho é a de que as medidas socioeducativas, mesmo com todas as mudanças legais, técnicas e normativas, ainda se alinham ao discurso punitivo do Estado – seja por meio da precarização do trabalho socioeducativo, seja pelas violências cometidas em face dos adolescentes envolvidos em atos infracionais.

Desta forma, para trabalhar a fundamentação desta tese, partimos da pergunta central “à quem se destina o SINASE: aos interesses do capital ou ao adolescente?” Já tínhamos uma resposta prévia, considerando a exclusiva responsabilização do adolescente pelos órgãos de controle sociopenal em um contexto em que se preza pelo esforço e mérito para a ascensão social e econômica.

Para chegar à tese e seus pressupostos, foi preciso voltar no tempo, viajar pela história e resgatar fenômenos cuja relação com o presente é fato incontestável. As semelhanças são curiosas e, ao mesmo tempo, assustadoras. A história da infância e da adolescência brasileiras nos mostrou a responsabilidade perversa da colonização na inauguração dos maus tratos aos nossos pequenos. A institucionalização da repressão adulta sobre a criança e o adolescente remonta os anos da violência contra os povos indígenas, sua escravização e dizimação.

Enquanto os representantes da coroa portuguesa colonizavam o território, a Igreja Católica colonizava as mentes de pessoas de mais tenra idade. Deste processo, constituíram novas relações sociais que foram se transformando com o passar dos séculos, considerando a escravização dos povos africanos, a formação das classes sociais, onde os pobres nunca tiveram espaço digno.

Os tempos foram mudando, mas os traços violentos e opressores ainda sobrevivem mais fortes do que nunca. Com o fim da escravidão e do império, a República que acabava de nascer no fim do século XIX, defendeu a modernização e o progresso, mas deixaram de recompensar e incluir os povos que tanto sofreram para erguer as primeiras bases deste país chamado Brasil.

Pobres, negros e índios foram marginalizados do progresso civilizatório do início do século. Foram relegados às periferias das primeiras cidades e alvos de violência e extermínio sob a base da higienização social e do movimento de embranquecimento da nação. Ao invés do progresso contemplar a diversidade populacional, optou-se pelo seu silenciamento e invisibilidade na fracassada tentativa de virar a página da história e se esquecer de tudo que aconteceu.

Na impossibilidade de fazer vistas grossas para a miséria que crescia junto ao denominado “progresso”, o Estado logo pensou em estratégias para tratar da questão da pobreza, com enfoque nas crianças e nos adolescentes. Ao invés de medidas dignas de desenvolvimento e oportunidades, legitimaram-se as instituições totais que abrigavam os “menores” para serem corrigidos do problema moral que relacionava a pobreza à criminalidade e proteger aqueles cujas famílias, pela ausência da fé cristã, caíam em desgraça abandonando os seus pequenos.

Este trabalho observou que a violência institucional sempre fez parte da nossa história e que as crianças e adolescentes pobres sempre foram os alvos mais focados e abordados pelo Estado e seus representantes. Este período marca a ascensão do trabalho como única via de regeneração de pobres ociosos. O trabalho que dignifica e a fé que reorienta o caminho moral.

O pré-capitalismo e o início desta ordem societária no Brasil agiram de forma certa para a implementação da força de trabalho assalariada em uma ordem que não deveria ser questionada. A história da servidão apenas mudou de roupagem, incluindo enquanto peças e assessórios – o trabalho, a igreja e a repressão. “Os menores” foram os mais atingidos pela lógica capitalista que estava emergindo. Considerando os pequenos, como seres sem voz, entendeu-se a facilidade de moldá-los de acordo com a visão dos adultos e das necessidades da sociedade daquela época.

As bases sociais, políticas, culturais, morais e econômicas do capitalismo tardio brasileiro caminharam durante todo o século XX, expandindo as bases repressoras e as responsabilidades do poder público enquanto legitimadora destes

procedimentos de controle, punição e educação para o trabalho em face das crianças e adolescentes.

Os casos de infração, sempre encaminhados das formas mais degradantes possíveis na defesa da dor para a correção, não se transformaram de acordo com o avançar do debate sobre os direitos humanos. Ao contrário, na contramão do avanço do debate humanitário, o envolvimento de crianças e adolescentes na criminalidade somente reforçou os mecanismos repressivos e violentos de um Estado que não consegue meios diferentes de lidar com os fenômenos oriundos das desigualdades sociais que não sejam através das grades e/ou dos gatilhos.

Quando finalmente o Brasil adentra a um momento de avanço democrático, principalmente no que se refere a este estudo, a conquista do Estatuto da Criança e do Adolescente, a hegemonia neoliberal começa a se infiltrar na América Latina, exigindo mudanças que se contrapõem aos novos valores democráticos que percorriam o Brasil desde 1988. O neoliberalismo nada mais é que a reatualização do liberalismo clássico a partir de uma identidade mais selvagem que desconsidera o princípio das liberdades individuais por meio do controle estatal dos corpos, da mente e dos comportamentos, segundo a ordem neoconservadora.

Um novo ideal nasce com a renovação conservadora do sistema capitalista. Nunca se defendeu tanto a falácia da igualdade de direitos e a conquista do sucesso pelo próprio suor, como vem se propagando, no mínimo, nas duas últimas décadas. Para a ordem vigente, o esforço é condição essencial para a conquista do mérito. O mesmo sistema que fortalece a ideologia da meritocracia é a mesma que, em lapsos de sanidade, reconhece a existência das desigualdades e da injustiça social.

Todavia, o que é colocado, é a amenização dos problemas sociais e a manutenção da diferença de classes sociais, já que estas são as condições fundantes para a oxigenação do capitalismo. Neste vai e vem entre o mérito e a gestão da pobreza fica evidente que o primeiro não é para todos.

Em relação às crianças e adolescentes, as divergências de condições de vida se apresentam de forma grave. É impossível concordar que uma criança ou adolescente pobre possuem as mesmas oportunidades de um privilegiado rico. O dinheiro ainda é a base mais elementar para o acesso a oportunidades, no mesmo caminho em que os direitos sociais ainda não são universais. Este trabalho apresentou várias informações e dados sobre a injustiça que paira sobre a infância e

adolescência desta nação, reafirmando os nossos posicionamentos teóricos, ideológicos e políticos

Desta forma, a máscara da igualdade de oportunidades cai, quando pesquisas são divulgadas trazendo o cenário da miséria, da violência, da corrupção e dos privilégios. Talvez seja por isso que o atual governo e muitos apoiadores desprezam tanto a ciência. O governo repulsa a ciência e suas comprovações, por não admitir as suas falhas enquanto instituição que não se importa realmente com o povo. Quanto aos apoiadores, o desprezo é pura alienação doentia que direciona a ciência para “coisa de comunista e esquerdista”, limitando e reduzindo as múltiplas dimensões e posições do conhecimento científico, principalmente a área das humanidades.

O progresso da ciência nos apresenta os avanços dos pensamentos mitológico, teológico e metafísico para o racional, cuja mente humana foi reconhecida como capaz de refletir e projetar os caminhos de uma vida de forma independente. Todavia, no tempo presente, o uso da razão e reflexão estão em crise devido aos discursos que prezam pelo ceticismo, o qual a ciência perde valor em detrimento de ideais religiosos e irracionais. Veja-se os movimentos antivacina, terraplanista, criacionista, de violência associada à falta de fé ou com base nela, de defesa à inutilidade do meio ambiente, dentre outros.

A conjuntura atual redesenha o movimento democrático nacional e internacional. Com os últimos anos de crise estrutural do capital e suas implicações nas condições de vida dos trabalhadores, os ideais fascistas e reacionários ganharam força, desarticulando a classe proletária que já andava fragmentada nas últimas décadas. Hoje observamos a ode ao autoritarismo e ao fanatismo religioso como se os problemas das nações fossem mais por desvio moral das minorias sociais do que pela real consequência de um sistema que, para se renovar, precisa comprometer a vida dos mais pobres. O neoconservadorismo ganha espaço e a extrema direita se espalha pelo globo, trazendo medo, perseguição e violência contra todos que estão na contracorrente da ordem societária capitalista.

Todo este movimento reflete diretamente nas políticas sociais e nos direitos sociais e, considerando o nosso objeto de estudo, acentua a barbárie sobre as crianças e adolescentes, filhas e filhos da classe trabalhadora. A partir de todo o arcabouço teórico utilizado neste estudo, nos é revelada que a situação da criança e

do adolescente muda de forma radical a partir da invasão e dos processos colonizadores.

A formação do Estado brasileiro e seu mergulho no neoliberalismo e os avanços de outras nações para constituição de ações de proteção social se configuraram em medidas reguladoras e mantenedoras dos privilégios dominantes, não possuindo espaço para efetivar condições de vida dignas para a classe trabalhadora. Mesmo as experiências do *Welfare State* se perderam quando os processos produtivos e de acumulação de riqueza passaram a sofrer com as crises.

No que se refere às práticas de ato infracional por adolescentes, a revisão de extensa literatura permitiu inferir que a situação da delinquência juvenil (como dizem no exterior) e do ato infracional (como dizemos aqui) não foram debatidas nas teorias sobre o Estado de Bem-Estar Social, tampouco nas primeiras experiências da política social brasileira.

Não é que os modelos de Estado de Bem-Estar tenham se esquecido das crianças e adolescentes que se envolviam na criminalidade. É que, segundo esta lógica, não deve existir ação de bem-estar para aqueles que violam a santíssima trindade do capitalismo – a propriedade privada, o dever do trabalho e a submissão ao capital. A estes jovens, restam a punição severa por irem contra esta ordem. Uma punição que deve reorientá-los a uma sociedade que não abre as suas portas para eles, configurando uma justiça penal juvenil de mal-estar, controle sociopenal e extermínio pela violência policial.

As medidas socioeducativas, sob esta orientação, historicamente foram as protagonistas nas diversas expressões da violência contra crianças e adolescentes. Este trabalho nos revela que as legislações para este público sempre se voltaram ao controle e vigilância. Foram leis instituídas para os pobres e até o tempo presente, o Estado ainda age com preponderância sobre eles. Atualmente, sob o discurso da democracia participativa, compartilha o controle sociopenal com as Organizações da Sociedade Civil.

Em outras palavras, enquanto conclusão das análises envolvendo revisão de literatura, de documentos e o discurso dos sujeitos da pesquisa é que a socioeducação em meio às tramas, contradições e possibilidades, é um sistema que serve diretamente aos interesses burgueses, devido à persistência da punição que se sobrepõe à educação, que intensifica a marginalização ao invés de promover a socialização dos adolescentes.

No mais, o que se observa é que o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Doutrina da Proteção Integral e o Sistema Socioeducativo são mistos de retrocessos históricos e de avanço modernizador. Ao mesmo compasso que avançamos nas lutas sociais e nos desafios em implementar de fato a proteção integral, vem o Estado, suas instituições e as exigências do capital para redirecionar a proteção integral para a uma nova roupagem da situação irregular, fortalecendo o Estado penal que precariza o atendimento socioeducativo, pune os adolescentes e mata uma população excedente – pobre e negra, não necessariamente envolvida na criminalidade.

A ordem do dia na atual conjuntura é a defesa do lema “bandido bom é bandido morto”. Sob este mote, os critérios que definem quem é bandido e quem não é ainda se limitam na cor de pele, vestimenta e território em que vive. Vivemos a mais perversa onda de violência contra os mais pobres, com destaque aos que vivem nas grandes cidades, onde o estado do Rio de Janeiro tem sido palco central das mais brutais atrocidades contra crianças, jovens, adultos e pessoas idosas – de favelas, periferias e de raça/etnia negra.

Esta assertiva se fundamenta em toda a construção desta pesquisa quando apresentamos dados oficiais governamentais que retratam o perfil de adolescentes, jovens e adultos privados de liberdade, que são, em sua maioria, negros. A privação de liberdade ainda enfrenta outras contradições no que diz respeito às suas possibilidades de trabalhar mudanças efetivas na vida das pessoas encarceradas.

Sobre isso, ficou expresso que o Brasil é signatário de vários acordos internacionais que versam sobre padrões de qualidade para o atendimento nos estabelecimentos de privação de liberdade de adolescentes. O mesmo Estado que adere aos acordos é o mesmo que não investe na qualificação do atendimento, descumprindo tratados, comprometendo os direitos sociais e falhando no trabalho voltado a estes adolescentes.

Para além da socioeducação, o Estado não efetiva ações concretas de combate à criminalidade e à corrupção institucional, que alimenta o crime no Brasil. Enquanto o foco estiver somente nas favelas e periferias, o crime de fato nunca deixará de existir, pois, o envolvimento nesta esfera está para além dos jovens negros e pobres, contemplando políticos, empresários e representantes da (in)segurança pública.

A juventude envolvida no crime corresponde a uma força de trabalho perversa e o foco na guerra contra as drogas e contra o crime nas periferias e favelas

é apenas uma cortina de fumaça que esconde a estrutura mais profunda do fenômeno da criminalidade brasileira. É uma representação teatral sanguinária que mantém nos bastidores as mais poderosas lideranças criminosas com influência e prestígio no interior da estrutura e da superestrutura do capital.

Neste sentido, inferimos que a ação combativa do Estado tem enfoque nos mais pobres e não contra a criminalidade propriamente dita. É uma limpeza étnica e populacional considerando o contingente de excedentes que está além das necessidades do mercado. Quanto mais pessoas pobres, maiores os custos com política social e menos investimento no desenvolvimento do capital.

O encarceramento e o extermínio da juventude negra representam a mais grave ação do Estado em reduzir o exército de reserva para regular uma densidade populacional mínima que possa servir à produção e reprodução social do capitalismo, sem interferir na dinâmica de acumulação de riqueza.

Quando o enfoque é no encarceramento, voltando os olhos para o sistema socioeducativo, observamos uma relação histórica e híbrida entre justiça, educação e assistência social, que se contradiz quando afirma que as medidas socioeducativas têm a capacidade de resignificar a vida dos adolescentes quando, na verdade, as suas ações ainda se baseiam no direito menorista doutrinada pela situação irregular.

Além desta direção urgente para os caminhos da proteção integral, segundo o primado dos direitos humanos, as ações intersetoriais devem percorrer a mesma direção no compromisso ao adolescente autor de ato infracional. Enquanto o Sistema de Garantia de Direitos não for coeso, nenhuma vida poderá ser transformada de maneira efetiva e digna. Desta forma, o despertar de olhos para o pensamento crítico dos trabalhadores do sistema socioeducativo é compromisso inadiável e imediato, e isto só será possível por meio dos diálogos e provocações que devem fortalecer as relações de luta pela qualificação da socioeducação, das demais políticas do SGD e pela vida destes adolescentes e de suas famílias.

Não estamos totalmente encurralados, contra a parede ou sem saída. As possibilidades de resistência contra as medidas que a atual conjuntura vem materializando são possíveis desde que todos nós possamos assumir a dimensão política da nossa vida social e profissional. Para isso, é necessário se permitir à reflexão, ouvir o divergente e repensar suas posições e o seu lugar na sociedade de classes, rompendo, aos poucos, com as amarras da alienação, do preconceito e da intolerância.

As lutas emergem nos espaços de trabalho pelo conhecimento e argumento, no envolvimento em movimentos sociais, na construção e socialização do conhecimento e no atendimento horizontal, digno e humano frente aos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas. Existem várias formas de lutar pela vida destes jovens e por melhores condições de trabalho, até porque uma condição está associada diretamente à outra.

Dentre os compromissos, um que consideramos primordial, é a direção horizontal e emancipatória nas práticas educativas com adolescentes na socioeducação e nas demais políticas sociais. Não é possível considerar o ato infracional como movimento de resistência de adolescentes pobres, porque a sua ação é voltada a interesses pessoais e benefícios próprios. Reconhecemos sim, o ato infracional como uma afronta ao sistema, mas não consideramos a sua representação enquanto luta da classe trabalhadora.

Desta forma, a ação educativa crítica e emancipatória poderá contribuir com a formação de adolescentes pensantes, instigando e estimulando a capacidade reflexiva e o protagonismo político neste público, em que a própria idade faz correr nas veias o questionamento, a rebeldia (no sentido militante da palavra) e o desejo por um mundo melhor. Não é relegar os adolescentes como eternos proletários submissos ao sistema que eles já contestam, mas possibilitar outros caminhos, permitindo com que eles se reconheçam enquanto classe trabalhadora no dever de lutar contra a ordem estabelecida.

A socioeducação, por este prisma, tem vários desafios à frente, como o de lutar por melhores condições de trabalho, por justiça e dignidade em relação aos direitos enquanto trabalhadores, para os adolescentes e suas famílias, dialogar com outros atores para que as portas das oportunidades realmente se abram para este público, buscar conhecimentos constantes e provocativos pela via da educação permanente, construir conhecimento, socializar experiências, para fortalecer um sistema socioeducativo que realmente se aproxime do ideal de transformação dos adolescentes.

Quanto a estes, é dever se permitirem a abraçar o pensamento e uma diferente leitura de mundo, mais crítica, assumindo seu protagonismo enquanto filhos da classe trabalhadora, inserindo-se nas lutas sociais por justiça, em defesa não só da sua geração, mas das que estão chegando, da geração dos seus pais e/ou responsáveis e das gerações mais envelhecidas. É condição fundamental que estes

adolescentes abram os olhos para compreenderem que o ato infracional é o caminho mais perverso de lutar contra o sistema e que existem outros caminhos, sem dúvida mais árduos, porém, mais coletivos e de união.

Cabe destacar que esta pesquisa não teve o pretense objetivo de apresentar um conteúdo pessimista a respeito da socioeducação brasileira. Ao contrário, o descortinar para reflexões mais profundas, contextualizando as medidas socioeducativas em uma perspectiva de totalidade enquanto ação voltada àqueles que estão fora da reprodução do capital foi o centro do nosso compromisso, na ousada e desafiadora tentativa de construir e apresentar novas contribuições que possam somar às lutas que envolvem o sistema socioeducativo ao adolescente.

A partir de tudo que foi exposto até aqui, podemos afirmar que alcançamos a nossa tese, confirmando-a ao longo destas páginas que ilustram a presente tese de doutorado. O objetivo geral foi alcançado, pois concretiza-se uma nova construção de conhecimento acerca da relação da socioeducação brasileira com as contrarreformas neoliberais que vêm perpassando o nosso cotidiano. Os quatro objetivos específicos também se materializam no decorrer dos capítulos que dão vida e provocação ao objeto de pesquisa construído no início de 2016.

Após 11 meses de mergulho em leituras e na escrita, desejamos que o compromisso profissional se fortaleça e que não deixemos a conjuntura atual esmorecer os nossos desejos e ações por mudanças. Aos adolescentes que se encontram no ato infracional e/ou nas medidas socioeducativas, ou melhor, aos Capitães da Areia deste tempo, registro o desejo de que os clamores pelas lutas sociais adentrem os seus corações, afastando-os dos “trapiches” para os levarem às ruas junto a todos aqueles que vivem as opressões cotidianas.

É desejo que a mesma voz que, na literatura, chamou Pedro Bala para a revolução, seja aquela que os levará também às lutas contra a hegemonia do capital, situando-os à classe trabalhadora e aliando-os nesta. Assim, é esperança que a hora da luta não tarde a chegar e que a liberdade seja, nas palavras de Jorge Amado, “a voz que traz com ela uma festa, que faz o inverno acabar lá fora e ser primavera. A primavera da luta”.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cândido de. **Terra brasilis**. Dicionário Informal, 2015. Disponível em: <https://www.dicionarioinformal.com.br/significado/terra%20brasilis/9165/>. Acesso em: 27 abr. 2019.

ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e a organização da cultura: perfis pedagógicos da prática profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ADORNO, Sérgio. Racismo, criminalidade violenta e justiça penal: réus brancos e negros em perspectiva comparativa. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 18, 22 p., 1996. Disponível em: <http://www.nevusp.org/downloads/down179.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2019.

ADORNO, Sérgio. Justiça penal é mais severa com criminosos negros. **Com Ciência – Revista Eletrônica de Jornalismo Científico**, São Paulo, dossiês, 1-71, out. 2003. Disponível em: <http://www.comciencia.br/dossies-1-72/entrevistas/negros/adorno.htm>. Acesso em: 18 nov. 2019.

ADORNO, Theodor W. **Introdução à personalidade autoritária**. Traduzido por Francisco Rüdiger. Nova York, 1950. Disponível em: https://nupese.fe.ufg.br/up/208/o/Theodor_Adorno_-_Introdu%C3%A7%C3%A3o_%C3%A0_%E2%80%9CA_Personalidade_Autorit%C3%A1ria%E2%80%9D.htm?1349567439. Acesso em: 18 dez. 2019.

ALBUQUERQUE, Maria do Carmo Alves. O movimento pelos direitos da criança e do adolescente e o controle social sobre a política socioeducativa: repertórios de interação socioestatal. **Política e Sociedade: revista de sociologia política**, Florianópolis, vol. 14, n. 29, p. 31-66, jan./abr., 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2015v14n29p31/29406>. Acesso em: 06 mar. 2019.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e neodesenvolvimentismo: choque de capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil**. Bauru: Canal 6, 2014.

ALVES, Maria da Conceição. Participação, democracia e direitos de cidadania: aproximação conceitual ao debate contemporâneo. In: NEVES, Ângela Vieira (org.). **Democracia e participação social: desafios contemporâneos**. Campinas: Papel Social, 2016, p. 31-51.

ALVES FILHO, Manuel. **A meritocracia é um mito que alimenta as desigualdades, diz Sidney Chalhoub**. Jornal da Unicamp, especial: cotas étnicas-raciais, jun. 2017. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/ju/noticias/2017/06/07/meritocracia-e-um-mito-que-alimenta-desigualdades-diz-sidney-chalhoub>. Acesso em: 10 dez. 2019.

AMADO, Jorge. **Capitães da Areia**. 39. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. Coleção Jorge Amado.

AMARAL, George. A categoria trabalho em Marx: alguns apontamentos sobre sua centralidade ontológica. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL TEORIA POLÍTICA DO

SOCIALISMO, VI, 2014. Marília. **Anais [...]**. Marília, Unesp, 2014. Disponível em: http://www.marilia.unesp.br/Home/Eventos/2014/viseminariointernacionalteoriapoliticosocialismo/a_categoria_georgea.pdf. Acesso em: 13 set. 2018.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade no mundo do trabalho. 15. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3. ed. 3. reimp. São Paulo: Cortez, 2011, p. 153-202.

ARENDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal**. Tradução de José Rubens Siqueira. 17. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. 9. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ARIÉS, Philippe. **A história social da criança e da família**. 2. ed. Tradução de Dora Flaksman. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

ARRUDA, Érica Maia C. **Apresentação do Processo Formativo do 1º Curso de Especialização em Políticas Públicas e Socioeducação promovido pela Escola Nacional de Socioeducação (ENS) em parceria com a Universidade de Brasília (UNB)**. Brasília, ago. 2019. Cedido pela autora via e-mail. Acesso restrito.

ATAÍDE, Glauber. **O desastre da economia, da saúde e da educação na ditadura militar**. Jornal A Verdade, jan. 2015. Disponível em: <http://averdade.org.br/2015/01/o-desastre-da-economia-da-saude-e-da-educacao-na-ditadura-militar/>. Acesso em: 12 mar. 2019.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. **O rombo das contas públicas está no sistema da dívida, e não na previdência social**. Brasília, fev. 2019. Disponível em: <https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Folheto-2019-O-ROMBO-DAS-CONTAS-PU%CC%81BLICAS.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2019.

AVELAR, Karina Arruda da Cruz; AVELAR, Marcone Afonso de Lima. **Os tratados internacionais sobre direitos humanos e sua aplicabilidade no ordenamento jurídico brasileiro**. Jus, nov. 2016. Disponível em:

<https://jus.com.br/artigos/53455/os-tratados-internacionais-sobre-direitos-humanos-e-sua-aplicabilidade-no-ordenamento-juridico-brasileiro>. Acesso em: 27 out. 2019.

AZEVEDO, Maurício Maia de. **O Código Mello Mattos e seus reflexos na legislação posterior**. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, [2007?]. Disponível em: http://www.tjrj.jus.br/documents/10136/30354/codigo_mello_mattos_seus_reflexos.pdf. Acesso em: 05 mar. 2019.

BANCO MUNDIAL. **O combate à pobreza no Brasil**: relatório sobre pobreza, com ênfase nas políticas voltadas para a redução da pobreza urbana. vol. I, resumo do relatório. Brasília, DF: Departamento do Brasil, 2001a.

BANCO MUNDIAL. **Combate à pobreza rural no Brasil**: uma estratégia integrada. vol. I, resumo. Brasília, DF: Departamento do Brasil, 2001b.

BANDEIRA, Vinícius. Pressupostos do capitalismo brasileiro. **Cadernos Zygmunt Bauman**, São Luis, v. 4, n. 8, p. 25-46, 2014. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/bauman/article/view/3043/3028>. Acesso em: 02 mai. 2019.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. 2. ed. São Paulo: Veras, 2010.

BAPTISTA, Myrian Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 109, p. 179-199, jan./mar., 2012.

BARBIÉRI, Luiz Felipe. **CNJ registra pelo menos 812 mil presos no país; 41,5% não tem condenação**. G1 Política, jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/17/cnj-registra-pelo-menos-812-mil-presos-no-pais-415percent-nao-tem-condenacao.ghtml>. Acesso em: 13 dez. 2019.

BARBOSA, Joana Bezerra Cavalcanti. **Influência e aplicabilidade das normas de direito internacional na realidade dos jovens em conflito com a lei**. Dissertação. Mestrado em Direito. Centro Universitário de Brasília. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp073021.pdf>. Acesso em: 27 out. 2019.

BARREIRO, Susana Maria. **O papel dos Centros Educativos no processo de reinserção dos jovens delinquentes**: o Centro Navarro de Paiva. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Lisboa, Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, 2015.

BARROCO, Maria Lúcia Silva. **Considerações sobre a ética na pesquisa a partir do Código de Ética Profissional do Assistente Social**. Lisboa: Centro Português de Investigação em História e Trabalho Social, 2005. Disponível em: <http://www.cpihts.com/PDF02/Lucia%20Barroco.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2019.

BARROS, Aidil Jesus da Silveira; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BEHRING, Elaine Rossetti. As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil no contexto de crise de capital. *In*: CFESS; ABEPSS (org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD-UNB, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. *In*: BOSCHETTI, Ivanete, et. al. **Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 44 – 63.

BELLINI, Priscila. **Como funciona a maioria penal em outros países?** Super Interessante, out. 2016. Disponível em: <https://super.abril.com.br/historia/como-funciona-a-maioridade-penal-em-outros-paises/>. Acesso em: 27 out. 2019.

BERNARDES, Márcia Gouvêia. **Ética em pesquisa com seres humanos: origem e documentação reguladora**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização), Escola de Saúde do Exército. Programa de Pós-graduação em Aplicações Complementares às Ciências Militares, Rio de Janeiro, 2008.

BISINOTO, Cynthia; et. al. Socioeducação: origem, significado e implicações para o atendimento socioeducativo. **Psicologia em estudo**, Maringá, v. 20, n. 4, p. 575-585, out./dez., 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/PsicolEstud/article/view/28456/pdf>. Acesso em: 26 out. 2019.

BITTENCOURT, Ila Barbosa. **Justiça Restaurativa**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. Tomo Teoria Geral e Filosofia do Direito. Edição 1, mai. 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/138/edicao-1/justica-restaurativa>. Acesso em: 29 nov. 2019.

BLOGUE da Justiça. **Ordenações Afonsinas**. Ministério da Justiça. Lisboa, 2016. Disponível em: <https://justica.gov.pt/blogue-justica/Blogue-da-Justica/Ordena%C3%A7%C3%B5es-Afonsinas>. Acesso em: 08 mar. 2019.

BLOY, Marjie. **The 1601 Elizabethan Poor Law**. The Victorian Web, 2002. Disponível em: <http://www.victorianweb.org/history/poorlaw/elizpl.html>. Acesso em: 19 ago. 2019.

BOEIRA, Daniel Alves. Menoridade em pauta em tempos de ditadura: a CPI do Menor (Brasil, 1975-1976). **Angelus Novus**, São Paulo, USP – Ano V, n. 8, p. 179-

198, 2014. Disponível em:
<https://www.revistas.usp.br/ran/article/view/107905/106243>. Acesso em: 08 mar. 2019.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: CFESS; ABEPSS (org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, 2009, p. 383-401. Disponível em:
http://www.unirio.br/unirio/cchs/ess/Members/morena.marques/disciplina-servico-social-e-processos-de-trabalho/bibliografia/livro-completo-servico-social-direitos-sociais-e-competencias-profissionais-2009/at_download/file. Acesso em: 15 out. 2019.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. O processo da pesquisa e suas implicações teórico-metodológicas e sociais. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 6, n. 1, p. 41-52, 2006. Disponível em:
<https://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/71/69>. Acesso em: 19 dez. 2019.

BRAGA, Janine de Carvalho Ferreira; SALDANHA, Bianca de Souza. **Capoeira: da criminalização no Código Penal de 1890 ao reconhecimento como esporte nacional e legislação aplicada**. Publica Direito, 2014. Disponível em:
<http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=7de47452d56d59cf>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Lei de 16 de dezembro de 1830: manda executar o Código Criminal. **Coleção de Leis do Brasil**. Secretaria de Estado de negócios da justiça, Rio de Janeiro, 7 jan. 1831. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-16-12-1830.htm. Acesso em: 04 mar. 2019.

BRASIL. Decreto nº. 847, de 11 de outubro de 1890: promulga o Código Penal. **Coleção de Leis do Brasil**. Ministério dos negócios da justiça, Rio de Janeiro, 11 out. 1890. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D847.htm. Acesso em: 04 mar. 2019.

BRASIL. Decreto nº. 1313, de 17 de janeiro de 1891. Estabelece providências para regularizar o trabalho dos menores empregados nas fabricas da Capital Federal. **Coleção de Leis do Brasil**. Poder Executivo, Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 1891. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1313-17-janeiro-1891-498588-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 24 out. 2019.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brazil, de 24 de fevereiro de 1891. **Coleção de Leis do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 04 mai. 2019.

BRASIL. Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. **Coleção de Leis do Brasil**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, 31 de dezembro de 1927. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm. Acesso em: 04 mar. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº. 3799, de 5 de novembro de 1941: transforma o Instituto Sete de Setembro em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil**. Poder Executivo, Rio de Janeiro, 5 nov. 1941. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoSigen.action?norma=528886&id=14448192&idBinario=15635723&mime=application/rtf>. Acesso em: 05 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº. 4320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, mai. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 16 nov. 2016.

BRASIL. Lei nº. 4513, de 1º de dezembro de 1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. **Coleção de Leis do Brasil**. Poder Executivo, Brasília, DF, 1º dez. 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513.htm. Acesso em: 07 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. **Coleção Leis do Brasil**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 10 out. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm. Acesso em: 09 mar. 2019.

BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte**: atas das reuniões da Comissão de Sistematização. Poder Legislativo, Brasília, 1987. Disponível em: http://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/constituante/9a_Sistematizacao.pdf. Acesso em: 14 mar. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: versão atualizada até a emenda n. 91/2016. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 fev. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc91.htm. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. Decreto nº. 99.710, de 21 de novembro de 1989: promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 nov. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Versão atualizada até a Lei nº. 13.798, de 2019. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm. Acesso em: 16 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993: Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e o Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1º out. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L8642.htm. Acesso em: 16 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro, 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Versão atualizada até a Lei nº 13.014, de 2014. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto do Idoso. Versão atualizada até a Lei nº. 13.466, de 2017. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 13 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.741.htm. Acesso em: 16 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 04 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 19 jan. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em: 28 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Dispõe sobre o regime de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. Versão atualizada até a Lei nº 13.204, de 2015. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 31 jul. 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm. Acesso em: 16 mar. 2019.

BRASIL. **O que é o Programa de Parcerias e Investimentos?** Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www.ppi.gov.br/sobre-o-programa>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº. 13.431, de 4 de abril de 2017: dispõe sobre sistema de garantia de direitos à criança e ao adolescente vítima ou testemunha de violência. **Diário Oficial**

da União, Poder Legislativo, Brasília, DF, 4 abr. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm. Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº. 13.798, de 3 de janeiro de 2019: institui a Semana Nacional de Prevenção da Gravidez na Adolescência. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 3 jan. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13798.htm#art1. Acesso em: 22 mar. 2019.

BRASIL. **Criança Feliz é ampliado para todas as famílias do Cadastro Único**. Brasília, DF, Governo do Brasil, fev. 2019. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2019/02/crianca-feliz-e-ampliado-para-todas-as-familias-do-cadastro-unico>. Acesso em: 21 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº. 13.812, de 16 de março de 2019: institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 16 mar. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13812.htm#art14. Acesso em: 22 mar. 2019.

BRASIL. Lei nº. 13.824, de 9 de maio de 2019. Altera o art. 132 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre a recondução dos conselheiros tutelares. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 9 mai. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13824.htm. Acesso em: 18 dez. 2019.

BRASIL. Decreto nº. 10.055, de 14 de outubro de 2019. Dispõe sobre a qualificação da política de fomento ao setor de atendimento socioeducativo, para fins de elaboração de estudos das alternativas de parcerias com a iniciativa privada para a construção, a modernização e a operação de unidades socioeducativas, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. **Diário Oficial da União**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 14 out. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10055.htm. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. CÂMARA DA REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2019.

BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Resolução nº. 81, de 1976**: CPI do Menor. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=680A4892BA311149FA3CB1DAAB139517.proposicoesWeb1?codteor=1244821&filename=Avulso+-PRC+81/1976+CPIMEN. Acesso em: 08 mar. 2019.

BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Emenda à Constituição nº. 171, de 1993: Altera a redação do artigo 228 da Constituição Federal (imputabilidade penal do maior de dezesseis anos). **Diário do Congresso Nacional**, Brasília, ano XLVIII, n. 179, p. 23.062-23.065, out. 1993. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27OUT1993.pdf#page=10>. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS. **30 anos da Constituição**. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/index.html>. Acesso em: 13 mar. 2019.

BRASIL; SENADO FEDERAL. **Projeto de Emenda à Constituição nº. 115, de 2015 e nº. 171 na Câmara dos Deputados**: altera a redação do art. 228 da Constituição Federal. Brasília, 2015. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4363543&ts=1575390807180&disposition=inline>. Acesso em: 13 dez. 2019.

BRAVO, Maria Inês Souza. Política de Saúde no Brasil. In: MOTA, Ana Elisabete, et. al. **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho profissional. 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: OPAS, OMS, MS, 2009, p. 88-110.

BRESSAN, Carla. Fundo de Assistência Social. In: MAGALHÃES JUNIOR, José César; TEIXEIRA, Ana Cláudia (org.). **Fundos públicos e políticas sociais**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004, p. 15-19. Disponível em: <https://www.polis.org.br/uploads/1004/1004.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, n. 1, v. 21, p. 3-23, jan/abr, 1991.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 4, p. 7-23, jul./ago., 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289/4880>. Acesso em: 12 nov. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 1, v. 52, p. 5-24, jan., 2001. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2019.

BULHÕES, Octávio Gouvêa de. O significado de A riqueza das nações para o desenvolvimento da ciência econômica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, n. 31, v. 1, p. 5-11, jan./mar., 1977. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/download/186/6400>. Acesso em: 12 mai. 2019.

CÂMARA, Rafael Sette. **Descoberta ou conquista**: o Brasil antes de 1500. Portal 360 Meridianos, 2018. Disponível em:

<https://www.360meridianos.com/especial/descoberta-conquista>. Acesso em: 27 abr. 2019.

CARELLI, Andrea Mismotto, et. al. (org.). Comentários à Lei nº. 12.594/2012: Sistema Nacional Socioeducativo. **Jurídico – Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 2014. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/sinase/comentarios_sinase_mpmg_2014.pdf. Acesso em: 30 out. 2019.

CARVALHO, Angela Maria Grossi de. **A apropriação da informação: um olhar sobre as políticas públicas sociais de inclusão social**. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Faculdade de Filosofia e Ciências. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2010. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Pos-Graduacao/CienciadaInformacao/Dissertacoes/carvalho_amg_do_mar.pdf. Acesso em: 04 dez. 2019.

CASTELO, Rodrigo. **A “questão social” na origem do capitalismo: pauperismo e luta operária na teoria social de Marx e Engels**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/artigos_teses/historia/dissertacao/rodrigo_castelo.pdf. Acesso em: 09 dez. 2019.

CFESS. **Código de ética profissional do/a assistente social; Lei 8662/93 de regulamentação da profissão**. 10. ed. rev. atual. Brasília: CFESS, 2012.

CFESS. **Lei 13.431/2017 e Depoimento Sem Dano: Assistentes Sociais não tem obrigação de compor estas equipes**. CFESS Manifesta. Brasília, DF, ago. 2017. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/2017-CfessManifesta-DSD-SerieConjunturaImpacto.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

CHAMBOULEYRON, Rafael. Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista. In: DEL PRIORE, Mary (org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. 3 reimp. São Paulo: Contexto, 2016, p. 55-83.

CHAUÍ, Marilena. **Sobre a violência**. Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

COGGIOLA, Osvaldo. O comércio de drogas hoje. **Olho na História**, Salvador, n. 4, 1997. Disponível em: <http://www.oohodahistoria.ufba.br/04coggio.html>. Acesso em: 19 nov. 2019.

COLMÁN, Evaristo; DALA POLA, Karina. Trabalho em Marx e o Serviço Social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, n. 2, jul – dez, 2009, p. 1 – 21. Disponível em:

http://www.uel.br/revistas/ssrevista/pdf/2009/2009_2/Artigo%20evaristo.pdf. Acesso em: 13 set. 2018.

COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Resolução nº 5, de 3 de junho de 2008**. Determina os critérios para implementação do Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto de LA e PSC nos CREAS com recursos do Piso Fixo de Média Complexidade – PFMC. Blog MDS, 2008. Disponível em: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-5-de-3-de-junho-de-2008/>. Acesso em: 29 out. 2019.

COMISSÃO INTERGESTORES TRIPARTITE. **Resolução nº 3, de 21 de março de 2018**. Pactua critérios de partilha e elegibilidade para o cofinanciamento federal do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI e do Serviço de Proteção Social a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC. Brasília, MDS, 2018. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/termoaceite/paefi_mse2018/documentos/Resolu%C3%A7%C3%A3oCIT3-2018.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

CONANDA. **Resolução nº. 113, de 19 de abril de 2006**: dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, DF, 2006a. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/113-resolucao-113-de-19-de-abril-de-2006/view>. Acesso em: 20 mar. 2019.

CONANDA. **Resolução nº. 119, de 11 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <https://www.direitosdacrianca.gov.br/conanda/resolucoes/119-resolucao-119-de-11-de-dezembro-de-2006/view>. Acesso em: 26 out. 2019.

CONANDA. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**. Brasília, DF, 2006c. Disponível em: <http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/sinase.pdf>. Acesso em: 26 out. 2019.

CONAQ. **Quilombo? Quem somos nós?** Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, s/a. Disponível em: <http://conaq.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 07 mai. 2019.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA (CFP). Movimento nacional de meninos e meninas de rua. **Psicologia**: ciência e profissão, Brasília, n. 1, v. 8, 1988. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pcp/v8n1/07.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução nº. 109, 11 de novembro de 2009**: aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Brasília, DF, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Inclui as Resoluções CNAS nº. 109, de 11 de

novembro de 2011 e nº. 13, de 13 de maio de 2014. reimp. 2014. Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 25 nov. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei – CNACL**. Sistema restrito. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/cadastro-nacional-de-adolescentes-em-conflito-com-a-lei-cnac/>. Acesso em: 05 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei – CNACL**. Público. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnacnovo/publico/>. Acesso em: 05 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sna/principal.jsp>. Acesso em: 05 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Quem somos e visitas**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-e-visitas/>. Acesso em: 05 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Regras de Pequim**: regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça de menores. Brasília: CNJ, 2016, 21 p. Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/2166fd6e650e326d77608a013a6081f6.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Regras de Tóquio**: Regras mínimas padrão das Nações Unidas para a elaboração de medidas não privativas de liberdade. Brasília: CNJ, 2016, 13 p. Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/6ab7922434499259ffca0729122b2d38-2.pdf>. Acesso em: 28 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Há mais de 22 mil menores infratores internados no Brasil**. Notícias CNJ, nov. 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/87990-ha-mais-de-22-mil-menores-infratores-internados-no-brasil>. Acesso em: 22 set. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE (CNS). **Resolução nº. 466, de 12 de dezembro de 2012**: aprova as seguintes diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos. Brasília, CNS, 2012. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2012/Reso466.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2016.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Panorama da execução dos programas socioeducativos de internação e semiliberdade nos estados brasileiros**. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/LIVRO_PROGRAMAS_SOCIOEDUCATIVOS_WEB.pdf. Acesso em: 28 out. 2019.

CORREGEDORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **E-SIC**: Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão. Portal eletrônico, 2019. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx?ReturnUrl=%2fsistema%2fprincipal.aspx>. Acesso em: 05 dez. 2019.

COSTA, Rachel. Organizações lutam por aumento da idade de responsabilidade criminal na Inglaterra. *In*: NASSIF, Lourdes. **Na Inglaterra, a luta pelo aumento da idade de responsabilidade criminal**. Jornal GGN, out. 2014. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/direitos-humanos/na-inglaterra-a-luta-pelo-aumento-da-idade-de-responsabilidade-criminal/>. Acesso em: 27 out. 2019.

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gênese, crise, alternativas. *In*: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006, p. 173-200. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/j5cv4/pdf/lima-9788575416129-07.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2019.

CUNHA, Lucas de Lima e. Os clássicos da “literatura” sociológica infantil: as crianças e a infância de acordo com Marx, Weber, Durkheim e Mauss. **Plural**: Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 20, n.1, p. 83–98, 2013.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **O AI-5**. FGV – CPDOC, 2014. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/AI5>. Acesso em: 10 mar. 2019.

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** Tradução de Marina Vargas. Rio de Janeiro: Difel, 2018a.

DAVIS, Angela. **A liberdade é uma luta constante**. Tradução de Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2018b.

DEISTER, Jaqueline. **Mês das crianças**: 24 crianças e adolescentes mortos em ações policiais no Rio em 2019. Brasil de Fato, out. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/10/16/mes-das-criancas-24-criancas-e-adolescentes-mortos-em-acoes-policiais-no-rio-em-2019/>. Acesso em: 14 dez. 2019.

DE SALVO, Maria Paola. **Há 30 anos, Febem-SP encarcera e não recupera**. Carta Maior, 2003. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Direitos-Humanos/Ha-30-anos-Febem-SP-encarcera-e-nao-recupera/5/745>. Acesso em: 07 mar. 2019.

DEL PRIORE, Mary. O cotidiano da criança livre no Brasil entre a colônia e o império. In: DEL PRIORE, Mary (org.). **História das crianças no Brasil**. 7ª ed. 3 reimp. São Paulo: Contexto, 2016, p. 84-106.

DELVALLE, Willy. **Os índices de violência urbana no período da ditadura militar**. Pragmatismo Político, 2018. Disponível em: <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2018/11/indices-da-violencia-ditadura-militar.html>. Acesso em: 07 mar. 2019.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. 17. reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

DENZIN, Norman K; LINCOLN, Yvonna S. (editors). Introduction – The discipline and practice of qualitative research. **Handbook of Qualitative Research**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2000, p. 1-28.

DIAS, José Luciano de Mattos. **Cinquenta anos em cinco**. Brasília: BNDES, 1996. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/11761>. Acesso em: 05 mai. 2019.

DIGIÁCOMO, Eduardo. **O SINASE (Lei nº 12.594/2012) em perguntas e respostas**: indicado para conselheiros tutelares e demais operadores do Direito. São Paulo: Ixtlan, 2016. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/doutrina/sinase/sinase_em_perguntas_e_respostas_para_conselheiros_tutelares_ed2016.pdf. Acesso em: 30 out. 2019.

DIREITO FOLHA. **Democracia não determina maioria penal, e nem vice-versa**. Para entender Direito. UOL, Folha de São Paulo, abr. 2015. Disponível em: <http://direito.folha.uol.com.br/blog/democracia-nao-determina-maioridade-penal-e-nem-vice-versa>. Acesso em: 27 out. 2019.

DRAIBE, Sônia Miriam; AURELIANO, Liana. A especificidade do “Welfare State” brasileiro. In: MPAS; CEPAL. **A política social em tempo de crise**: articulação institucional e descentralização. vol. 1. Brasília: MPAS; CEPAL, 1989. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29505/S8900183_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 24 out. 2019.

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA. **Bons costumes**. 2014. Disponível em: <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/pt/d/bons-costumes/bons-costumes.htm>. Acesso em: 09 mar. 2019.

ENGELS, Friedrich. **Do socialismo utópico ao socialismo científico**. Lima: Grupo Acrópolis, 1952. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1880/socialismo/cap03.htm>. Acesso em: 10 dez. 2019.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3. ed. Tradução de Leandro Konder. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

ESCOLA NACIONAL DE SOCIOEDUCAÇÃO (ENS). **Logotipo ENS**. Disponível em: <http://sinase.ceag.unb.br/moodle/>. Acesso em: 29 nov. 2019.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2019.

FÁBIO, André Cabette. **Como a Fundação Casa foi de 53 rebeliões em um ano para 2**. Nexo Jornal, jul. 2017. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/07/08/Como-a-Funda%C3%A7%C3%A3o-Casa-foi-de-53-rebeli%C3%B5es-em-um-ano-para-2>. Acesso em: 13 nov. 2019.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**. 12. ed.3. reimp. São Paulo: Cortez, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 3. ed. 3ª reimp. São Paulo: Cortez, 2011, p. 33-96.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12. ed., 1. reimp. São Paulo: Edusp, 2006.

FELIX, Jorgemar Soares. Resenha: MÉSZÁROS, Ístvan. A montanha que devemos conquistar: reflexões acerca do Estado. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015, 191p. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 29, n. 76, p. 181-182, jan./jun., 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29n76/0103-4979-ccrh-29-76-0181.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2020.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERRAREZI, Elisabete; JANNUZZI, Paulo; MONTAGNER, Paula. Trajetória e desenvolvimento institucional do SAGI/MDS (2004-2015). In: FERRAREZI, Elisabete (org.). **SAGI**: informação e conhecimento para políticas públicas de desenvolvimento social. Brasília: SAGI; MDS, 2016. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/LIVRO_SAGI_BAIXA_FINAL.pdf. Acesso em: 05 dez. 2019.

FERREIRA, Marieta de Moraes. **Getúlio Vargas**: uma memória em disputa. Rio de Janeiro: FGV; CPDOC, 2006. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arg/1592.pdf. Acesso em: 04 mai. 2019.

FERREIRA, Moisés Carlos. A implantação da D.S.N – Doutrina da Segurança Nacional e a Operação Condor no Brasil e Argentina. In: SIMPÓSIO PENSAR E

REPENSAR A AMÉRICA LATINA, II, 2016. São Paulo, **Anais** [...]. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2016. Disponível em: https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/FERREIRA_SP18-Anais-do-II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf. Acesso em: 10 mar. 2019.

FGV; CPDOC. **Atlas histórico do Brasil**. Disponível em: <https://atlas.fgv.br/marcos/trabalho-e-escravidao/mapas/trafico-negreiro-1502-1866>. Acesso em: 01 mar. 2019.

FGV; CPDOC. **A Era Vargas: diretrizes do Estado Novo (1937-1945)**. 2017. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/DireitosSociaisTrabalhistas>. Acesso em: 04 mai. 2019.

FIGUEIREDO, Paulo de. O Parlamento brasileiro e o problema do menor abandonado. **Informação Legislativa**, Brasília, a. 21, n. 82, p. 93-130, abr./jun., 1984. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181526/000407112.pdf?sequence=3>. Acesso em: 08 mar. 2019.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: história da violência nas prisões**. 36. ed. Tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 2011.

FOUCAULT, Michel. **A sociedade punitiva: curso no Collège de France (1972-1973)**. Tradução de Ivone C. Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 62. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2016.

FREITAS, Marcelo. **Conheça a história da maioria no Brasil**. Band UOL notícias, 2015. Disponível em: <https://noticias.band.uol.com.br/noticias/100000758893/conhecahistoriadamaioridadenobrasil.html>. Acesso em: 05 mar. 2019.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal**. 48. ed. São Paulo: Global Editora, 2003.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: LTC, 2014. Disponível em: <http://lelivros.love/book/baixar-livro-capitalismo-e-liberdade-milton-friedman-em-pdf-epub-e-mobi-ou-ler-online/>. Acesso em: 10 mai. 2019.

FUNDAÇÃO ABRINQ. **Cenário da infância e adolescência no Brasil**. São Paulo, 2018. Disponível em: https://observatorio3setor.org.br/wp-content/uploads/2018/04/cenario_da_infancia_2018_internet.pdf. Acesso em: 26 out. 2019.

FUNDAÇÃO CASA. **Portal Casa**. Disponível em: <http://portal.fundacaocasa.sp.gov.br/FebemLogin.aspx?ReturnUrl=%2fdefault.aspx>. Acesso em: 06 dez. 2019.

FUNDAÇÃO CASA. **A Fundação – missão, visão e valores.** São Paulo: Assessoria de Imprensa, abr. 2010. Disponível em: <http://fundacaocasa.sp.gov.br/View.aspx?title=a-fundacao-missao-visao-e-valores&d=123>. Acesso em: 21 nov. 2019.

FUNDAÇÃO CASA. **Projeto Político-Pedagógico CASA.** São Paulo: Assessoria de Imprensa, mai. 2014. Disponível em: <http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/View.aspx?title=modelos-pedagogicos&d=11>. Acesso em: 21 nov. 2019.

FUNDAÇÃO CASA. **Escola para Formação.** São Paulo: Assessoria de Imprensa, mai. 2014. Disponível em: <http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/View.aspx?title=escola-de-forma%C3%A7%C3%A3o&d=15>. Acesso em: 21 nov. 2019.

FUNDAÇÃO CASA. **Boletim estatístico completo – referência 23.10.2015.** São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/View.aspx?title=boletim-estat%C3%ADstico&d=79>. Acesso em: 02 nov. 2019.

FUNDAÇÃO CASA. **Boletim estatístico completo – referência 10.05.2019.** São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.fundacaocasa.sp.gov.br/View.aspx?title=boletim-estat%C3%ADstico&d=79>. Acesso em: 02 nov. 2019.

FUNDAÇÃO CASA. **Organograma geral da Fundação CASA.** São Paulo: Assessoria de Inteligência Organizacional, set. 2019. Disponível em: <http://transparencia.fundacaocasa.sp.gov.br/pdf/OrganogramaFundacaoCASA.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (FIOCRUZ). **III Levantamento Nacional sobre o uso de drogas pela população brasileira.** Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/34614/1/III%20LNUD_PORTUGU%c3%8a_S.pdf. Acesso em: 19 nov. 2019.

FUNDAÇÃO SEADE. **Projeção da população por faixas etárias quinquenais – total do Estado de São Paulo 2018.** Disponível em: <https://produtos.seade.gov.br/produtos/proipop/index.php>. Acesso em: 14 nov. 2019.

FUNDAÇÃO SEADE. **Perfil dos municípios paulistas.** São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.perfil.seade.gov.br/>. Acesso em: 14 nov. 2019.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil.** 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

G1. **Posse de Dilma.** G1 Política, 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/posse-de-dilma/fotos/2011/01/veja-imagens-da-posse-de-dilma-rousseff.html>. Acesso em: 20 mar. 2019.

G1. **No Brasil, 15,2 milhões vivem abaixo da linha da extrema pobreza, diz IBGE.** Jornal Nacional, dez. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2018/12/05/no-brasil-152-milhoes-vivem-abaixo-da-linha-da-extrema-pobreza-diz-ibge.ghtml>. Acesso em: 21 mar. 2018.

G1. **Datafolha:** 84% se dizem a favor da redução da maioridade penal de 18 para 16 anos. G1 Política, jan. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/14/84-dos-brasileiros-sao-favoraveis-a-reducao-da-maioridade-penal-de-18-para-16-anos-diz-datafolha.ghtml>. Acesso em: 12 dez. 2019.

G1. **Veja quem são os mortos do tumulto em baile funk em Paraisópolis, em SP.** G1 São Paulo, dez. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/12/01/veja-quem-sao-os-mortos-do-tumulto-em-baile-funk-em-paraisopolis-em-sp.ghtml>. Acesso em: 14 dez. 2019.

GÓES, José Roberto; FLORENTINO, Manolo. Crianças escravas, crianças dos escravos. In: DEL PRIORE, Mary (org.). **História das crianças no Brasil**. 7. ed. 3 reimp. São Paulo: Contexto, 2016, p. 177-191.

GOIS, Dalva Azevedo de. Famílias e trabalho social: eixos norteadores. In: GOIS, Dalva Azevedo de. **Famílias e trabalho social:** trilhando caminhos no Serviço Social. Campinas: Papel Social, 2018, p. 21-47.

GOMES, Nilvania Alves. Serviço Social e interdisciplinaridade: confluências e desafios. In: SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 4, 2016, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte, CRESS 6ª Região. Tema: 80 anos de Serviço Social – tendências e desafios. Disponível em: <https://cress-mg.org.br/hotsites/Upload/Pics/b0/b05174b2-f299-4679-8d9a-70cdd43580ed.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2019.

GONÇALVES JUNIOR, Valter. **Novo governo terá R\$ 3,38 trilhões para administrar em 2019.** Senado Notícias, Brasília, 01 jan. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/01/01/novo-governo-tera-r-3-38-trilhoes-para-administrar-em-2019>. Acesso em: 03 nov. 2019.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos políticos**. Tradução de Manuel Simões. Lisboa: Seara Nova, 1976.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Tradução, organização e edição de Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. v. 2.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Tradução, organização e edição de Carlos Nelson Coutinho e outros. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 6.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade no trabalho do Assistente Social**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <http://www.unirio.br/unirio/cchs/ess/Members/altineia.neves/instrumentos-e-tecnicas->

em-servico-social/guerra-yolonda-a-instrumentalidade-no-trabalho-do-assistente-social/view. Acesso em: 28 nov. 2019.

GUERRA, Yolanda. **A instrumentalidade do Serviço Social**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz; ALMEIDA, Mariana Eugênio. Os jovens e o mercado de trabalho: evolução e desafios da política de emprego no Brasil. **Temas de Administração Pública**, Araraquara, vol. 8, n. 2, 2013, p. 1 – 26. Disponível em: <http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6845/4926>. Acesso em: 06 out 2018.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HAYEK, Friedrich August. **O Caminho da servidão**. 6. ed. São Paulo: Instituto von Mises Brasil, 2010.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Tradução de Rosina D'Angina. São Paulo: Martin Claret, 2014.

HOBBS, Eric. **Era dos extremos**: o breve século XX – 1914-1991. 2. ed. 54. reimp. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

HOFFMANN, Rodolfo. Queda da desigualdade da distribuição de renda no Brasil, de 1995 a 2005, e delimitação dos relativamente ricos em 2005. In: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel. **Desigualdade de renda no Brasil**: uma análise da queda recente. v. 1. Brasília: IPEA, 2006, p. 93-105.

Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3249/1/Desigualdade%20de%20renda%20no%20Brasil%20-%20v.%201.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2019.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Temporalis**, Brasília, ano II, n. 3, p. 09 – 32, jan./jun. 2001. Disponível em:

http://www.abepss.org.br/arquivos/anexos/temporalis_n_3_questao_social-201804131245276705850.pdf. Acesso em: 03 nov. 2019.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 34. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IANNI, Octávio. A ideia de Brasil moderno. **Revista Resgate**, Campinas, v. 1, n. 1, 1990, p. 19-38. Centro de Memória da Unicamp. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/resgate/article/view/8645452/12759>. Acesso em: 05 mar. 2019.

IBGE. **Censo demográfico**: IX recenseamento geral do Brasil – 1980, v. 1, t. 4, n. 1. Brasília, 1983. Disponível em:

https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/72/cd_1980_v1_t4_n1_br.pdf. Acesso em: 12 mar. 2019.

IBGE. **Brasil 500 anos:** estatísticas de povoamento. Brasília, 2000. Disponível em: <https://brasil500anos.ibge.gov.br/estatisticas-do-povoamento/evolucao-da-populacao-brasileira.html>. Acesso em: 27 abr. 2019.

IBGE. **Projeção de população:** por sexo e idade – Brasil, 2000-2060 e Unidades da Federação – 2000-2030. Brasília, 2013. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000014425608112013563329137649.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2019.

IBGE. **Conheça o Brasil – população – cor ou raça.** IBGE Educa, Brasília, 2015. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. Acesso em: 18 nov. 2019.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua:** trabalho e rendimento. Brasília, DF, nov. 2018. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Quadro_Sintetico/2018/pnadc_201803_trimestre_quadroSintetico.pdf. Acesso em: 19 nov. 2018.

IBGE. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação.** Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em 20 mar. 2019.

IPEA. **Atlas da violência 2019.** Organizado por IPEA e Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília; São Paulo; Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf. Acesso em: 14 dez. 2019.

JULIÃO, André. Juventude encarcerada. **Unesp Ciência**, São Paulo, Ano 5. n. 50, p. 18-25, março/2014.

KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes.** Tradução: Edson Bini. Bauru: Edipro, 2003.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua:** um projeto filosófico. Tradução de Artur Morão. Covilhã: Lusosofia, 2008. Disponível em: http://www.lusosofia.net/textos/kant_immanuel_paz_perpetua.pdf. Acesso em: 27 out. 2019.

KOGA, Dirce; ALVES, Vanice Aparecida. A interlocução do Território na agenda das Políticas Sociais. **Serviço Social & Saúde**, Campinas, v. 9, n. 9, p. 69-81, jul. 2010. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=46143>. Acesso em 19 nov. 2019.

KOUZMINOV. O capitalismo monopolista de Estado. **Problemas – Revista Mensal de Cultura Política**, n. 12, jul. 1948. Disponível em: https://www.marxists.org/portugues/tematica/rev_prob/12/capitalismo.htm. Acesso em: 10 set. 2019.

LAVADO, Thiago. **Uso da internet no Brasil cresce, e 70% da população está conectada**. G1, ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/tecnologia/noticia/2019/08/28/uso-da-internet-no-brasil-cresce-e-70percent-da-populacao-esta-conectada.ghtml>. Acesso em: 04 dez. 2019.

LEÃO, Diogo Abreu. **O que é uma Assembleia Constituinte?** Politize, 2018. Disponível em: <https://www.politize.com.br/assembleia-constituente/>. Acesso em: 14 mar. 2019.

LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **A implantação do Estatuto da Juventude e Políticas Públicas**: educação, profissionalização e empregabilidade. Projeto de Pesquisa – bolsa de produtividade em pesquisa. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Franca, 2015.

LEITE, Márcia da Silva Pereira. Políticas Sociais e Cidadania. **Physis – Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 1991, p. 117-131. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v1n1/06.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

LÊNIN, Vladímir Ilitch. **O Estado e a revolução**. 2. ed. Tradução de Aristides Lobo. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

LESSA, Sérgio. **Mundo dos homens**: trabalho e ser social. São Paulo: Instituto Lukács, 2012.

LESSA, Sérgio. **Capital e Estado de Bem-Estar**: o caráter de classe das políticas públicas. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adolescente e ato infracional**: medida socioeducativa é pena? 2. ed. São Paulo: Malheiros editores, 2012.

LIMA, Carolina Arantes Neuber. **As leis elisabetanas dos séculos XV e XVI e a origem da assistência social de responsabilidade do Estado**. Conteúdo Jurídico, 2014. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/42486/as-leis-elisabetanas-dos-seculos-xvi-e-xvii-e-a-origem-da-assistencia-social-de-responsabilidade-do-estado>. Acesso em: 19 ago. 2019.

LIMA, Renato Sérgio de. Roubos e homicídios tiveram forte crescimento durante a ditadura militar e deram início à epidemia de violência no Brasil. In: **BLOG FOLHA. Faces da violência**: o que está por trás dos números da segurança pública. 2018. Disponível em: <https://facesdaviolencia.blogfolha.uol.com.br/2018/10/02/roubos-e->

homicidios-tiveram-forte-crescimento-durante-a-ditadura-militar-e-deram-inicio-a-epidemia-de-violencia-no-brasil/. Acesso em: 07 mar. 2019.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

LÖWY, Michel. **O golpe de Estado de 2016 no Brasil**. Carta Maior, o portal da esquerda, 2016. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-golpe-de-Estado-de-2016-no-Brasil/4/36139>. Acesso em: 20 mar. 2019.

LOYO, Laura. **Toyotismo**: o que é e principais características. 2018. Disponível em: <https://www.stoodi.com.br/blog/2018/02/14/toyotismo-o-que-e-origem-como-funciona/>. Acesso em: 08 nov. 2018.

LUKÁCS, György. **Para uma ontologia do ser social I**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Mario Duayer e Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2012.

LUIZ, Danuta E. Cantoia. **Emancipação e Serviço Social**: a potencialidade da prática profissional. 2. ed. Ponta Grossa: Ed. UEPG, 2013.

MACIEL, José Fábio Rodrigues. **Ordenações Filipinas**: considerável influência no direito brasileiro. Carta Forense, 2006. Disponível em: <http://www.cartaforense.com.br/conteudo/colunas/ordenacoes-filipinas--consideravel-influencia-no-direito-brasileiro/484>. Acesso em: 08 mar. 2019.

MALHEIROS, Antonio Carlos; MELO, Eduardo Rezende; PENIDO, Egberto de Almeida. **Adolescentes em conflito com a lei**: os 20 anos do ECA e a Justiça da Infância e da Juventude na contemporaneidade. São Paulo: TJSP, 2010. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Download/CoordenadoriaInfanciaJuventude/NoticiasTextos/AdolescentesConflitoLei.pdf>. Acesso em: 30 out. 2019.

MALTA, Cláudia Viana de Melo. **A (in)visibilidade de crianças e adolescentes**: o avesso da regulação social do Estado e os caminhos de resistência. Maceió: EDUFAL, 2009.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. Tradução de Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril, 1980. Disponível em: https://www.academia.edu/33131091/ERNEST_MANDEL_-_Capitalismo_Tardio. Acesso em: 16 nov. 2019.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução de Lívio Xavier. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2014. Coleção Clube do Livro.

MARREIRO, Flávia. **Série inédita brasileira mostra salto da desigualdade no começo da ditadura**. El País, 2015. Disponível em:

https://brasil.elpais.com/brasil/2015/10/29/economia/1446146892_377075.html. Acesso em: 07 mar. 2019.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. **Uma contribuição para a crítica da economia política**. Tradução de José Barata Moura. Lisboa: Edições Progresso, 1982. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1859/01/prefacio.htm>. Acesso em: 09 dez. 2019.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985. Livro 1.

MARX, Karl. Produtividade do capital, trabalho produtivo e improdutivo. In: MARX, Karl. **Teorias da mais valia**. Livro 4. São Paulo: Bertrand Brasil, 1987. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1863/mes/prodcapital.htm>. Acesso em: 25 out. 2018.

MARX, Karl. **Glosas críticas marginais ao artigo “O Rei da Prússia e a Reforma Social”**. De um prussiano. [1844], 1995. Tradução de Ivo Tonet. Disponível em: <http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/ma000012.pdf>. Acesso em 20 abr. 2017.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução de Rubens Enderle, Nélcio Schneider e Luciano Cavini Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto comunista**. Tradução de Álvaro Pina e Ivana Jinkings. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. **Sobre a questão judaica**. Tradução de Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2010.

MARX, Karl. **O 18 Brumário de Luis Bonaparte**. Tradução de Nélcio Schneider. São Paulo: 2011.

MARX, Karl. **Crítica do programa de Gotha**. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2012.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: o processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013a. L. 1.

MARX, Karl. **Crítica da filosofia do Direito de Hegel**. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2013b.

MARX, Karl. **Os despossuídos**: debates sobre a Lei referente ao furto de madeira. Tradução de Nélcio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2017.

MATTIOLI, Danieli Ditzel; OLIVEIRA, Rita de Cássia da Silva. Direitos humanos de crianças e adolescentes: o percurso da luta pela proteção. **Imagens da Educação**, Maringá, v. 3, n. 2, p. 14-26, 2013. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ImagensEduc/article/viewFile/20176/pdf>. Acesso em: 06 mar. 2019.

MAULTASCH, Gustavo. **Liberalismo e bem-estar geral**: um diálogo com a esquerda. Mises Brasil, 2017. Disponível em: <https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=2688>. Acesso em: 12 mai. 2019.

MAZUI, Guilherme. **Eduardo Bolsonaro diz que, 'se esquerda radicalizar', resposta 'pode ser via um novo AI-5'**. G1, política, 31 out. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/10/31/eduardo-bolsonaro-diz-que-se-esquerda-radicalizar-resposta-pode-ser-via-um-novo-ai-5.ghtml>. Acesso em: 03 nov. 2019.

MEDEIROS, Étore. **Afinal, quantos casos de abuso de autoridade foram registrados?** Publica, agência de jornalismo investigativo, dez. 2016. Disponível em: <https://apublica.org/2016/12/truco-afinal-quantos-casos-de-abuso-de-autoridade-foram-registrados/>. Acesso em: 28 out. 2019.

MENDES, Silvana Pastro. **A maioria penal no Brasil e sua evolução histórica**. 2018. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/67914/a-maioridade-penal-no-brasil-e-sua-evolucao-historica>. Acesso em: 04 mar. 2019.

MÉSZÁROS, István. **A Crise Estrutural do Capital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

MÉSZÁROS, István. **A montanha que devemos conquistar**: reflexões acerca do Estado. Tradução de Maria Isabel Lagoa. São Paulo: Boitempo, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: _____. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Portal eletrônico da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>. Acesso em: 05 dez. 2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SAGI. **Catálogo de ferramentas informacionais desenvolvidas pela SAGI**. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/catalogo/index.php>. Acesso em: 05 dez. 2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SAGI. **Relatório de programas e ações**: Brasil. Brasília, 2018. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php>. Acesso em: 16 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SAGI. **Visualizador de dados sociais (VIS Data):** Renda Mensal Vitalícia. Brasília, 2019. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data/?view=Assist%C3%A2ncia%20Social:Saldo%20em%20Conta%20Corrente-Apoio%20%C3%A0%20Gest%C3%A3o-Equipamentos%20p%C3%ABlicos%20socioassist%C3%A2ncias-Benef%C3%ADcios%20Socioassistenciais,Prote%C3%A7%C3%A3o%20Social%20Especial:Visdata#>. Acesso em: 24 out. 2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SAGI. **Relatório de Informações Sociais – Proteção Social Especial:** Estado de São Paulo. Brasília, 2019 Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=35&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=477&ms=1147,1151,1155,1157,1161,1165,1169,1173,1177,1181,1185. Acesso em: 14 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA; SNAS. **Censo SUAS 2018:** Resultados Nacionais – Centro de Referência Especializado de Assistência Social CREAS. Brasília: Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial, 2019. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 25 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Levantamento Nacional de informações penitenciárias.** Brasília: Departamento Penitenciário Nacional, 2019. Disponível em: <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2019.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). **Portal eletrônico.** Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/>. Acesso em: 05 dez. 2019.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). **Portal SIPIA Conselho Tutelar.** Disponível em: <https://sipiaconselhotutelar.mdh.gov.br/login>. Acesso em: 04 dez. 2019.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). **Portal SIPIA SINASE.** Disponível em: <https://www.sipia.gov.br/sinase/Welcome.do>. Acesso em: 04 dez. 2019.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS (MMFDH). **Brasil precisa de 62 unidades socioeducativas, alerta ministra.** MDH, ago. 2019. Disponível em: <https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2019/agosto/brasil-precisa-de-62-unidades-socioeducativas-alerta-ministra>. Acesso em: 13 nov. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Pesquisa – medidas socioeducativas em meio aberto:** resultados nacionais. Brasília, 2018a. Disponível em: http://blog.mds.gov.br/redesuas/wp-content/uploads/2018/06/Pesquisa-MSE_Tabelas.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Relatório da pesquisa nacional das medidas socioeducativas em meio aberto no Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2018b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/relatorios/Medidas_Socioeducativas_em_Meio_Aberto.pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS); SAGI; SNAS. **Censo SUAS 2017**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202017%20\(1\).pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Censo%20SUAS%202017%20(1).pdf). Acesso em: 25 nov. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO (MDSA). **Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto**. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2016. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/caderno_MSE_0712.pdf. Acesso em: 28 out. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO (MDSA). **Programa Criança Feliz: a intersetorialidade na visita domiciliar**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersetorialidade_na_visita_domiciliar_2.pdf. Acesso em: 21 mar. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS); CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS); SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SNAS). **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/comissoes-tematicas/comissao-de-politica/norma-operacional-basica-de-recursos-humanos-do-suas-nob-rh-suas.pdf/download>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Orientações técnicas Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília, DF, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS); SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SNAS). **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez..pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, DF, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. Brasília, DF, 2013.

Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/Politica-nacional-de-Educacao-permanente.pdf. Acesso em: 29 nov. 2019.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS).

Censo SUAS. Brasília, 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/gestao-do-suas/vigilancia-socioassistencial/censo-suas>. Acesso em: 05 dez. 2019.

MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS (MDH). **Levantamento anual SINASE – 2016**. Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília, 2018.

Disponível em: https://www.mdh.gov.br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/Levantamento_2016Final.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS (MPGO). **Comentários à Lei**

13.509/2017, que facilita o processo de adoção. MPGO, dez. 2017. Disponível em: <http://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/comentarios-a-lei-13-509-2017-que-facilita-o-processo-de-adocao#.XJQ9LyhKjIV>. Acesso em: 21 mar. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ (MPPR). **Representação gráfica do**

“Sistema de Garantias”. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-235.html>. Acesso em: 20 mar. 2019.

NABUCO, Joaquim. **O abolicionismo**. Brasília: Senado Federal, 2003. Edições do Senado Federal, vol. 7. Disponível em:

<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1078/667747.pdf?sequence=4>. Acesso em: 01 mai. 2019.

NERI, Cristiano; OLIVEIRA, Luis Carlos de. A doutrina da situação irregular e a doutrina da proteção integral: infância e adolescência sob controle e proteção do Estado. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, II, SEMANA DE PEDAGOGIA, XXI, 2010. Cascavel, **Anais [...]**. Cascavel, Unioeste, 2010. Tema: Infância, Sociedade e Educação. Disponível em: <http://cac.php.unioeste.br/eventos/iisimposioeducacao/anais/trabalhos/221.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2019.

NÓBILE, Carmen Sílvia Righetti; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Trabalho em rede na viabilização do plano individual de atendimento (PIA) de crianças e adolescentes em medidas de proteção. In: GOIS, Dalva Azevedo de. **Famílias e trabalho social: trilhando caminhos no Serviço Social**. Campinas: Papel Social, 2018, p. 89-110.

NÓBREGA, Camila. **Os 5 anos da Lei de Acesso à Informação: uma análise de casos de transparência**. Artigo 19, São Paulo, 2016. Disponível em:

<https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%c3%a0-Informa%c3%a7%c3%a3o-%e2%80%93-uma-an%c3%a1lise-de-casos-de-transpar%c3%aancia.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2019.

NOGUEIRA, Vanessa Fabiula Pancioni. **A influência do neoliberalismo na Constituição Federal de 1988, com enfoque nas emendas ao capítulo da “Ordem Econômica”**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/996>. Acesso em: 14 mar. 2019.

O GLOBO. **Na era Lula, bancos tiveram lucro recorde de R\$ 199 bilhões**. 2011. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/na-era-lula-bancos-tiveram-lucro-recorde-de-199-bilhoes-2818232>. Acesso em: 20 mar. 2019.

O GLOBO. **Datafolha: apoio à pena de morte no Brasil sobe para 57%**. O Globo, jan. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/datafolha-apoio-pena-de-morte-no-brasil-sobe-para-57-22264931>. Acesso em: 12 dez. 2019.

OBSERVATÓRIO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. **População em situação de pobreza e extrema pobreza**. Fundação Abrinq. São Paulo, 2015. Disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/cenario-infancia/temas/renda/582-populacao-em-situacao-de-pobreza-e-extrema-pobreza?filters=1,183>. Acesso em: 19 mar. 2019.

ODILLA, Fernanda; ALEGRETTI, Laís. **PIB 2019: por que o tráfico de drogas entra no cálculo do indicador europeu e como essa conta poderia inflar o indicador brasileiro**. BBC Brasil, mai. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48340243>. Acesso em: 19 nov. 2019.

OLIVEIRA, Cirlene Aparecida Hilário Silva de; ELIAS, Wiataiana de Freitas. A dimensão socioeducativa do Serviço Social: Elementos para análise. **Serviço Social & Realidade**, Franca, v. 14, n. 1, p. 41-62, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 22, p. 8-28, out. 1988. Disponível em: https://www.ets.ufpb.br/pdf/2013/1%20Estado%20e%20Políticas%20Publicas/EPP%2005_Oliveira_O%20surgimento%20do%20antivalor.pdf. Acesso em: 16 nov. 2019.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. Desigualdade social: uma trajetória de insistência no Brasil. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, VII, 2015. São Luis, **Anais** [...], São Luis, Universidade Federal do Maranhão, 2015. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo4/desigualdade-social-uma-trajetoria-de-insistencia-no-brasil.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2019.

OLIVEIRA, Yndira Maeron Guadalupe; CRAVEIRO, Adriéli Volpato. SIPIA/SINASE como dispositivo para análise da política de socioeducação. In: FERNANDES, Maria Nilvane; COSTA, Ricardo Peres da. **Socioeducação no Brasil: intersectorialidade, desafios e referências para o atendimento**. vol. 2. Curitiba: Nova Práxis Editorial, 2019, p. 72-96.

OPUSZKA, Paulo Ricardo; FRÁGUAS, Sílvia. Elementos da teoria keynesiana para uma reflexão sobre a intervenção jurídica estatal. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 465-489, jul./dez., 2012. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/6212/6134>. Acesso em: 15 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf. Acesso em: 06 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração dos Direitos da Criança**. Paris, 1959. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>. Acesso em: 06 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Código de Conduta para os funcionários responsáveis pela aplicação da lei. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1979. *In*: VOLPI, Mario. **Adolescentes privados de liberdade: a normativa nacional e internacional e reflexões acerca da responsabilidade penal**. 6. ed. rev. e amp. São Paulo: Cortez, 2014, p. 133-141.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Regras mínimas das Nações Unidas para a administração da justiça, da infância e da juventude – Regras de Beijing. Assembleia Geral das Nações Unidas, Beijing, 1985. *In*: VOLPI, Mario (org.), e t. al. **Adolescentes privados de liberdade: a normativa nacional e internacional e reflexões acerca da responsabilidade penal**. 6. ed. rev. e amp. São Paulo: Cortez, 2014, p. 93-106.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção sobre os direitos da criança. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1989. *In*: VOLPI, Mario (org.), et. al. **Adolescentes privados de liberdade: a normativa nacional e internacional e reflexões acerca da responsabilidade penal**. 6. ed. rev. e amp. São Paulo: Cortez, 2014, p. 89-92.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Regras das Nações Unidas para a Proteção dos Menores Privados de Liberdade**. Assembleia Geral das Nações Unidas, Havana, 1990a. Disponível em: http://www.dease.pr.gov.br/arquivos/File/regras_das_nacoes_unidas.pdf. Acesso em: 17 dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Diretrizes das Nações Unidas para a prevenção da delinquência juvenil. Assembleia Geral das Nações Unidas, Riad, 1990b. *In*: VOLPI, Mario (org.), e t. al. **Adolescentes privados de liberdade: a normativa nacional e internacional e reflexões acerca da responsabilidade penal**. 6. ed. rev. e amp. São Paulo: Cortez, 2014, p. 143-159.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Regras Mínimas das Nações Unidas para a proteção dos jovens privados de liberdade. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1990b. In: VOLPI, Mario (org.), et. al. **Adolescentes privados de liberdade: a normativa nacional e internacional e reflexões acerca da responsabilidade penal**. 6. ed. rev. e amp. São Paulo: Cortez, 2014, p. 107-132.

PAIÚCA, Juliana Martinatti. **A experiência do trabalho do Serviço Social junto aos carcereiros da cadeia feminina de Franca/SP**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2014.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. Capital, controle social e participação autônoma dos trabalhadores no capitalismo em crise. **Katálisis**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 122-130, jan./jun., 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v15n1/a12v15n1.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2019.

PARANÁ PORTAL. **Centenas de paranaenses vão às ruas para comemorar a vitória de Bolsonaro**. 2018. Disponível em: <https://paranaportal.uol.com.br/cidades/centenas-de-paranaenses-vao-as-ruas-para-comemorar-vitoria-de-bolsonaro/>. Acesso em: 21 mar. 2019.

PARLAMENTO EUROPEU; COMISSÃO DOS DIREITOS DA MULHER E DA IGUALDADE DOS GÊNEROS. **Delinquência juvenil: o papel da mulher, da família e da sociedade**. Bruxelas, 2007. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0212+0+DOC+XML+V0//PT>. Acesso em: 27 out. 2019.

PARTIDO COMUNISTA DA URSS. **História do Partido Comunista (Bolchevique) da URSS**. Comissão do Comitê Central do PC (b), 1938. Recife: Edições Centro Cultural Manoel Lisboa, 1999. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/tematica/livros/historia/cap50.htm>. Acesso em: 10 set. 2019.

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). **1º de janeiro de 2003: o metalúrgico chega à presidência do país**. Memorial da Democracia, 2019. Disponível em: <https://www.pt.org.br/1o-de-janeiro-de-2003-o-metalurgico-chega-a-presidencia-do-pais/>. Acesso em: 20 mar. 2019.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. **Estado capitalista e Serviço Social: o neodesenvolvimentismo em questão**. Campinas: Papel Social, 2016.

PAULO NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011a.

PAULO NETTO, José. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2011b.

PAULO NETTO, José. **Pequena história da ditadura brasileira (1964 – 1985)**. São Paulo: Cortez, 2014.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: crítica a teorias e ideologias conflitantes**. São Paulo: Cortez, 2016.

PEREIRA-PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política Social: temas & questões**. 3. ed. São Paulo: Cortez; CNPq, 2011.

PEREIRA, Tiago. **Informalidade e emprego precário estreitam horizontes para a juventude**. Rede Brasil Atual, jul. 2018. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/trabalho/2018/07/informalidade-e-o-emprego-precario-estreitam-horizontes-para-a-juventude>. Acesso em: 16 dez. 2018.

PERISTA, Heloísa; et. al. **Violência Juvenil em Portugal: traçando um retrato a diferentes vozes**. Centro de Estudos para a Intervenção Social. Lisboa, União Europeia, YouPrev, [2012?].

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389-02.pdf>. Acesso em: 24 out. 2019.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Mônica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PLATÃO. **A república**. Tradução de Leonel Vallandro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2014. Coleção Clube do Livro.

POLITO, Rodrigo. CONCEIÇÃO, Ana. **Desemprego no Brasil atinge mais de 12 milhões no fim de 2018**. Valor Econômico, jan. 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/6098531/desemprego-no-brasil-atinge-mais-de-12-milhoes-no-fim-de-2018>. Acesso em: 21 mar. 2019.

PORTO, Daisy. **Luta quilombola pela terra: conquistas e marcos históricos no Brasil**. Terra de Direitos, 2017. Disponível em: http://naracaenacor.terradedireitos.org.br/files/2017/12/TDD_LINHA_TEMPO_TEXT_O.pdf. Acesso em: 07 mai. 2019.

PORTO, Maria Alice Guedes. O planejamento estratégico como forma de otimizar o gerenciamento das organizações. In: SIMPEP, XIII, 2006. Bauru, **Anais [...]**. Bauru, Faculdade de Engenharia, UNESP, 2006. Tema: Engenharia da Produção. Disponível em: http://www.simpep.feb.unesp.br/anais/anais_13/artigos/1022.pdf. Acesso em: 21 nov. 2019.

PORTUGAL. Lei nº. 166/99, de 14 de setembro: aprova a Lei Tutelar Educativa. **Diário da República**. Lisboa: I Série-A, nº. 2015, 14 set. 1999, p. 6320 – 6351. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/a/570599>. Acesso em: 16 jan. 2018.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1961.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Brasiliense, 1976.

PRAGMATISMO POLÍTICO. **Chefe da Rota diz que PM deve tratar pobres e ricos de formas diferentes**. Redação Pragmatismo, ago. 2017. Disponível em: <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2017/08/chefe-da-rota-diz-que-pm-deve-tratar-pobres-e-ricos-de-formas-diferentes.html>. Acesso em: 28 out. 2019.

PROJETO FÊNIX. **O caminho da prosperidade**: proposta de Plano de Governo constitucional, eficiente e fraterno – Bolsonaro 2018. Brasília, DF, TSE, 2018. Disponível em: http://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2018/BR/BR/2022802018/280000614517/proposta_1534284632231.pdf. Acesso em: 22 mar. 2019.

PUPO, Fábio. **Governo dá prioridade a quatro PECs pós-previdência**. Folha de São Paulo, caderno mercado, 24 out. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/10/governo-da-prioridade-a-quatro-pecs-pos-previdencia.shtml>. Acesso em: 03 nov. 2019.

QUEIRÓZ, Eça de. **Cartas de Inglaterra e crônicas de Londres**. Crônicas. Lisboa: Editora Livros do Brasil, 2000. Coleção Obras de Eça de Queiróz, vol. 10.

REIS, Toni; EGGERT, Edla. Ideologia de gênero: uma falácia construída sobre os planos de educação brasileiros. **Educação & Sociedade**, n. 138, v. 38, jan./mar., 2017, p. 9-26. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v38n138/1678-4626-es-38-138-00009.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2019.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RICARDO, Artur. **Carta original da Lei Áurea**. Ebah, 2014. Disponível em: <https://www.ebah.com.br/content/ABAAAA6YwAE/carta-original-lei-aurea-f0t0-esaneada>. Acesso em: 01 mai. 2019.

RISCADO, Priscila Hermínia; RIBEIRO, Ricardo Agum. A interdisciplinaridade das políticas públicas: algumas considerações a partir das ciências sociais. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 27, n. 1, p. 76-82, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/239111/30891>. Acesso em: 12 nov. 2019.

RIZZINI, Irene. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2011a.

RIZZINI, Irma. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco. **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. 3ª reimp. São Paulo: Cortez, 2011b, p. 225-286.

ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado Providência**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Instituto Teotônio Viela, 1998.

ROSEMBERG, Fúlvia; MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. A Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: debates e tensões. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 40, n. 141, p. 693-728, set./dez., 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n141/v40n141a03.pdf>. Acesso em: 06 mar. 2019.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução de Rolando Roque da Silva. São Paulo: Jähr, 2001. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2019.

RUIZ, Jefferson Lee de Souza. **Direitos humanos e concepções contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2014.

RUIZ, João Alvaro. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SALES, Mione Apolinário. **(In)visibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência**. 1. reimp. São Paulo: Cortez, 2007.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 605 – 631, out/dez, 2010a.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010b.

SAMPAIO Jr., Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, especial, p. 672-688, out./dez. 2012.

SANCHES, Mariana. **Livro reúne histórias de crianças presas, torturadas ou exiladas durante a ditadura no Brasil**. O Globo, 8 nov. 2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/livros/livro-reune-historias-de-criancas-presas-torturadas-ou-exiladas-durante-ditadura-no-brasil-14496104>. Acesso em: 24 out. 2019.

SANTOMAURO, Beatriz; PORTILHO, Gabriela. **Como foi estabelecida a divisão dos estados brasileiros?** Portal Nova Escola, 2012. Disponível em: <https://novaescola.org.br/conteudo/201/como-foi-estabelecida-a-divisao-dos-estados-brasileiros>. Acesso em: 27 abr. 2019.

SANTOS, Josiane Soares. **Questão Social:** particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012. Biblioteca Básica de Serviço Social, vol. 6.

SANTOS, Marco Antônio Cabral dos. Criança e criminalidade no início do século XX. In: DEL PRIORE, Mary (org.). **História das crianças no Brasil**. 7ª ed. 3 reimp. São Paulo: Contexto, 2016, p. 210-230.

SANZ, Beatriz; MENDONÇA, Heloísa. **O “milagre econômico” da ditadura e o aumento da desigualdade**. Vermelho, nov. 2017. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/noticia/304736-1>. Acesso em: 12 mar. 2019.

SÃO PAULO (estado). Lei nº. 844, de 10 de outubro de 1902: Auctoriza o Governo a fundar um Instituto Disciplinar e uma Colonia Correccional. **Coleção de Leis do Estado de São Paulo**. Poder executivo, São Paulo, 10 out. 1902. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1902/lei-844-10.10.1902.html>. Acesso em: 05 mar. 2019.

SÃO PAULO (estado). **Resolução SEADS – 014, de 1º de julho de 2009**. Define procedimentos para o cofinanciamento das medidas socioeducativas em meio aberto – Liberdade Assistida/LA, e dá providências correlatas. São Paulo, SP, jul. 2009. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/1110.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SÃO PAULO (estado). **Infância roubada:** crianças atingidas pela Ditadura Militar no Brasil. Comissão da Verdade de São Paulo “Rubens Paiva”. São Paulo: ALESP, 2014a. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20800_arquivo.pdf. Acesso em: 24 out. 2019.

SÃO PAULO (estado). **Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2014b. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/826.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019.

SÃO PAULO (estado). **Resolução SEDS nº. 23, de 30 de novembro de 2015**. Define procedimentos para o cofinanciamento das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto - Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade, e dá providências correlatas. São Paulo, SP, nov. 2015. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/976.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

SÃO PAULO (estado). **Decreto nº. 62.134, de 04 de agosto de 2016.** Institui, no âmbito do Estado de São Paulo, o Sistema Estadual Informatizado de Acompanhamento de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto - Sistema MSE Web e dá providências correlatas. Legislação Estadual de São Paulo. São Paulo, 2016b. Disponível em: <http://www.leisestaduais.com.br/sp/decreto-n-62134-2016-sao-paulo-institui-no-ambito-do-estado-de-sao-paulo-o-sistema-estadual-informatizado-de-acompanhamento-de-medidas-socioeducativas-em-meio-aberto-sistema-mse-web-e-da-providencias-correlatas>. Acesso em: 05 dez. 2019.

SÃO PAULO (estado). **Plano Municipal de Assistência Social – PMAS Web.** Secretaria de Desenvolvimento Social. São Paulo, 2018. Disponível em: <http://login.seds.sp.gov.br/Login.aspx?ReturnUrl=%2f%3fwa%3dwsignin1.0%26wtrealm%3dhttp%253a%252f%252fwww.pmas.sp.gov.br%252f%26wctx%3drm%253d0%2526id%253dpassive%2526ru%253d%25252f%26wct%3d2019-11-15T22%253a20%253a58Z&wa=wsignin1.0&wtrealm=http%3a%2f%2fwww.pmas.sp.gov.br%2f&wctx=rm%3d0%26id%3dpassive%26ru%3d%252f&wct=2019-11-15T22%3a20%3a58Z>. Acesso em: 15 nov. 2015.

SÃO PAULO (estado); SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Proposta Orçamentária 2019:** detalhamento da programação dos orçamentos fiscal e da Seguridade Social e do orçamento de investimento das empresas. vol. II. São Paulo, 2019. Disponível em: http://www.orcamento.planejamento.sp.gov.br/download_lei/p2019_2. Acesso em: 13 nov. 2019.

SAVAGE, Jon. **A criação da juventude:** como o conceito de teenage revolucionou o século XX. Tradução de Talita M. Rodrigues. Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

SAVIANI, Demerval. Política Educacional Brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008. Disponível em: <http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reeducacao/article/view/108/96>. Acesso em: 24 out. 2019.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS (SDH). Portaria nº. 4, de 9 de janeiro de 2014. Institui a Escola Nacional de Socioeducação, no âmbito da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, e estabelece diretrizes para o seu funcionamento. **Diário Oficial da União**, Poder Legislativo. Brasília, DF, jan. 2015. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30169194. Acesso em: 29 nov. 2019.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS (SDH). **Escola Nacional de Socioeducação:** parâmetros de gestão, metodológicos e curriculares. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://ens.ceag.unb.br/sinase/ens2/images/conteudo/PAR%C3%82METROS%20ENS%20aprovado.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2019.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SEDS). **Secretaria lança sistema para acompanhar adolescentes atendidos em medidas socioeducativas**. São Paulo, ago. 2016a. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/lenoticia.php?id=3133>. Acesso em: 05 dez. 2019.

SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (SEDS). **SINASE estadual: Manual de preenchimento do aplicativo das medidas socioeducativas – Guia de cadastramento do adolescente**. São Paulo, ago. 2016b. Disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/1233.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2019.

SERAPIONI, Mauro. Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração. **Ciência & Saúde Coletiva**, n. 5, p. 187-192, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v5n1/7089>. Acesso em: 20 jan. 2018.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Anabella Pavão da. **Fundamentos históricos, políticos e normativos da infância e adolescência e a constituição do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990**. Apresentação para oficina em sala de aula. UNIFEB. Barretos, 2018. Slides, acesso restrito.

SILVA, Anabella Pavão da. **Controle social e participação popular como direitos e deveres de cidadania**. Apresentação para o I Fórum de Políticas Públicas sobre Drogas. Câmara Municipal de Batatais. Batatais, 2019a. Slides, acesso restrito.

SILVA, Anabella Pavão da; FOGAÇA, Aline Fernanda de Oliveira. “O jovem no Brasil nunca é levado a sério”: juventudes, culturas, territórios e os dilemas na efetivação dos direitos sociais. In: Editora Poisson (org.). **Tópicos em Políticas e Serviço Social**. Belo Horizonte: Poisson, 2019, p. 160-168. vol. 1.

SILVA, Anabella Pavão da; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Trabalho e juventude no contexto contemporâneo: reflexões introdutórias. **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, 2019a, no prelo.

SILVA, Anabella Pavão da; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. O PIA e a instrumentalidade do Serviço Social na medida de internação. In: FERNANDES, Maria Nilvane; COSTA, Ricardo Peres da. **Socioeducação no Brasil: intersectorialidade, desafios e referências para o atendimento**. vol. 2. Curitiba: Nova Práxis Editorial, 2019b, p. 192-205.

SILVA, Karla Rayane Alves da; TEIXEIRA, Solange Maria. Rede socioassistencial: desafios da gestão de redes na Política de Assistência Social. In: TEIXEIRA, Solange Maria. **Política de Assistência Social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social; CNPq, 2016, p. 131-151.

SILVA, Maria Liduína Oliveira e. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: descontinuidades e continuidades. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXVI, n. 83, especial, p. 30-48, set. 2005.

SILVA, Maria Liduína Oliveira e. **Entre proteção e punição: o controle sociopenal dos adolescentes**. São Paulo: Editora Unifesp, 2011.

SILVA, Nilcea Moreno. **Sistemas de Informação do Sistema Socioeducativo**. Consultora Técnica. MMFDH/ PNUD/ SINASE. Brasília: SINASE, 2019b. Cedido pela autora via e-mail em 29 out. 2019. Acesso restrito.

SILVA, Thiago Rodrigo da (nome civil de Anabella Pavão da Silva); LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. Famílias e Instituições de Acolhimento para crianças e adolescentes: desafios na superação de conflitos e na humanização do atendimento nas medidas de proteção. In: SIMPÓSIO GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS, 3, 2014, Londrina. **Anais [...]**. Londrina: Ed. Universidade Estadual de Londrina, 2014. p. 1-12. Disponível em: http://www.uel.br/eventos/gpp/pages/arquivos/GT2_Neide%20Aparecida%20de%20Souza%20Lehfeld.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

SILVA, Thiago Rodrigo (nome civil de Anabella Pavão da Silva). A contrarreforma do Estado e os rebatimentos na gestão das medidas socioeducativas ao adolescente. In: PIANA, Maria Cristina (org.). **Infância e adolescência no Brasil em foco: garantia ou omissão na proteção integral?** Bauru: Canal 6, 2017, p. 38-54.

SILVA, Thiago Rodrigo (nome civil de Anabella Pavão da Silva); LEHEFELD, Neide Aparecida de Souza. Os olhares sociais acerca da prática do ato infracional: reflexões éticas para o tempo presente. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 14, n. 1, p. 74-86, jan./jun., 2015. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/18362/13310>. Acesso em: 26 out. 2019.

SILVA, Thiago Rodrigo da (nome civil de Anabella Pavão da Silva). **Pratas, grifes, grana e novinhas: adolescências, sociabilidades e ato infracional**. Curitiba: CRV, 2016.

SILVA, Wagner Wiliam. **Do vagabundo ao cidadão: uma discussão sobre a construção da proteção social na Inglaterra**. Dissertação. Mestrado em Desenvolvimento Econômico. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2010. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286340/1/Silva_WagnerWiliamdaM.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. vol. I. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996. Os economistas. Disponível em: <http://www.projetos.unijui.edu.br/economia/files/Adam-Smith-2.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2019.

SOARES, Janine Borges. A construção da responsabilidade penal do adolescente no Brasil: uma breve reflexão histórica. **Revista do Ministério Público**, Porto Alegre, n. 51, p. 257-286, 2003. Disponível em: http://www.amprs.com.br/public/arquivos/revista_artigo/arquivo_1274205429.pdf. Acesso em: 03 fev. 2019.

SOARES, Jussara. **Bolsonaro diz que ECA deve ser ‘rasgado e jogado na latrina’**. O Globo, ago. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-diz-que-eca-deve-ser-rasgado-jogado-na-latrina-23006248>. Acesso em: 22 mar. 2019.

SOUZA, Adilson Fernandes. **Integração SUAS/SINASE: o sistema socioeducativo e a Lei 12.594/2012**. São Paulo: Veras, 2012. (Temas, n. 9).

SOUZA, Amanda de. **Liberalismo**: entenda esta corrente política. Politize, 2016b. Disponível em: <https://www.politize.com.br/liberalismo-o-que-e/>. Acesso em: 16 jun. 2019.

SOUZA, Juarez de; CAVALCANTI, Idalina. **Estudo nº. 273, de 2003**: consultoria legislativa sobre os Programas de Transferência de Renda. Senado Federal, Brasília, DF, 2003. Disponível em: http://www.senado.gov.br/comissoes/cas/es/ES_ProgTransf.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. **A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos do Brasil, 1926 – 2013**. Tese. Doutorado em Sociologia. Universidade de Brasília. Brasília, 2016a. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22005/1/2016_PedroHerculanoGuimar%C3%A3esFerreiradeSouza.pdf. Acesso em: 05 mai. 2019.

SOUZA, Rosimeire de; ROCHA, Louise Lima Storni; TOLÊDO, Herculis Pereira. **O município e a política de atendimento socioeducativo**. Rio de Janeiro: IBAM, 2018. Disponível em: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/municipio_socioeducativo.pdf. Acesso em: 29 out. 2019.

SOUZA, Tainara de Jesus. O movimento nacional de meninos e meninas de rua e a conquista de direitos: o marco do movimento social em prol da garantia dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. In: SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, III, 2013. Belo Horizonte, **Anais [...]**. Belo Horizonte, CRESS 6ª Região, 2013. Disponível em: <http://www.cress-mg.org.br/arquivos/simposio/O%20MOVIMENTO%20NACIONAL%20DE%20MENINOS%20E%20MENINAS%20DE%20RUA%20E%20A%20CONQUISTA%20DOS%20DIREITOS.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2019.

SOUZA FILHO, Rodrigo de; GURGEL, Claudio. **Gestão democrática e Serviço Social**: princípios e propostas para a intervenção crítica. São Paulo: Cortez, 2016.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. Fundo público e políticas sociais no capitalismo: considerações teóricas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 126, p. 318-339, mai./ago., 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n126/0101-6628-sssoc-126-0318.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

SOUZA LIMA, Javert de. Da mensagem de Bismark ao Plano Beveridge. **Revista da Faculdade de Direito**, Belo Horizonte, v. 9, p. 125-131, 1957. Disponível em: <https://web.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/download/604/571>. Acesso em: 10 set. 2019.

SPINOLA, Leandro Henrique de Oliveira. **Gestão da informação**: conceitos, aplicabilidade, desafios e perspectivas da área – a ótica do bibliotecário. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Biblioteconomia). Faculdade de Ciência da Informação. Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7102/1/2013_LeandroHenriquedeOliveiraSpinola.pdf. Acesso em: 04 dez. 2019.

SPOSATI, Aldaíza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 526-546, set./dez. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n130/0101-6628-sssoc-130-0526.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2019.

STEIN, Rosa Helena. A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento. **Ser Social**, Brasília, n. 6, p. 133-168, jan./jun., 2000. Disponível em: http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12853. Acesso em: 03 nov. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). **Súmula 338, de 09 de maio de 2007**. Brasília, 2007. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2012_29_capSumula338.pdf. Acesso em: 30 out. 2019.

TAPAJÓS, Luziele. Gestão da Informação em Assistência Social. In: TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Wagner Roberto da Silva. **Rede SUAS: Gestão e Sistema da Informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: MDS; SNAS, 2007.

TARGINO, Hebert Douglas; ALMEIDA, José Fabiano Jácome da Silva. O atual sistema criminal britânico *versus* o mito do rebaixamento da maioria penal no Brasil. **Revista Dat@venia**, Campina Grande, v. 7, n. 2, p. 96-124, mai./ago., 2015. Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/datavenia/article/view/3630-10918-1>. Acesso em: 27 out. 2019.

TECJUMP. **O que é TI – Tecnologia da Informação?** Tecjump, abr. 2018. Disponível em: <https://blog.tecjump.com.br/afinal-o-que-e-tecnologia-da-informacao/>. Acesso em: 04 dez. 2019.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: CFESS; ABEPSS (org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, 2009, p. 553-574. Disponível em: http://www.unirio.br/unirio/cchs/ess/Members/morena.marques/disciplina-servico-social-e-processos-de-trabalho/bibliografia/livro-completo-servico-social-direitos-sociais-e-competencias-profissionais-2009/at_download/file. Acesso em: 20 nov. 2019.

TEIXEIRA, Rafael Vieira. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 650 – 680, out/dez, 2010.

TESOURO NACIONAL. **Relatório anual da DPF 2017 e Plano anual de financiamento 2018**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/269444/Apresenta%C3%A7%C3%A3o+PAF+RAD+2018/9908587d-565c-4663-9024-695b531947ae>. Acesso em: 03 nov. 2019.

THE ANNIE E. CASEY FOUNDATION. **No place for kids: the case of reducing juvenile incarceration**. out. 2011. Disponível em: <https://www.aecf.org/resources/no-place-for-kids-full-report/>. Acesso em: 27 out. 2019.

TONET, Ivo. **Método científico: uma abordagem ontológica**. 2. ed. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

TRASSI, Maria de Lourdes; MALVASI, Paulo Artur. **Violentamente pacíficos: desconstruindo a associação juventude e violência**. São Paulo: Cortez, 2010. (Construindo o compromisso social da psicologia).

TRENDS CHILD. **Incarceration juvenile**. 2017. Disponível em: <https://www.childtrends.org/indicators/juvenile-detention>. Acesso em: 27 out. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Eleições 2002: resultados**. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2002/candidaturas-votacao-e-resultados/resultado-da-eleicao-2002>. Acesso em: 20 mar. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Eleições 2010: estatísticas de resultados**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/candidaturas-votacao-e-resultados/estatisticas>. Acesso em: 20 mar. 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO (TST). Os imigrantes no Brasil, a transição para o século XX e suas consequências para as relações de trabalho. **Labor: memória viva do TST**. Informativo da Coordenadoria de Gestão Documental e Memória, Brasília, Ano III, n. 5, mai. 2013, p. 1-3. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/documents/10157/3600569/Labor+12.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2019.

TUDOR BRASIL. **Livros Tudor: os melhores títulos de pesquisa sobre Elizabeth I.** 2014. Disponível em: <https://tudorbrasil.com/2014/09/23/livros-tudor-os-melhores-titulos-de-pesquisa-sobre-elizabeth-i/>. Acesso em: 19 ago. 2019.

UNICEF. **Municipalização das medidas em meio aberto: dicas e orientações.** Unicef no Brasil. Brasília, 2014. Disponível em: http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unicef/municipizacao_das_medidas_socioeducativas_em_meio_aberto.pdf. Acesso em: 29 out. 2019.

UNICEF. **Avanços e desafios para a infância e adolescência no Brasil.** Brasília, 2015a. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/documents/2237892/88feee81-72c3-471a-b6c4-f61593720057>. Acesso em: 19 mar. 2019.

UNICEF. **Homicídios de crianças e adolescentes.** Brasília, 2015b. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/homicidios-de-criancas-e-adolescentes>. Acesso em: 14 dez. 2019.

UNICEF. **Situação das crianças e dos adolescentes no Brasil.** Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/situacao-das-criancas-e-dos-adolescentes-no-brasil>. Acesso em: 16 nov. 2019.

UNICEF. **Bem-estar e privações múltiplas na infância e na adolescência no Brasil.** Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/2061/file/Bem-estar-e-privacoes-multiplas-na-infancia-e-na-adolescencia-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2019.

VAINER, Carlos Bernardo, et. al. **Burguesia, Estado e desenvolvimento capitalista no Brasil a partir de 1930: interpretações e debates.** **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades**, Macapá, v. 8, n. 2, p. 51-86, jul./dez., 2015. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/download/2065/luisv8n2.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2019.

VANIN, Carlos Eduardo. **Jusnaturalismo e juspositivismo.** Jusbrasil, mai. 2015. Disponível em: <https://duduhvanin.jusbrasil.com.br/artigos/189321440/jusnaturalismo-e-juspositivismo>. Acesso em: 09 dez. 2019.

VELOSO, Fernando A.; VILLELA, André; GIAMBIAGI, Fabio. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 221-246, abr./jun., 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbe/v62n2/06.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2019.

VELOSO, Renato. **Serviço Social, Tecnologia da Informação e trabalho.** São Paulo: Cortez, 2011.

VERMELHO. **Lula e o recorde dos bancos.** 2007. Disponível em: http://www.vermelho.org.br/coluna.php?id_coluna_texto=986&id_coluna=8. Acesso em: 20 mar. 2019.

VOLPI, Mario (org.), et. al. **Adolescentes privados de liberdade: a normativa nacional e internacional e reflexões acerca da responsabilidade penal**. 6. ed. rev. e amp. São Paulo: Cortez, 2014

VOLPI, Mario (org.). **O adolescente e o ato infracional**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. 2. ed. Tradução de Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2003.

WACQUANT, Loïc. **Os condenados da cidade: estudos sobre marginalidade avançada**. 2. ed. Tradução de José Roberto Martins Filho. Rio de Janeiro: Revan; Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2005.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. Tradução de José Marcos Mariani de Macedo. 6. reimp. São Paulo: Companhia das letras, 2004.

WOODS, Thomas. Prefácio à edição de 2010: o conceito de Mises sobre uma sociedade livre. In: VON MISES, Ludwig. **Liberalismo segundo a tradição clássica**. 2. ed. Traduzido por Haydn Coutinho Pereira. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2010.

WORLD War II in HD Color. Direção e narração de Robert Powell. Reino Unido e Irlanda do Norte: Military History, 2009. 650 minutos, narrado, colorido, documentário, guerra. Disponível em: <https://www.netflix.com/br/>. Acesso em: 28 set. 2019.

XAVIER, Aracely. **As ações, lutas, estratégias e desafios do movimento de defesa dos direitos de crianças e adolescentes no Espírito Santo**. Dissertação. Mestrado em Política Social. Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008, 165 fls. Disponível em: http://repositorio.ufes.br/bitstream/10/6488/1/tese_2787_Aracely%20Xavier.pdf. Acesso em: 06 mar. 2019.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ZANARDO, André. **Eleições, Bolsonaro e a banalidade do mal**. Justificando, set. 2018. Disponível em: <http://www.justificando.com/2018/09/19/eleicoes-bolsonaro-e-a-banalidade-do-mal/>. Acesso em: 22 mar. 2019.

ZANELLA, Maria Nilvane; LARA, Angela Mara de. A ONU, suas normativas e o ordenamento jurídico para o atendimento de adolescentes em conflito com a lei no Brasil: as políticas de socioeducação. **Educação Temática Digital**, Campinas, v. 17, n. 1, p. 176-193, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5240893.pdf>. Acesso em: 17 dez. 2019.

ZANELLA, Maria Nilvane. **Da institucionalização de menores à desinstitucionalização de crianças e adolescentes:** os fundamentos ideológicos da extinção da FUNABEM como solução neoliberal. Tese. Doutorado em Educação. Universidade Estadual de Maringá. Maringá, 2018.

ZAREMBA, Júlia. **Na contramão do Brasil, tendência dos EUA é de aumento da maioridade penal.** Folha de São Paulo. Caderno Mundo, nov. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/11/na-contramao-do-brasil-tendencia-nos-eua-e-de-aumento-da-maioridade-penal.shtml>. Acesso em: 27 out. 2019.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário – Trabalhadores das Medidas Socioeducativas

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

Questões norteadoras para Pesquisa de Campo

**Os fundamentos da Socioeducação no Brasil:
Das determinações históricas, econômicas, políticas, sociais e culturais à atual
conjuntura neoliberal**

Doutoranda: Anabella Pavão da Silva (Thiago Rodrigo da Silva)

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Neide Aparecida de Souza Lehfeld

Questionário para levantamento quantitativo/qualitativo

Município/Estado (cada município receberá um pseudônimo para garantir o sigilo das informações): _____

Número de habitantes: _____

Medida socioeducativa onde atua:

() L.A. () P.S.C. () Semiliberdade () Internação

Gestão do Serviço

() Público () Público-privado () Privado

1. Nome fictício: _____

2. Gênero: _____

3. Idade: _____

4. Formação: _____

5. Espaço de trabalho: _____

() Poder público (CREAS)

() Poder público (outro): _____

() OSC

() Outro: _____

6. Vínculo institucional:

() Gestor

() Orientador de Medida

() Técnico de Referência

() Outro. Qual: _____

() Acúmulo de cargo. Quais: _____

7. Regime de contratação:

- ☐ Contrato temporário por Processo Seletivo
- ☐ Contrato por tempo indeterminado por Processo Seletivo
- ☐ Concurso Público
- ☐ Cargo Comissionado
- ☐ Cargo Terceirizado

8. Sobre a contratação: o contrato é por OSC e o exercício profissional se dá no âmbito do poder público?

- ☐ Sim ☐ Não

9. Tempo de trabalho (em meses): _____

10. Média salarial:

- ☐ 1 a 2 salários mínimos ☐ 3 a 4 salários mínimos
- ☐ De 5 salários mínimos para mais

11. Sobre os direitos trabalhistas:

- ☐ Salários pagos em dia
- ☐ Férias pagas e desfrutadas conforme preconiza a lei
- ☐ 13º salário pago em dia
- ☐ FGTS (quando houver) é recolhido

12. Se algum item da questão 11 ficar em branco, justificar o motivo:

13. Carga horária de trabalho (por semana): _____

14. O atendimento em medidas socioeducativas possui inscrição no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, quando for o caso?

- ☐ Sim ☐ Não

15. O município/estado construiu o Plano Municipal/Estadual de Atendimento Socioeducativo?

- ☐ Sim ☐ Não

Se não, por que:

16. O Serviço possui repasse de recursos financeiros:

- () União. Se sim, valor: _____
() Estado. Se sim, valor: _____
() Município. Se sim, valor: _____

17. Sobre a questão 16, se não recebe recurso, por qual motivo:

18. Condições de trabalho (Infraestrutura do espaço de trabalho):

- () Sala para atendimento individual.
() Espaço para arquivamento de documentos que garanta o sigilo profissional e o segredo de justiça.
() Espaço para atividades em grupo.
() Espaço de fácil acesso ao público atendido.
() Espaço de fácil acesso dos profissionais.
() Recursos materiais suficientes para o trabalho social e burocrático.
() Instalações físicas que garantam a dignidade do trabalho e do atendimento ao adolescente.

19. Sobre a questão 18, se não forem selecionados todos os itens, descreva a infraestrutura e as condições materiais do Serviço.

20. Equipe de Referência está de acordo à NOB/RH-SUAS ou orientações normativas dos estados?

- () Sim () Não

21. Se a resposta da 20 for não, quais profissionais e quantos compõem a equipe de trabalhadores nas Medidas Socioeducativas?

22. Abrangência do atendimento é:

- () Municipal () Regional () Estadual

23. Sobre o atendimento aos adolescentes:

Existem adolescentes em atendimento: () Sim () Não

Quantos são atendidos no total: _____

Quantos você acompanha: _____

Perfil etário: _____

Atos infracionais cometidos: _____

Se não houver adolescentes em medidas, explicar o motivo.

24. O tipo do ato infracional interfere (por medo, por exemplo) no atendimento ao adolescente?

() Sim () Não

Se sim, por que?

25. Relação do adolescente e família na medida socioeducativa:

Média do tempo de permanência no atendimento socioeducativo (em meses)

Quantitativo médio de retorno do mesmo adolescente para a medida (em caso de reincidência)

Acompanhamento dos egressos das medidas socioeducativas:

É realizado: () Sim () Não

Se sim, quem realiza: _____

Por quanto tempo: _____

Se não, por que:

Realiza trabalho social com as famílias?

() Sim () Não

Se sim, com quais estratégias e metodologias: _____

Se não realiza, por qual motivo: _____

26. Como se estabelecem as relações no trabalho em Rede? Quais os Serviços, Programas e Projetos que vocês mais se articulam para o atendimento ao adolescente/família?

Se não houver trabalho em Rede, explique os motivos.

27. Participa de formações em educação permanente/ capacitações:

() Com frequência () De vez em quando () Nunca participei

Qual a periodicidade (vezes ao ano): _____

Quais temas são trabalhados: _____

Estimula o pensamento amplo e plural ou uma prática mais técnica? Por que?

28. Participa de processos de formação continuada sem esperar que o espaço de trabalho ofereça algo para você?

() Sim () Não

Se sim, em quais espaços?

() Especialização () Mestrado () Doutorado () MBA
() Aprimoramento () Extensão Universitária
() Participação em Grupos de Estudos e Pesquisas

Se não, por que?

29. Gestão da informação:

Há a sistematização da estatística de atendimento?

() Sim () Não

Estes dados são de acesso restrito do Serviço ou publicizados para consulta pública?

() Acesso restrito () Acesso restrito, mas disponível para consulta pública

() Publicizados em sítio na internet () Publicizados em publicação impressa

Acessam sistemas informatizados para leitura e coleta de dados?

() Sim () Não

Se sim, quais: _____

Quais dificuldades vocês encontram para a gestão da informação das medidas?

30. Para finalizar, o Sistema Socioeducativo ao Adolescente, na sua atual configuração e na atual conjuntura, está servindo a quem?

() Aos interesses do Capital () À proteção e educação do adolescente

() A outros atores: _____

Independente da resposta selecionada, explicar a escolha:

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado



TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

NOME DO PARTICIPANTE: _____

DATA DE NASCIMENTO: ____/____/____ IDADE: ____

DOCUMENTO DE IDENTIDADE: TIPO: ____ Nº _____ SEXO: M () F ()

ENDEREÇO: _____

BAIRRO: _____ CIDADE: _____ ESTADO: _____

CEP: _____ FONE: _____

Eu, _____
declaro, para os devidos fins ter sido informado verbalmente e por escrito, de forma suficiente a respeito da pesquisa: **Os fundamentos da Socioeducação no Brasil: das determinações históricas, econômicas, políticas, sociais e culturais à atual conjuntura neoliberal.** O projeto de pesquisa será conduzido por **Anabella Pavão da Silva** (nome social de Thiago Rodrigo da Silva), do Programa de Pós-Graduação em **Serviço Social**, orientada pela **Profa. Dra Neide Aparecida de Souza Lehfeld**, pertencente ao quadro docente da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais/UNESP/C. Franca. Estou ciente de que este material será utilizado para apresentação de: Tese, observando os princípios éticos da pesquisa científica e seguindo procedimentos de sigilo e discrição. A pesquisa tem como escopo a discussão acerca dos reatamentos do neoliberalismo na execução das medidas socioeducativas. Para isso, traçamos indicadores para avaliar a aplicação da Lei Federal 12.594/2012 que regulamenta o SINASE. Fui esclarecido sobre os propósitos da pesquisa, os procedimentos que serão utilizados e riscos e a garantia do anonimato e de esclarecimentos constantes, além de ter o meu direito assegurado de interromper a minha participação no momento que achar necessário.

Franca, _____ de _____ de 2019.

Assinatura do participante

(assinatura)

Pesquisador Responsável

Nome: Anabella Pavão da Silva (nome social de Thiago Rodrigo da Silva)

Endereço: Rua Azor Diniz Mascagni, 1095, Jardim Emílio Pengo – Batatais/SP – 14.307-006.

Tel: 16 3761 7751/ 16 99105 8585

E-mail: anabellapavao@gmail.com

(assinatura)

Orientador

Profª Drª Neide Aparecida de Souza Lehfeld

Endereço: Rua Dr. Wilson Gonzáles, nº 90 Nova Aliança Sul - Ribeirão Preto/SP – Cep: 14.27-

170 - Tel: 16 99602.0530 E-mail: nlehfeld@unaerp.br

Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"
Faculdade de Ciências Humanas e Sociais - Unesp – Campus de Franca
Av. Eufrásia Monteiro Petraglia, 900 - Jd. Dr. Antônio Petraglia – CP 211. CEP: 14409-160 – FRANCA – SP
Telefone: (16) 3706-8723 - Fax:
(16) 3706-8724 - E-mail: comiteetica@franca.unesp.br

ANEXOS

ANEXO I – Solicitação de autorização para realização de pesquisa de campo



Ofício N. 39/2019 – PPGSS

Franca, 30 de agosto de 2019

Venho por meio deste solicitar autorização para que a Doutoranda **Anabella Pavão da Silva** (nome social de Thiago Rodrigo da Silva), aluna regularmente matriculada no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", portadora do RG 43.507.876-8, CPF 337.980.258-19, realize pesquisa de campo nesta Instituição executora do Serviço de Proteção Social Especial a Adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de LA e PSC no espaço de formação do GECCATS.

A pesquisa propõe uma avaliação e uma discussão acerca da aplicação da Lei Federal nº. 12.594/2012 (SINASE) nas medidas socioeducativas em meio aberto. No que se refere à pesquisa de campo, estabelecemos enquanto sujeitos de pesquisa 01 trabalhadores das medidas por município.

Em anexo, enviamos para apreciação, os dois roteiros de entrevistas a serem aplicados com os sujeitos da pesquisa.

Reafirmamos a importância da pesquisa para melhor compreensão acerca da trajetória das medidas socioeducativas em nosso país, considerando ser este um tema ainda pouco aprofundado pelo Serviço Social.

No mais, nos colocamos à disposição para esclarecer eventuais dúvidas e aguardamos devolutiva por escrito, em papel timbrado da Instituição acerca da autorização, se assim for concedida e aproveitamos para agradecer a atenção a nós concedida.

Respeitosamente,


Profª. Drª. Neide Aparecida de Souza Lehfeld
Professora Orientadora
PPGSS – UNESP/Franca

À Senhora (a)
Jacqueline David
Diretora Técnica da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social
DRADS Franca

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
Avenida Eufrásia Monteiro Petráglio 900 CEP 14409-160 Franca - São Paulo - Brasil
tel 16 3706-8700

ANEXO II – Resposta de autorização para realização de pesquisa de campo



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
Secretaria de Desenvolvimento Social
Coordenadoria de Ação Social
DIRETORIA REGIONAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE FRANCA

DECLARAÇÃO

Declaro, para os devidos fins, que a pesquisadora **Anabella Pavão da Silva**, (nome social de Thiago Rodrigo da Silva), RG: 43.507.876-8, está autorizada a realizar pesquisa no espaço desta regional, onde são realizados os encontros do GECCATS (Grupo de Estudo e Capacitação Continuada dos Trabalhadores do SUAS).

Franca, 12 de setembro de 2019

Jaqueline Beatriz Barbosa David

RG 25.042.737-0

Diretora Técnica II

DRADS Franca

ANEXO III – Parecer do Comitê de Ética em Pesquisa da FCHS – UNESP/Franca

UNESP - FACULDADE DE
CIÊNCIAS HUMANAS E
SOCIAIS/CAMP. DE FRANCA



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO NEOLIBERALISMO: UMA ANÁLISE CRÍTICO-REFLEXIVA

Pesquisador: Anabella Pavão da Silva

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 25536819.7.0000.5408

Instituição Proponente: Faculdade de Ciências Humanas e Sociais- Unesp - Campus de Franca

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 3.806.907

Apresentação do Projeto:

O projeto foi apresentado de forma clara e concisa. Todos os elementos necessários para a compreensão da pesquisa, notadamente sobre como se dará a pesquisa de campo, estão presentes.

Objetivo da Pesquisa:

O objetivo principal da pesquisa foi explicitado de forma clara e direta, a saber: "Construir conhecimento científico acerca da execução das medidas socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade na região administrativa de Franca/SP e os rebatimentos das contrarreformas neoliberais do Estado Brasileiro no atendimento aos adolescentes autores de ato infracional".

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos e benefícios foram bem considerados. Sugere-se, aqui, que a pesquisadora também tome contato com a Resolução CNS 510 de 2016.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Como toda pesquisa bem orientada, a presente é relevante e apresenta de forma clara como se dará o contato com os participantes da pesquisa, ao todo 40 indivíduos.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Todos os termos de apresentação obrigatória foram corretamente preenchidos e inseridos, a

Endereço: Av. Euzébia Monteiro Petraglia, 900

Bairro: Jd. Antonio Petraglia

CEP: 14.409-160

UF: SP Município: FRANCA

Telefone: (16)3706-8723

Fax: (16)3706-8724

E-mail: com/etica@franca.unesp.br

UNESP - FACULDADE DE
CIÊNCIAS HUMANAS E
SOCIAIS/CAMP. DE FRANCA



Continuação do Parecer: 3.006.907

saber: Informações Básicas do Projeto, Folha de Rosto, Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, autorização do órgão responsável pelas entidades onde se pretende realizar a pesquisa de campo, arquivo com o projeto original completo, questionário semiestruturado de perguntas a serem feitas aos participantes da pesquisa (presente nos anexos do arquivo completo).

Recomendações:

Não há recomendações, além da já feita: consultar também a resolução CNS 510 de 2016.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Conclui-se pela **APROVAÇÃO** do presente projeto de pesquisa. Não há pendências ou inadequações.

Considerações Finais a critério do CEP:

O coordenador aprova "ad referendum" do colegiado o parecer do relator.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PE_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_1467415.pdf	11/11/2019 22:45:39		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE.pdf	11/11/2019 22:44:28	Anabela Pavão da Silva	Aceito
Outros	RespostaCampoDePesquisa.pdf	11/11/2019 22:44:16	Anabela Pavão da Silva	Aceito
Outros	AutorizacaoPesquisaCampo.pdf	11/11/2019 22:43:52	Anabela Pavão da Silva	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	ProjetoDePesquisa.pdf	11/11/2019 22:43:16	Anabela Pavão da Silva	Aceito
Folha de Rosto	FolhaDeRosto.pdf	11/11/2019 22:42:32	Anabela Pavão da Silva	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Endereço: Av. Euzébio Monteiro Petraglia, 900
Bairro: Jd. Antonio Petraglia CEP: 14.409-160
UF: SP Município: FRANCA
Telefone: (16)3706-8723 Fax: (16)3706-8724 E-mail: comiteetica@franca.unesp.br

UNESP - FACULDADE DE
CIÊNCIAS HUMANAS E
SOCIAIS/CAMP. DE FRANCA



Continuação do Processo: 3.806.907

FRANCA, 22 de Janeiro de 2020

Assinado por:
Marcos Alves de Souza
(Coordenador(a))

Endereço: Av. Euzébio Monteiro Petraglia, 900
Bairro: Jd. Antonio Petraglia CEP: 14.409-160
UF: SP Município: FRANCA
Telefone: (16)3706-8723 Fax: (16)3706-8724 E-mail: comtestica@franca.unesp.br