



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA
MESTRADO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA

ÍTALA MARIA DE QUEIROZ MAIA

**A POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO
COM A LEI: ANÁLISE CRÍTICA DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE
LIBERDADE ASSISTIDA EXECUTADA PELO PODER MUNICIPAL EM
FORTALEZA**

FORTALEZA

2012

ÍTALA MARIA DE QUEIROZ MAIA

**A POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO
COM A LEI: ANÁLISE CRÍTICA DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE
LIBERDADE ASSISTIDA EXECUTADA PELO PODER MUNICIPAL EM
FORTALEZA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Educação. Área de concentração: Educação

Orientadora: Professora Doutora Ana Maria Dorta de Menezes

FORTALEZA
2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

-
- M186p Maia, Ítala Maria de Queiroz.
 A política pública de atendimento ao adolescente em conflito com a lei : análise crítica da medida socioeducativa de liberdade assistida executada pelo poder municipal em Fortaleza / Ítala Maria de Queiroz Maia. – 2012.
 125 f. : il. color., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Fortaleza, 2012.
 Área de Concentração: Educação.
 Orientação: Profa. Dra. Ana Maria Dorta de Menezes.
- 1.Liberdade assistida – Fortaleza(CE). 2.Delinquentes juvenis – Política governamental – Fortaleza(CE). 3.Trabalho. 4.Educação. I. Título.

ÍTALA MARIA DE QUEIROZ MAIA

A POLÍTICA PÚBLICA DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM
A LEI: ANÁLISE CRÍTICA DA MEDIDA SOCIOEDUCATIVA DE LIBERDADE
ASSISTIDA EXECUTADA PELO PODER MUNICIPAL EM FORTALEZA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Educação. Área de concentração: Educação

Orientadora: Profa. Dra. Ana Maria Dorta de Menezes

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ana Maria Dorta de Menezes
Universidade Federal do Ceará – UFC
Orientadora

Prof. Dr. Eptácio Macário Moura
Universidade Estadual do Ceará – UECE
Examinador Externo

Profa. Dra. Maria de Fátima Vasconcelos da Costa
Universidade Federal do Ceará – UFC
Examinadora

Profa. Dra. Rejane Batista Vasconcelos
Universidade Federal do Ceará – UFC
Examinadora

À minha querida e saudosa avó materna, *Maria Ferreira Sousa*, que, demonstrou
que a caminhada da vida é rica em aprendizado e completa de Deus.

AGRADECIMENTOS

De forma incomensurável, ao meu Criador, Deus, que, com zelo, me guarda e me guia na caminhada da vida.

À minha querida mãe, *Maria das Graças*, exemplo de dedicação à família e fé no Pai Celestial.

Ao meu pai, *Anselmo*, pela oportunidade de iniciar a caminhada estudantil.

Amado esposo, *Iraktan Lobão*, que, com paciência, regou meus dias de solidão acadêmica com seu sorriso e ternura.

Com grande afeto, à minha fiel orientadora, *Ana Dorta*, que incansavelmente se pôs à disposição para fermentar meu conhecimento.

À minha família, que compreendeu minha ausência e me encheu de felicidade por me revelar quanto amplo e infindável é o amor.

Aos profissionais que trabalham no programa de execução da medida socioeducativa de liberdade assistida que, nas dificuldades postas, me fizeram acreditar no impossível.

Aos membros da banca examinadora, professoras Fátima Vasconcelos, Rejane Batista e professor Epitácio Macário, pelo convite aceito e pelas valiosas contribuições.

Aos meus amigos de Mestrado, pelo compartilhar de sonhos e desafios.

“Que para todos haja sempre pão para iluminar a mesa
Educação para aliviar a ignorância
Saúde para espantar a morte
Terra para colher o fruto
Teto para abrigar a esperança
E trabalho, para fazer dignas as mãos.”

(EZLN)

RESUMO

Este empreendimento acadêmico analisa a situação do adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida executada pelo poder municipal de Fortaleza, no biênio 2010-2011. A escolha do objeto expressa a necessidade de refletir o exercício profissional da autora na qualidade de assistente social e membro da equipe de atendimento socioeducativo. A pesquisa que ora se desenvolve pretende se firmar com base no referencial teórico marxista para o qual a compreensão dos fenômenos só se torna possível na sua relação com a totalidade e considerado como produto de um desenvolvimento histórico. Para tanto, foram revisitadas as raízes históricas dos problemas que atingem a infância pobre no Brasil que se arrastam desde sua colonização. Nesse breve recuo no tempo, necessário a este auto-esclarecimento, procurou-se identificar o papel do Poder Público em face dessa conjunção de problemas, sempre considerando os interesses hegemônicos do modelo de desenvolvimento econômico dominante em cada período, a fim de compreender as causas estruturais do problema e o papel da educação em cada contexto. Nessa tentativa, procurou-se elucidar os mecanismos acionados pelo Estado para tornar a educação e o trabalho instrumentos disciplinadores de corpos e mentes a serviço dos interesses hegemônicos. Denuncia-se a (des)assistência do Estado na garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, ontem e hoje, sem se deixar de saudar a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, fruto da organização e luta dos movimentos sociais, que assegura ao segmento direitos fundamentais ao seu pleno desenvolvimento, por meio da doutrina de proteção integral. A aprovação da lei, contudo, se fez quando o País passava a vivenciar mais intensamente a crise estrutural do capital, que impôs a contrarreforma do Estado com cortes nos gastos sociais, interferindo na conquista efetiva do direito infantojuvenil, comprometendo cada dia mais a vida de tantos que, sem perspectiva, são atraídos e vitimados pelo crime. Conclui-se, com base nas análises, pouca efetividade da medida socioeducativa em Fortaleza, quanto à redução do envolvimento dos adolescentes com o crime; denuncia-se o fato de que as raízes históricas do problema estão na estrutura profundamente desigual da sociedade brasileira, que enseja a concentração de renda e relega contingentes da classe trabalhadora ao extremo empobrecimento, desagregando famílias e expondo crianças e adolescentes ao abandono, ao controle e à repressão. As políticas públicas focalizadas não pretendem alterar as causas estruturais que produzem e ampliam a violência que faz vítima a classe trabalhadora, e, no caso aqui estudado, sequer conseguem amenizá-las.

Palavras-chave: Adolescente, Liberdade Assistida, Trabalho e Educação.

RESUMEN

Este empresa académica, examina la situación de los adolescentes, insertado en la medida socioeducativa de libertad condicional ejecutada por el poder municipal de Fortaleza, el bienio 2010-2011. La elección del objeto expresa la necesidad de reflejar el ejercicio profesional de la autora en la calidad de asistente social y miembro de la equipo de tratamiento socioeducativo. La pesquisa que ahora si desarrolla quiere establecerse con base en el referencial teórico marxista para los cuales la comprensión de los fenómenos sólo es posible en la relación con la totalidad y considerando como producto de un desarrollo histórico. Para tanto, se han revisitadas las raíces históricas de los problemas que afectan la infancia pobre en Brasil que se arrastran desde su colonización. En ese breve retroceso en el tiempo, necesario a esta auto clarificación, procuróse identificar el papel del poder público en razón de esa conjunción de problemas, siempre considerando los intereses hegemónicos del modelo de desarrollo económico dominante en cada período, a fin de comprender las causas estructurales del problema y el papel de la educación en cada contexto. En esa tentativa, procuróse dilucidar los mecanismos accionados por el Estado para transformar la educación y el trabajo en instrumentos disciplinadores de cuerpos y mentes a servicio de los intereses hegemónicos. Denunciase la (falta de) asistencia por parte del Estado para garantizar los derechos fundamentales de los niños y jóvenes, ayer y hoy, sin si dejar de saludar la aprobación del estatuto de los niños y del adolescente, fruto de la organización y lucha de los movimientos sociales, que asegura al segmento derechos fundamentales a su pleno desarrollo, a través de la doctrina de protección integral. La aprobación de la ley, sin embargo, se hizo cuando el país pasaba a experimentar más intensamente la crisis estructural del capital que impuso la contrarreforma del Estado con recortes en los gastos sociales, interfiriendo en la conquista efectiva de los derechos infantil y juvenil, comprometiendo cada día más la vida de muchos que, sin perspectiva, son atraídos y victimados por el crimen. Concluyóse, basado en las análisis, poca efectividad de la medida socioeducativa en Fortaleza, cuanto la reducción de la participación de los adolescentes con el crimen; denunciase el hecho de que las raíces históricas del problema están en la estructura profundamente desigual de la sociedad brasileña, que ofrece oportunidad para la concentración de ingresos y relega contingentes de la clase obrera al extremo empobrecimiento, desagregando familias y expone niños y adolescentes al abandono, al control y la represión. Las políticas públicas centradas, no pretenden alterar las causas estructurales que producen y amplían la violencia que hace victimas la clase obrera, y, no caso aquí estudiado, siquiera consiguen aliviarlas.

Palabras clave: Adolescente, Libertad Condicional, Trabajo y Educación.

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 01** – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, uso de substância psicoativa, ano 2010.....97
- Gráfico 02** – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, uso de substância psicoativa, ano 2011.....97
- Gráfico 03** – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, cumprindo e descumprindo, ano 2010.....98
- Gráfico 04** – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, cumprindo e descumprindo, ano 2011.....98
- Gráfico 05** – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, vínculo empregatício e qualificação, ano 2010.....105
- Gráfico 06** – Fluxo de acompanhamento do(a)s socioeducando(a) em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, vínculo empregatício e qualificação, ano 2011.....106
- Gráfico 07** – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, núcleos familiares beneficiários de programa de transferência de renda, ano 2010.....108
- Gráfico 08** – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, núcleos familiares beneficiários de programa de transferência de renda, ano 2011.....108
- Gráfico 09** – Fluxo de acompanhamento do(a)s socioeducando(a) em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, renda familiar, ano 2011.....109
- Gráfico 10** – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, renda familiar, ano 2011.....109

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, do sexo masculino, por idade, ano 2010.....	93
Tabela 02 – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, do sexo masculino, por idade, ano 2011.....	93
Tabela 03 – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, do sexo feminino, por idade, ano 2010.....	94
Tabela 04 – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, do sexo feminino, por idade, ano 2011.....	94
Tabela 05 – Taxas de homicídio jovem, não-jovem e vitimização juvenil(%) por homicídio. Brasil, 2000/2010.....	96
Tabela 06 – Taxa de analfabetismo entre crianças e adolescentes no país.....	99
Tabela 07 – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, estudando, ano 2010.....	101
Tabela 08 – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, não estudando, ano 2010.....	101
Tabela 09 – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, estudando, ano 2011.....	102
Tabela 10 – Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza, não estudando, ano 2011.....	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Demonstração de atividade, vínculo empregatício e situação escolar dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza.....	106
Quadro 02 – Perspectiva de vida e planos para o futuro dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza.....	110

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	AS RAÍZES HISTÓRICAS DA (DES) ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL: SITUANDO O OBJETO.....	22
2.1	O problema não é novo: a criança “exposta” no período do Brasil colonial.....	22
2.1.1	A problemática dos infantes e adolescentes em conflito com a lei: o trabalho como estratégia de redenção.....	32
2.2	A expansão do capitalismo industrial no Brasil: como ficam as crianças?.....	39
2.3	Os governos autoritários e os direitos da criança e do adolescente.....	44
2.4	“Redemocratização” da sociedade brasileira: avanços em relação ao direito da criança e do adolescente da classe trabalhadora?.....	46
3	A CRISE DO CAPITAL E A CONTRARREFORMA DO ESTADO NO BRASIL: IMPACTOS PARA OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DA CLASSE TRABALHADORA.....	50
3.1	A crise do capital e os seus reflexos para os direitos dos trabalhadores.....	50
3.2	A contrarreforma do Estado no Brasil: implicações para as políticas públicas de assistência a crianças e adolescentes da classe trabalhadora.....	53
3.3	Reflexos da “reforma” do Estado na política de educação.....	57
3.4	Governo Lula: o que mudou e o que permaneceu.....	60
4	A DOCTRINA DE PROTEÇÃO INTEGRAL: A PROMESSA DA PRIORIDADE ABSOLUTA NO ATENDIMENTO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	66
4.1	O Sistema de Seguridade Social e as garantias sociais no Brasil.....	66
4.2	O Sistema Único de Assistência Social (Suas).....	68
4.3	A doutrina de proteção integral: o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo.....	70

4.4	O percurso formal do atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Município de Fortaleza-CE.....	76
5	O PROGRAMA DE LIBERDADE ASSISTIDA MUNICIPALIZADA EM FORTALEZA: ANÁLISE CRÍTICA.....	79
5.1	A implementação das medidas socioeducativas em meio aberto no Município de Fortaleza-CE.....	79
5.2	O programa de medidas socioeducativas em meio aberto: Programa Se Garanta.....	81
5.3	Estrutura do Programa e fluxo de atendimento ao adolescente em medida socioeducativa de liberdade assistida em Fortaleza-CE.....	87
5.4	Perfil dos adolescentes em acompanhamento socioeducativo.....	92
5.4.1	A escolaridade dos socioeducandos: dívida acumulada.....	99
5.4.2	A situação de trabalho e renda dos socioeducandos: nem trabalho nem renda.....	104
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
	REFERÊNCIAS.....	119

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objetivo discutir a política pública voltada ao adolescente¹ em conflito com a lei, tendo como foco de análise a implementação da medida socioeducativa de liberdade assistida executada pelo poder municipal de Fortaleza, no biênio 2010-2011. A escolha do objeto está intimamente ligada à nossa práxis como assistente social, inserida na execução da referida política desde novembro de 2009, tendo como lotação o núcleo da Secretaria Executiva Regional V – SER V. O contato direto com a difícil realidade que cerca adolescentes, jovens e famílias da classe trabalhadora acompanhados pelo programa, frente ao quadro de crescente crise social, muito nos sensibiliza.

O documento intitulado Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei² revelou, em junho de 2011, baseado em dados do ano de 2010, que o número de adolescentes do País na faixa etária de 12 a 17 anos totalizava 20.666.575. Desses, 18.107 estavam restritos ou privados de liberdade e 40.657 estavam cumprindo medida socioeducativa em meio aberto (no caso em questão, prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida), totalizando 58.764 adolescentes em conflito com a lei.

É válido ressaltar que o referido documento ainda revelou um aumento do número de adolescentes em circunstância de restrição ou privação de liberdade do ano de 2009 para 2010, revelando um aumento de 763 adolescentes, ou seja, um crescimento de 4,50%, discrepando dos últimos três anos que exprimiram uma redução no percentual: de 2006 para 2007, houve aumento de 7,18%; de 2007 para 2008, reduziu-se o percentual para 2,01%, seguindo-se nova diminuição de 2008 para 2009, em 0,43%.

No Ceará, o documento revelou um aumento de 2009 para 2010 nas taxas de crescimento no regime de internação³ (5,04%), internação provisória⁴ (30,71%) e semiliberdade⁵ (29,63%), enquanto outros estados da região Nordeste demonstraram uma

¹De acordo com a Lei 8.069, de 13 julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), “Art. 2º - Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.” Em casos expressos em lei, o ECA é aplicado para pessoa com até 21 anos de idade.

²Referido documento foi elaborado pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA).

³Conforme o ECA, “Art. 123 - A internação deverá ser cumprida em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto daquele destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração”.

⁴No caso da internação provisória, disposto no artigo 183 do ECA, existe um prazo máximo e improrrogável para a conclusão do procedimento de 45 dias.

⁵Quanto ao regime de semi-liberdade: “Art. 120 - O regime de semi-liberdade pode ser determinado desde o início, ou como forma de transição para o meio aberto, possibilitada a realização de atividades externas,

redução nos índices, como é o caso do Rio Grande do Norte, que apresentou redução na taxa de internação (-3,45%) e de internação provisória (-22,86%), e Piauí, revelando redução na taxa de internação provisória (-93,94%). Em 2010, o Ceará contava com 1.045.116 adolescentes. Desse total, 1.074 estavam em medida socioeducativa de restrição ou privação de liberdade e 2.770 adolescentes estavam em medida socioeducativa em meio aberto⁶, ou seja, prestação de serviços à comunidade e liberdade assistida (SNPDCA, 2011).

Com esse elevado número de adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa no meio fechado e no meio aberto, o Estado ocupava a quarta e a quinta posições na realidade, respectivamente. Outro destaque é a quantidade de centros educacionais que executam a medida de internação provisória e semiliberdade, totalizando 13⁷ em todo o Estado, apresentando constante superlotação, como revela o Conselho Nacional de Justiça, “Os estados do Ceará, Paraíba e Pernambuco apresentam superlotação e demanda

independentemente de autorização judicial”. São obrigatórias a escolarização e a profissionalização, não tendo a medida prazo determinado. (BRASIL, 1990).

⁶É válido ressaltar que as medidas em meio aberto são advertência, obrigação de reparar o dano, liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, contudo o trabalho abordará as duas últimas.

⁷O Ceará conta com 13 centros educacionais, sendo oito na Capital. Os da Capital são: Centro Educacional Cardeal Aloísio Lorscheider (internação para adolescentes e jovens do sexo masculino na faixa etária de 12 a 21 anos sentenciados, oriundos da Capital); Centro Educacional Dom Bosco (regime de internação por descumprimento da medida com permanência máxima de 90 dias, atende adolescentes e jovens do sexo masculino na faixa etária de 12 a 21 anos sentenciados oriundos da Capital); Centro Educacional Patativa do Assaré (internação para adolescentes sentenciados na faixa etária de 16 a 17 anos oriundos da Capital); Centro Educacional São Francisco (regime de internação provisória para adolescentes do sexo masculino na faixa etária de 12 a 18 anos oriundos da Capital que aguardam a conclusão do processo de apuração do ato infracional pelo juiz competente); Centro Educacional São Miguel (regime de internação provisória para adolescentes do sexo masculino na faixa etária entre 12 e 18 anos oriundos da Capital que aguardam a conclusão do processo de apuração do ato infracional pelo juiz competente); Centro Socioeducativo Passaré (regime de internação de primários para adolescentes do sexo masculino na faixa etária entre 12 e 18 anos oriundos da Capital que praticaram ato infracional de natureza grave); Centro Educacional Aldaci Barbosa Mota (regime de internação provisória, privação de liberdade e semiliberdade para adolescentes do sexo feminino na faixa etária de 12 e 21 anos oriundas da Capital. Ressaltamos ainda que o referido Centro Educacional acolhe adolescentes que descumprem medida socioeducativa anteriormente imposta, isto é, adolescente internada por descumprimento de medida socioeducativa; Centro de Semiliberdade Mártir Francisca (atende adolescentes do sexo masculino na faixa etária de 12 e 21 anos das Comarcas de Fortaleza e do restante do Estado). Os outros são: Centro Educacional José Bezerra de Menezes, em Juazeiro do Norte (regime de internação provisória para adolescentes do sexo masculino na faixa etária de 12 a 18 anos); Centro de Semiliberdade de Crateús (regime de semiliberdade para adolescentes de ambos os sexos na faixa etária de 12 a 18 anos e, de forma excepcional, até os 21 anos de idade das comarcas de Crateús, Hidrolândia, Independência, Iaporanga, Ipueiras, Madalena, Mons. Tabosa, Nova Russas, Novo Oriente, Poranga, Santa Quitéria, Tauá e Tamboril.); Centro de Semiliberdade de Iguatu (regime de semiliberdade para adolescentes de ambos os sexos na faixa etária de 12 a 18 anos e, de forma excepcional, até os 21 anos de idade das Comarcas da Região: Iguatu e municípios da Região Administrativa 16); Centro de Semiliberdade de Juazeiro do Norte (regime de semiliberdade para adolescentes de ambos os sexos na faixa etária de 12 a 18 anos e, de forma excepcional, até os 21 anos de idade das comarcas da região: Juazeiro do Norte, Barbalha, Crato, Granjeiro, Farias Brito e Jardim); Centro de Semiliberdade de Sobral (regime de semiliberdade para adolescentes de ambos os sexos na faixa etária de 12 e 18 anos e, de forma excepcional, até os 21 anos de idade das comarcas da região: Sobral e municípios da região administrativa 06 do Estado). Disponível em: <<http://www.stds.ce.gov.br/index.php/protecao-social-especial>>. Acesso em: 3 ago. 2012.

de vagas significativas com taxas de ocupação acima da capacidade em 67,81%, 38,21% e 64,17% respectivamente.” (SNPDCA, 2011, p. 18).

A Síntese de Indicadores Sociais (SIS)⁸ 2010, cujos dados são do Território Nacional no ano de 2009, revela a enorme dívida social do País com o segmento infantojuvenil⁹, ganhando destaque alguns aspectos: cerca de 2,0 milhões de crianças e adolescentes na faixa etária entre cinco e 15 anos de idade estavam exercendo algum tipo de atividade geradora de renda no mercado de trabalho, totalizando 44% na região Nordeste e 24% na região Sudeste.

Considerando a faixa etária entre sete e 14 anos, 1,8 milhão de crianças e adolescentes não estavam alfabetizados (54% encontravam-se na região Nordeste); na faixa etária de 15 a 24 anos, o total de adolescentes e jovens que não sabiam ler e escrever era de 647 mil, concentrando 62% apenas na região Nordeste. Dos adolescentes no intervalo de idade de 15 a 17 anos, somente 39,2% da região Nordeste estavam no ensino médio, não chegando a sequer ultrapassar o índice de 1999 da região Sudeste, que era de 42,1%.

A taxa de escolarização líquida¹⁰ traz revelações quanto ao acentuado grau de desigualdades entre os mais pobres e os mais ricos, “[...] no primeiro quinto (os 20% mais pobres), somente 32,0% dos adolescentes de 15 a 17 anos de idade estavam no ensino médio, enquanto no último quinto (20% mais ricos), essa oportunidade atingia quase 78% [...]” (IBGE, 2010, p. 47). Dessa forma, torna-se evidente que a renda familiar é um fator de grande influência no acesso à educação e na adequação idade/série frequentada.

Com esse elevado número de crianças e adolescentes mergulhados em um acentuado grau de disparidade econômica, social e regional, torna-se urgente assegurar seus direitos fundamentais.

Vale destacar que, como Vasconcelos (2004), consideramos impróprio tratar a infância e a adolescência em geral como se cuidasse de um grupo homogêneo, cujos problemas seriam vivenciados igualmente por todos, independentemente de sua classe social de origem. Estudaremos aqui, portanto, uma conjunção de problemas que atinge

⁸A Síntese de Indicadores Sociais (SIS) consiste em um apurado de informações sociodemográficas do País, tendo como principal fonte de dados a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Sua finalidade consiste em possibilitar conhecimento da realidade social do Território Nacional.

⁹É válido ressaltar que os dados coletados e utilizados para embasar a pesquisa não são precisos quanto à faixa etária ora analisada (criança e adolescente), ou seja, por vezes a idade estará englobada em dados com universo menor ou maior. Consideramos também que o público atendido pelo programa de liberdade assistida no Município de Fortaleza engloba adolescentes (12 a 18 anos de idade) e jovens (18 até 21 anos de idade).

¹⁰O objetivo da taxa de escolarização líquida é indicar a “[...] a proporção da população em determinada faixa etária que se encontra frequentando escola no nível adequado à sua idade.” (IBGE, 2010, p. 47).

especialmente crianças e adolescentes da classe trabalhadora deveras empobrecida com o acirramento do desemprego e da exploração, reconhecidos pela mídia em grande medida somente quando envolvidos com práticas delituosas. Revelaremos a situação em que vivem determinadas crianças e jovens: são crianças e adolescentes que “[...] sabem o quanto pesa, sobre seus corpos e mentes, a mão forte do Estado sancionador, ao mesmo tempo, em que não têm a precisão do quanto essa mesma mão é escorregadia, quando se trata da proteção.” (P. 18).

Além do problema do desemprego que atinge a classe trabalhadora, as profundas desigualdades sociais e a ausência de políticas públicas efetivas no País produzem a crescente violência que se espalha pela cidade e pelo campo, fazendo das crianças e jovens grandes vítimas, além de levá-los a envolver-se com atividades criminosas ou com pequenos delitos que marcam suas vidas ou até a exterminam. Conforme estudos realizados sobre a juventude brasileira no ano 2000, do total de mortes nessa faixa etária¹¹, 70,3% morreram por causas externas, sendo 39,2% vítimas de homicídios. Entre os jovens, a taxa de homicídio elevou-se para 52,1 homicídios em 100 mil habitantes no ano de 2000, correspondendo a 48,1%, contrapondo-se a um ritmo diferente do total da população brasileira, cujo crescimento correspondeu ao percentual de 29,4% na última década (WAISELFISZ, 2002).

Não por coincidência, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicadas (Ipea) revelou, em 2011, que há um intenso quadro de desigualdades sociais e econômicas no Estado do Ceará: 10% da população está abaixo da linha nacional da miséria (com renda inferior a R\$ 70,00 por pessoa), considerado um percentual alto em relação à média nacional, que é de 5% da população abaixo da miséria¹².

Revela-se o quadro insuficiente de políticas públicas voltado para a população em geral, sendo priorizada a prática de recolhimento de adolescentes e jovens em conflito com a lei para a defesa da propriedade privada, dentro da lógica de culpabilização do indivíduo. Para Yamamoto (2008), o sistema capitalista “[...] avançou em sua vocação de internacionalizar a produção e os mercados, requerendo políticas de ‘ajustes estruturais’ por parte dos Estados, que reduzem os recursos públicos para o atendimento das necessidades da maioria.” (P. 18). Assim, a autora ainda destaca que “[...] os serviços e as políticas sociais não contributivos são

¹¹A faixa etária utilizada pelo autor foi definida em cortes etários quinquenais (0 a quatro anos; cinco a nove anos; dez a 14 anos; e 15 a 19 anos de idade), tendo em vista as dificuldades por ele encontrada para desagregar as informações disponibilizadas em dados estatísticos (WAISELFISZ, 2002).

¹²Informação disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8963:pobreza-extrema-afeta-10-dos-cearenses&catid=4:presidencia&Itemid=2>. Acesso em: 2 jun. de 2011.

transformados em ‘problemas ou dificuldades’ causa de ‘gastos sociais excedentes’, que se encontrariam na raiz da crise fiscal dos Estados.” (IAMAMOTO, 2008, p. 19).

Percebe-se é que não há prioridade quanto ao tratamento dispensado à população trabalhadora, deixando-a à mercê da própria disparidade econômica e social, fruto de uma sociedade desigual que prioriza o lucro e não proporciona qualidade de vida às pessoas, apesar de esta ser garantia constitucional.

Em 1988, a Constituição Federal foi promulgada, assegurando prioridade absoluta ao segmento infantojuvenil. Em 1990 foi inaugurada a doutrina da proteção integral, com a sanção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), considerando criança e adolescente como pessoas em estado de pleno desenvolvimento. Referido documento reafirma a exigência de um atendimento diferenciado ao adolescente em conflito com a lei.

Exigia-se, contudo, maior enfrentamento da violência em virtude do grande número de adolescentes envolvidos com atos infracionais¹³, sendo elaborado, no ano de 2006, um projeto de lei voltado especificamente para esse público – o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) – fruto de uma parceria entre as esferas do governo, representantes de entidades da sociedade civil e profissionais da área. No dia 18 de janeiro de 2012, o Sinase tornou-se lei sob o nº 12.594, entrando em vigor em abril de 2012.

O Sinase regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescentes e jovens¹⁴ que praticaram ato infracional, buscando interligar todo o quadro de políticas públicas para promover a (re)inserção da pessoa por meio da escolarização, da profissionalização e de vínculos comunitários. Quanto à implementação das medidas socioeducativas, busca articular a União com municípios, Distrito Federal e estados.

Diante do que expomos até aqui, advogamos em favor da relevância social desta pesquisa, seja em razão da importância que assume a problemática no País e no estado do Ceará, dado o grande número de adolescentes e jovens envolvidos com a prática de atos infracionais comprometendo o futuro de uma geração, seja pela necessidade de avaliar limites

¹³É considerado ato infracional todo aquele ato praticado por adolescente, que é reconhecido como crime ou como contravenção penal. (BRASIL, 1990).

¹⁴Conforme o artigo 104 do ECA, são penalmente inimputáveis os menores de 18 anos, sendo aplicadas a esses sujeitos as medidas previstas no Estatuto. Contudo, ressaltamos no seu parágrafo único que, para os efeitos da referida lei, deve ser considerada a idade do adolescente à data do fato. Dessa forma, quando o adolescente completa 18 anos e ainda está cumprindo alguma medida socioeducativa, esse não é liberado compulsoriamente, mas acompanhado até os 21 anos de idade incompletos, assim como o ECA preconiza em seu artigo 2º, ao considerar o adolescente pessoa com até 18 anos de idade, ressaltando no seu parágrafo único que, em casos expressos em lei, excepcionalmente, o Estatuto será aplicado às pessoas com até 21 anos de idade.

e possibilidades da política pública em andamento voltada para esse público. Sendo a questão social¹⁵ fundamento e objeto do trabalho do assistente social, cabe-nos, como profissional comprometida com a luta operária, compreender o quadro vigente das disputas entre as classes sociais antagônicas que compõem a sociedade capitalista, as formas explícitas e sutis de manipulação e exploração, bem como suas maneiras de expressão quotidianas, ao mesmo tempo em que nos solidarizamos com seus modos, organização e luta em defesa dos direitos fundamentais.

A pesquisa, além de revisão bibliográfica sobre a temática, exigiu a análise documental, o levantamento de dados estatísticos, a coleta e análise de dados empíricos sobre o perfil dos adolescentes e jovens em acompanhamento socioeducativo e a realidade dos atendimentos socioeducativos. Na recolha indireta de indicadores, utilizamos os dados do Programa Se Garanta, anos 2010 e 2011, em um procedimento quali-quantitativo de investigação. Os dados são coletados mensalmente em cada núcleo de liberdade assistida e enviados para a coordenação do programa, onde são condensados e posteriormente enviados para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Outrossim, foram recolhidos elementos dos atendimentos socioeducativos, dos instrumentais de serviço social e de pedagogia.

Na Capital cearense, há cinco núcleos de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida Municipalizada (MSE/LAM), distribuídos nas SER I, II, III, V e VI, e um de Medida Socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade (MSE/PSC), para acompanhar socioeducandos de toda a cidade de Fortaleza. A pesquisa teve como *locus* específico de estudo o Núcleo V de MSE/LAM, localizado no bairro Conjunto Ceará, onde estamos inserida.

A análise firmou-se no referencial marxista, na concepção marxiana do trabalho como categoria fundante da sociabilidade humana, no contexto das mudanças no mundo do trabalho comandadas pelo capital, bem como seus efeitos sobre as condições vivenciadas no País pela classe trabalhadora que são agravadas com o ajuste estrutural do Estado e da contrarreforma empreendida sob a orientação dos organismos internacionais que impõem redução de investimentos na área social. A política precisa ser compreendida na relação que mantém com os interesses hegemônicos e no contexto da luta de classes pela socialização da

¹⁵A questão social significa o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista, estando fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho. (NETTO, 2005).

riqueza e dos benefícios trazidos pelo extraordinário desenvolvimento das forças produtivas, agora, mais do que nunca, potencializadas pelo avanço técnico e científico.

A análise da política de atendimento ao adolescente em conflito com a lei procura dar ênfase à discussão sobre o viés idealista do discurso que confere à educação e ao trabalho no cumprimento da medida socioeducativa de liberdade assistida o papel de solucionar os problemas de ordem estrutural, sem alterar as relações sociais que estão na sua base.

O trabalho que ora apresentamos está organizado em seis capítulos. O segundo – logo após a introdução (1º) – registra a nossa iniciativa na busca de compreender os determinantes históricos da problemática da infância e da adolescência no País e a forma como o Poder Público se desvencilha da tarefa de prover os seus direitos fundamentais. Para fazer breve retrospectiva histórica dessa negação de direitos, especialmente no campo da educação, adotamos a periodização recomendada por Freitag (1986), em sua análise sobre as relações que se estabeleceram no Brasil em cada período histórico entre infraestrutura e superestrutura, mais especificamente, relação entre Estado, escola e sociedade.

Por meio da retrospectiva histórica, é possível constatar como a educação escolar no País esteve claramente subordinada ao modelo de desenvolvimento econômico de cada época, funcionando como importante ferramenta de enquadramento social, político e ideológico em favor dos interesses da classe dominante. Retomando o fio da história, tentamos demonstrar a difícil situação das crianças e jovens abandonados e pobres que ficaram à mercê de ação voluntária e caritativa promovida por instituições filantrópicas durante um longo período histórico até se alcançar a elaboração de uma política social de assistência, um longo processo que ainda não garante nos dias atuais o atendimento dos seus direitos fundamentais.

No terceiro capítulo, nos debruçamos sobre a crise do capital e a contrarreforma do Estado no Brasil, tendo em vista seus impactos nas políticas sociais, especialmente sobre os direitos das crianças e adolescentes, mostrando que o avanço da aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente esbarra na contenção de recursos apregoada pelos organismos financeiros internacionais e religiosamente assumidos pela burguesia local.

A base legal da política voltada para o adolescente em conflito com a lei está elucidada no quarto capítulo, onde traçamos ligeira perspectiva dos processos constituintes e da proteção integral em vigor com o Estatuto da Criança e do Adolescente a partir de 1990, e que trouxe garantias processuais ao trato ao adolescente envolvido com práticas ilícitas. O Sinase configura-se como uma ramificação da política de assistência social, compondo o tripé da seguridade social, em vigor com a CF / 88.

No capítulo cinco, delineamos um histórico da implementação das medidas socioeducativas em Fortaleza e o perfil dos adolescentes acompanhados pela liberdade assistida municipalizada com base na análise de documentos oficiais e de dados, a fim de desvendar a complexa realidade que os cerca, bem como contribuir para a avaliação crítica da política pública em análise e do serviço de atendimento. O sexto capítulo pontua as considerações finais sobre a presente pesquisa, ressaltando a dura realidade dos adolescentes frente ao grave quadro de deserção social.

A investigação que ora trazemos a público não se pretende encerrar definitivamente aqui. A realidade, assim como a consciência do pesquisador são dinâmicas, exigindo a continuidade dos estudos. O término da pesquisa em respeito aos prazos estabelecidos para a realização do mestrado acadêmico é apenas um marco para um recomeço com um novo fôlego e com uma nova bagagem. O que aqui exibimos representa a primeira aproximação de uma realidade complexa e multifacetada e em movimento, cujo conhecimento exige e merece ser ampliado e aprofundado continuamente por um coletivo de pesquisadores comprometidos com a transformação da lamentável realidade que marca a existência de tantos adolescentes no País.

2 AS RAÍZES HISTÓRICAS DA (DES) ASSISTÊNCIA À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL: SITUANDO O OBJETO

“Numa época em que reina a confusão, em que corre o sangue, em que se ordena a desordem, em que o arbítrio tem força de lei, em que a humanidade desumaniza [...] não digam nunca: isso é natural. A fim de que nada passe por imutável.”

(Bertold Brecht)

Para compreender a problemática de crianças e adolescentes da classe trabalhadora, especialmente as que entram em conflito com a lei, fez-se necessário, como parte do nosso esclarecimento, realizar ligeira retrospectiva histórica sobre a atuação do Poder Público brasileiro no trato da importantíssima questão. A tentativa esboçada neste segmento do texto é de analisar as causas estruturais que estão na origem do problema e que lhe dão sustentação, bem como compreender a natureza dos obstáculos enfrentados pelos filhos dos trabalhadores para terem garantidos os direitos fundamentais.

Para reconhecer a relação estabelecida entre Estado, escola e sociedade em cada período histórico, buscando identificar o papel do Poder Público na responsabilidade do atendimento ao direito da criança e do adolescente, especialmente o relativo à educação, a análise buscou apoiar-se em Freitag (1986), Saviani (1992), (2005) e (2010), entre outros. Recorremos, ainda, as reflexões de Costa (1994), Kuhlmann Jr. (2010), Rizzini, I; Rizzini, I (2004), Vasconcelos (2004) e Venâncio (1999) para o resgate da política de assistência à infância pobre, confrontando-as com as características e demandas do processo socioeconômico e político de cada período.

2.1 O problema não é novo: a criança “exposta” no período do Brasil colonial

Os dramas e dilemas que afligiram e afligem a infância no País estiveram presentes na história da sociedade brasileira desde o período colonial. O infanticídio de crianças, o abandono, a extrema pobreza, o elevado índice de mortalidade de crianças e adolescentes, constituem fenômenos presentes, desde então, mantendo-se, contudo, invisível e sem registro por longo período. Apesar da falta de anotação, não há dúvida sobre o elevado

número de abandono de crianças e de crimes contra crianças praticados, em determinadas circunstâncias, no período colonial, pelos próprios responsáveis e pais, dado que se tornou uma preocupação tanto para as autoridades locais (Colônia) quanto para as autoridades de Portugal (Metrópole).

Regida pelo modelo econômico agrário-exportador, cuja base era a monocultura latifundiária, a sociedade colonial era composta quase que exclusivamente de escravos trazidos da África e dispensava a escolarização e a formação profissional do trabalhador. Como nos lembra Freitag (1986), a estrutura da sociedade brasileira na referida época encontrava-se pouco diferenciada, composta por: escravos (classe trabalhadora), senhores das “casas grandes” (latifundiários e donos de engenho), administradores portugueses (representantes da Coroa Portuguesa na Colônia) e o clero. Com essa composição social e o modelo econômico da época (monocultura), a escola era desnecessária para formar a força de trabalho, bem como para garantir as relações de trabalho que já estavam asseguradas pelas relações de propriedade. Dessa forma, a reprodução da estrutura de classes estava assegurada pela própria organização da produção.

Nunca é demais lembrar que, no referido período, não só os adultos eram escravizados, mas também o mesmo destino era traçado para as crianças:

Quase todas as casas dessa rua [Valongo] são depósitos de escravos, que ali ficam à espera de seus compradores. Esses depósitos ocupam os dois lados da rua, e ali as pobres criaturas são expostas à venda como qualquer outra mercadoria. [...]. **Sentime atraído por um grupo de crianças [...]. O vendedor preparava-se para colocar a menina em várias posições e exibi-la da mesma maneira como faria com um homem, [...].** (WALSH, 1828 *apud* LEITE, 1997, p. 28; grifamos).

Os filhos de escravos nascidos na vigência da Lei do Ventre Livre¹⁶ permaneceram à mercê da vontade dos proprietários, assim como seus pais, pois não há registro de instituições que os tenham acolhido. Assim, era responsabilidade dos proprietários: “[...] alimentar, vestir, preparar para o trabalho e disciplinar os escravos e também os ingênuos, [...], pois a Lei do Ventre Livre (1871) permitia aos senhores manterem seus ingênuos até a idade de 21 anos, com o compromisso de educá-los.” (RIZZINI, I; RIZZINI, I, 2004, p. 28).

As crianças indígenas, no período colonial, sofreram aculturação – violência cultural – por meio do ensino religioso executado pelas diferentes congregações e ordens

¹⁶A Lei do Ventre Livre declarou livres os filhos de escravos nascidos a partir do dia 28 de setembro de 1871.

religiosas¹⁷. Para os teólogos que aqui vieram em missão, a religião católica configurava-se como uma obra de Deus, enquanto a religião dos índios e dos negros vindos da África era obra do Demônio. Portanto, a ação dos religiosos no campo da educação tornou-se processo de aculturação de índios e escravos aos costumes e tradições do colonizador.

Conforme analisa Saviani (2010), “[...] há uma estreita simbiose entre educação e catequese neste período.” (P. 31). Foram as congregações religiosas que iniciaram, de forma dispersa, algumas delas sem apoio oficial, as primeiras iniciativas no campo da educação. Foi, contudo, com a vinda dos jesuítas para o Brasil, por determinação do Rei de Portugal e com o apoio das autoridades locais, que se esboçou uma atuação orgânica no campo da educação com a clara função de reprodução das relações de dominação e a de reprodução da ideologia dominante. Segundo o mesmo autor,

A principal estratégia utilizada para a organização do ensino, tendo como objetivo atrair os “gentios”, foi agir sobre as crianças. Para isso mandou vir de Lisboa meninos órfãos [...] pretendia-se, pela mediação dos meninos brancos, atrair meninos índios e, por meio deles, agir sobre seus pais, em especial os caciques, convertendo toda a tribo para a fé católica (IDEM, p. 43).

Vale destacar que, desde este período, se registra a dramática questão do abandono da infância e a adolescência pobre, bem como o envolvimento destas com a criminalidade. Além do problema da violência e da criminalidade, na qual crianças e adolescentes estavam imersos, o abandono constituía-se, desde então, um grave problema. Ante tal fato, o Reino atribuiu a tarefa da assistência às crianças pobres às municipalidades. Esta assistência, porém, se limitou ao auxílio financeiro para que as amas de leite amamentassem e criassem os pequenos órfãos sem que nenhuma entidade especial fosse instituída para o acolhimento destes.

Na inexistência de uma política pública, a assistência as crianças abandonadas e adolescentes miseráveis ficava por conta das obras caritativas desenvolvidas pelas santas casas de misericórdia¹⁸ que mantinham o sistema de roda dos expostos. O sistema era um

¹⁷Além de franciscanos e beneditinos: “[...] outras ordens religiosas se fizeram presentes no processo de colonização do Brasil, como os carmelitas, mercedários, oratórios e capuchinos [...]” (SAVIANI, 2010, p. 41).

¹⁸A primeira santa casa de misericórdia foi criada em 15 de agosto de 1498, em Lisboa, originando a Confraria de Nossa Senhora de Misericórdia. A instituição estava voltada para prestar assistência e cuidado aos enfermos pobres, expostos, órfãos e filhos de pais pobres, bem como assumia o compromisso de casar meninas pobres, de educar e instruir mulheres sem vida regrada firmando seu compromisso com a moral pública. Em 1539, surge a primeira santa casa de misericórdia no Brasil, na cidade de Olinda, Pernambuco. No Ceará, a criação da santa casa de misericórdia em Fortaleza data de 1861, impulsionada pelos efeitos severos da seca sobre a população mais pobre. Suas funções incluíam, segundo nos informa Vasconcelos, (1994 *apud* VASCONCELOS, 2004, p. 85), a administração da Empresa Funerária, o Asilo de Alienados da Parangaba e o Cemitério de São João Batista.

dispositivo em forma de cilindro, destinado a receber crianças abandonadas ou rejeitadas pela família, garantindo o anonimato do adulto que as abandonava.

A roda dos expostos surgiu no século XII, na Europa medieval. A experiência, originariamente, nasceu nos mosteiros e conventos que utilizavam o mecanismo desses cilindros rotatórios para receber mercadorias, buscando evitar o contato entre os enclausurados e pessoas do meio externo. Além das mercadorias, crianças passaram a ser depositadas por seus pais, num ato de doação ou abandono, buscando salvar-lhe a vida e garantir-lhe uma educação aprimorada para o serviço de Deus. Dessa prática, veio a ideia para fixar em hospitais o mecanismo para receber os expostos (MARCILIO, 1997).

Implantado no Brasil no período colonial, esse dispositivo sobreviveu de 1726 até os anos de 1950, sendo a santa casa uma das poucas instituições de assistência à criança abandonada no Brasil. Conforme Freitas (1997), ela foi uma das instituições de mais longa existência no País, desde o período colonial ao período imperial e mantendo-se durante a República.

A primeira roda dos expostos no Brasil só foi instituída pela santa casa de misericórdia no século XVIII, depois de reivindicada a instalação desse sistema na cidade de Salvador e após vencer a resistência da própria instituição em absorver esse serviço. O primeiro ato de cobrança foi realizado no ano de 1693, pelo então governador do Rio de Janeiro Antonio Paes de Sande, “[...] no sentido de que fossem encetadas ações com vistas ao evitamento de mortes de crianças expostas e abandonadas naquelas terras.” (VASCONCELOS, 2004, p. 86). Contudo, a Coroa Portuguesa

A primeira roda dos expostos no Brasil só foi instituída pela santa casa de misericórdia no século XVIII, depois de reivindicada a instalação desse sistema na cidade de Salvador e após vencer a resistência da própria instituição em absorver esse serviço. O primeiro ato oficial de cobrança para evitar a morte de crianças expostas e abandonadas foi realizada pelo governador do Rio de Janeiro, Antonio Paes de Sande, que no ano de 1693 solicitou à coroa portuguesa “[...] que fossem encetadas ações com vistas ao evitamento de mortes de crianças expostas e abandonadas naquelas terras.” (VASCONCELOS, 2004, p. 86). Contudo, a Coroa Portuguesa negou o pedido responsabilizando a Câmara quanto aos cuidados à população exposta, sendo posteriormente a santa casa responsabilizada para esse serviço.

O mecanismo da roda garantia o anonimato, evitando possíveis constrangimentos a quem depositava a criança na instituição:

A roda foi instituída para garantir o anonimato do expositor, evitando-se, na ausência daquela instituição e na crença de todas as épocas, o mal maior, que seria o aborto e o infanticídio. Além disso, a roda poderia servir para defender a honra das famílias cujas filhas teriam engravidado fora do casamento. Alguns autores atuais estão convencidos de que a roda serviu também de subterfúgio para se regular o tamanho das famílias, dado que na época não havia métodos eficazes de controle de natalidade. (MARCILIO, 1997, p. 74).

No período colonial, mais precisamente no século XVIII, foram implantadas três rodas no Brasil¹⁹, todas administradas pela santa casa e com subvenções da Câmara, buscando copiar o modelo da existente em Lisboa, desde a Idade Média. Quanto à totalidade e localização das rodas, Marcilio (1997) registra: “[...] encontramos treze rodas de expostos no Brasil: três criadas no século XVIII (Salvador, Rio de Janeiro, Recife), uma no início do Império (São Paulo); todas as demais foram criadas no rastro da Lei dos Municípios [...]” (P. 66). A autora acrescenta que as santas casas de misericórdia, seguindo a tradição de Portugal, passam a ser as responsáveis pela atenção às crianças pobres no Brasil no âmbito municipal, sendo no total registrado o número de “[...] treze rodas de expostos no Brasil: três criadas no século XVIII (Salvador, Rio de Janeiro, Recife), uma no início do Império (São Paulo) [...]” (IBIDEM, p. 66). As demais rodas criadas estavam situadas nas cidades de Cachoeira (Bahia), Campos (Rio de Janeiro), Desterro (Santa Catarina), Cuiabá (Mato Grosso), Olinda (Pernambuco), Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas (Rio Grande do Sul) e Vitória (Espírito Santo).

Para a autora, o sistema de acolhimento as crianças abandonadas caracterizou-se por ser uma ação tardia, urbana e limitada na sua abrangência, uma vez que não conseguia atender o crescente número de crianças abandonadas no País. As rodas foram criadas apenas no decorrer do século XVIII, e estavam presentes em apenas três das grandes capitais até o século XIX. Além da dificuldade em acolher o número crescente de expostos das cidades, Freitas (1997) destaca que outro grave problema era o registro do alto índice de mortalidade infantil dos expostos, “A mortalidade dos expostos assistidos pelas rodas, pelas Câmaras ou criados pelas famílias substitutas sempre foi a mais elevada de todos os segmentos sociais do Brasil e em todos os tempos, incluindo-se neles os escravos [...]” (P. 55).

¹⁹A criação da primeira roda no Brasil foi no ano de 1726, em Salvador. O Rio de Janeiro foi a segunda cidade a receber o dispositivo no ano de 1738, seguida de Recife no ano de 1789. (MARCILIO, 1997).

Apesar de todos os esforços para que a vida dos pequenos abandonados pudesse ser preservada, muitas eram perdidas na própria roda, pois a quase totalidade destes nem chegava à idade adulta. Mesmo assim, o sistema de cilindro oferecia uma chance (ainda que pequena) de sobrevivência às crianças abandonadas. Representava, concretamente, uma tentativa de evitar que os pequeninos fossem deixados pelos pais em locais onde o socorro fosse improvável, difícil ou impossível de ser realizado, conforme ainda acontece nos dias de hoje.

Dentre as causas para o elevado número de expostos no País à época, assim como na atualidade, estava a falta de recursos dos pais para garantirem a sobrevivência dos filhos, inexistindo uma política pública de apoio ao planejamento familiar. Vale destacar que a defesa da “honra” do nome da família na ocorrência da gravidez indesejada das jovens ricas, bem como filhos bastardos dos senhores de engenho, fruto de relacionamento com escravas, ajudaram a elevar o número de crianças vitimadas pelo abandono.

Venâncio (1999) acentua que a bibliografia internacional aponta hipóteses quanto a origem dos expostos, dentre essas, no contexto nacional, o próprio autor destaca quatro: “[...] a) à condenação social aos nascimentos ilegítimos; b) à miséria; [...]; d) à morte dos pais [...]” (p. 85). Vale destacar ainda o fato de que famílias deixavam seus filhos na roda e posteriormente se dispunham a apanhá-los para criarem com o intuito de receber verbas das instituições de assistência. Tal era também o caso dos senhores que se utilizavam das rodas como artifício para ter acesso aos recursos e diminuir os custos de manutenção da prole das suas escravas: “[...] enjeitavam o bebê e alugavam as amas negras a preços elevados, tentando depois recuperar a criança cativa sob alegação de que a casa dos expostos não podia ‘dar liberdade aos Escravos alheios’” (IBIDEM, p. 83).

Há de considerar que, para a época, o ato de abandonar crianças poderia ser interpretado em expor ou enjeitar, assumindo assim intenção distinta de salvar a vida ou expor à morte. “Toda mulher que, no meio da noite, deixasse o filho recém-nascido em um terreno baldio estava expondo-o à morte, ao passo que os familiares, ao procurarem hospitais, conventos e domicílios [...] estavam tentando protegê-lo.” (VENÂNCIO, 1999, p. 23). Os filhos enjeitados eram abrigados em instituições o que proporcionava, de certa forma, o cumprimento de uma dupla função cristã: “[...] evitava o infanticídio e possibilitava que os cristãos exercessem a caridade e o amor ao próximo.” (IBIDEM, p. 24).

Além da situação de abandono que as crianças vivenciavam no período em referência, fazia-se presente, dentro dos abrigos que as acolhiam, uma forte discriminação

baseada na divisão dos sexos. Na santa casa de misericórdia, as atribuições destinadas às meninas consistiam em exercícios para prepará-las para a vida privada, ficando sempre na dependência do seu cônjuge; já os meninos eram preparados para o mercado de trabalho:

Os meninos são abrigados em Botafogo e em certa idade são encaminhados para uma profissão. As moças ficam residindo no estabelecimento da cidade e aprendem a ler e a escrever, costurar etc. A cada aniversário, moços solteiros podem encontrar aqui uma companheira de sua vida. Quando dois concordam em se unir, os diretores da instituição indagam sobre o caráter e o futuro do candidato, e se a pesquisa resulta satisfatória, dá-se então o casamento, momento em que a instituição fornece à noiva um dote de quatrocentos mil réis. (EWBANK, 1846 *apud* LEITE, 1997, p. 36).

A educação das meninas, desde muito pequenas, voltava-se para aos trabalhos domésticos e elas eram mantidas afastadas do contato com o mundo exterior. O objetivo do processo educativo era, fundamentalmente, prepará-las para administrar o lar e para realizar funções que não exigissem mais do que os rudimentos da instrução:

No século XIX, alguns estabelecimentos passaram a receber subvenção dos governos provinciais. Nestes asilos, meninas e moças eram educadas nos misteres do seu sexo, ou seja, nos trabalhos domésticos e de agulha e na instrução elementar. O regime conventual seguido por tais instituições impunha às internas um limitado contato com o exterior. De lá só podiam sair casadas, com dote garantido pela instituição, através de legados e doações, ou através do ‘favor’ dos governos provinciais. Há indícios de que o destino mais comum era o de que fossem criadas em casas de famílias, nem sempre contando com o pagamento pelo seu trabalho. (RIZZINI, I; RIZZINI, I, 2004, p. 27).

Mesmo após a independência do Brasil, as rodas de acolhimento de crianças em situação de abandono e miséria não só continuaram em funcionamento como foram reafirmadas as suas atribuições. A responsabilidade dos municípios em relação a essa tarefa continuou a ser afirmada pelas Ordenações Filipinas²⁰, que exigiram das câmaras a assunção da responsabilidade pelos “enjeitados” nascidos sob sua área territorial, caso não houvesse outra instituição para acolhimento.

Apesar da exigência, poucas câmaras ocuparam-se em atender, ainda que de maneira ínfima, alegando sempre que se tratava de “Obrigação que todas viam como um encargo acima de suas possibilidades materiais e organizacionais.” (MARCILIO, 1997, p. 69). A responsabilidade em manter os custos da assistência às crianças abandonadas sempre fora objeto de resistência das câmaras, que, no ano de 1828, aprovaram a Lei dos Municípios, incentivando a participação de particulares na manutenção de instituições voltadas ao trato

²⁰ As Ordenações Filipinas eram a base do direito português até a promulgação dos sucessivos códigos do século XIX, sendo uma compilação jurídica que resultou da reforma do código manuelino. Fonte: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-026X2012000100004&script=sci_arttext>. Acesso em 12 mai 2012.

com crianças abandonadas, eximindo-se assim da incômoda responsabilidade. O discurso sobre a necessidade da “participação de todos” e o incentivo ao “voluntariado” para eximir o papel do Poder Público que tanto ouvimos hoje, portanto, não é novo.

Foi no século XIX que as rodas passaram a ser custeadas não mais pela quota originada da renda da Câmara, mas sim pela iniciativa de pessoas, dando lugar ao filantropismo e ao utilitarismo²¹.

Com o século XIX chega a influência da filosofia das luzes, do utilitarismo, da medicina higienista, das novas formas de se exercer a filantropia e do liberalismo, diminuindo drasticamente as formas antigas de caridade e solidariedade para com os mais pobres e desvalidos. As Misericórdias ressentiram-se desses novos comportamentos, exatamente no momento em que as províncias obrigavam que prestassem o serviço de assistência aos expostos. **Mesmo que as assembléias provinciais passassem a subsidiar esse trabalho, as verbas dotadas foram sempre muito aquém das necessidades e muitas vezes nem elas chegavam regularmente aos destinatários.** (MARCILIO, 1997, p. 67, grifamos).

Foi com a filantropia que se teve uma organização racional da assistência, conforme Kuhlmann Junior (2010) aponta, a exemplo do jurista do Patronato de Menores do Rio de Janeiro Ataulpho de Paiva que: “[...] falava em submeter a caridade às normas científicas e jurídicas para atingir uma organização metódica da assistência, e não em substituir caridade por filantropia.” (P. 57).

Com essa racionalização, destacam-se alguns aspectos da assistência científica: agora as medidas estavam voltadas não como direito ao trabalhador e sim como uma forma de mérito, “A sua função, de acordo com essa visão preconceituosa, seria disciplinar os pobres e os trabalhadores.” (IBIDEM, p. 60). O aspecto seguinte estava voltado para o papel do Estado e das organizações da sociedade civil que juntos deveriam conciliar intervenção e a prática livre da caridade rumo ao interesse comum. Por última característica, “[...] é a sua alusão a um método científico que estaria permitindo a sistematização das ações e legitimando todas aquelas que adotassem referências aos conhecimentos científicos [...]” (IBIDEM, p. 62). Então, se buscava investigar se os casos eram verídicos e se os auxílios eram eficazes, tendo como objetivo “[...] promover a *melhoria da raça* e do controle social, na direção predeterminada do progresso e da civilização.” (IBIDEM, p. 62).

Apesar dos esforços realizados pelas instituições de caridade, com pouquíssimo ou nenhum apoio do Governo, o número de crianças em situação de abandono avolumava-se,

²¹Doutrina moral que situa como fundamento das ações humanas a busca egoística do prazer individual, do que deverá resultar maior felicidade para um maior número de pessoas, pois se admite a possibilidade de um equilíbrio racional entre os interesses individuais (AURÉLIO, 2010).

necessitando outras medidas para conter a situação. Em decorrência das dificuldades que se acumulavam nas santas casas de misericórdia, por iniciativa dos bispos e com o apoio dos governos provinciais, irmãs de caridade foram trazidas da França para colaborarem com a administração das casas de assistência aos desvalidos, sendo as primeiras irmãs de São José de Chamberry e, posteriormente, as irmãs de São Vicente de Paulo.

Embora a iniciativa dos bispos tenha sido exitosa, a permanência do elevado índice de mortalidade infantil nas rodas dos expostos deu força ao questionamento que já era forte na Europa sobre a existência desse dispositivo, dando lugar ao movimento pela sua extinção:

Em meados do século XIX, seguindo os rumos da Europa liberal, que fundava cada vez mais sua fé no progresso contínuo, na ordem e na ciência, começou forte campanha para a abolição da roda dos expostos. **Esta passou a ser considerada imoral e contra os interesses do Estado.** Aqui no Brasil igualmente iniciou-se movimento para sua extinção. Ele partiu inicialmente dos médicos higienistas, horrorizados com os altíssimos níveis de mortalidade reinantes dentro das casas de expostos. **Vidas úteis estavam sendo perdidas para o Estado.** Mas o movimento insere-se também na onda pela melhoria da raça humana, levantada com base nas teorias evolucionistas, pelos eugenistas. (MARCILIO, 1997, p. 68; grifamos).

O pano de fundo do período era a Revolução Francesa, sendo, dessa forma, os programas educacionais norteados rumo ao progresso e à civilização. Conforme Rizzini, I; Rizzini, I, apontam, “[...] os asilos para as **crianças pobres** sofrem mudanças gradativas rumo à secularização da educação. Questiona-se o domínio do ensino religioso em detrimento do ensino ‘útil a si e à Pátria’[...]” (2004, p. 24; grifamos). Quanto ao surgimento das instituições do ensino primário e profissionalizante, revela-se que,

Se no século anterior as instituições de origem religiosa não ignoram o ensino temporal, através da instrução elementar e de ofícios mecânicos, nos oitocentos, este predominará, principalmente nos estabelecimentos governamentais masculinos. O Brasil independente de Portugal timidamente inicia sua caminhada rumo à educação do povo, instalando escolas públicas primárias e internatos para a **formação profissional dos meninos pobres.** No reinado de D. Pedro II, após o ato adicional de 1834 (Lei n.16 de 12/8/1834), o qual determinou que a instrução primária seria de responsabilidade das províncias brasileiras, **os governos partem para a criação de escolas e institutos para a instrução primária e profissional das crianças e adolescentes das classes populares,** os ‘filhos do povo’. (RIZZINI, I; RIZZINI, I, 2004, p. 24-25; grifamos).

Parece cristalino o fato de que o alvo da escolarização mínima e profissionalização aligeirada pelo Estado é a classe dominada. No panorama brasileiro, o País assumia sua independência política, sendo necessário o fortalecimento da sociedade civil, o que suscitou a criação de cursos e instituições de ensino militares e de nível superior, conforme Freitag (1986) sinaliza:

[...] no fim do Império e começo da República se delineiam os primeiros traços embrionários de uma política educacional estatal. Ela é fruto do próprio fortalecimento do Estado, sob a forma da sociedade política. Até então a política educacional era feita quase que exclusivamente no âmbito sociedade civil, por uma instituição todo-poderosa, a Igreja. (P. 48-49).

As rodas dos expostos foram fechadas apenas no ano de 1950, quando extintas as últimas dessas, localizadas em Salvador e em São Paulo. A extinção não resultou apenas numa bandeira dos médicos, mas foi defendida também pelos juristas, que pretendiam alcançar um duplo objetivo: proteger as crianças e ao mesmo tempo controlar o problema de adolescentes infratores que, com atitudes ilegais, começavam a perturbar a sociedade: “[...] começavam a pensar em novas leis para proteger a criança abandonada e para corrigir a questão social que começava a perturbar a sociedade: a da adolescência infratora.” (MARCILIO, 1997, p. 68; grifamos).

Quando as crianças eram devolvidas pelas suas amas de criação, posteriormente eram encaminhadas para instituições assistenciais ou famílias para aprenderem um ofício. Por não fixarem residência e ocupação, contudo, eram consideradas mão de obra instável e por isso pouco proveitosa, ficando à mercê da própria sorte e avolumando a estatística da população miserável. Como nos fala Venâncio (1999), “Uma vez rejeitada pela *mãe-de-leite*, a criança tomava consciência de sua condição de abandonada, tornando-se instável e rebelde, indo morar nas ruas e dando origem a mais uma geração de casais miseráveis que abandonavam os próprios filhos.” (P. 153).

Como observa Leite (1997), “A infância passa a ser ‘visível’ quando o trabalho deixa de ser domiciliar e as famílias, ao se deslocarem e se dispersarem, não conseguem mais administrar o desenvolvimento dos filhos pequenos.” (P. 20). A autora assinala que é neste contexto que as crianças passam a congregar as estatísticas dos “menores” e as características de abandonados e “delinquentes”, constituindo-se em preocupação para a sociedade. Somente então a infância pobre passou a ser objeto de atenção do Estado.

A infância pobre só passou ter visão pública no momento em que se tornou uma questão de Estado, sendo vasta sua repercussão, alcançando inclusive atenção de instituições não governamentais. Com base na retrospectiva delineada, podemos asseverar que a problemática da infância tem sua raiz na histórica situação de pobreza a que é submetida a classe trabalhadora e na omissão do Estado no País em garantir seus direitos fundamentais, entre estes o direito à educação. A enorme pobreza obriga os pais a desistirem de criar os

filhos e impõe a crianças e adolescentes buscarem nas ruas formas de sobrevivência, tornando-se vulneráveis à crescente violência, ora como vítimas ora como autores.

2.1.1 A problemática dos infantes e adolescentes em conflito com a lei: o trabalho como estratégia de redenção

Freitas (1997) nos lembra de que o acolhimento das crianças abandonadas pelas santas casas não comportava a solução do grave problema, pois essas instituições não conseguiam absorver satisfatoriamente as demandas, uma vez que crescia o número das que a ela chegavam ou que a ela retornavam, como é o caso das que voltavam do período de criação com as amas de leite. Essas crianças ficavam, muitas vezes, novamente deserdadas, sendo “acolhidas” pelas ruas, submetendo-se a condições ínfimas e traçando opções de sobrevivência.

Como as Misericórdias não podiam abrigar todas as crianças que voltavam do período de criação em casas de amas, e como estas só em minoria aceitavam continuar criando as crianças, passado o período em que recebiam salários, grande parte das crianças ficava sem ter para onde ir. Acabavam perambulando pelas ruas, prostituindo-se ou vivendo de esmolas ou de pequenos furtos. Assim, conforme um contemporâneo, ‘quando chegam à idade adulta, estão com o ânimo tão corrompido e com horror ao trabalho e lhes fica mais suave viver de latrocínios do que de seu suor.’ (FREITAS, 1997, p. 75).

Venâncio (1999) exprime que “[...] a legislação lusa valorizava o trabalho produtivo das crianças.” (P. 141); ou seja, após o retorno das crianças para a santa casa, a preocupação do Governo estava voltada para dar um destino aos “deserdados”, pois, quando esses atingissem a idade de sete anos, não permanecendo junto à família da ama de criação, deveriam ser inscritos no Juizado dos Órfãos, ficando à espera de uma família para a qual fosse encaminhada. No período de espera e “Por serem vistos como vadios ou prostitutas em potencial, a sociedade suportava mal a ociosidade de enjeitados e enjeitadas.” (IBIDEM, p. 142), os administradores da assistência e os juízes de órfãos procuravam ocupações para as crianças, estando dentre as opções o envio para “[...] servirem temporariamente como pajens em domicílios de particulares ou em instituições religiosas; prática comum a várias sociedades européias e sobrevivente no Brasil de nossos dias.” (P. 142).

A alternativa pensada pela classe dominante para coibir a delinquência de crianças e adolescentes, desde a época, como constatamos, foi a formação para o trabalho, de forma mais precisa, a formação para um ofício. Para promover um amparo, ainda que provisório, aos prováveis desvalidos, a instituição passou a buscar casas de família que “[...] pudessem

receber as crianças como aprendizes – no caso dos meninos – de algum ofício ou ocupação [...] e, no caso das meninas, como empregadas domésticas.” (FREITAS, 1997, p. 76). Além da chance dos meninos em aprender um ofício (balconista, sapateiro etc.), era possível que fossem enviados para as “escolas profissionalizantes dos desvalidos” – a Companhia de Aprendizes de Marinheiro ou de Aprendizes do Arsenal da Guerra – onde seriam submetidos a uma rígida disciplina militar.

O trabalho desses meninos e meninas era considerado como uma troca de favores e benefícios, pois não eram remunerados pelos serviços até os 14 anos de idade, segundo o Código Filipino. Dessa forma, podemos concluir que a acolhida da criança pelas famílias representava a exploração da força de trabalho de crianças e adolescentes. Como anota Venâncio (1999) “Se, por um lado, por meio do trabalho gratuito, o dispositivo legal estimulava a permanência dos expostos no seio de famílias adotivas, por outro, abria caminho para a escravização da criança.” (P. 143).

Nas instituições, o trabalho realizado pelas crianças eram executados em locais inapropriados e insalubres, como as oficinas para construções de embarcações, onde os expostos exerciam o ofício de marceneiros, calafates, ferreiros, tanoeiros, pedreiros, tecelões, dentre outros. A alimentação era escassa e à base de mandioca, por vezes comendo terra para sobreviver. As precárias condições tinham como resultado o adoecimento e, conseqüentemente, a morte dos infantes (FREITAS, 1997).

A infância pobre passou a representar um problema, uma preocupação para o Estado e para a sociedade, sobretudo no sentido da necessidade de controle. O cenário de urbanização crescente intensificava o surgimento de doenças, além da contínua elevação da taxa de mortalidade infantil e da intitulada delinquência juvenil.

No final do século XIX, o Brasil, inspirando-se nas transformações ocorridas na Europa, buscou ajustar mecanismos de controle e disciplinamento do segmento infantojuvenil. Com o fim do período colonial e a abolição dos escravos e, em seguida, o início da República, marcada pelo período da exportação cafeeira, passa-se a ter necessidade de um exército de mão de obra livre, substituindo a mão de obra escrava. O período, marcado pela crescente urbanização, carrega inumeráveis problemas vividos pela classe trabalhadora, que não conta com o Poder Público para garantir direitos fundamentais cuja carência se torna mais crítica após a “libertação” dos escravos, como observa Sales (2007):

Findo o processo de libertação dos escravos no Brasil (1888), os negros não foram alvo de nenhuma política pública expressiva: não receberam escolas, nem terras,

nem empregos. As conseqüências desse processo, porém, não recaíram apenas sobre a população negra, a qual foi particularmente atingida a ponto de deter, até hoje, os piores indicadores de qualidade de vida. (P. 63).

Mais fortemente atingidas, crianças, adolescentes e jovens pobres – especialmente as negras – continuaram submetidas à austera disciplina e sem os direitos assistidos por uma política pública. Elas ficaram à mercê da própria sorte, enfrentando, além da carência material, o preconceito social e racial, infelizmente presenciado também na atualidade.

No contexto histórico em exame, registram-se a diminuição do atendimento das instituições caritativas e a redução na criação de instituições que tratavam da questão da pobreza. Segundo Marcilio (1997), a filantropia surgia como um “novo” modelo assistencial cuja fundamentação científica deveria servir para “[...] organizar a assistência dentro das novas exigências sociais, políticas econômicas e morais, que nascem com o início do século XX no Brasil.” (P. 78). Como observa Rocha (2005),

A predominância da Igreja na assistência às crianças pobres só começa a ser alterada quando sua ação se mostra incapaz de garantir a tranqüilidade às elites sociais que se sentiam ameaçadas com o aprofundamento da pobreza nas grandes cidades. A partir de então a filantropia, que se fundamentava na racionalidade da ciência e na filosofia positivista, passa também a constituir-se enquanto uma das bases ideológicas organizadoras da assistência dirigida a crianças e adolescentes pobres, adequando-a às novas exigências sociais, políticas, econômicas e morais postas pela grandes mudanças que se deram no país a partir de finais do século XIX (p. 19; grifamos).

Com amparo, então, em legislações específicas e ações mais organizadas, mudava-se no final do século XIX a responsabilidade de controlar os jovens empobrecidos para o âmbito do Estado.

Kulhmann Júnior (2010) expressa que, após 1867, momento em que se substituiu o paternalismo bondoso para uma atitude de forma mais autoritária, passou-se a se voltar para a criação de instituições para a infância, a exemplo de creches, escolas primárias e jardim da infância, defendendo-se uma educação com ênfase na moral e na profissionalização. O foco, então, era o trabalho voltado para a “[...] *melhoria da raça* e do cultivo do nacionalismo.” (P. 60).

Em 1924, surge o juiz de menores e, em 1927, um conjunto ordenado de leis voltado para a questão das crianças e adolescentes deserdados (VASCONCELOS, 2004). O Código de Menores²² era uma legislação específica voltada para reger a vida de crianças,

²²O primeiro Código de Menores foi criado pelo Decreto nº 17.943 A, em 12 de outubro de 1927, sendo também conhecido como Código Mello Mattos, uma homenagem ao primeiro juiz de menores da América Latina, José

órfãos e adolescentes que transgredissem as normas sociais e tinha como alvo pessoas menores de 18 anos e que estivessem em situação de abandono ou que cometeram delitos:

Art. 1º O menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade, será submetido pela autoridade competente às medidas de assistência e proteção contidas neste Código;

Art. 14. São considerados expostos os infantes até sete anos de idade, encontrados em estado de abandono, onde quer que seja. (BRASIL, 1927).

Como evidencia Costa (1994), com a formulação do código, o “menor” passa então a ser definido como criança pobre, estando sob intervenção estatal: “Logo a ênfase é na distinção tutelados pela família x abandonados e entre não-delinquentes x delinquentes.” (P. 03). Ressalta que essas intervenções estavam sempre associadas às crianças pobres, estando presente a prática do trabalho como instrumento de correção.

Observa-se que a formulação do Código foi baseada em uma visão positivista e culpabilizadora da criança e do adolescente, advogando a necessidade de isolamento da pessoa como modo preventivo, a fim de que o mal não se multiplicasse, maneira mais eficiente para garantir a “ordem pública” e o “bem comum”.

O propósito do Estado, dessa forma, consistia em não “[...] eliminar o quadro gerador de pobreza, mas ordená-lo.” (COSTA, 1994, p. 3). Não era, portanto, uma medida voltada fundamentalmente para a proteção à infância, mas para atender a demanda da classe dominante, garantindo sua tranquilidade e a segurança de sua propriedade. A própria denominação do termo “menor” presente no Código carregava uma ideia pejorativa da criança abandonada, como informa Priore (1996):

Eram, pois, menores abandonados as crianças que povoavam as ruas do centro das cidades, os mercados, as praças e que por incorrer em delitos freqüentavam o xadrez e a cadeia, neste caso, passando a serem chamados de menores criminosos. (P. 135).

É importante relatar que o Juizado teve papel fundamental no novo trato que passa a ser dado à infância no País:

Os juizados vieram a estruturar, ampliar e aprimorar o modelo, construindo e reformando estabelecimentos de internação. **A instalação de colônias correccionais para adultos e menores, no início do século, é posteriormente seguida por ações que tentam abortar o ranço policialesco entranhado na assistência, levando à criação de escolas de reforma especiais para menores.** A escola de reforma é uma invenção deste período, possivelmente inspirada nas novas tendências da justiça de *menores* (grifo do autor) dos países ocidentais. Fundamentadas pelas **idéias de recuperação do chamado menor delinquente, tais instituições passam a integrar**

as políticas de segurança e assistência dos Estados nacionais. (RIZZINI, I e RIZZINI, I, 2004, p. 30; grifamos).

Para compreender o cotidiano de crianças e adolescentes enquadrados na situação de abandono ou delinquência da referida época, servimo-nos da citação de Gislane Campos Azevedo (1995), em seu artigo *Os juízes de órfãos e a institucionalização do trabalho infantil no século XIX*, que retrata cenas da rotina do órfão João Pedro da Silva, no ano de 1908, conforme estava registrado na seção de manuscritos do arquivo do Estado de São Paulo:

A vida do órfão João Pedro da Silva não seria mais a mesma depois daquela quarta feira, 7 de outubro de 1908. Naquele dia, policiais da cidade de São Paulo prenderam o menino, de apenas 11 anos de idade, pobre e analfabeto, que perambulava pelas ruas paulistanas, sob a acusação de vadiagem.

Em busca de informações sobre o garoto, o primeiro delegado da cidade, o Dr. F. Nery de Lima, decidiu consultar o Gabinete de Identificação. Tratava-se de um órgão da Secretaria de Justiça e da Segurança Pública do Estado de São Paulo, criado há apenas seis anos, com o objetivo de identificar e fichar, por meio de fotografias e impressões digitais, pessoas suspeitas de terem praticado algum crime ou consideradas perigosas pelo poder público.

O Gabinete informou não haver nenhuma acusação contra o garoto, mas mesmo assim o fichou como “vagabundo”. O delegado, então, achou por bem encaminhar o inquérito ao juiz criminal, porém este respondeu que o caso de João Pedro não era de sua alçada. Segundo ele, quem deveria decidir o destino da criança era o juiz de órfãos da capital. O Dr. Nery de Lima assim o fez, e, no dia 21 de novembro de 1908, o juiz de órfãos, o Dr. J. Augusto, decidiu pela sorte de João Pedro: ser internado no Instituto Disciplinar. (P. 1).

O trecho torna clara a discriminação sofrida pelas crianças pobres, mesmo quando não estavam envolvidas com atitudes ilícitas. Nota-se que o fato de por si só existirem, incomodava e gerava sentimentos de repúdio, criando-se então justificativas para autorizar o seu internamento, e conseqüentemente sua punição em instituições especializadas para “delinquentes”, mesmo quando não apresentavam qualquer comportamento caracterizado como tal.

O Código de Menores regulamentava toda a vida de crianças e adolescentes, inclusive quanto ao exercício do trabalho, proibindo aos menores de 12 anos; “Art. 101. É proibido em todo o território da República o trabalho aos menores de 12 anos” (BRASIL, 1927), conforme está disposto em seu capítulo IX quanto ao Trabalho dos Menores. Em algumas situações, porém, o Estado autorizava sua execução no caso em que o trabalho desse menor fosse indispensável para a subsistência de sua família:

Art. 102. Igualmente não se pode ocupar a maiores dessa idade que contem menos de 14 anos e que não tenham completando sua instrução primária. **Todavia a autoridade competente poderá autorizar o trabalho destes, quando o considere indispensável para a subsistência dos mesmos ou de seus pais ou irmãos,**

contanto que recebam a instrução escolar, que lhes seja possível (IBIDEM; grifamos).

Observa-se que, ao mesmo tempo em que se tenta proteger a infância nos seus direitos mínimos, como é o caso da educação, ainda que apenas a mais elementar, por outro lado, o próprio Estado se omite do seu dever e induz a criança a responsabilizar-se pelo sustento de sua família, o que se configura como regularização da exploração da criança pela via do trabalho. Também abria precedente em casos em que os menores de 12 anos estivessem alcançado posse de certificado de estudos primários, demonstrando claramente que esta era a máxima educação que deveriam lograr, ao mesmo tempo em que os impossibilitava de prosseguir seus estudos:

Art. 103. Os menores não podem ser admitidos nas usinas, manufaturas, estaleiros, minas ou qualquer trabalho subterrâneo, pedreiras, oficinas e suas dependências de qualquer natureza, que sejam públicas ou privadas, ainda quando esses estabelecimentos tenham caráter profissional ou de beneficência, antes da idade de 11 anos.

§ 1º Essa disposição aplica-se no aprendizado de menores em qualquer desses estabelecimentos.

§ 2º Excetuam-se os estabelecimentos em que são empregados somente os membros da família sob a autoridade do pai, da mãe ou do tutor.

§ 3º **Todavia, os menores providos de certificados de estudos primários, pelo menos do curso elementar, podem ser empregados a partir da idade de 12 anos.** (IBIDEM; grifamos).

Decca (1987), ao relatar as condições de vida da classe operária em São Paulo, no período de 1920 a 1934, destaca que, na década de 1910, e inicialmente na de 1920, o exercício do trabalho remunerado em estabelecimento era proibido aos menores de 12 anos, conforme estava disposto no Código Sanitário da época. Como existia a necessidade de todos os membros da família trabalharem, os menores “[...] ocupavam-se em geral de biscates, pequenos serviços que complementavam os ganhos das famílias.” (P. 24). Havia, porém, estabelecimentos que não respeitavam a legislação vigente por não existir ainda assistência médica organizada. Como consequência, os infantes trabalhavam em condições piores do que os adultos.

O Código de 1927 procurou atender a demanda suscitada tanto no contexto nacional, pelos poderes públicos, como no plano internacional. O tratamento dispensado à criança e ao adolescente não poderia mais se limitar ao fator de carência e abandono, mas se fazia necessário o compromisso com a proteção e a elaboração de mecanismos no âmbito da assistência social. O viés “humanitário” só surgiria posteriormente, com a criação de escolas de reforma especiais para menores. Conforme Rizzini, I e Rizzini, I (2004) registram, “A

escola de reforma é uma invenção deste período, possivelmente inspirada nas novas tendências da justiça de *menores* dos países ocidentais.” (P. 30).

A preocupação em reger normas para o trabalho executado por crianças e adolescentes partia de setores da sociedade civil, mais precisamente de denúncias pelos movimentos de luta da classe trabalhadora, explicitando-se inclusive nos movimentos grevistas, quanto à exploração das crianças pela via do trabalho, conforme Vasconcelos (1999) aponta:

Interessante perceber a acurada preocupação em torno da questão do trabalho. Isso decorria das contínuas denúncias de exploração do trabalho infantil, nas fábricas vigentes nas primeiras décadas deste século e veiculadas nos jornais da época e/ou nos movimentos operários grevistas que tiveram lugar, sobretudo, no Rio de Janeiro, São Paulo, Santos, merecendo destaque a greve geral de 1917, em São Paulo. (P. 32).

O trabalho configurava-se, segundo o discurso dominante, em uma opção para ocupar as crianças e adolescentes, combatendo a mendicância e a criminalidade. Defendiam a necessidade de criar instituições que deixassem a pessoa apta para o comércio e a indústria.

Em relação à política educacional do período, conforme avalia Freitag (1986), somente no fim do Império e começo da República, delinearam-se os primeiros traços dessa política, fruto do fortalecimento do Estado sob a forma de sociedade política. A educação esteve, até então, quase exclusivamente sob a responsabilidade da igreja. Se, por um lado, as instituições religiosas ligadas à igreja prestaram alguma assistência às crianças pobres, por outro, dedicaram-se à primorosa educação das elites.

Como observa Saviani (2005), as reformas pombalinas, ao fecharem os colégios jesuítas e instituírem as aulas régias a serem mantidas pela Coroa, instituíram o privilégio do Estado em matéria de instrução, trazendo à tona a primeira versão de uma política de educação pública, estatal, laica.

A responsabilidade do Estado, contudo, se limitava ao pagamento dos salários dos professores e à definição das diretrizes curriculares, deixando a cargo dos professores a provisão das condições materiais necessárias ao ensino. Sem nenhuma provisão de infraestrutura física e pedagógica, o ensino ocorria nas próprias residências dos professores. Vale destacar, ainda, o fato de que as aulas régias se concentravam predominantemente no ensino secundário, em especial as aulas de latim, deixando de atender as necessidades da infância pobre.

É válido observar que, “Com o advento de um Estado Nacional decorrente da proclamação da Independência em 1822, uma escola pública nacional poderia ter decorrido da aprovação da lei das escolas de primeiras letras, de 1827, mas isso acabou não acontecendo.” (SAVIANI, 2005, p. 9-10). Assim, a desresponsabilização do Poder Central com o Ato Adicional de 1834, que delegou às províncias a tarefa de regulamentar e promover a educação primária e secundária, sem que estas contassem com recursos financeiros, resultaria no abandono da educação primária, enquanto a educação secundária seria abarcada pela iniciativa privada desde então. Nota-se, portanto, a ausência do Poder Público por todo este largo período da história na garantia de direitos elementares das crianças da classe trabalhadora, entre estes, o direito à educação.

Somente com o advento da República, o Poder Público assumiu a tarefa de organizar e manter integralmente as escolas, materializando-as com os grupos escolares, tendo por objetivo difundir a instrução para o povo. O estado de São Paulo é pioneiro no País com a experiência de grupos escolares, irradiando-se, posteriormente, para o resto do País, de modo diferenciado. Apenas após a Revolução de 1930, é que o País enfrentou, de fato, a questão da educação pública popular (IBIDEM).

2.2 A expansão do capitalismo industrial no Brasil: como ficam as crianças?

O período de industrialização do Brasil correspondeu à fase da substituição das importações. Como não mais se obtinham altos lucros com a comercialização do café e pela restrição de importações de bens de consumo vivida na época, investiu-se na produção interna de bens de consumo e na política de substituição de importações.

Esse cenário (final da década de 1920 e década de 1930) proporcionou, além do fortalecimento da produção industrial, o surgimento de outros grupos econômicos, mais precisamente de uma nova burguesia urbano-industrial, trazendo mudanças significativas para a sociedade, conforme analisa Freitag (1986): “Essas mudanças provocaram uma reestruturação global do poder estatal, tanto na instância da sociedade política como da sociedade civil”. (P. 50).

Destaca-se que, em 1920, a burguesia já estava incorporando as ideias fordistas com o objetivo de submeter o trabalhador às regras da fábrica, estando sob o controle desta inclusive a vida íntima do trabalhador. A questão social ganhava conotação policial, ou seja,

os problemas sociais não eram tratados com políticas públicas sociais, mas sim visualizados como ameaça à sociedade, principalmente à emergente classe, tornando-se caso de polícia (SAVIANI, 2010). Naquele momento, surgiram várias instituições voltadas para ordenar a classe subalterna, ou seja, atender à necessidade de capacitação, formação e organização, suscitada pela classe dirigente. A exemplo, temos o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp), criado em 1928, com o intuito de atender aos interesses da classe burguesa industrial.

Em 1930, surge o Instituto de Organização Racional do Trabalho (Idort), forte influenciador na formulação das políticas governamentais que passariam a vigorar no período de 1930 a 1945, “marcando fortemente a reorganização educacional, não apenas no que se refere ao ensino profissional, no qual sua orientação foi decisiva” (IBIDEM, p. 192). Outro destaque na década de 1930 foi a criação do sistema nacional de proteção social, instituído por Getúlio Vargas, tendo como base a legislação previdenciária, trabalhista e sindical, regulando a relação entre capital e trabalho:

Esse vínculo com o mundo do trabalho expressa a articulação da política de Estado de proteção social com o processo de acumulação e desenvolvimento do país em curso em seus distintos momentos históricos ao longo dos posteriores 50 anos do século passado, expressando um projeto nacional em que a questão da pobreza e da desigualdade era absolutamente marginal, responsabilidade do setor filantrópico ou do próprio Estado, mas sob um outro registro. (COHN, 2004, p. 163).

A autora também destaca que os direitos sociais estavam imbricados com a condição do indivíduo estar inserido no mercado formal de trabalho. A concepção do sistema de proteção social brasileiro estava associada à sua relação com o mundo do trabalho. Nessa perspectiva, o público pagante (trabalhadores formais) teria alguns direitos sociais assegurados, enquanto o público não pagante (crianças, desempregados, trabalhadores informais) tornava-se alvo de ações contingentes do Governo.

O Ministério da Educação e da Saúde Pública data sua criação de 1930, enquanto em 1931 foi criado – com base em um conjunto de decretos, denominada de Reforma Francisco Campos – o Conselho Nacional de Educação. As discussões estavam voltadas para: a organização do ensino superior no País; a organização do ensino secundário; a organização do ensino comercial; o restabelecimento do ensino religioso nas escolas públicas, dentre outras providências. Com origem nessa reforma, a educação passou a ser tratada como questão nacional, sendo objeto de regulamentação.

O Estado volta seu discurso para o atendimento à infância e adolescência, mais precisamente no período do Estado Novo, em 1937, tendo como foco a defesa nacional: “Na ditadura implantada por Getúlio Vargas, intervir junto à infância torna-se uma questão de defesa nacional. A almejada assistência centralizada é implantada pelo governo Vargas, em 1941, com a criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM).” (RIZZINI, I; RIZZINI, I, 2004, p. 33).

O desenvolvimento da industrialização, desde os anos 1930, demandaria instituições de apoio ao comércio e à indústria, responsáveis pela promoção de uma formação profissionalizante, que surgiram nos anos 1940 e se mantiveram presentes até os dias de hoje, como: o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), criado em 1942; o Serviço Social da Indústria (Sesi), criado em 1946; o Serviço Social do Comércio (Sesc), criado em 1946; e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), criado em 1946. Costa (1994) assinala que

[...] estas iniciativas coincidem com uma mudança estrutural no modo de produção e acumulação da economia brasileira, que passa, na década de 30, da hegemonia agrário-exportadora para uma estrutura produtiva de base urbano-industrial (p. 04).

Conforme Rizzini, I e Rizzini, I (2004) registram, foi em 1941 que o então presidente Getúlio Vargas instalou o Serviço de Atendimento ao Menor (SAM), ligado ao Ministério da Justiça, destinado a atender adolescentes autores de ato infracional, menor carente e abandonado e que, como observa Costa (1994), “[...] tem por filosofia atuar no sentido de prevenir a insubordinação das massas.” (P. 3).

O SAM passou a centralizar as políticas públicas voltadas para tratar crianças e jovens que eram enquadrados no modelo de “delinquência”. Apesar de a política ter caráter discriminatório, foi com a criação desse instituto que o Brasil vivenciou uma política de assistência no plano nacional voltada para os “infratores”.

Um dos problemas vivenciados pelo SAM foi a má utilização dos recursos pelos gestores e políticos que, pautados na prática clientelista, transformavam a instituição em cabide de empregos para seus membros familiares e correligionários. As marcas da atuação do SAM e do seu fracasso ficam explícitas na análise que se segue:

No processo de ‘expansão nacional’ do SAM, a finalidade de assistir aos ‘autênticos desvalidos’, ou seja, àqueles sem responsáveis por suas vidas, foi desvirtuada, sendo o órgão tomado pelas relações clientelistas, pelo uso privativo de uma instituição pública. (RIZZINI, I; RIZZINI, I, 2004, p. 34).

A história do Serviço de Atenção ao Menor remete a um contínuo “fracasso” e demonstra a pouca vontade política das classes dominantes em melhorar as condições de vida destes, bem com de promovê-los socialmente. Além das superlotações, as unidades ofereciam um tratamento desumano, com abusos de toda ordem, o que provocou fugas, revoltas e denúncias de desvios de verbas. Apesar de tudo isto, o SAM só foi fechado 23 anos após sua instalação. Observa-se, portanto, que a criança e o adolescente foram objetos de controle e de disciplina, e que a política de assistência procurou sempre articular ações de prevenção de delinquência com ações que pudessem preservar os interesses da expansão da produção capitalista no País.

Em outras palavras, crianças e adolescentes que podem se constituir ameaça à sociedade, à ordem estabelecida, devem ser submetidos a práticas de controle e de disciplina para que não se marginalizem e, sim, contribuam para o crescimento sócio-econômico do País. (PINHEIRO, 2001, p. 51).

O SAM foi intensamente criticado e considerado fábrica de transviados: “No imaginário popular, o SAM acaba por se transformar em uma instituição para prisão de *menores transviados* e em uma *escola do crime*. A passagem pelo SAM tornava o rapaz temido e indelevelmente marcado.” (RIZZINI, I; RIZZINI, I, 2004, p. 34). Quanto à mídia, essa cumpria um duplo e contraditório papel para com as meninas e meninos do SAM. Por um lado, “[...] denunciava os abusos contra os internados [...]” (P. 34), por outro lado: “[...] ressaltava o grau de periculosidade dos ‘bandidos’ que passaram por suas instituições de reforma.” (P. 34). O Estado, a partir desse momento, passou a intervir na questão do menor, transformando-a em questão social. O mesmo estigma também se verificou posteriormente na Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor – Febem.

Além dos órgãos citados anteriormente no ramo da indústria e do comércio, foram criadas: a Legião Brasileira de Assistência (LBA), destinada a atender crianças órfãs da guerra²³; a Casa do Pequeno Jornaleiro, a primeira a ser criada em 1938, durante o governo populista, que visava regulamentar a atividade remunerada dos jovens inseridos no mercado de trabalho informal e que prestava apoio assistencial e socioeducativo a esse público; a Casa

²³Em 1919, foi fundada na Inglaterra a *Save the Children*, por Eglantyne Jebb. A organização não governamental teve como objetivo inicial a arrecadação de recursos para dar assistência as crianças vítimas da Primeira Guerra Mundial. Foi elaborada pelo fundador proposta preliminar de uma declaração para reivindicar os direitos da criança, sendo tencionado para Liga das Nações a adoção na Declaração de Genebra, no ano de 1924. A declaração suscitava princípios básicos: direito das crianças quanto às condições materiais necessárias para o desenvolvimento material e espiritual; auxílio em caso de fome, enfermidade, incapacitação, orfandade, delinquência; priorizava o alívio em situações de risco; proteção contra exploração e defendia formação voltada para a vida em sociedade. A Declaração de Genebra é considerada o marco internacional dos direitos da criança (UNICEF, 2009). Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/sowc20anosCDC/cap1d_est1.swf>. Acesso em: 20 Ago. 2012.

do Pequeno Trabalhador objetivava capacitar e encaminhar ao trabalho crianças e adolescentes na área urbana; enquanto isso, a Casa do Pequeno Lavrador dedicava-se à assistência, oferecendo aprendizagem aos filhos de camponeses; a Casa das Meninas voltava-se especialmente para adolescentes do sexo feminino em conflito com a lei, dando-lhes apoio assistencial e socioeducativo.

No ano de 1948, assiste-se à proclamação da Declaração dos Direitos Humanos²⁴, abrindo espaço para o reconhecimento e a afirmação dos direitos inerentes ao homem e à mulher. A Declaração Universal dos Direitos da Criança²⁵ foi proclamada em seguida, na década de 1950, mais precisamente no ano de 1959. O documento enfatiza a necessidade de uma legislação específica em defesa da criança, considerando-a como sujeito de direitos, sem distinção de raça, cor, classe social, conforme está descrito no seu primeiro princípio:

Princípio 1º: A criança gozará dos direitos enunciados nesta Declaração. Estes direitos serão reconhecidos a todas as crianças sem discriminação alguma, independentemente de qualquer consideração de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou outra da criança, ou da sua família, da sua origem nacional ou social, fortuna, nascimento ou de qualquer outra situação (ONU, 1959).

Não por acaso que, no ano de 1950, foi instalado o primeiro escritório do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) no Brasil, na cidade de João Pessoa, no Estado da Paraíba²⁶. Naquele momento, o Governo brasileiro assinara acordo afirmando investimento na proteção à saúde da criança e da gestante nos Estados do Ceará, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte²⁷.

Abramo (1997) relata que, nos anos 1950, destaca-se uma concepção generalizada e depreciativa da adolescência sempre tomada como problema social por sua “predisposição” para a transgressão e a delinquência:

De certa forma, é nesse momento que assume uma dimensão social a noção que vinha sendo cunhada desde o fim do século passado a respeito da adolescência como uma fase da vida turbulenta e difícil, inerentemente perturbadora; como um

²⁴A Declaração dos Direitos Humanos foi proclamada em Paris, pela Resolução nº. 217, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), no dia de 10 de dezembro de 1948. Nela estão contidos os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Acesso em: 20 Ago. 2012.

²⁵A Declaração dos Direitos da Criança foi aprovada em 20 de novembro de 1959 pela Assembleia Geral da ONU, tendo como fundamento os direitos de: igualdade; proteção especial; nome e nacionalidade; alimentação, moradia e assistência médica; compreensão dos pais e da sociedade; educação gratuita e lazer; prioridade de atendimento; convivência saudável. Disponível em: http://198.106.103.111/cmdca/downloads/Declaracao_dos_Direitos_da_Crianca.pdf. Acesso em: 20 Ago. 2012.

²⁶O histórico do Unicef encontra-se disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9489.htm. Acesso em: 24 nov. 2011.

²⁷Informação disponível em: http://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9489.htm. Acesso em: 25 out. 2010.

momento em si patológico, demandando cuidados e atenção concentrados de adultos para ‘pastorear’ os jovens para um lugar seguro, para uma integração normal e sadia à sociedade. (P. 30).

Com a grande reprovação do SAM, além do prejuízo político trazido pelas críticas aos desmandos dos seus diretores, no ano de 1964, foi concretizada a proposta para implantação de um órgão voltado para o atendimento aos “menores”. Criou-se, nesse contexto, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem): “A Fundação tinha por missão inicial instituir o ‘Anti-SAM’, com diretrizes que se opunham àquelas criticadas no SAM”. (RIZZINI, I; RIZZINI, I, 2004, p. 35).

2.3 Os governos autoritários e os direitos da criança e do adolescente

Em 1964, a sociedade brasileira viveu o golpe militar. Como consequência desse regime, surgiram determinações, com a Lei nº 4.513, que instituiu a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (Pnbem). A referida lei autorizava ao Poder Executivo a criação da Funabem, bem como a incorporação do patrimônio e das atribuições anteriormente pertencentes ao Serviço de Atendimento ao Menor (SAM).

A Funabem incorporou todo o patrimônio do SAM (estrutura física, profissionais, adolescentes internos) e concretizou a implantação da política voltada ao “menor” com a criação das Febem’s (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor), cujo objetivo, segundo o discurso do Governo federal, era coordenar as entidades estaduais de proteção às crianças e aos adolescentes. A instituição permaneceu, porém, com o mesmo tipo de tratamento da anterior.

O Ceará criou, no ano de 1968, a Febemce (Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor no Ceará), mas somente em 1979 foram definidas suas atribuições. Costa (1994) sinaliza que a problemática dessa instituição também fora vivenciada no Ceará: “Quanto à FEBEMCE, produziu-se uma demanda, que, dada a forma privilegiada de assistência (internamento), não pôde ser atendida, e a manutenção ficou também encarecida.” (P. 33).

O debate sobre o tratamento a ser dado à criança e ao adolescente no final da década de 1970 fazia-se num cenário de dupla e contraditória perspectiva: de um lado, registra-se a sanção, pelo presidente da República João Figueiredo, do Novo Código de Menores, em 10 de outubro de 1979 e, por outro, se registra a celebração, pelo Unicef,

do Ano Internacional da Criança, dando início à chamada Década dos Direitos (UNICEF, 2009).

O Unicef recomendava que as políticas voltadas para a infância e a juventude deveriam integrar o planejamento econômico e social dos países, tendo como foco os programas preventivos, enquanto, no Brasil, o Novo Código de Menores (Lei nº 6697/79) inaugurava a situação da doutrina irregular.

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

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. (BRASIL, 1979).

Nesse âmbito de disciplinamento, o trabalho é concebido como forma de combater o ócio vivenciado pelos pobres. Vasconcelos (2004) assinala que, “[...] nas ações da caridade, da filantropia e da política social, fixaram-se marcas que passaram, como legado, umas às outras: o uso do trabalho para os pobres como forma de expurgar pecado ou de afastar os riscos oriundos do ócio [...]” (P. 109).

Na década de 1970, ocorreu um crescimento significativo da economia, mas com um alto índice de agravamento do quadro social. Não se pode deixar de destacar os prejuízos do período para a classe trabalhadora urbana e rural que, além de crescentemente expropriadas, viram suas lideranças vitimadas pela repressão policial do Estado que eliminava qualquer eco de manifestação contestatória ao regime.

Em suma, o percurso realizado até aqui relata a história da criança e do adolescente pobre no País, do Brasil Colônia até a primeira metade do século XX. Como bem observa Pinheiro (2001), até a década de 1970, existiam três tipos de representações sobre a criança e o adolescente no Brasil: adolescentes como objetos de proteção social; de controle e de disciplina; e de repressão social. Crianças e adolescentes das classes subalternas são objeto de ações discriminatórias e punitivas da classe dominante. Além do discurso da “proteção social”, o Estado busca o controle, o disciplinamento e, sobretudo, a repressão e o

confinamento dos jovens que representam ou podem vir a representar um perigo à sociedade (entenda-se à propriedade privada).

2.4 A “Redemocratização” da sociedade brasileira: avanços em relação ao direito da criança e do adolescente da classe trabalhadora?

Ainda no início dos anos 1980, foram revelados dados alarmantes da situação da criança e do adolescente: 32.100.565 com até 19 anos em situação de carência, correspondendo a 55% da população de zero a 19 anos, conforme aponta Pinheiro (2001).

Em 1983, foi implantado o Projeto Alternativas de Atendimento aos Meninos de Rua (PAAMR), com a expectativa de opções no atendimento a crianças e adolescente. Desde esse momento, referido projeto deu início ao processo de articulação entre entidades voltadas a esse segmento populacional com organizações não governamentais (ONGs), destacando-se atividades da Pastoral do Menor, fundada no ano de 1978 e da Pastoral da Criança, fundada em 1983.

Em 1985, surgiu o Movimento Nacional Meninos e Meninas de Rua (MNMMR). Com origem em uma articulação de educadores e demais profissionais responsáveis por desenvolver opções de atendimento à população infantojuvenil “em situação de risco”.

De acordo com o MNMMR (1994:13), as práticas alternativas de atendimento à criança e ao adolescente norteavam-se por dois princípios e passaram a influir em toda a política para a infância a partir de então: “considerar a criança e o adolescente como sujeitos da história; desenvolver o trabalho educativo no contexto social em que eles estão inseridos”. (PINHEIRO, 2001, p. 57).

O primeiro encontro do MNMMR aconteceu no ano de 1986, na cidade de Brasília, onde houve a participação de 430 agentes sociais (meninos e meninas em situação de rua). Esses tiveram uma participação importante na luta por uma política de afirmação dos direitos e reconhecimento dentro de uma sociedade que fortemente impôs práticas de repressão.

Na fase que corresponde ao final da década de 1970 e início da de 1980, conhecida como período da redemocratização, o País experimentou grandes mobilizações dos movimentos sociais populares e do movimento sindical dos trabalhadores em um processo que culminaria com a aprovação da nova Constituição Federal no ano de 1988.

Até aquele momento, conforme Pinheiro aponta (2001), “O sistema de assistência à criança e ao adolescente tinha como objeto de atuação o denominado ‘menor’ em situação

irregular – carente, abandonado e infrator.” (P. 54). Ainda estava vigente a doutrina da situação irregular. Após a Constituição de 1988, passava-se a tratar a criança e o adolescente como seres peculiares em desenvolvimento e sujeitos de direitos e deveres.

Em 1988, ano da Carta Magna, nasceu o Fórum Nacional Permanente de Entidades não Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, conhecido como Fórum DCA²⁸. Seu surgimento teve como objetivo articular as entidades atuantes na defesa e promoção dos direitos da criança e do adolescente.

Pinheiro (2001) destaca as mudanças substanciais em relação à questão da criança e do adolescente, entre as décadas de 1970 e 1980:

[...] a rearticulação da sociedade civil com ações voltadas principalmente para a conquista de novos espaços de participação política e para a garantia de direitos sociais; o agravamento das condições sociais de (sobre) vida da maioria das crianças e dos adolescentes do país; maior visibilidade à questão da criança e do adolescente, através da divulgação de indicadores socioeconômicos a eles referentes, e de críticas constantes e contundentes ao sistema oficial de assistência a esses segmentos; **o surgimento e a consolidação de práticas alternativas voltadas para o atendimento da criança e do adolescente, concretizadas predominantemente no espaço da sociedade civil e que se opunham, por princípio, às práticas de assistência**; processo de articulação dessas entidades, inicialmente no espaço governamental e, posteriormente, em redes situadas no espaço da sociedade civil (p. 59; grifamos).

Sales (2007) acentua que os direitos infantojuvenis adquiriram relevo no Brasil, no que concerne também ao conteúdo e à práxis ético-política, com o contexto jurídico pós-Constituição de 1988.

Em 1989, houve a Convenção sobre o Direito da Criança e do Adolescente, tendo sido esta transformada em lei pelo Presidente da República. Mencionada convenção chamava atenção para a necessidade da efetivação do sistema de garantia de direitos. Conforme Nogueira Neto (1999), o sistema de garantia de direitos “[...] é parte de um verdadeiro sistema estratégico **jurídico-político-institucional** para garantir os direitos da infância e da adolescência [...]” (P. 49).

Destacamos que o sistema de garantia de direitos voltado ao segmento infantojuvenil teve início com a Constituição Federal do Brasil no ano de 1988, passando esse público a ter, pelo menos formalmente, seus direitos assegurados com a proteção integral:

²⁸O Fórum DCA tem como objetivos: contribuir para que os direitos da crianças e adolescentes possam ter prioridade absoluta; colaborar na construção de políticas públicas voltados para o público infanto-juvenil, bem como monitorar sua implementação; denunciar casos de omissões e transgressões oriundos da violação dos direitos da criança e do adolescente. Disponível em: <<http://www.forumdca.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 26 ago. 2012.

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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. (BRASIL, 1988).

A problemática da infância e adolescência ganhou atenção especial na sociedade brasileira com a sanção do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990, no momento em que se inaugurava outra fase de luta, trazendo ganhos para esses segmentos, ao reconhecer que são pessoas em condição peculiar de desenvolvimento e assim merecedores de atenção especial (artigo 6º, ECA). A lei direciona ações voltadas para o público em questão, advogando políticas públicas que atendam as necessidades de crianças e jovens, afirmando a corresponsabilidade da família, da sociedade civil e do Estado quanto à efetivação dos direitos nela assegurados. Vale destacar, porém, que, no mesmo período, o País vivia intensa pressão das forças conservadoras para implementar “reformas no papel do Estado”, com base nas recomendações de cunho neoliberal dos organismos financeiros internacionais.²⁹

O Estatuto Da Criança e do Adolescente define a criança como sendo pessoa com até 12 anos de idade incompletos e adolescente que tenha entre 12 e até 18 anos. Com exceção de alguns casos previstos em lei, a exemplo de adolescentes que cometam atos infracionais um pouco antes de completar 18 anos e são sancionados com medidas socioeducativas que vão além do prazo de atingimento da maioridade penal (18 anos), podem permanecer em acompanhamento socioeducativo até os 21 anos de idade, conforme está previsto no Estatuto.

Vale destacar que os direitos fundamentais garantidos à criança e ao adolescente são os mesmos assegurados à pessoa humana, no sentido de lhe assegurar o desenvolvimento mental, físico, moral, espiritual e social. Considera o ECA que é dever de todos prevenir qualquer tipo de ocorrência de ameaça ou violação dos direitos que envolva a criança ou o adolescente. O Estatuto garante os direitos fundamentais, as medidas de proteção e prevenção, bem como trata da política geral de atendimento voltada para autores de atos infracionais (definindo responsabilidades), das medidas pertinentes aos pais ou responsáveis, bem como o

²⁹No ano de 1989 o Consenso de Washington (programa de ajustes de reformas, comandado pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e outras instituições) orientou os países da América Latina a realizarem medidas rigorosas a exemplo de uma rigorosa disciplina fiscal, privatização, redução de gastos públicos e flexibilização das relações de trabalho. Já nos anos 1990 foram intensificadas as orientações liberais, de forma mais precisa no governo de Fernando Henrique Cardoso (SILVA, 2003).

papel do Estado e do Conselho Tutelar, dos mecanismos de acesso à justiça e das infrações administrativas.

CAPÍTULO II – CRISE DO CAPITAL E A CONTRARREFORMA DO ESTADO NO BRASIL: IMPACTOS PARA OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DA CLASSE TRABALHADORA

“O capital é modo de controle social metabólico [...] um sistema que atrai tudo para si [...] que sutilmente sujeita a saúde, não menos que o comércio, a educação não menos que a agricultura, a arte não menos que a indústria manufatureira, aos mesmos imperativos, cruelmente super impondo a tudo o seu próprio critério de viabilidade, desde as menores unidades do seu microssomo aos mais gigantescos empreendimentos internacionais, e das relações mais íntimas aos mais complexos processos de tomada de decisões industriais, sempre favorecendo o forte contra o fraco”.

(István Mészáros)

3.1 A crise do capital e os seus reflexos para os direitos dos trabalhadores

No Brasil, no período de 1950 até meados da década de 1960, a estrutura produtiva do País esteve voltada para um duplo objetivo: produção de bens de consumo duráveis voltada para o mercado interno e produção de produtos primários e industrializados voltado para exportação (ANTUNES; SILVA, 2004). Tal modelo de organização da produção esteve em expansão até o início da década de 1970, quando a crise estrutural do capital tornou-se aguda. A crise é anunciada pela crescente queda das taxas de lucros em vários países, mobilizando os capitalistas a buscarem saídas para retomar a lucratividade do capital.

Entre as respostas engendradas na década seguinte pelo capital em relação à queda das taxas de lucro, destacamos, com base em Behring (2008), uma “[...] reestruturação produtiva marcada por uma revolução tecnológica e organizacional na produção [...] uma reformulação das estratégias empresariais e dos países no mercado mundial de mercadorias e capitais [...]” (P. 33-34), bem como o ajuste neoliberal desenvolvido pelos Estados nacionais com fortes consequências para o desenvolvimento das políticas públicas, especialmente nos países periféricos.

Com o objetivo de superar a crise, as empresas buscaram investir em novas tecnologias para intensificar a extração de mais-valia³⁰, ao mesmo tempo em que defendiam a redução dos custos visando o incremento dos lucros, ou seja, da produtividade. Novos padrões foram sendo implementados no âmbito organizacional e tecnológico, seguidos de novas formas de organização social e até sexual do trabalho, bem como adoção da “cooparticipação” dos trabalhadores na empresa e no próprio processo de enxugamento da força de trabalho. Para tal feito, a produção em alguns setores foi repensada, reorganizada e intensificada com a adoção de métodos, a exemplo do Círculo de Controle de Qualidade (CCQs), o *just in time* e o *kanban*,³¹ voltados para o controle de qualidade dos produtos e para a minimização do estoque, tendo em vista que o toyotismo está voltado para o corte de gastos, configurando-se em “[...] um conjunto de técnicas de gestão pelos estoques [...]” (ALVES, 2000, p. 46).

A década de 1980 foi palco da difusão do modelo japonês, toyotismo, cuja base foi a revolução microeletrônica que, “[...] ao contrário do fordismo, a produção sob o toyotismo é voltada e conduzida diretamente pela demanda.” (ANTUNES, 2008, p. 32). O novo modelo possibilitou automatizar a produção em pequena escala, sendo programada e colocada em pleno funcionamento com um número reduzido de trabalhadores capazes de absorver mais de uma função (o trabalhador multifuncional ou polivalente).

Ressalte-se que o toyotismo se caracteriza pelo número reduzido de trabalhadores que se amplia com a substituição do trabalho vivo pelo trabalho morto, bem como intensifica a produtividade e o ritmo de trabalho tornado ainda mais agudo pelas formas “flexíveis” de contratação. Vale a pena lembrar aqui a análise marxiana sobre o lugar do trabalhador e sua relação com as máquinas no “novo” processo de trabalho:

O trabalhador já não aparece tanto como encerrado no processo de produção, senão que, melhor, o homem se comporta como supervisor e regulador em relação ao processo de produção mesmo. O trabalhador já não introduz o objeto natural modificado, como um anel intermediário ente a coisa e ele, mas insere o processo natural que transforma em industrial, como meio entre si mesmo e a natureza inorgânica, a qual domina. Apresenta-se ao lado do processo de produção, em lugar de ser agente principal. Nesta transformação, o que aparece como pilar fundamental da produção e da riqueza não é nem o trabalho imediato executado pelo homem nem o tempo que este trabalha, senão a apropriação de sua própria força produtiva geral,

³⁰Segundo Sweezy (1986), considerando as condições da produção do sistema capitalista, a mais valia é o produto excedente do trabalho do operário retido nas mãos do capitalista “[...] o produto do trabalho necessário retorna ao trabalhador na forma de salários, ao passo que o produto do trabalho excedente fica em poder do capitalista, na forma de mais-valia.” (p. 61).

³¹O *just in time* e o *kanban* são métodos de organizar o trabalho no chão da empresa para enxugar excessos de produção e de postos de trabalho a fim de aumentar a produtividade. Inversamente ao fordismo na sua lógica de fabricação em série, atende as demandas vindas da venda dos produtos, esse é o princípio do estoque mínimo. O que importa é a redução dos custos da produção e a identificação do que é excesso para ser eliminado e potencializar o máximo, “É por isso que o toyotismo reproduziria, com rigor técnico (e político), a solução clássica do capital em crise: reduzir o pessoal da produção e cortar os gastos de produção, atingindo o trabalho vivo.” (ALVES, 2000, p. 46).

sua compreensão da natureza e seu domínio da mesma graças à sua existência como corpo social; em uma palavra, o desenvolvimento do indivíduo social. *O roubo do tempo de trabalho alheio, sobre o qual se funda a riqueza atual*, aparece como uma base miserável comparado com este fundamento, recém-desenvolvido, criado pela grande indústria. Logo que o trabalho, em sua forma imediata, tiver deixado de ser a grande fonte de riqueza, o tempo de trabalho deixa, e tem de deixar, de ser sua medida e, portanto, o valor de troca (deixa de ser a medida) do valor de uso. (MARX, 1972 *apud* ANTUNES, 2008, p. 53-54).

A adoção de novas tecnologias não é algo uniforme em todos os ramos e setores da economia, nem em todas as regiões e países. As inovações tecnológicas podem conviver e até promover o surgimento de velhas formas de contratação e gestão da força de trabalho. Portanto, o fordismo não é uma realidade do passado. A busca da maior lucratividade pela adoção de novas formas de organização e gestão do processo produtivo fez-se ainda pela desconcentração das próprias empresas mediante o processo de tercerização e subcontratação da compra da força de trabalho, criando-se empresas-mães (*holding*) e empresas fornecedoras de produtos e serviços.

Durante a década de 1990, a reestruturação produtiva se intensificou no País, pautado nas ideias de acumulação flexível³². As novas formas da gestão da força de trabalho e de organização do processo produtivo por meio da subcontratação/terceirização de trabalhadores pelas empresas resultaria em uma flexibilização e negação de direitos sociais e trabalhistas. Como ressalta Antunes (2008), para a efetiva flexibilização do aparato produtivo, tornou-se imprescindível a flexibilização dos direitos dos trabalhadores, de modo que o capitalista possa dispor da força de trabalho conforme as demandas do mercado consumidor. Tal necessidade se manifestou no discurso dos representantes do grande capital em defesa da mudança do aparato jurídico-político que regula a relação capital-trabalho ao denunciar o alto custo da força de trabalho, o fator mais importante a limitar a competitividade das indústrias brasileiras.

O modelo de acumulação fordista convive com as “novas” e “velhas” formas de organização do trabalho. As grandes e modernas empresas executam maneiras arcaicas de contratação da força de trabalho por meio das pequenas empresas terceirizadas, adotam velhas formas de pagamento que se caracterizam pela forma transfigurada do salário por peça, fazendo crescer a extração da mais-valia.

Em suma, observam-se o crescimento do trabalho precarizado e do pauperismo, bem como o aumento de uma grande massa de desempregados e de segmentos dependentes

³²Para Harvey (1992) a acumulação flexível mantém três características essenciais do modo de produção capitalista: “*Primeira*: é voltado para o crescimento; *segunda*: este crescimento em valores reais **se apoia na exploração do trabalho vivo no universo da produção** e, *terceira*: tem uma intrínseca dinâmica tecnológica e organizacional.” (p. 140 *apud* ANTUNES, 2008, p. 29; grifamos).

da população economicamente ativa, dentre eles crianças e jovens desassistidos dos direitos fundamentais³³. Esse exército industrial de reserva é criado pelo atual sistema, ao passo que também é condenado por ele por meio da ociosidade socialmente forçada, sendo atribuído à pessoa a culpa por seu desemprego e ou miséria

3.2 A contrarreforma do Estado no Brasil: implicações para as políticas públicas de assistência a crianças e adolescentes da classe trabalhadora

As mudanças operadas no processo produtivo passaram a exigir um ajuste estrutural do papel do Estado e mudanças profundas na política educacional, haja vista a formação de um novo perfil de trabalhador necessário ao modelo de acumulação flexível.

Até a década de 1970, sobretudo nos países capitalistas centrais, havia passos para materializar a experiência do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*)³⁴. Essa forma de regulação da sociedade capitalista consistia em uma intervenção estatal na relação capital e trabalho e no desenvolvimento capitalista, utilizando-se de políticas que visavam ao pleno emprego, bem como à minimização dos conflitos, com a ampliação dos direitos sociais dos trabalhadores.

No *Welfare State*, se por um lado o Estado intervinha na economia por meio de investimento em capital fixo e com o controle dos ciclos econômicos com as políticas fiscais e monetárias, por outro, assumia fortes gastos na seguridade social, envolvendo a assistência médica, educação e habitação como uma forma de garantir a complementação salarial dos trabalhadores. Nesse período, a forte organização dos sindicatos exerceu um papel importante nas negociações e os trabalhadores conquistaram benefícios relativos à seguridade social e ao salário mínimo.

Behring (2008) nos esclarece sobre a crise fiscal do Estado que se deu em 1973:

No contexto da reversão do ciclo econômico, a renda nacional caiu ao mesmo tempo que a carga tributária efetiva (o que é diferente da carga tributária potencial), enquanto aumentava o gasto em função das estratégias keynesianas de contenção do ciclo depressivo (déficit público), largamente utilizadas quando estourou a crise: aí reside a razão mais profunda da crise fiscal. Ou seja, se as demandas de proteção social por parte dos trabalhadores de fato se ampliaram, como constata O'Connor, a depressão dos fatores de crescimento e as tendências de queda da taxa de lucros

³³No ano de 2011, o desemprego afetou 200 milhões de pessoas em todo o mundo, consoante expressa o relatório anual da Organização Internacional do Trabalho (OIT), intitulado *Tendências Mundiais de Emprego 2012: prevenir uma crise mais profunda de empregos*. O relatório ainda revela que, no mesmo ano, o número de jovens entre 15 e 24 anos que estavam desempregados era de 74,8 milhões.

³⁴Segundo Iamamoto (2007), o Brasil não vivenciou, em sua completude, o *Welfare State*, compartilhando a autora da denominação de Oliveira (1982) de “[...] Estado de Mal-Estar Social.” (P. 30).

propiciam as resistências para seu atendimento, num contexto em que passa a ser questionado o custo direto e indireto da força de trabalho. (P. 62).

Se de fato o processo da crise culminou com alguma ampliação das fronteiras da proteção social, ainda que frágil, foi resultado da intensa luta dos trabalhadores dentro da política intervencionista e da resistência de uma carga tributária maior pelos contribuintes, fato possível pela correlação de forças favorável ao movimento sindical. Não se pode aceitar, porém, esta como a única e principal causa da crise, esquecendo-se da estatização de dois terços da dívida externa, contraída pelo setor privado, as altas taxas de juros mantidas para atrair o capital financeiro, elementos importantes para compreender o déficit público e o quanto é ideológica a “satanização” do Estado no Brasil (CANO, 1994 *apud* BEHRING, 2008).

Com a crise fiscal do Estado amplamente denunciada, a burguesia tratou de encaminhar um conjunto de medidas de cunho neoliberal que viria a ser adotado, sobretudo nos anos 1980 e 1990. O objetivo voltava-se para a refuncionalização do Estado capitalista, de modo a torná-lo um Estado mínimo para os trabalhadores e máximo para o capital. Os representantes do capital passam a reclamar que áreas dos serviços essenciais executados pelo Estado sejam abertas a sua exploração.

Naquele momento, foram lançadas propostas de ajuste do Estado para superar a crise do sistema capitalista, sendo as primeiras de caráter econômico: redução do papel do Estado, incentivo ao comércio global, busca da estabilização monetária e as privatizações. Conforme destaca Gentili (1998), o programa de ajuste e estabilização proposto pelo Consenso de Washington exigiu mudanças, como a disciplina fiscal; redefinição das prioridades dos gastos públicos; “reforma” tributária; liberalização do setor financeiro e comercial; manutenção de taxas de câmbio competitivas; atração das aplicações de capital estrangeiro; privatização de empresas estatais; desregulamentação da economia.

O Brasil aderiu às orientações do Consenso de Washington no governo Fernando Collor de Mello³⁵ por meio de medidas bruscas, como: intensa abertura unilateral do mercado brasileiro; início do processo de redução acelerada das barreiras tarifárias, sem se preocupar com a recessão; e a busca de contrapartidas para os produtos brasileiros no mercado externo. Conforme observa Batista (1994), as consequências das medidas neoliberais para a América Latina foram profundas – tensão social, aumento da miséria e do desemprego.

³⁵Fernando Collor de Mello exerceu mandato como presidente do Brasil de 15 de março de 1990 a 02 de outubro de 1992.

A eleição de Collor de Mello e Itamar Franco³⁶, no final da década de 1980, já representava a adesão das elites brasileiras às diretrizes do projeto neoliberal, pois encaminharam inúmeras medidas privatizantes e liberalizantes, de acordo com o ideário do Consenso de Washington. Foi, contudo, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC)³⁷ que avançou, com força e celeridade, a implementação do projeto neoliberal no País. No governo de FHC elaborou-se e iniciou-se a execução do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado³⁸. Vale destacar que a tarefa é definida por este como “única alternativa para promover a correção das desigualdades sociais”.

[...] a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. **Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais.**

Com a finalidade de colaborar com esse amplo trabalho que a sociedade e o Governo estão fazendo para mudar o Brasil, determinei a elaboração do “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, que define objetivos e estabelece diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. (MARE, 1995, p. 6; grifamos).

Ao contrário do que o documento acentua, a “reforma” do Estado tal como foi e está sendo conduzida, não é um caminho natural e único, pois sua adoção não foi um imperativo diante dos determinantes econômicos, mas uma escolha política econômica da burguesia brasileira de inserção passiva e subordinada na dinâmica capitalista internacional (BEHRING, 2008).

Vale a pena, desde já, concordar com a autora, quando denuncia a apropriação indébita e ideológica pelo discurso dominante do termo “reforma” e do ideário reformista que busca dar uma feição de avanço ao ajuste operado no Estado nas últimas três décadas, como se qualquer mudança, independentemente de suas consequências sociais, pudesse significar um avanço. Os ajustes conservadores são, ao contrário, uma estratégia no processo de contrarreforma da burguesia, pois representaram concretamente perdas de direitos para a classe trabalhadora. Daí por que, ao nos referirmos a este processo, adotaremos o termo contrarreforma, considerando que “[...] o neoliberalismo em nível mundial configura-se como uma reação burguesa conservadora e monetarista, de natureza claramente regressiva, dentro da qual se situa a contra-reforma do Estado.” (BEHRING, 2008, p. 129).

Conforme observa Iamamoto (2007), o Plano Diretor de Reforma do Estado no País dividiu as atividades do Estado em quatro setores com o claro objetivo de transferir

³⁶Itamar Augusto Cautiero Franco, eleito vice-presidente Fernando Collor de Mello, exerceu mandato como presidente do Brasil de 02 de outubro de 1992 a 01 de janeiro de 1995.

³⁷Fernando Henrique Cardoso exerceu mandato como presidente do Brasil de 01 de janeiro de 1995 a 01 de janeiro de 2003.

³⁸Luiz Carlos Bresser Pereira quando Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, de 1995 a 1998, elaborou a proposta do Plano Diretor da Reforma do Estado.

serviços e empresas para o mercado ou recursos para o setor privado por meio das parcerias público-privadas: 1) núcleo estratégico do Estado; 2) atividades exclusivas de Estado; 3) serviços não exclusivos e 4) produção de bens e serviços. Com essa nova redefinição, tanto o Estado como o mercado teriam atribuições, passando, inclusive, a “compartilhar” a oferta de serviços essenciais, como é o caso da saúde e da educação, consideradas, dentro desse formato, atividades não exclusivas do Estado.

Além da privatização, é necessário destacar o processo de “publicização” presente no ajuste estatal. Este consiste na descentralização³⁹, ou seja, no repasse dos serviços públicos que não são exclusivamente executados pelo Estado, para o setor público não estatal (terceiro setor)⁴⁰.

A Medida Provisória nº 1.591, de 09 de outubro de 1997, criou o Programa Nacional de Publicização, definindo as organizações sociais, conforme está disposto em seu artigo 1º, como “[...] pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidos ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde [...]”. Dessa forma, o Estado divide sua responsabilidade com a sociedade civil, diga-se, especialmente com o empresariado, que passa a disputar recursos públicos e a realizar oferta de serviços, como saúde e educação, fragilizando ainda mais a qualidade e fragmentando as políticas públicas. Segundo o discurso oficial,

Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não estatal, o denominado terceiro setor, a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle. (MARE, 1995, p. 13).

Na metade da década de 1990, as reformas atingiram o contexto institucional e se apresentaram em defesa da eficiência e da produtividade da Administração Pública. O objetivo era adequar o aparato jurídico-político do Estado por meio de mudanças no campo da legislação, da própria Administração Pública e da estrutura do governo aos interesses da mercantilização dos serviços, precarizando os poucos direitos sociais adquiridos pelos trabalhadores.

³⁹Para Behring (2008), por meio da descentralização, o Estado passa a compartilhar a obrigação da oferta de serviços essenciais à população, como saúde e educação, com o setor público não estatal, passando assim a ser mero regulador e provedor dessa atividade. A autora caracteriza o processo como publicização, destacando seu impacto para as políticas sociais, e define: “Trata-se da produção de serviços competitivos ou não-exclusivos do Estado, estabelecendo-se parcerias com a sociedade para o financiamento e controle social de sua execução.” (P. 178)

⁴⁰Behring (2008) destaca que a ênfase no terceiro setor é, na verdade, um retrocesso histórico, sendo um processo de substituição das políticas públicas.

Como observa Leher (2011), a liberalização da economia é sempre reafirmada como a saída para a crise, pois,

[...] por meio de realocações das corporações, logrou condições excepcionais de barganha destas com os governos nacionais e locais para flexibilizar direitos trabalhistas e reduzir ou obter isenções tributárias, erodindo a incipiente e contraditória dimensão universal das políticas sociais (em favor da focalização das mesmas na parcela da população muito pobre). Com isso, joga sobre os trabalhadores o custeio de dimensões outrora concebidas como dever do Estado, o que, na prática, reduz ainda mais o custo da força de trabalho, visto que o salário indireto é fortemente rebaixado. (P. 203)

A nova forma de gerenciar o Estado, segundo o ideário reformista, exigiu cortes de gastos em serviços públicos, objetivando alcançar níveis maiores de eficiência e efetividade, mas tudo fundamentado na nova lógica mercadológica de contenção de gastos. A exemplo do setor privado, o setor público passou a ter uma nova visão sobre os usuários dos seus serviços, passando a ser denominados de clientes, haja vista a transposição da lógica de funcionamento do setor privado para o setor público.

Advogam os defensores de tal transposição a vantagem que teria o cliente que, em tese, poderia agora opinar sobre os serviços que lhe eram prestados, bem como ter a liberdade de escolher no mercado o melhor serviço prestado. Nessa fase, a marca é a defesa da “participação” da população no processo político de decisão, juntamente com a defesa da neutralidade da gestão pública que é mais uma estratégia de autorresponsabilização do indivíduo e desresponsabilização do Estado (CASTRO, 2007).

Concordamos com Behring (2008), na noção de que vivenciamos no Brasil os efeitos perversos desta que é a tendência geral desse processo: a redução de direitos sob o argumento da crise fiscal e a transformação das políticas sociais em ações focalizadas e contingenciais “[...] prevalecendo o trinômio articulado do ideário neoliberal para as políticas sociais, qual seja: a privatização, a focalização e a descentralização [...]” (P. 248).

3.3 Reflexos da “reforma” do Estado na política de educação

Entre as mudanças que devem ser observadas dentro no contexto das “reformas” executadas estão as distintas concepções liberal e neoliberal sobre a função do Estado na tarefa de promover a educação. Enquanto para o liberalismo o Estado tem o dever de promover o acesso à educação escolar, ainda que mínima, de forma gratuita e obrigatória a todas as crianças, os defensores das medidas neoliberais, nesta década, tentam transformar o direito em serviços a serem competitivamente oferecidos no mercado. A tarefa, até então exclusiva do Estado, afirmam os empresários, deve ser compartilhada com “todos”.

Na propagação das ideias neoliberais, como aponta Saviani (1992), há uma insistente contraposição e rejeição das abordagens que tenham como princípio o caráter público do ensino, sempre consideradas anacrônicas e desgastadas, bem como uma crítica acirrada ao modelo da gestão estatal, inevitavelmente incorrigível na sua ineficiência, comparado com a suposta excelência da administração privada.

No caso da educação, para a concepção liberal, hajam vistas questões de ordem econômica, social, política e ideológica, “[...] o liberalismo em matéria de ensino afirma o primado da instrução pública e [...] o dever indeclinável do Estado de organizar, manter e mesmo de impor a educação a toda a população.” (SAVIANI, 1992, p. 19). O que temos hoje, contudo, é a redução do papel do Estado ante o quadro de políticas públicas, dentre as quais a educação.

O que é comentado pelo autor é a crítica ao termo neoliberalismo, pois “[...] diríamos que se trata não de uma posição neo-liberal e moderna como se apregoa, mas pós-liberal e pós-moderna.” (IBIDEM, p. 26). Ou seja, na posição de pós-liberal, o insucesso do liberalismo é atribuído à economia liberal-capitalista, repousando “[...] numa suposta racionalidade natural das leis do mercado [...]”. (IBIDEM, p. 26). Já o pós-modernismo revela a decadência, a deserção social, no intuito de revelar a despolarização das massas.

Como bem observa o autor, o que é realmente novo no debate das forças conservadoras no processo de implementação das ideias proclamadas como neoliberais no País é o papel conferido ao Estado na tarefa da educação das massas, pois,

Com efeito, enquanto o neo-liberalismo realçava o papel do Estado, este é agora atrofiado, enquanto o neo-liberalismo postulava a ampliação das dimensões e prerrogativas do Estado, hoje, defende-se a redução do tamanho do Estado; enquanto antes se advogava o planejamento econômico com a consequente regulação do mercado, agora se faz a apologia do mercado; enquanto no primeiro se acentuava a importância e se alargava o espectro das políticas públicas, estas agora são secundarizadas e desqualificadas, postulando-se sua transferência para a esfera da iniciativa privada ou das instituições filantrópicas e de benemerência. (P. 25).

Acentua Leher (2011), contudo, o fato de que aqueles autointitulados hoje de pós-neoliberais, ressaltam, com razão, que o discurso dos organizadores da hegemonia neoliberal é alvo de alterações importantes.

Se, nos anos 1970, os neoliberais construíram um discurso sobre a exclusiva responsabilidade do Estado pela crise então em processo, embora, no concreto, sempre disputaram o controle das políticas do Estado na economia, agora os neoliberais "renovados" admitem publicamente o que antes somente admitiam nos subterrâneos do poder: que o Estado tem de ter protagonismo econômico para viabilizar o mercado. E isso significa cobrir o custo da onda liberalizante que varreu o planeta desde o final dos anos 1970. A defesa de um maior controle estatal, advertem, deve ser provisória, dado a "inequívoca vantagem do livre mercado". Em outros termos, após salvar os bancos e as corporações, o Estado deve voltar a operar apenas nos bastidores para que os negócios possam ser realizados sem barreiras, até

que sobrevenha uma nova crise possibilitando renovadas juras públicas de amor ao Estado. (P. 200).

Ao analisar a crítica situação educacional, a argumentação dos representantes do capital não destacam a insuficiência de recursos, mas se concentram na afirmação da incapacidade do setor público em administrar os recursos disponíveis. Passaram a defender profundas mudanças na educação, uma “revolução” no âmbito educacional, postulando, outrossim, o argumento de que a livre oferta do serviço pelo mercado é o instrumento para melhorar a qualidade da educação e da utilização dos recursos, o que significa “[...] transferir a educação da esfera da política para a esfera do mercado, negando sua condição de direito social e transformando-a em uma possibilidade de consumo individual, variável segundo o mérito e a capacidade dos consumidores.” (GENTILI, 1998, p. 19). Desde o ponto de vista neoliberal, a educação não é reconhecida como um direito social, pois se encontra no ciclo competitivo do capital, sendo assegurada a quem dispõe de condições em obtê-la.

Leher (2010) observa que, “A partir da consolidação da hegemonia neoliberal, nos anos 1990 [...] a educação foi paulatinamente compatibilizada com o padrão de acumulação em andamento.” (P. 373). Dessa forma, as políticas educacionais estavam interligadas com as recomendações e orientações dos organismos internacionais.

Fernando Henrique Cardoso (FHC) destacou-se por seguir estas orientações e implementar ações contra os interesses da educação pública, tendo-se confrontado com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e com os sindicatos dos profissionais da educação. Sua posição fica ainda explícita no desprezo que conferiu à educação popular no Plano Nacional de Educação (PNE). Sobre o governo de FHC, Leher (2010) ressalta que “Sua opção inequívoca foi pela mercantilização da educação e pelo ajuste da educação de massa a um padrão de acumulação do capital que requer grande volume de trabalho simples.” (P. 371).

Nesse âmbito, foram realizadas “reformas” na legislação educacional desde a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996. Após um tortuoso debate e muitas lutas, os representantes do governo FHC frustraram os anseios da comunidade educacional de viabilizar a organização do sistema nacional de educação e firmaram inúmeros compromissos com as forças conservadoras no campo da educação.

Como parte da reestruturação do Estado, a educação foi objeto de mudanças: reformas curriculares, novas formas da gestão do sistema de ensino, além da criação de sistemas nacionais de avaliação de desempenho, programas de compensação educativa e o uso do conceito participação da comunidade escolar como uma forma de racionalizar recursos, tendo em vista que ela é quem deve agora gerir, de forma “autônoma” a escola. (CASTRO,

2007). É nessa lógica de participação e nova gestão que a escola é responsabilizada pelo uso dos recursos, devendo afirmar onde os empregar e, caso sejam insuficientes, será de responsabilidade do corpo docente, discente e pais a má gestão escolar.

Gentili (1998) denuncia a combinação de uma dupla razão centralizadora e descentralizadora no campo da intervenção do Estado: “[...] centralização do controle pedagógico (em nível curricular, de avaliação do sistema e de formação de docentes) e descentralização dos mecanismos de financiamento e gestão do sistema.” (P. 25).

3.4 Governo Lula: o que mudou e o que permaneceu

O desempenho da economia brasileira durante o período de governo de Luís Inácio Lula da Silva⁴¹ foi acompanhado de uma grande expectativa das camadas populares, haja vista a origem operária do Presidente da República. Seu mandato apresentou, de fato, alguns dados gerais melhores do que o período de FHC, especialmente no seu segundo mandato, fato sobre o qual há consenso entre os economistas. Divergem, contudo, as análises sobre as razões que explicariam essa melhora, estando alinhada segundo a posição política de cada um: críticos de direita e de esquerda do Governo.

Os aliados do Governo atribuem os melhores resultados da economia brasileira à ruptura que teria sido efetivada no segundo governo, com a “herança maldita”, com a política econômica e com o modelo econômico anterior. A partir de 2006, o País iniciou um novo ciclo virtuoso de crescimento econômico com distribuição de renda. Já na avaliação das forças de direita, o “novo momento” resulta das reformas neoliberais implementadas durante a década de 1990 e a sua continuidade da mesma política macroeconômica pelo governo Lula, que teriam tornado o capitalismo brasileiro mais competitivo, restabelecendo as condições para a retomada do crescimento econômico (FILGUEIRAS *et al*, 2010).

Vale destacar, com base no mesmo autor, que o debate entre as forças aliadas e a oposição de direita se faz aprisionando o País ao mesmo padrão de desenvolvimento capitalista. Não há discordâncias fundamentais. Há divergências quanto à pertinência de uma

⁴¹Lula da Silva, filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT), quando eleito no seu primeiro mandato (01 de janeiro de 2003 a 01 de janeiro de 2006), contou com o apoio dos seguintes partidos: Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Liberal (PL). Para seu segundo mandato (01 de janeiro de 2007 a 01 de janeiro de 2011), Lula contou com apoio de uma coalizão de doze partidos: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Republicano Brasileiro (PRB), PCdoB, Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Progressista (PP), Partido da República (PR), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Verde (PV), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido dos Aposentados da Nação (PAN) e Partido Social Cristão (PSC).

maior ou menor participação do Estado na economia, sobre detalhes técnicos referentes a maior ou menor operacionalização da política econômica (metas da inflação a serem firmadas, superávits primários a serem alcançados etc) e o uso mais amplo ou restrito de políticas sociais focalizadas.

A perspectiva crítica de esquerda desloca a discussão para além deste horizonte elucidando a natureza da crise estrutural do capital, bem como a natureza e a dinâmica do capitalismo brasileiro, em especial a sua nova base de acumulação constituída com procedência nos anos 1990. Segundo esta perspectiva, há uma linha de continuidade entre os governos de FHC e Lula, com a manutenção, no fundamental, do mesmo modelo econômico. Em razão de uma conjuntura internacional favorável, o governo Lula pôde, sobretudo no segundo mandato, alcançar taxas de crescimento na economia e a ampliação dos gastos com a política social focalizada que reduziu os dramáticos índices de pobreza.

Como observa Sousa Júnior (2011), para analisar o governo de Lula da Silva, faz-se necessário considerar diferentes aspectos da realidade social no contexto mais amplo. O governo Lula, de fato, apresentou aspectos positivos se comparado ao governo Fernando Henrique Cardoso, como: recuperação da malha viária; construção de linhas ferroviárias; pagamento da dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI); criação de empregos; aumento do salário mínimo; aumento das reservas cambiais, ultrapassando o saldo negativo e estabelecendo um saldo positivo; criação de dez novas universidades federais e 45 extensões universitárias; realização de 28 mil concursos para docentes e expansão de unidades de ensino técnico.

Presumindo que no âmbito social o Programa Bolsa Família (PBF)⁴² foi acionado para atender as necessidades de sobrevivência da população mais pobre, não podemos deixar de lembrar que o sentido progressista do Governo, ao nosso ver, no lugar de ser atestado pela ampliação de atendimentos pelo programa referido, deveria, ao contrário, estar na

⁴²O programa de transferência direta de renda Bolsa Família foi fruto da unificação de outros programas sociais (bolsa-alimentação, vale-gás, dentre outros já em funcionamento no governo FHC), criado com o intuito de combater a fome, sendo concedido para toda família com renda *per capita* de até ¼ do salário mínimo. O Bolsa Família possui um quadro de condicionalidades que deve ser seguido pelos beneficiários para assegurar o recebimento do valor repassado pelo Governo, como matrícula e frequência escolar obrigatórias em instituição de ensino regular para todas as crianças e adolescentes entre a faixa etária de seis a 15 anos (frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária) e estudantes entre 16 e 17 anos (frequência mínima de 75%), bem como realizar o acompanhamento das vacinas por meio do cartão de saúde. São quatro os tipos de benefícios: Benefício Básico (R\$ 70,00 pagos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70,00); Benefício Variável (R\$ 32,00 pagos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos – limitado a cinco crianças por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (R\$ 38,00 pagos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família); e Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) (valor calculado caso a caso). Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 25 jan. 2012.

minimização dos que dele dependem para viver pelo crescimento da socialização da riqueza do trabalho, ou ao menos pelo crescimento na oferta de empregos e melhores salários.

Caso o fato tenha registrado uma redução da taxa de desemprego e uma pequena melhora no salário mínimo, não houve nenhuma iniciativa no plano institucional para reverter a precarização do trabalho, “Na área da fiscalização dos direitos do trabalho, com exceção das ações contra o trabalho escravo, o comportamento contemporizador, ineficiente e conivente das instituições do Estado continuou o mesmo.” (FILGUEIRAS *et al*, 2010, p. 49).

Vale lembrar que o PBF é um programa emergencial, focalizado, conforme recomendam as diretrizes dos organismos financeiros internacionais, que temem a rebeldia dos “mais pobres”. Além disso, comparadas as cifras gastas com o pagamento da dívida, se vê a prioridade do Governo: enquanto o PBF comprometia apenas 1% (R\$ 15,5 bilhões) de todos os recursos da União no ano de 2011, os gastos com juros do setor público comprometiam 5,6% do PIB⁴³ (R\$ 230 bilhões). (SOUSA JÚNIOR, 2011). O autor destaca que o gasto do governo com o pagamento de juros nos últimos sete anos totalizou cerca de R\$ 1,27 trilhão, lembrando que a educação teve um investimento oito vezes menor. Lula, quando presidente da República, dedicou 35,57% dos recursos para o pagamento da dívida externa, ao passo que para a educação destinou apenas 2,88%.

Quanto à distribuição de renda, Frei Betto (2010) sinaliza que, entre os anos de 2001 a 2008, apesar da renda dos 10% mais pobres ter crescido seis vezes mais (crescimento de 72%) do que a dos 10% mais ricos (crescimento de 11,2%), permaneceu a histórica concentração de renda no País: metade da renda total do País está concentrada nos 10% mais ricos, enquanto que os 50% mais pobres dividem 10% de toda a riqueza do Brasil.

Em 2009, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) divulgou que a carga tributária média sobre os mais pobres era de 30%, enquanto a carga tributária dos ricos estava em torno de 12%. Em 2011, o IBGE divulgou dados do Censo Demográfico⁴⁴ de 2010 sobre a desigualdade de renda do país: apesar da média nacional de rendimento por domicílio ter sido registrada no ano de 2010 em R\$ 668,00; 25% da população recebia até R\$ 188,00. Já metade dos brasileiros recebia até R\$ 375,00, sendo inferior ao salário mínimo de R\$ 510,00,

⁴³O Produto Interno Bruto (PIB) é o resultado da produção de um país que leva em conta três grupos principais: Agropecuária, formada por Agricultura, Extrativa Vegetal e Pecuária; Indústria, que engloba Extrativa Mineral, Transformação, Serviços Industriais de Utilidade Pública e Construção Civil; e Serviços, que incluem Comércio, Transporte, Comunicação, Serviços da Administração Pública e outros serviços. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/duvidas/pib.html>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

⁴⁴Censo Demográfico é o conjunto de dados estatísticos da população do País, revelando suas características, aspectos econômicos e sociais. No Brasil, o Censo acontece em um intervalo de dez anos, sendo o IBGE responsável legal em realizar esse levantamento por meio de questionários que se adequem com a realidade de cada período histórico. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 4 dez. 2011.

à época da pesquisa. A discrepância estava presente entre as áreas urbanas e rurais, pois, enquanto cerca da metade da população urbana recebia, em média, até R\$ 415,00, nas áreas rurais, esse valor era de aproximadamente R\$ 170,00.

Não é demais lembrar o quanto é estreita a relação entre o Governo e o agronegócio, enquanto a situação dos trabalhadores sem terra no campo não é das mais fáceis, dado que a reforma agrária foi praticamente abandonada pelo Governo. O presidente da Comissão Pastoral da Terra, Dom Tomás Balduino, afirmou publicamente em entrevista que, “Na luta contra o latifúndio, Lula não fez diferença nenhuma.” (ISTO É, nº 1993, ano 31 *apud* OLIVEIRA, 2010, p. 309). A canalização de recursos públicos para as políticas compensatórias alcançou o almejado arrefecimento dos movimentos sociais, inclusive aquietando, além do movimento sindical, aqueles que lutaram bravamente pela reforma agrária.

Em suma, Lula, apesar da trajetória de envolvimento com reivindicações populares e movimentos sociais, foi fiel aos compromissos com organismos internacionais (a exemplo do FMI⁴⁵ e Banco Mundial), implementando as diretrizes para atender aos interesses privatistas. Seu governo, assim como o de Fernando Henrique Cardoso, esteve voltado aos interesses do capital, com alguns destaques para ações circunstâncias de interesse popular.

No caso da educação, permitimos-nos concordar com Saviani⁴⁶ (2011), na ideia de que a frustração vinha:

[...] especialmente pelo fato de ter o movimento dos educadores, com o apoio do PT, se contraposto à política do governo FHC e a expectativa então era que, quando chegasse ao poder, daria uma nova direção [...] a política educacional de um governo com outra orientação político-ideológica poderia ser encaminhada mesmo na vigência da LDB, portanto, sem necessidade de sua revogação ou alteração. Mas isso não ocorreu e um exemplo claro é o Plano Nacional de Educação. [...] o PNE aprovado sofreu nove vetos, especialmente no que diz respeito ao financiamento. Então a expectativa era que o PT, chegando ao governo, entre as primeiras medidas a serem tomadas estaria o encaminhamento ao Congresso da proposta de derrubada dos vetos, restabelecendo pelo menos aquilo que o Congresso Nacional já tinha aprovado. Entre os poucos avanços, figurava a elevação até 7% do PIB ao longo de dez anos de vigência do plano, mas nem isso foi feito. (P. 26).

⁴⁵O Fundo Monetário Internacional, formado por 187 países, considera que seu papel está em promover a cooperação monetária global, bem como assegurar a estabilidade econômica no âmbito internacional, estimular o crescimento econômico e promover o pleno emprego. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm>>. Acesso em: 17 dez. 2011.

⁴⁶Referida citação foi fragmento retirado da entrevista do professor e pesquisador Dermeval Saviani, concedida à Linha de Pesquisa Trabalho e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Ceará em participação ao II Seminário Estadual Trabalho, Educação, Estado e a Crítica Marxista, realizado no período de 14 a 15 de abril de 2009, Fortaleza e publicada no ano de 2011 na obra *Trabalho, educação, Estado e a crítica marxista*.

Em relação à importantíssima questão do financiamento da educação básica esse pesquisador observa que, não obstante tenha sido importante a aprovação do decreto que permite articular o ensino médio ao ensino profissional, a substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)⁴⁷, o que amplia o raio de cobertura do ensino fundamental para toda a educação básica, segue a mesma linha técnica e política do governo anterior de financiamento da educação com os fundos. Ademais, observa o mesmo autor que o Governo reduziu os recursos em relação à população atendida, uma vez que se aumenta o raio de abrangência com o Fundeb sem ampliação correspondente dos recursos (SAVIANI, 2011).

Frigotto (2011), ao fazer o balanço da década de governo Lula para a educação, reforça a mesma análise, observando que,

No plano da educação básica, além dos fundos terem prazo de validade, no caso do FUNDEB ampliou-se, positivamente o universo de atendimento, sem, contudo, ampliar, proporcionalmente, os recursos. Atende-se mais com menos. O que vigora é uma fórmula para atender à cláusula pétreia do capital na sua intenção de contar com uma fatia gorda do fundo público como garantia de seus negócios, ao mesmo tempo que se promove constante pressão para diminuir suas contribuições, quando não o emprego das mais variadas estratégias com a intenção de burlá-las. (P. 246)

No governo Lula, teve continuidade o favorecimento do empresariado e da privatização da educação, especialmente na educação superior, conforme proposta dos organismos internacionais, seja mediante a promoção da educação superior a distância e de cursos tecnológicos de rápida duração, seja pela isenção de tributos com o Programa Universidade para Todos (ProUni⁴⁸), deixando o Governo de arrecadar verbas a serem investidas na educação pública.

A política educacional do governo Lula, não obstante algumas medidas importantes como a definição, em lei, do piso salarial dos professores e a criação do Fundeb, como afirma Frigotto (2011):

[...] em vez de alargar o fundo público na perspectiva do atendimento a políticas públicas de caráter universal, fragmenta as ações em políticas focais que amenizam

⁴⁷O Fundeb está em vigor desde 2007, com proposta até 2020. É voltado para toda a educação básica e teve como proposta substituir o Fundef, que permaneceu em vigor de 1997 a 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12407&Itemid=725>. Acesso em: 15 fev. 2012.

⁴⁸O ProUni foi criado no ano de 2004, objetivando ampliar as matrículas na educação superior, mediante a concessão de benefícios concedidos às empresas privadas por meio da isenção dos seus tributos (LEHER, 2010).

os efeitos sem alterar substancialmente as suas determinações. E, dentro dessa lógica, é dada ênfase aos processos de avaliação de resultados balizados pelo produtivismo e à sua filosofia mercantil, em nome da qual os processos pedagógicos são desenvolvidos mediante a pedagogia das competências.

Nesse contexto, as concepções de educação centradas na pedagogia histórico-crítica e, portanto, as possibilidades de uma educação unitária e omnilateral e as suas exigências em termos das bases materiais que lhes dão viabilidade, disputadas quando da definição do Plano Nacional de Educação, explicitadas em diferentes Conferências Nacionais e que afetam a educação no conjunto da federação, mormente a educação básica, ficam subvertidas predominantemente pela concepção mercantil. (P. 245).

Conclui ainda o autor que:

Pode-se afirmar, assim, que a despeito de algumas intenções em contrário, a estratégia de fazer reformas conciliando e não confrontando os interesses da minoria prepotente com as necessidades da maioria desvalida, acabam favorecendo essa minoria, mantendo o dualismo estrutural na educação, a inexistência de um sistema nacional de educação, uma desigualdade abismal de bases materiais e de formação, condições de trabalho e remuneração dos professores, redundando numa pífia qualidade de educação para a maioria da população. (P. 246).

4 A DOCTRINA DE PROTEÇÃO INTEGRAL: A PROMESSA DA PRIORIDADE ABSOLUTA NO ATENDIMENTO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

“Contraditoriamente, o contexto que projeta a família e as crianças e adolescentes e suas necessidades no cerne da esfera pública e os engradece como um dos campos fecundos de (re)desenho da cidadania e das políticas sociais no Brasil é o mesmo que os deteriora, corrompe, vulnerabiliza e expõe.”

(Mione Apolinário Sales)

4.1 O Sistema de Seguridade Social e as garantias sociais no Brasil

Desde os anos 1920, refletindo a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 1919, inaugura-se o constitucionalismo social, caracterizado pela incorporação dos direitos sociais nas constituições e pelo germe do que seria o Direito do Trabalho. No caso brasileiro, isso se registra em 1926, com a emenda 22 à Constituição Federal de 1891, a qual permitiu ao Congresso legislar sobre licença, aposentadoria e reformas, conforme registra o § 29 do artigo 54.

Com a nacionalização do mercado de trabalho nos anos 1930 a 1932, no governo de Getúlio Vargas, inicia-se uma ampliação da legislação social e criam-se algumas medidas de proteção ao trabalhador, como a regulamentação do trabalho feminino, incluindo as garantias quanto à permanência no trabalho quando confirmada a gravidez. Cria-se a isonomia salarial entre os sexos e se fixa a jornada de trabalho, ao mesmo tempo que se torna ilegal o trabalho dos menores de 14 anos.

Somente com a quarta Constituição do Brasil, erigida em 1934, no governo do presidente Getúlio Vargas, inaugura-se o capítulo da Ordem Econômica e Social, garantindo legalmente condições de proteção social ao trabalhador: “Art. 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País.” (BRASIL, 1934). É importante destacar que o seguro é assumido como dever do Estado, contudo estava atrelado à contribuição dos próprios trabalhadores e visando aos interesses econômicos.

Com a Constituição de 1937, o Estado omitiu-se parcialmente do custeio contributivo. Já com a Carta Magna de 1946, foi instituído o seguro social, tendo como

conquista a Lei Orgânica da Previdência Social, em 1960. No ano de 1967, a Constituição Federal não trouxe divergências das anteriores, tendo sido estatizado o seguro de acidentes de trabalho, sendo os benefícios unificados e uniformizados. Em 1988 foi, finalmente, incluído o conceito de seguridade social na Constituição Federal (SIMÕES, 2008).

O campo dos direitos sociais só foi de fato legalmente asseverado com a atual Constituição, conforme exprime seu artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988; grifamos).

Simões (2008) destaca a diferença entre a Constituição vigente e as anteriores, quanto à garantia, ainda que formal, referente aos direitos e garantias fundamentais:

A eficácia dos direitos e garantias fundamentais, na Constituição Federal, é atribuída aos princípios da Ordem Social (art. 193), entre os quais os direitos sociais. Estes, nas Constituições anteriores, eram instituídos apenas como aspecto derivado e secundário do regime econômico. Desde a Constituição de 1988, sua eficácia assenta em uma política pública de direitos humanos, que deve ser juridicamente desvinculada da lógica do mercado. (P. 66).

A Assistência Social configurou-se como direito na Carta Magna, com a instituição da seguridade social como direito de todos, em seu artigo 194: “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (BRASIL, 1988). Dessa forma, a política de seguridade social passa a ser obrigação do Estado e um direito que concerne ao usufruto pelo cidadão.

Desde a atual Constituição, a assistência social não está vinculada direta e exclusivamente aos que trabalham no mercado formal, sendo garantia a toda pessoa, independentemente de sua contribuição financeira, conforme exprime o artigo 203 “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social [...]” (BRASIL, 1988).

No campo da seguridade social, a assistência social foi a última política a receber regulação, sendo instituída no ano de 1993 a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), promovendo, nesse momento,

[...] três condições resolutivas de sua eficácia, nos três níveis federativos: a elaboração da Política de Assistência Social, por meio de conselhos, com a participação de representantes da população interessada; sua corporificação em um Plano de Assistência Social, sua viabilização material, por meio de um Fundo de Assistência Social. (SIMÕES, p. 185).

O modelo brasileiro de proteção social, assegurado pelo sistema de seguridade social e com centralidade na política de assistência social, segundo Sposati (2009), possui particularidades, como: a segurança de renda, pois é “[...] política de direitos que opera serviços e benefícios [...]” (P. 46); o caráter federalista que “[...] supõe a ação integrada dos três níveis de gestão: o federal, o estadual e o municipal [...]” (IBIDEM, p. 46); a operação por meio de um sistema único, ou seja, o Sistema Único de Assistência Social (Suas) implantado em 2005; combinação de sistema de gestão com sistemas de participação e controle social como característica “[...] que é própria das políticas sociais brasileiras pelo vínculo entre democracia social e política, criado pelas lutas sociais na busca da democratização do Estado [...]” (IBIDEM, p. 45) e modelo pactuado entre os entes federativos.

4.2 O Sistema Único de Assistência Social (Suas)

Conforme disposto na Loas (1993), a gestão da política de assistência social está organizada por um sistema de cunho descentralizado e participativo: “Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas) [...]”. Somente, no entanto, com a realização da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, a implantação do Suas foi deliberada.

O Suas objetiva consolidar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), tendo como marco de implantação a Norma Operacional Básica NOB/Suas, aprovada em 2005. O sistema foi organizado tendo como base uma gestão descentralizada.

O Suas, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território com base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que delas necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. (PNAS, 2004, p. 39)

A PNAS (2004) tem como princípios:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

- IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
 V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (P. 32).

As diretrizes da política têm como base a CF de 1988 e a Loas – descentralização político-administrativa – ficando a cargo da esfera federal a coordenação e a normatização, enquanto as esferas municipal e estadual ficam com a execução dos programas, tendo como princípios norteadores a participação popular para formular políticas e exercer o controle das ações; primazia da responsabilidade do Estado ante políticas de assistência social e a centralidade na família com o objetivo de promover e implementar benefícios, projetos, programa e serviços (PNAS, 2004).

Vale destacar que a política afirma como seus objetivos:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitem;
 Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
 Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. (PNAS, 2004, p. 33).

Quanto à função de proteção social garantida pelo sistema de proteção do Suas, divide-se em proteção básica e proteção especial, sendo esta subdividida, ainda, em proteção de média e de alta complexidade. A proteção básica trabalha no sentido de prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento das potencialidades, bem como o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. A população-alvo é a que vive em situação de vulnerabilidade social, oriunda da situação de pobreza ou de privação, e que está com vínculo afetivo ou social fragilizados (PNAS, 2004).

A proteção social básica é executada pelo Centro de Referência de Assistência Social (Cras)⁴⁹, que tem o trabalho voltado para indivíduos e famílias, considerando as especificidades do seu contexto comunitário. É uma unidade responsável pela execução, organização e coordenação de serviços socioassistenciais de proteção social básica, desenvolvendo ações que fortaleçam vínculos familiares e comunitários; que prestem informação, orientação e encaminhamentos; inserção de indivíduos em serviços, programas, projetos e benefícios.

O Cras é responsável pela oferta do programa de atenção integral às famílias; programa de inclusão produtiva; centro de convivência para idosos; serviços para crianças de

⁴⁹O Cras é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano (PNAS, 2004).

zero a seis anos; serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária entre seis e 24 anos; programa de incentivo ao protagonismo juvenil e centros de informação e de educação para o trabalho.

A proteção social especial subdivide-se em alta e média complexidade e está voltada para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social “[...] por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil [...]” (PNAS, 2004, p. 37).

A medida de proteção concebida como de média complexidade está voltada para famílias e indivíduos cujos direitos já foram violados, mas que permanecem vinculados à família e à comunidade, e prevê como serviços: orientação e apoio sociofamiliar; plantão social; abordagem de rua; cuidado no domicílio; serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência; medidas socioeducativas em meio aberto (Prestação de Serviços à Comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA). A medida tem como equipamento para desenvolver sua tarefa o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) voltado para a orientação e o convívio social, familiar e comunitário (IBIDEM).

A medida concebida como de alta complexidade aplica-se na situação em que a violação de direitos vem acompanhada do agravante da quebra dos vínculos familiares e comunitários. Neste caso, em que os indivíduos necessitam ser retirados do núcleo familiar e comunitário, exigindo atendimento integral institucional, a exemplo: casa lar; república; casa de passagem; albergue; família substituta; família acolhedora; além das medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada); trabalho protegido (PNAS, 2004).

Nesta pesquisa, voltaremos nossa análise para uma política de assistência social especial de média complexidade, executada pelo Poder Municipal de Fortaleza-CE, a Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida.

4.3 A doutrina de proteção integral: o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo

A doutrina da proteção integral foi inaugurada com a vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) no ano de 1990, tendo como base legal a promulgação da

Constituição Federal de 1988. A doutrina da proteção integral veio substituir a doutrina da situação irregular vigente no período do Código de Menores. Dessa forma, além de deter os mesmos direitos de cidadãos, criança e adolescente passaram a ter direitos especiais, garantindo-se como dever do Estado a tarefa de promover condições favoráveis ao seu estado de pleno desenvolvimento.

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.** (BRASIL, 1988, grifamos)

Nogueira Neto (1999) realça a ideia de que, “Em resumo: o Estatuto institui, conseqüentemente, um verdadeiro sistema jurídico-político-institucional de garantia dos direitos da infância e da adolescência para protegê-los integralmente.” (P. 41). A proposta da referida lei é regular o sistema de garantia de direitos por meio da descentralização político-administrativa e da participação da população no âmbito das esferas de Governo.

O sistema de garantia de direitos presente no ECA apoia-se nos eixos: promoção de políticas de garantia de direitos, defesa do atendimento prioritário da criança e do adolescente e controle social sobre as políticas. Segundo Garcia (1999), a promoção tem como objetivo “[...] a deliberação e formulação da ‘política de atendimento de direitos’ [...] que prioriza e qualifica como direito o atendimento das necessidades básicas da criança e do adolescente [...]” (p. 96); a defesa objetiva “[...] a responsabilização do Estado, da Sociedade e da família, pelo não-atendimento, atendimento irregular ou violação dos direitos individuais ou coletivos das crianças e dos adolescentes.” (IBIDEM, p. 98); o controle social objetiva “[...] à vigilância do cumprimento dos preceitos legais constitucionais e infra-constitucionais, ao controle externo não-institucional do Poder Público [...]” (IBIDEM, p. 99).

Porto (1999) define como proteção integral o conjunto articulado de ações de vários agentes, com o intuito de assegurar os direitos fundamentais da criança e do adolescente, “Por entender que Governo, Estado e Sociedade são obrigados a propiciar, a todas as crianças e adolescentes, o respeito a seus direitos fundamentais, a nova doutrina foi denominada *Doutrina da Proteção Integral*.” (P. 84).

Quanto à educação, um dos direitos fundamentais da criança e do adolescente, o Estatuto afirma no “Art. 53 – A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho [...]”. Assim, é dever do Estado garantir o direito à educação gratuita e pública

próximo a sua residência, bem como a oferta do ensino regular noturno ao adolescente trabalhador. Cabe ainda garantir a profissionalização e a proteção no trabalho, devendo ser respeitada sua condição de desenvolvimento e capacitação profissional adequada. (BRASIL, 1990).

O Estatuto inaugura outro tratamento aos adolescentes e jovens em conflito com a lei, diferente daquele adotado no período da doutrina da situação irregular, em vigor com o Código de Menores⁵⁰. A doutrina da proteção integral visa ao atendimento especial para o segmento infantojuvenil em todas as situações, inclusive quando este se envolve com a prática de ato infracional.

Conforme o artigo 104 do ECA, “São penalmente inimputáveis os menores de dezoito anos, sujeitos às medidas previstas nesta Lei”. Dessa forma, o ato infracional cometido pelo adolescente não se configura como crime ou contravenção, pois é reconhecido como inimputável penal, ao contrário do que acontece ao adulto, pois, como elucida Simões (2008), “[...] a tipificação criminal ou contravencional somente se configura quando, além da conduta objetiva nela descrita, o agente evidencia, subjetivamente, ter pleno discernimento das conseqüências sociais de seu ato.” (P. 239).

Ressalta-se que o ECA, trata da prática de ato infracional quanto às disposições gerais; dos direitos individuais; das garantias processuais; das medidas socioeducativas; do acesso à justiça, entre outras providências. Constatava-se, no entanto, a necessidade de um documento que regulasse a execução das medidas socioeducativas. No ano de 2002, após encontros regionais, estaduais e nacional, promovidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)⁵¹, pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), em parceria com o Fórum Nacional de Organizações Governamentais de Atendimento à Criança e ao Adolescente (Fonacriad), foram criados grupos de trabalhos para “[...] a elaboração de um projeto de lei de execução de medidas socioeducativas e a elaboração de um documento teórico-operacional para execução dessas medidas.” (CONANDA, 2006, p. 16).

⁵⁰Na vigência do Código de Menores, os “menores delinquentes” poderiam até ser encaminhados para uma prisão comum, quando maiores de 16 anos e menores de 18 anos, no caso de crime com maior gravidade e na inexistência de vagas em estabelecimentos próprios para o segmento.

⁵¹A criação do Conanda estava prevista com o ECA, sendo efetivada em 12 de outubro de 1991 pela lei federal nº 8.242. Ele é órgão responsável por deliberar sobre a política nacional de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, bem como fiscalizar ações executadas pelo Poder Público no que tange ao atendimento a esse segmento populacional. Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.org.br/conanda>. Acesso em: 21 maio 2012.

Em 2004, a SEDH, o Conanda e o Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef), após encontros com profissionais do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e demais organizações, sistematizaram e organizaram o que seria a proposta para o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase).

Conforme projeto de lei nº 1627/2007, “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.” (CONANDA, 2006, p. 23). Nesse sentido, o acompanhamento socioeducativo apenas será completo quando o socioeducando (adolescentes inseridos em medida socioeducativa) dispuser das políticas públicas que perpassam o SGD. Após cinco anos, no dia 18 de janeiro de 2012, o referido projeto tornou-se lei.

A Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo, que regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescentes que pratiquem ato infracional, bem como altera as seguintes leis e decretos-leis, a saber: Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (ECA); Lei nº 7.560, de 19 de dezembro de 1986, que cria o Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso (Funcab), dispõe sobre os bens apreendidos e adquiridos com produtos de tráfico ilícito de drogas ou atividades correlatas; Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, que cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Indep); Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991, que dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Lei nº 8.706, de 14 de setembro de 1993, que dispõe sobre a criação do Serviço Social do Transporte (Sest) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat); Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (Senai); Decreto-Lei nº 8.621, de 10 de janeiro de 1946, que dispõe sobre a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial; Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.⁵² (BRASIL, 2012).

O Sinase propõe a criação de um Plano Individual de Atendimento (PIA) das medidas socioeducativas, seja para as que ocorrem em meio aberto, seja para o programa de acompanhamento aos adolescentes em privação de liberdade, com requisitos específicos para cada modalidade. O PIA é um documento, sendo definido no artigo 52 do Sinase (2012) como

⁵² Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112594.htm >. Acesso em: 21 maio 2012.

um “[...] instrumento de previsão, registro e gestão das atividades a serem desenvolvidas com o adolescente”, devendo ser “[...] elaborado sob a responsabilidade da equipe técnica do respectivo programa de atendimento, com a participação efetiva do adolescente e de sua família, representada por seus pais ou responsável.”.

Mencionada lei procura interligar todo o quadro de políticas públicas para promover a (re)inserção do indivíduo por meio do processo de escolarização, de profissionalização e fortalecimento dos vínculos comunitários. Orienta a implementação das medidas socioeducativas, buscando articular as esferas do Governo, explicitando as respectivas responsabilidades. Quanto à execução, esta deve ter como base a ética e o caráter pedagógico do processo, trabalhando sobre os eixos de promoção, defesa e controle social. Conforme o Sinase, a competência da União restringe-se à coordenação nacional e à formulação de regras gerais do atendimento, enquanto os estados, o Distrito Federal e os municípios terão o dever de gerenciar, bem como coordenar e executar programas de atendimento, de acordo com suas competências.

A municipalização do atendimento é realizada apenas nas medidas socioeducativas de Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida, e tem o objetivo de atender ao socioeducando dentro de sua área geográfica, possibilitando maior participação desse com a comunidade com o uso de equipamentos. Conforme o artigo 5º, é competência dos municípios:

- I - formular, instituir, coordenar e manter o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo, respeitadas as diretrizes fixadas pela União e pelo respectivo Estado;
- II - elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, em conformidade com o Plano Nacional e o respectivo Plano Estadual;
- III - criar e manter programas de atendimento para a execução das medidas socioeducativas em meio aberto. (BRASIL, 2012)

Desta forma, pretende-se, segundo o discurso, assegurar todo o sistema de garantia de direitos previsto em lei, suscitado pela demanda oriunda do adolescente, orientado para uma intervenção e ação socioeducativa que garantam uma base de sustentação do processo de inclusão social.

O sistema envolve ações voltadas para a família dos adolescentes envolvidos em atos infracionais, bem como a inserção desse na sua comunidade com base numa articulação com a política educacional e de formação profissional, buscando promover o ingresso ou seu retorno à escola e ao mundo do trabalho desde sua profissionalização e de convênios com

empresas⁵³, destacando, ainda, a necessidade de dar atenção integral à saúde do socioeducando.

No campo da educação, o Sinase foi pensado tendo como objetivo direcionar as entidades ou programas que executam medida socioeducativa para ser uma via de garantia de acesso dos socioeducandos a todos os níveis de educação formal, com a realização de encaminhamentos a ser primado pela necessidade desse; trabalhar conteúdos escolares e culturais de modo interdisciplinar com os atendimentos socioeducativos; propiciar condições para produção do conhecimento e romper com a rotina e a burocracia presentes na estrutura e na organização da escola.

Quanto à formação para o trabalho, estava firmado a necessidade de possibilitar aos socioeducandos o desenvolvimento de habilidades e competências básicas, no que diz respeito à compreensão da estrutura da sociedade e à dinâmica do mundo do trabalho; proporcionar formação profissional, respeitando o interesse do adolescente; encaminhar para o mercado de trabalho formal por meio de estágios ou convênios, “[...] encaminhar os adolescentes ao mercado de trabalho desenvolvendo ações concretas e planejadas no sentido de inserí-los no mercado formal [...]”. (CONANDA, 2006, p. 64).

Aqui se faz importante perceber o destaque conferido pelo Governo, tanto à educação escolar quanto à formação para o trabalho, no processo de “recuperação” do adolescente em conflito com a lei. Se por um lado é positivo o fato de que o Estado reconheça o direito desses à educação escolar e à profissionalização e que reconheça que é sua tarefa promovê-los, cabe indagar sobre a efetiva garantia destes direitos e acerca do sentido que a união entre a educação e o trabalho assumem no atual contexto de reestruturação produtiva a serviço do capital, os reais interesses que se escondem na defesa deste binômio educação - trabalho como estratégia redentora e ou preventiva para salvar os adolescentes de envolvimento com atos ilícitos no contexto do cumprimento da medida socioeducativa.

⁵³Atualmente, o Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto na Capital cearense dispõe de parcerias com o Projeto Transformando Vidas, da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS). Esse tem como meta (re)inserir, a partir da inserção no mercado de trabalho, adolescentes e jovens egressos de medidas socioeducativas na faixa etária entre 16 e 22 anos, que estão cursando o Ensino Fundamental II, Educação Especial, Ensino Médio ou que tenham concluído o Ensino Médio. O projeto trabalha com três linhas de ação, sendo: Jovem Aprendiz (inserção em curso profissionalizante em um período e estágio em outro período, além de assistir às aulas regulares de sua referida instituição de ensino), Jovem Estagiário (inserção, por um período de um ano, em estágio em empresa pública ou privada que mantenha convênio com a STDS) e Jovem Bolsista (recebe bolsa-capacitação, sendo treinado por quatro meses em uma das unidades do programa). Conforme a STDS, o número de adolescentes assistidos pelo projeto e que estão inseridos em medida socioeducativa em meio aberto de janeiro a agosto de 2012 totalizam apenas 147, um quadro insuficiente ante o problema do desemprego na faixa etária considerada. Fonte: <<http://www.stds.ce.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2012.

Vale destacar que o discurso ideológico dominante tenta desviar a crítica das causas estruturais da crise e de seus efeitos perversos sobre os trabalhadores, fazendo crer que a superação da pobreza, o desenvolvimento econômico e social de todos os trabalhadores dependerão do investimento dos indivíduos na sua educação e profissionalização.

Este discurso está presente nos últimos governos e, além de escamotear a realidade da crise estrutural da sociedade capitalista contemporânea e do desemprego, visa à liberalização dos recursos do Fundo de Amparo dos Trabalhadores (FAT)⁵⁴, objeto da disputa e grande interesse do capital, em grande medida, já gerido por suas agências de formação profissional, para fomentar cursos de formação aligeirados para os trabalhadores, sempre de acordo com os interesses do mercado. São recursos públicos repassados para a iniciativa privada, alimentando o mercado da educação profissional.

4.4 O percurso formal do atendimento ao adolescente em conflito com a lei no Município de Fortaleza-CE

Ao praticar ato infracional, o adolescente deve ser conduzido à Delegacia da Criança e do Adolescente (DCA), onde será ouvido pela autoridade policial, tendo seu processo encaminhado, de forma aleatória, para uma das cinco varas da infância e da juventude existentes na Capital e posteriormente encaminhado para a Unidade de Recepção, no caso de Fortaleza, a Unidade Luís Barros Montenegro, que tem como objetivo acolher, até o prazo de 24 horas, o adolescente que aguarda apresentação ao Ministério Público. Durante audiência, participam o juiz de direito, o Ministério Público, o defensor público, o adolescente e seus responsáveis.

É nesse momento que o juiz avalia a medida a ser aplicada, sendo escolhida de acordo com a gravidade do ato e a possibilidade de ser cumprida pelo socioeducando. As medidas socioeducativas são: advertência (admoestação verbal); obrigação de reparar o dano (restituição da coisa, ressarcimento do dano ou compensação do prejuízo à vítima); prestação de serviços à comunidade⁵⁵ (realização de tarefas gratuitas junto a entidades com prazo máximo de seis meses); liberdade assistida (aplicada quando for considerada mais adequada

⁵⁴O FAT é um fundo vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, sendo de natureza contábil-financeira, e que objetiva custear o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. O fundo tem como fonte principal de recursos o Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/fat/historico.asp>>. Acesso em: 11 out. 2012.

⁵⁵Dentre as instituições para as quais os adolescentes são encaminhados para prestar o referido serviço, estão: escolas, centros de cidadania e organizações não governamentais.

para o acompanhamento, auxílio e orientação do adolescente, tendo prazo mínimo de seis meses); semiliberdade (pode ser aplicado como medida inicial ou como meio de transição para o meio aberto); internação (aplicada quando o ato infracional foi cometido mediante grave ameaça ou violência) ou ainda qualquer uma prevista no artigo 101, I a VI do ECA (1990). Ressalta-se que o ECA orienta, caso possível, a aplicação de medida em meio aberto.

Quando a autoridade competente determina que o adolescente irá cumprir medida em meio aberto, poderá ser aplicada advertência, obrigação de reparar o dano, Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), onde esse deverá desempenhar tarefa para qual fora designado e com prazo máximo de seis meses, ou poderá ser aplicada a Liberdade Assistida (LA), com foco na educação e profissionalização, sendo avaliado semestralmente até o período de sua liberação pelo Juiz da Infância e da Juventude, com base em relatórios semestrais enviados pela equipe técnica responsável pelo seu acompanhamento no órgão competente.

No caso de aplicada a liberdade assistida, o juiz define se o adolescente deverá ser conduzido para o programa de Liberdade Assistida Municipalizado (LAM), executada pelo município, ou para o de Liberdade Assistida Comunitária (LAC), executada pela Pastoral do Menor, ligada à Igreja Católica⁵⁶.

A liberdade assistida é uma medida socioeducativa aplicada quando se tem a finalidade de acompanhar, auxiliar e orientar o adolescente em conflito com a lei, tendo como prazo mínimo seis meses. A equipe técnica designada para seu acompanhamento tem como compromisso a realização de ações que promovam socialmente o adolescente e seu núcleo familiar, inserindo-o em programa de auxílio e assistência social, quando necessário. Nesse processo, a equipe deve promover a inserção do adolescente em instituição de ensino regular, realizar acompanhamento do seu desempenho escolar, bem como inserir no mercado de trabalho o socioeducando por meio da profissionalização.

Segundo orientação da 5ª Vara da Infância e da Juventude, para o cumprimento efetivo da medida socioeducativa de liberdade assistida, o socioeducando deve cumprir as seguintes exigências: comparecer aos atendimentos agendados com a equipe técnica; providenciar documentação civil; estar inserido ou providenciar inserção em instituição de ensino regular; estar engajado em curso profissionalizante ou no mercado formal de trabalho; não fazer uso de substâncias ilícitas; não cometer novos atos infracionais; possuir bom

⁵⁶Enquanto a LAM atende em todo o Município de Fortaleza, a LAC atua apenas em quatro bairros específicos da Capital – Pirambu, Tancredo Neves, Jardim Iracema e Bom Jardim – absorvendo um menor quantitativo de socioeducandos.

relacionamento familiar e comunitário; recolher-se no horário estabelecido⁵⁷; e não estar acompanhado com pessoas reconhecidas como envolvidas na prática de atos ilícitos.

No Brasil, o número total de adolescentes incluídos nas medidas socioeducativas de internação, semiliberdade e na condição de internação provisória no ano de 2009 totalizava 16.940 adolescentes. Desse montante, 11.901 estavam cumprindo medida socioeducativa de internação, 3.471 estavam na internação provisória e 1.568 estavam em medida socioeducativa de semiliberdade⁵⁸.

Segundo Rocha (2002 *apud* CONANDA, 2006), o Brasil contava com 9.555 adolescentes privados de liberdade (internação e internação provisória) na faixa entre 16 e 18 anos. O destaque está no aspecto social e econômico desse segmento: 51% não frequentavam a escola; 90% não completaram o ensino fundamental; 49% não estavam inseridos no mercado de trabalho; e 12,7% estavam inseridos em famílias sem renda mensal.

De acordo com o Levantamento Nacional do Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei,⁵⁹ edição de 2010, elaborado pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA), revelou-se que o estado que tinha maior número de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação e em internação provisória era São Paulo, seguido de Pernambuco, ocupando o Ceará o sexto lugar.

Compartilhamos com a observação de Volpi (2006) quanto à desqualificação dada aos adolescentes e jovens que praticaram e praticam atos ilícitos e as impossibilidades desses compartilharem dos mesmos direitos de um cidadão:

Os adolescentes em conflito com a lei, [...], não encontram eco para a defesa dos seus direitos pois, pela condição de terem praticado um ato infracional, são desqualificados enquanto adolescentes. A segurança é entendida como a fórmula mágica de “proteger a sociedade (entenda-se, as pessoas e o seu patrimônio) da violência produzida por desajustados sociais que precisam ser afastados do convívio social, recuperado e reincluídos”. É difícil, para o senso comum, juntar a idéia de segurança e cidadania. Reconhecer no agressor um cidadão parece ser um exercício difícil e, para alguns, inapropriado. (P. 09).

⁵⁷ O horário do adolescente retornar para sua residência é determinado pelo juiz, podendo esse variar entre 20 e 22 horas. Em caso de adolescentes que estudem no período noturno, é orientado pela equipe técnica da liberdade assistida o uso de fardamento ou material escolar que identifique que está retornando de atividade escolar para casa.

⁵⁸ Os dados tiveram como fonte o documento intitulado: “Levantamento nacional do atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei”, ano 2010, elaborado pela Secretaria de Direitos Humanos.

⁵⁹ Informamos que a coleta de dados do referido documento foi realizada no período de 20/12/2009 a 22/02/2010, produzindo informações quantitativas sobre a execução da internação provisória e das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade do País.

5. O PROGRAMA DE LIBERDADE ASSISTIDA MUNICIPALIZADA EM FORTALEZA: ANÁLISE CRÍTICA

“Hoje a imagem da pobreza é radicalizada: é o perigoso e o transgressor, o que rouba e não trabalha, sujeito à repressão e à extinção. São as “classes perigosas”, e não mais laboriosas, destinatárias da repressão. Reforça-se assim a violência institucionalizada, colocando-se em risco o direito à própria vida.”

(Marilda Vilela Iamamoto)

5.1 A implementação das medidas socioeducativas em meio aberto no Município de Fortaleza-CE

A descentralização político-administrativa dos serviços prestados à população é garantia constitucional, sendo responsabilidade da esfera federal a coordenação e a elaboração de normas gerais, ficando a execução dos programas submetida às esferas estadual e municipal, conforme preconiza o artigo 204 da Carta Magna. Quanto ao financiamento da política de assistência social, as ações governamentais dar-se-ão com recursos do orçamento da seguridade social (CF, 1988).

Em Fortaleza, a descentralização das medidas socioeducativas (MSE) em meio aberto passou a ser executada pelo Poder Municipal no ano de 2005, momento em que Luizianne de Oliveira Lins⁶⁰ assumiu a Prefeitura, eleita pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Até então, os adolescentes eram acompanhados pela equipe de Liberdade Assistida da 5ª Vara do Juizado da Infância e da Juventude, do Estado do Ceará.

⁶⁰Luizianne de Oliveira Lins lançou sua candidatura à Prefeitura de Fortaleza pelo Partido dos Trabalhadores (PT) em 2004, sem o apoio da direção nacional e estadual da cúpula do seu Partido, que apoiava publicamente a candidatura de Inácio Arruda, ligado ao Partido Comunista do Brasil (PCdoB), partido da coligação que elegeu Luis Inácio Lula da Silva a presidente da República em 2003, sendo reeleito em 2007. A Candidata alcançou vitória eleitoral apesar dos poucos recursos financeiros e de ter iniciado a campanha com baixos índices de intenções de voto com o apoio do Partido Socialista Brasileiro (PSB), formando a coligação “Fortaleza Amada”. No ano de 2008, foi reeleita com o apoio de seu partido, formando assim a coligação “Fortaleza Cada Vez Melhor”, com os seguintes partidos: Partido Socialista Brasileiro (PSB); Partido Comunista do Brasil (PCdoB); Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); Partido Verde (PV); Partido Humanista da Solidariedade (PHS); Partido da Mobilização Nacional (PMN); Partido Social Liberal (PSL); Partido Trabalhista Nacional (PTN); Partido Republicano Brasileiro (PRB).

A princípio, sem equipe específica, a municipalização do atendimento socioeducativo foi realizada pelo Programa Municipal Raízes de Cidadania⁶¹, ligado à Coordenadoria da Criança e do Adolescente (Funci)⁶². Inicialmente, o acompanhamento foi realizado apenas com os adolescentes inseridos na medida socioeducativa de liberdade assistida municipalizada (MSE/LAM). Posteriormente, no ano de 2008, viria a ser incluído o atendimento ao adolescente inserido na medida socioeducativa de Prestação de Serviços à Comunidade (MSE/PSC).

O acompanhamento socioeducativo realizado pelo Programa Raízes passou por uma avaliação, sendo identificadas dificuldades crescentes em realizar as atividades previstas, haja vista a demanda absorvida desde o período de sua criação. Em razão desse problema, a Funci instituiu o Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, bem como criou sua Coordenação. De início, esta contava com uma pequena equipe, formada por dez profissionais, entre esses: psicóloga; pedagoga; assessora jurídica; assistente social; agente administrativo; assistentes técnicos; estagiárias.

Apenas em 2006, a Coordenação decide pela criação de equipes especializadas para o atendimento dos socioeducandos inseridos em MSE/LAM, bem como de locais específicos para a realização das atividades. No mesmo ano, foram implantados três núcleos nas SER de maior demanda, mais precisamente nos bairros: Jacarecanga (SER I), Planalto do Pici (SER III) e Conjunto Ceará (SER V). No ano de 2007, foram criados mais dois núcleos localizados nas SER II e VI. Ressalta-se que não foi criado o núcleo da SER IV, sendo essa demanda absorvida até a presente data pelos núcleos V e VI. No ano de 2008, o atendimento ao adolescente em MSE/PSC foi municipalizado e o acompanhamento coube, como já

⁶¹As unidades das Raízes de Cidadania, anteriormente denominada Agências de Cidadania e na época ligadas à Fundação da Criança e da Família Cidadã (Funci), foi o primeiro programa municipal a realizar acompanhamento socioeducativo em Fortaleza. O objetivo inicial das agências estava voltado para atuar nas comunidades onde estavam instaladas, identificando nessas potenciais criativos, buscando proporcionar uma maior participação popular, bem como promover o conhecimento sobre direitos humanos. Atualmente receberam nova denominação, Raízes de Cidadania, definindo-se como a própria representante da Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza (SDH) nos bairros, localizando-se em comunidades com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), totalizando 18 unidades, a saber: Antônio Bezerra; Bela Vista; Bom Jardim; Conjunto Ceará; Floresta; Henrique Jorge; Jardim União; João Paulo II; José Walter; Lagamar; Lagoa Redonda; Mondubim; Mucuripe; Palmeiras; Pirambu; Quintino Cunha; Serrinha; Vila União. No seu atual contexto, as Raízes de Cidadania estão voltadas para a mediação de conflitos na comunidade; para o apoio às ações comunitárias ligadas à arte e à cultura; para o desenvolvimento de campanhas sobre direitos humanos e a publicação e distribuição de literaturas informativas. Fonte: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sdh/index.php?option=com_content&task=view&id=43&Itemid=0>. Acesso em: 24 fev. 2012.

⁶²Criada em 1993, como Fundação da Cidade e em 1999 denominada de Fundação da Criança e do Adolescente, a Funci ocupa atual função de Coordenadoria da Criança e do Adolescente, tendo como missão a promoção e a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes em Fortaleza. Suas linhas de ação: Família, Arte-educação, Cidadania e Qualidade de Vida, destacando o foco em gênero e socioeconomia solidária. Fonte: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/sdh/index.php?option=com_content&task=view&id=28>. Acesso em: 24 fev. 2012.

relatado ao Programa Raízes de Cidadania, haja vista as características em comum existentes entre a aplicação das medidas e as ações desenvolvidas por este.

No ano de 2009, foi criada a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e a Funci passou a ser vinculada administrativamente a esta. No final do mesmo ano, teve início a elaboração do Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo, com a realização da 1ª Conferência Municipal de Atendimento Socioeducativo. O Programa de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto recebeu nova denominação em 2010, passando a ser denominado “Programa Se Garanta”.

O programa assumiu a missão de promover e garantir os direitos humanos de adolescentes e jovens submetidos ao cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto no Município de Fortaleza. Seu objetivo geral está voltado para a realização do atendimento socioeducativo por meio de um acompanhamento que favoreça uma percepção do socioeducando como sujeito de direitos e deveres, facilitando a formação de um projeto de vida autônomo, num esforço articulado com a família e com a comunidade, de forma a evitar a reincidência na prática de atos infracionais, conforme registrado no Projeto Político Pedagógico do Programa Se Garanta (em fase de elaboração)⁶³.

5.2 O programa de medidas socioeducativas em meio aberto: Programa Se Garanta

O Programa Se Garanta tem como público adolescentes e jovens em conflito com a lei, de ambos os sexos, domiciliados no Município de Fortaleza⁶⁴, com idade entre 12 e 18 anos, e de forma excepcional até 21 anos.

Desde 2005, ano de implementação, referido serviço passou por outras denominações, por mudanças na equipe de coordenação de núcleos de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade. Importante é ressaltar que todos os núcleos de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade estão sob a coordenação da SDH, de modo que todo o processo de atendimento socioeducativo, de contratação e de orientação fica a cargo dessa.

Vale observar que, no período, os próprios profissionais das equipes foram submetidos à precarização do trabalho mediante formas de subcontratação, terceirização⁶⁵, o

⁶³Projeto Político Pedagógico, de autoria do Programa Se Garanta, a ser editado pela Secretaria de Direitos Humanos de Fortaleza, 2012.

⁶⁴Importante é destacar que há adolescentes domiciliados em municípios vizinhos, como Maracanaú e Caucaia, e que são atendidos pelo programa, dada a aproximação da residência com a Capital.

que certamente fragiliza ainda mais a política. Apenas no ano de 2010 o programa passou a ser cofinanciado pela Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), ou seja, parte da equipe passou a ser incluída na folha de pagamento da empresa prestadora de serviços via Semas, como é o caso de assistentes sociais, pedagogos e psicólogos. Os demais profissionais: assessores comunitários, assessores jurídicos e agentes administrativos, permanecem na folha da Secretaria de Direitos Humanos (SDH). Ressalta-se ainda que o programa passa por constantes mudanças organizacionais, estruturais e metodológicas a fim de acompanhar a realidade de sua demanda, tendo em vista que essa é crescente e expressa como um desafio para as equipes.

Dentre as mudanças estruturais, podemos destacar a transferência de sede dos núcleos I e VI e pequenos ajustes nas estruturas dos outros núcleos, porém a estrutura ainda hoje utilizada carece de aprimoramento para receber a demanda atual, bem como de ensejar conforto para os profissionais atuantes no serviço.

Quanto à metodologia empregada, houve modificações no fluxo de atendimento individual e em grupo. Atualmente, o atendimento individual é agendado priorizando a demanda que o adolescente traz consigo no primeiro dia de contato com a equipe. Quando o adolescente não efetivou sua matrícula escolar por dificuldades encontradas na rede de ensino, é agendado atendimento para o profissional de Pedagogia e assim por diante.

No caso dos atendimentos em grupo, são priorizadas também as demandas dos socioeducandos, sendo que os adolescentes que já efetivaram as orientações da equipe técnica inerentes ao seu desempenho socioeducativo são encaminhados para o Grupo Projeto de Vida. O objetivo do referido grupo é possibilitar ao adolescente um fechamento da medida e assim possibilitar que esse projete seu futuro.

No ano de 2011, foi iniciada a elaboração do Projeto Político-Pedagógico (PPP) do programa, formalizando o discurso sobre a definição de sua missão, seus objetivos, princípios, metodologia a ser utilizada e definição do perfil do público atendido. O documento ainda não foi concluído, porém ele é a base para a execução do trabalho no programa.

Os objetivos específicos são:

Realizar o atendimento socioeducativo direto, especializado, com qualidade, priorizando o caráter sociopedagógico em suas atividades;

⁶⁵A terceirização é reflexo do processo de reestruturação produtiva pautado na acumulação flexível, ou seja, há uma nova regulamentação, manifestando-se um quadro de grande insegurança presente: na insegurança no mercado de trabalho, onde não se tem prioridade ao pleno emprego; na insegurança no emprego, reduzindo a estabilidade; na insegurança na renda, com a flexibilização dos salários; na insegurança na contratação do trabalho, pelo prazo jurídico do contrato coletivo de trabalho; na insegurança na representação do trabalho, pela redução dos sindicatos (BEHRING, 2008).

Garantir a inserção e permanência do adolescente na rede socioassistencial existente através de encaminhamentos e acompanhamento específico;
Fortalecer a rede socioassistencial através do diálogo entre os diversos equipamentos e atores envolvidos com o público adolescente;
Envolver a família e a comunidade no acompanhamento socioeducativo, enfatizando a corresponsabilização pelo cumprimento da medida. (PPP, 2011, p. 8).

As dificuldades em pôr em prática os referidos objetivos do programa estão na dura realidade dos núcleos de liberdade assistida, que concentram um quantitativo de adolescentes e jovens além da possibilidade de um verdadeiro acompanhamento socioeducativo de qualidade, somado ao fator da grande discriminação da sociedade e a dificuldade em oferecer os serviços essenciais para uma (re)inserção social do indivíduo e de seu núcleo familiar.

Com a instituição do Sinase (2012), as medidas socioeducativas têm como objetivos, além de trabalhar a responsabilização do adolescente perante as consequências dos seus atos e a desaprovação da conduta ilícita, como expressa o “Art. 1, § 2º, 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.”. Para ser realizada a integração social, porém, a rede socioassistencial deve estar disponível para acompanhar esses socioeducandos, mas o que se evidencia é a dificuldade da escola, do posto de saúde, de equipamentos sociais públicos e do próprio Conselho Tutelar absorverem as demandas provenientes. Para tais instituições, o “infrator” é problema único e exclusivo da equipe de medida socioeducativa.

Nesse contexto de “novos deserdados”, a incompletude institucional⁶⁶ esbarra na impossibilidade de efetivação dos direitos e deveres, haja vista que a equipe que o acompanha não pode por si só efetivar os encaminhamentos propostos com o PIA e evidenciados no decorrer do acompanhamento. Há necessidade de recorrer a outras instituições para dar efetividade e tentar promover o quadro integrado de políticas públicas, já que o indivíduo traz consigo diversas demandas e carências.

A flagrante desproporção entre os profissionais da equipe e o número de adolescentes a serem atendidos pela medida é uma grande dificuldade na operacionalização do programa, uma vez que o número de profissionais se mantém fixo e o de adolescentes torna-se crescente a cada mês. Cada profissional é responsável por um número de atendimentos aos socioeducandos, sendo esse número definido de acordo com uma fórmula de proporcionalidade, tendo como base de cálculo, a carga horária fixada para cada categoria

⁶⁶De acordo com o Guia Teórico e Prático de Medidas Socioeducativas (2004), a incompletude institucional reside no fato de que “Não se espera que os programas socioeducativos respondam por todas as necessidades de atendimento de um adolescente. [...] não de ser contempladas mediante a articulação entre políticas de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, segurança pública e justiça.” (P. 33).

profissional e o número de adolescentes do mês que estão em fase de cumprimento da medida socioeducativa.

O número é, portanto, variável, porquanto novos adolescentes iniciam na medida, ao mesmo tempo em que alguns a encerram. Outros recebem aplicação de medida mais gravosa ou ainda são transferidos para outro núcleo de atendimento ou comarca ou, ainda, o que é pior, pela razão do óbito prematuro do adolescente vitimado pela violência.

O profissional-referência é responsável pelo adolescente na medida socioeducativa, devendo colaborar para que este possa ter êxito nessa experiência que se pretende educativa, regenadora. Para tanto, deve oferecer as orientações necessárias ao efetivo encaminhamento para o Sistema de Garantia de Direitos⁶⁷ (saúde, educação, profissionalização e demais serviços, de acordo com a demanda proveniente do adolescente e sua família), bem como ajudá-lo em outras providências.

Cada categoria de profissionais é responsável por eixos específicos dentro do programa. O Serviço Social, atualmente, é responsável pelo eixo da profissionalização, ficando assim incumbido de promover encaminhamentos nessa direção, realizando parcerias com instituições (públicas e não governamentais) que possam contribuir com este objetivo.

Os pedagogos são responsáveis pelo acompanhamento do desempenho escolar, por meio de visitas as instituições de ensino, com o objetivo de verificar rendimento e frequência, bem como o convívio do adolescente na comunidade escolar. Outrossim, fica sob sua responsabilidade a garantia da vaga em rede de ensino, quando a família não consegue efetuar a matrícula por determinadas circunstâncias, sejam por efetiva ausência de vaga, ou quando a negativa se faz por preconceito e rejeição do aluno. Cabe ao profissional de Pedagogia realizar um diálogo entre a instituição escolar, família, socioeducando e órgãos competentes, a exemplo dos distritos de educação localizados em cada Secretaria Regional Executiva, com as secretarias municipal e estadual de educação para assegurar a matrícula do adolescente.

A orientação e o encaminhamento quanto ao uso de substância psicoativa (SPA) ficam a cargo do profissional de Psicologia. Esse deve promover a reflexão do socioeducando quanto ao uso de SPA que está fazendo e sobre os impactos negativos que traz para a sua saúde, bem como realizar encaminhamento para tratamento no Centro de Atenção Psicossocial de Álcool e Drogas (Caps-AD) ou comunidade terapêutica.

⁶⁷O Sistema de Garantia de Direitos (SGD) compõe os princípios e normas da política voltada para a infância e adolescência, composta por três eixos: promoção, defesa e controle social. O sistema é concretizado por um conjunto articulado de ações do poder público e de entidades não governamentais no âmbito das três esferas: municipal, estadual e federal (GARCIA, 1999).

O profissional lotado no cargo de assessor jurídico é o responsável pelo acompanhamento do processo dos adolescentes na 5ª Vara do Juizado da Infância e da Juventude, tendo em vista que essa é a vara de execução, responsável pelo acompanhamento das medidas socioeducativas.

Vale destacar que embora se tenha a garantia formal do direito da criança e do adolescente no ECA é necessário um enorme esforço para se ter acesso ao SGD, o qual envolve família, adolescente e profissionais das equipes, pois o acesso ao serviço escolar, de saúde, de proteção não são facilmente garantidos.

Todos socioeducandos e os responsáveis são orientados a dar continuidade ao processo de escolarização, porém os serviços não estão garantidos. Há ainda uma resistência do corpo gestor de algumas instituições escolares em matricular adolescentes que estão em acompanhamento, seja por que esse já não possui um bom histórico de convivência na comunidade escolar, seja por que está simplesmente inserido em MSE, tendo praticado ato infracional. Diariamente, os relatos de pais, mães, responsáveis e das próprias profissionais que são responsáveis pelo acompanhamento escolar revelam a dificuldade em efetivar o vínculo escolar em decorrência de fatores discriminatórios.

Uma ação que poderia ajudar no combate à discriminação dentro das escolas era o “MSE nas Escolas”, atividade que envolvia o profissional de Pedagogia do Programa e o corpo gestor em um momento que era realizado uma explanação dentro das escolas sobre a MSE/LAM os direitos e deveres dos adolescentes, bem como o papel da equipe que o acompanhava. A atividade, porém, não é mais executada.

Cabe ainda destacar os princípios norteadores do Programa Se Garanta de forma a compreender sua base de ações e eixos de atuação: aprendizado constante; contrapedagogia; horizontalidade; humanização do atendimento; princípio do diálogo; respeito à singularidade, não discriminação; proteção integral e adolescente como sujeitos de direitos.

Aprendizado constante - Em face de sua Condição Peculiar de Desenvolvimento, os adolescentes estão sempre aprendendo, quer as pessoas ao seu redor se percebam ensinando ou não. Isso exige que os profissionais que trabalham com esse público estejam sempre atentos à própria postura e comportamento em todos os contatos que tiverem, sejam esses dentro das atividades ou não. Principalmente, deve-se sempre procurar provocar, no adolescente, a reflexão acerca da prática do ato infracional. (PPP, 2011, p. 8).

Contra-pedagogia - Quando o socioeducando chega ao Programa, não se pode ignorar a bagagem de aprendizado que ele traz consigo, nem que, no caso dos adolescentes em conflito com a lei, parte deste aprendizado contrarie os objetivos da medida. [...]. Sendo assim, o trabalho do Programa, antes de ser pedagógico, muitas vezes tem que ser contra-pedagógico, ou seja, tem que trabalhar todo o tempo no sentido de desconstruir muitas concepções negativas que o adolescente traz consigo (“o poder da arma”, “pertença a gangue”, etc) (IBIDEM, p. 9).

Como sabemos, cada adolescente e jovem em acompanhamento socioeducativo traz um mundo que lhe é peculiar, experiências singulares e que por vezes se torna uma prática rotineira e comum na sua comunidade. Há entre os adolescentes em conflito com a lei a necessidade de valorização pelo grupo, cujo topo da hierarquia é ocupado por aquele que praticar ato infracional de natureza mais grave. Por vezes, os meninos e meninas que passam pelo atendimento com a equipe deixam marcados nas paredes do corredor do prédio seu ato infracional em forma de artigo do código penal do delito cometido como forma de registrar o seu nível na hierarquia no grupo. A sua coragem de afrontar as normas legais é uma forma de se afirmar no meio em que vive.

O princípio da horizontalidade recomendada é então definido como “Uma prática que permita ao adolescente se sentir como ‘sujeito de direitos’ e não como ‘menor’, exige que as relações dentro do Programa, se dêem de forma horizontal, ou seja, que o adolescente, além de ouvir, possa também se expressar.” (PPP, p. 9). Dessa forma, cabe uma escuta cuidadosa do profissional em um discurso que vá de encontro às necessidades do assistido, de outra forma a necessidade de esclarecer as obrigações quanto aos quesitos da MSE a serem cumpridos.

A humanização do atendimento e o diálogo são quesitos fundamentais, segundo o discurso, para que se possa realizar um atendimento que se comprometa com a valorização do adolescente, com o seu reconhecimento como sujeito de direitos, tirando o foco exclusivo do adolescente como sujeito autor de ato infracional. O atendimento deverá identificar habilidades, sonhos, medos e demais sentimentos que mobilizem a pessoa.

No decorrer do acompanhamento socioeducativo, devem ser respeitadas as “[...] potencialidades, limitações e idiosincrasias.” (IBIDEM, p. 9), assegurando o respeito à singularidade de cada sujeito. Apesar de estar garantido no artigo 5º do ECA (1990) que nenhuma criança ou adolescente será objeto de discriminação, bem como do princípio da não discriminação nortear o programa, os adolescentes são cotidianamente discriminados na comunidade, na escola, nos equipamentos sociais onde são sediados os núcleos de atendimento e nos demais espaços que por eles deveriam ser ocupados. São, na maioria das vezes, banidos do convívio social, dificultando mais ainda a sua “ressocialização”, a sua inserção no mundo do trabalho e na escola.

Estratégias devem ser promovidas para alcançar a inserção de adolescentes no convívio comunitário, como a participação de profissionais em eventos que possam, além de propagar o trabalho da equipe, realizar parcerias como forma de garantir que “Cada socioeducando deverá ser atendido indiscriminadamente de seu ato infracional, credo,

etnia, orientação sexual, modo de vestir, ideologia, deficiência e qualquer outra particularidade, respeitando-o como sujeito de direito.” (PPP, p. 10).

5.3 Estrutura do Programa e fluxo do atendimento ao adolescente em medida socioeducativa de liberdade assistida em Fortaleza-CE

O Programa Se Garanta está assim estruturado: Coordenação Geral, cinco Núcleos de Liberdade Assistida e um de Prestação de Serviços à Comunidade, distribuídos pela cidade: Núcleo I, bairro Monte Castelo⁶⁸ (Regional I); Núcleo II, bairro Mucuripe (Regional II); Núcleo III, bairro João Arruda (Regional III); Núcleo V, bairro Conjunto Ceará (Regional V); Núcleo VI, bairro Messejana⁶⁹ (Regional VI)⁷⁰. O Núcleo de Prestação de Serviços à Comunidade, no bairro Jacarecanga, recebe demanda de todas as SER's, tendo em vista que é o único a realizar o acompanhamento dos adolescentes da referida medida socioeducativa no município.

O Núcleo de MSE/PSC e cada Núcleo de MSE/LA são compostos por uma equipe interdisciplinar: agente administrativo; assessor comunitário; assistente social; pedagogo; psicólogo; assessor jurídico e supervisor. São atribuídos a cada um deveres e atividades específicas a serem desempenhadas no contexto do acompanhamento socioeducativo.

O atendimento do adolescente na medida socioeducativa tem início no momento em que a medida a ser aplicada é definida em audiência na 5ª Vara da Infância e da Juventude. Logo após a audiência, o socioeducando e seu responsável são encaminhados para entrevista com a equipe de Liberdade Assistida do Judiciário (LAJ)⁷¹.

Durante o encontro, se faz a coleta dos dados pessoais do adolescente (nome, filiação, endereço, contato telefônico), além de um pequeno resumo sobre os fatos considerados mais importantes da vida do adolescente, relativos a situação escolar, laboral, familiar, de drogadição e ato infracional cometido. Nesse momento, informa-se sobre os direitos e deveres a serem exercidos por cada parte. Feito isto, o adolescente recebe um cartão de atendimento contendo as seguintes informações: condicionalidades da MSE; endereços e telefones dos núcleos de cada SER; data e hora para comparecer ao núcleo da LAM mais

⁶⁸ Atualmente, o Núcleo I efetuou mudança para o bairro Monte Castelo.

⁶⁹ Atualmente, o Núcleo VI efetuou mudança para o bairro Messejana.

⁷⁰ Os socioeducandos da SER IV continuam sendo acompanhados pelas equipes do Núcleos V e VI, tendo em vista a inexistência de um Núcleo específico para a região.

⁷¹ A equipe da LAJ fixa espaço em uma sala no próprio prédio do Juizado; cada núcleo de MSE/LA e MSE/PSC tem profissionais específicos para acompanhar cada SER.

próximo a sua residência, quando de fato será realizada a acolhida⁷² pelos profissionais da equipe responsável pelo acompanhamento do cumprimento da medida.

Com base na data previamente agendada, a equipe da LAM recebe o adolescente. A acolhida se configura então no primeiro momento em que a equipe da LAM entra em contato com o adolescente e a família, sendo nesse momento realizados dois grupos separados e simultâneos, um com a família⁷³/responsável e outro com o adolescente ficando à frente profissionais de Pedagogia, Serviço Social, Assessoria Jurídica, Psicologia e Supervisão.

No referido momento, são repassadas orientações sobre: a estrutura do serviço e a dinâmica do atendimento; o período mínimo de acompanhamento na medida; deveres e direitos dos socioeducandos e das famílias, alertando-os sobre as implicações quanto ao não cumprimento da MSE/LA; necessidades de encaminhamentos e mecanismos a serem acionados, visando à garantia de direitos, como a retomada da escolarização, regularização da documentação civil, cursos e estágios profissionalizantes. Após referida reunião, cada adolescente, juntamente com seu responsável, são conduzidos a uma sala para a realização do contrato do Plano Individual de Atendimento (PIA), preferencialmente com o técnico que será a referência do adolescente.

Em 2012, com a instituição do Sinase, tornou-se obrigatória a elaboração do PIA pelos profissionais da MSE com a participação do adolescente e o responsável em um prazo máximo de 15 dias, a ser contado do dia em que o adolescente ingressa na medida (acolhida) e deverá conter:

Art. 54. Constarão do plano individual, no mínimo:

I - os resultados da avaliação interdisciplinar;

II - os objetivos declarados pelo adolescente;

III - a previsão de suas atividades de integração social e/ou capacitação profissional;

IV - atividades de integração e apoio à família;

V - formas de participação da família para efetivo cumprimento do plano individual;

e

VI - as medidas específicas de atenção à sua saúde. (BRASIL, 2012).

O PIA define prazos a serem cumpridos quanto ao eixo escolarização (matrícula escolar a ser comprovada mediante entrega de declaração que confirme sua inserção em rede

⁷²O dia para ser realizado esse procedimento em todos os núcleos de liberdade assistida é quinta-feira (2ª, 3ª e 4ª quinta-feira do mês), no horário de 9 e 14 horas. O horário da manhã é destinado para adolescente que está incidindo na MSE/LA, ou seja, que vai pela primeira vez ser acompanhado pela equipe ou ainda que já foi acompanhado, liberado e posterior a sua liberação praticou novo ato infracional. O horário da tarde é destinado para adolescente que está reincidindo na medida; podem ser oriundos ou não de regime de internação ou semi-internação.

⁷³Cabe à família ou responsável comparecer aos atendimentos previamente agendados (acolhida, atendimento à família); providenciar documentação civil, inserção escolar e demais encaminhamentos necessários para que o adolescente possa ter êxito no processo socioeducativo, informar mudança de endereço residencial, informar quanto ao cumprimento ou descumprimento das condicionalidades da MSE/LAM por parte dos socioeducando, bem como prestar demais informações que possam auxiliar a equipe no acompanhamento socioeducativo.

de ensino); em relação a saúde (encaminhamentos em relação a tratamentos que englobam a saúde de uma forma geral, especialmente relativo ao uso de substância psicoativa⁷⁴); a regularização da documentação civil⁷⁵ (mediante a providência da apresentação do registro de nascimento, registro geral, cadastro de pessoa física, título de eleitor, carteira de trabalho e previdência social, alistamento militar); a melhoria dos vínculos familiares.

Com o PIA elaborado, um novo atendimento é agendado para ser realizado individualmente com adolescente e família. A data é agendada de acordo com a disponibilidade da agenda da equipe técnica, sendo um prazo médio de 20 a 30 dias, podendo ultrapassar esse limite máximo em decorrência da demanda. Importante aqui é destacar que a delonga do primeiro atendimento e dos próximos fragiliza o vínculo entre a equipe e os socioeducando impactando na adesão de atividades propostas como a participação em atendimento em grupo e demais atividades. O profissional-referência responsável, quando da realização do atendimento, volta a marcar uma data de atendimento, de acordo com a necessidade do socioeducando, ou seja, caso a necessidade seja profissionalização, será agendado atendimento para o profissional de Serviço Social; sendo a prioridade do adolescente a questão de drogadição, o profissional de Psicologia será priorizado; e assim por diante.

É válido ressaltar que o programa de medidas socioeducativas em meio aberto na Capital cearense passa por constantes mudanças e adaptações, tendo em vista que vai se adequando à realidade, à necessidade, às normatizações legais e à viabilidade de sua execução.

Antes da instituição do Sinase, por exemplo, não havia a exigência da elaboração conjunta do contrato do PIA com o socioeducando, família e profissional-referência. Após a acolhida, era fornecida uma data para um profissional, podendo esse ser ou não a referência, o que distanciava mais o conhecimento da realidade do socioeducando por parte do profissional, dificultando em identificar as necessidades desse. Os encaminhamentos e orientações eram realizados de acordo com o caso identificado pelo profissional que efetivou o atendimento. O instrumental preenchido era de acordo com a categoria do profissional que realizava a escuta.

⁷⁴Em Fortaleza, não existe serviços de comunidade terapêutica, gratuitos disponibilizados pela rede municipal ou estadual. O que existe é uma parceria com a Instituição Casa São Padre Pio, voltada para tratamento de dependência química, ligada à Comunidade Católica Shalom, cujo número de vagas disponível é insuficiente para a grande demanda da capital.

⁷⁵A documentação é exigida conforme a idade do socioeducando. Para os quem tem até 15 anos, exige-se apresentar cópia do RG e CPF. Dos que tem 16 anos, a exigência é, além dos citados anteriormente, a CTPS. Com a idade de 18 anos, são acrescentados título de eleitor e alistamento militar. Todos os documentos são anexados no prontuário do adolescente e anexados junto ao relatório de acompanhamento para ser entregue na LAJ para posterior avaliação do juiz de direito.

Atualmente, o adolescente tem seu primeiro atendimento com o técnico que é referência e com um instrumental intitulado “atendimento inicial”, onde são coletadas informações sobre raça/etnia, religião, documentação, escolarização, inserção ou interesse em curso profissionalizante, inserção escolar, atividade esportiva, cultural, histórico do envolvimento com ato infracional, violência, perspectiva, ou seja, o que espera da MSE/LA.

Houve ganhos com a elaboração do PIA, pois existe a possibilidade de a família e do socioeducando compartilharem no primeiro dia com o profissional-referência as dificuldades e necessidades de encaminhamentos de caráter de urgência, como é o caso do tratamento do uso abusivo de substâncias psicoativas, ou medidas de proteção em situação de ameaça de morte, ou diante de fatores de discriminação, dentre outros. Como, porém, o prazo de realização do PIA é de 15 dias, esse é preenchido no mesmo dia após a acolhida, independentemente da quantidade de adolescentes que estejam presentes, o que leva a uma demora da realização dos contratos, em razão do processo de escuta e a demanda declarada, além da intensa jornada de trabalho dos profissionais⁷⁶.

As atividades realizadas pelos profissionais da equipe interdisciplinar são: acolhida; atendimento em grupo; atendimento individual ao adolescente e à sua família; visita domiciliar; visita a outros projetos, programas e instituições parceiras⁷⁷ (organização governamental e não governamental) encaminhamento para o sistema de garantia de direitos; acompanhamento escolar; elaboração de relatórios e ofícios.

Os profissionais de Assessoria Jurídica, Pedagogia, Psicologia e Serviço Social são responsáveis pela realização de atendimentos individuais ao adolescente e à sua família, pela elaboração de relatórios de acompanhamento⁷⁸, relatórios circunstanciais⁷⁹, visitas domiciliares, visitas institucionais, realização de grupos temáticos, realização de encaminhamentos para o sistema de garantia de direitos, como retirada de documentação, a exemplo de matrícula escolar, acompanhamento para usuários e dependentes de substâncias psicoativas e encaminhamentos para instituições de proteção à violação de direitos.

Os atendimentos em grupo, com foco em temáticas específicas, são realizados de acordo com a sua viabilidade em cada núcleo de liberdade assistida, haja vista a

⁷⁶A realidade vivenciada é do Núcleo V, existindo núcleos que realizam o contrato do PIA em dia diferenciado da acolhida, entretanto a demanda de adolescentes é menor e assim há existência de vaga na agenda de atendimentos para ser realizado no prazo de 15 dias.

⁷⁷Projeto Crescer com Arte e Cidadania, Famílias Defensoras, Adolescente Cidadão, Programa Primeiro Passo, dentre outros.

⁷⁸O relatório de acompanhamento é elaborado a cada seis meses e tem a finalidade de informar ao Poder Judiciário a situação do socioeducando na medida socioeducativa aplicada.

⁷⁹ O relatório circunstancial tem a finalidade de informar ao Poder Judiciário alguma situação excepcional que esteja ocorrendo com o socioeducando no decorrer da medida, antes de completar o período de seis meses.

disponibilidade de espaço físico e a grande demanda de serviços que chegam aos profissionais. Ressaltamos que, com o projeto político-pedagógico, foi proposta uma metodologia de grupos com base em ênfases definidas a partir do atendimento individual, quando seria identificada ênfase na área da educação, saúde ou cidadania.

Houve, porém, uma adaptação quanto ao modelo de atendimento em grupo. O adolescente passaria por grupos realizados pelas categorias sem considerar as ênfases, da forma como estava previsto, sendo realizado de forma esporádica, tendo em vista a grande demanda e o processo de reorganização de atendimento proposto pelo Projeto Político-Pedagógico. A adaptação deu-se tendo em razão de que os adolescentes assistidos passariam um tempo superior a seis meses na antiga abordagem de grupo, o que os prejudicaria. Outro fator é a grande rotatividade de socioeducandos em decorrência da grande demanda, da não periodicidade dos assistidos e da insuficiência de recursos para a realização de atividades, a exemplo de transporte disponível para a realização de visitas institucionais e domiciliares para fins de acompanhamento socioeducativo e realização de parcerias.

A visita domiciliar objetiva conhecer aspectos importantes da vida comunitária e familiar e do próprio adolescente, seguindo as diretrizes da MSE/LAM, que preza pelo favorecimento do convívio familiar e comunitário. O atendimento à família é realizado com o intuito de conhecer as relações, vínculos e laços afetivos no seio familiar, bem como identificar conflitos familiares para possível intervenção. Outrossim, é momento para compreender o envolvimento do adolescente com atos ilícitos, bem como orientar a família quanto ao seu papel na medida, haja vista a relevância de sua participação no processo socioeducativo. O trabalho com as famílias revela uma realidade complexa, problemas de ordem econômica, de fragilização das relações afetivas, dentre outros.

A visita institucional busca a realização de parcerias com instituições da rede municipal, estadual ou ainda instituições não governamentais, em decorrência da necessidade de promover o atendimento do socioeducando por meio de uma rede articulada de serviços. O encaminhamento para o SGD faz-se necessário com a origem em uma identificação de demanda específica, como: matrícula em instituição regular de ensino; documentação; sistema de saúde; dentre outros. Dentre os projetos e instituições de apoio, podemos citar: o Centro de Atenção Psicossocial (Caps), a Comunidade Terapêutica Casa São Padre Pio, o Desafio Jovem, o Movimento de Saúde Mental Bom Jardim, o Centro de Referência da Assistência Social (Cras), o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas), os Núcleos de Mediação Comunitária do Ministério Público, o Conselho Tutelar, o Acolhimento Institucional (abrigos), a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social, as Raízes de

Cidadania, o Projeto Adolescente Cidadão, o Centro de Inclusão Tecnológica e Social (Cits), o Projeto Aprender Brincar e Crescer (ABC), dentre outros.

A elaboração de relatórios e ofícios fica a cargo dos profissionais-referências. Cada profissional de nível superior é referência de um determinado número de socioeducandos, sendo essa base calculada de acordo com a carga horária de trabalho de cada um, tendo em vista sua variação: profissionais de Pedagogia e Psicologia cumprem oito horas diárias; profissionais do Serviço Social possuem carga horária de seis horas diárias e assessoria jurídica cumpre quatro horas diárias.

Os tipos de relatórios variam de acordo com o momento, podendo ser de acompanhamento ou circunstancial. No caso de relatórios de acompanhamento, eles se subdividem em parecer para liberação (caso o adolescente tenha cumprido favoravelmente a medida), parecer para permanência (quando a equipe considera que há necessidade do acompanhamento se estender por mais de seis meses ou quando não foram cumpridas algumas orientações da medida) e informe de descumprimento (quando o socioeducando está descumprindo os quesitos da medida).

O relatório circunstancial já possui outra característica, pois objetiva informar antes dos seis meses (período de avaliação) a constatação de fato relevante que demonstre a impossibilidade do socioeducando em cumprir a medida ou quando há um descumprimento desta. A elaboração de ofícios é realizada para comunicar mudança de comarca (município), óbito, dentre outras informações relevantes.

Cabe ainda salientar que a equipe multiprofissional é composta em cada núcleo de liberdade assistida, por: um agente administrativo; um assessor jurídico; dois assessores comunitários; dois assistentes sociais⁸⁰; dois pedagogo(a)s; dois psicólogo(a)s. Esse número fixo, enquanto a quantidade de adolescentes se torna crescente e, conseqüentemente, há uma sobrecarga de atividades que são intrínsecas para a execução do trabalho ora exposto.

5.4 Perfil dos adolescentes em acompanhamento socioeducativo

Os dados coletados pelo quali-quantitativo realizado pelos Núcleos de MSE/LAM entre os meses de janeiro a dezembro dos anos 2010 e 2011⁸¹, relativos ao fluxo de

⁸⁰No núcleo VI são três assistentes sociais, tendo em vista que é a SER que concentra o maior número de socioeducandos.

⁸¹O desenho dos adolescentes em conflito com a lei na Capital cearense em MSE/LA no biênio 2010/2011 é revelado a partir de dados coletados em cada núcleo de LA, denominado de quali-quantitativo. O levantamento de dados é realizado mensalmente por cada equipe e encaminhado para a coordenação do programa, que

acompanhamento de adolescentes em acompanhamento de medida, revelam que a maioria é do sexo masculino, com maior índice de socioeducandos na faixa etária de 16 a 18 anos.

Os dados coletados denunciam o alarmante envolvimento de adolescentes e jovens no mundo do crime. Quando comparamos a faixa etária masculina de 12 anos, há um acréscimo de 366,13% de 2010 para 2011, o que revela o ingresso cada vez mais cedo na prática de atos ilícitos.

Sexo Masculino e Idade – Ano 2010 e 2011

Tabela 01: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, do sexo masculino, por idade, ano 2010

IDADE	M A S C U L I N O / I D A D E - A N O 2010												
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
12 anos	3	6	6	4	5	7	4	9	7	5	4	2	62
13 anos	36	36	38	40	42	45	43	37	25	29	42	38	451
14 anos	75	69	76	85	83	101	103	94	93	83	89	80	1.031
15 anos	205	217	236	211	216	229	221	203	146	164	176	161	2.385
16 anos	334	329	354	362	379	404	415	406	331	357	353	328	4.352
17 anos	437	414	424	419	426	478	487	465	409	427	407	398	5.191
18 anos	297	313	319	306	346	368	402	351	336	327	323	313	4.001
19 anos	160	137	147	131	127	130	162	149	133	120	120	124	1.640
20 anos	41	48	49	54	50	46	77	78	73	75	59	51	701
21 anos	7	17	4	22	20	19	30	28	13	20	4	6	190
Nada Consta	14	16	16	9	11	14	13	10	16	19	14	18	170
Total	1.609	1.602	1.669	1.643	1.705	1.841	1.957	1.830	1.582	1.626	1.591	1.520	20.175

Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, Fortaleza ano 2010 e 2011.

Tabela 02: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, do sexo masculino, por idade, ano 2011.

IDADE	M A S C U L I N O - A N O 2011												
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
12 anos	17	24	20	7	21	21	23	22	23	12	13	24	227
13 anos	50	53	51	46	52	55	60	51	52	46	44	50	610
14 anos	114	126	127	105	116	113	142	134	142	137	135	146	1.537
15 anos	198	216	241	223	230	231	277	251	278	281	253	271	2.950
16 anos	362	380	389	382	375	389	428	402	424	441	463	479	4.914
17 anos	473	531	537	763	498	528	393	538	589	608	606	590	6.654
18 anos	367	392	397	396	374	358	407	413	424	315	292	300	4.435
19 anos	157	154	172	190	154	154	181	175	164	110	118	133	1.862
20 anos	84	99	88	82	76	73	69	75	53	41	54	76	870
21 anos	33	25	45	43	29	28	29	7	27	13	12	34	325
Nada Consta	19	22	26	23	27	24	22	19	23	35	26	20	286
Total	1.709	1.857	1.928	1.949	1.787	1.809	2.066	1.943	2.034	2.039	2.016	1.958	23.095

Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, Fortaleza ano 2010 e 2011.

condensa os dados e traça o perfil dos socioeducandos, sendo encaminhado posteriormente para o Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS). É válido ressaltar que os dados são coletados com base nos adolescentes em situação de cumprimento e descumprimento MSE/LA.

Sexo Feminino e Idade – Ano 2010 e 2011

Tabela 03: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, do sexo feminino, por idade, ano 2010.

IDADE	F E M I N I N O / I D A D E - A N O 2 0 1 0												
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
12 anos	1	3	3	1	1	2	2	2	1	1	0	1	18
13 anos	2	4	4	7	4	5	5	4	3	20	9	6	73
14 anos	14	18	16	19	12	16	19	19	14	27	15	18	207
15 anos	13	16	18	17	18	25	29	20	13	33	20	23	245
16 anos	32	32	39	30	35	31	31	37	35	50	35	33	420
17 anos	46	44	44	44	45	49	52	39	39	60	46	47	555
18 anos	26	25	24	26	34	32	32	41	30	54	34	31	389
19 anos	8	9	9	8	6	5	5	6	4	24	7	9	100
20 anos	5	7	7	6	6	8	6	9	5	24	3	3	89
21 anos	2	2	2	1	1	2	2	2	0	21	0	0	35
Nada Consta	6	0	2	0	1	1	0	0	0	0	1	2	13
Total	155	160	168	159	163	176	183	179	144	161	170	173	1.991

Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, Fortaleza ano 2010 e 2011.

Tabela 04: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, do sexo feminino, por idade, ano 2011.

IDADE	F E M I N I N O - A N O 2 0 1 1												
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	TOTAL
12 anos	0	0	14	15	2	14	13	13	13	1	1	14	100
13 anos	8	8	23	19	10	24	20	19	19	10	10	25	195
14 anos	17	20	35	37	24	41	51	44	42	87	88	54	540
15 anos	20	26	41	45	32	46	47	50	56	47	52	61	523
16 anos	40	41	57	62	55	72	72	71	68	67	69	83	757
17 anos	51	61	77	75	54	76	83	80	78	76	77	91	879
18 anos	38	30	52	57	33	45	55	59	61	35	35	45	545
19 anos	16	19	38	37	10	31	41	33	42	17	16	28	328
20 anos	2	8	25	22	6	23	23	25	25	3	4	24	190
21 anos	0	1	21	21	0	22	21	2	24	0	0	22	134
Nada Consta	1	5	2	3	3	4	4	3	2	4	2	2	35
Total	193	219	220	228	229	233	265	255	265	300	303	284	2.994

Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

A forte incidência na idade de 18 anos está, ao nosso ver, intimamente relacionada à crise do mundo do trabalho, à falta de emprego e renda e de oportunidades educacionais, sobretudo no ensino médio, cujo acesso é ainda um problema grave a ser resolvido a contento na cidade, fruto do desmonte das políticas pública. Como observa Volpi (2006, p. 55), “aqueles mais afetados pelo desemprego e marginalizados do sistema educacional são os que

sofrem maior risco de serem vítimas da violência arbitrária da polícia, bem como da criminalidade comum”.

Não obstante, a realidade que os cerca ultrapassa a adolescência e avança para a idade adulta. Ao observamos a faixa etária de 18 a 21 anos, registra-se um aumento do número de adolescentes na medida. Em dezembro de 2010, eram 557 e em 2011 contabilizavam-se 684, fato revelador de que, apesar da permanência e do acompanhamento, esses jovens podem fazer parte da população carcerária que aumenta, como se demonstra: “Em 1995, a proporção era de 95 presos para cada 100 mil habitantes. Hoje, esse número aumentou e chega a 227 presos para cada 100 mil habitantes.” (ARCARY, 2011, p. 57).

A população carcerária no País em novembro de 2000 era de 232.755 presos, incluídos os que estavam no sistema prisional e na polícia, como delegacias e cadeias públicas. Em dezembro de 2010, totalizavam 496.251 presos e só o Estado do Ceará somava 15.201 presos, sendo a 8ª população carcerária do País⁸².

Há, portanto, um crescente envolvimento dos adolescentes com o crime na cidade de Fortaleza, revelado no crescimento de atendimento de adolescentes do sexo masculino na MSE/LAM: em 2010, chega a 5.191 com 17 anos de idade e 555 do sexo feminino também na mesma idade (a faixa etária de maior índice de infrações de ambos os sexos). No ano de 2011, observa-se um ritmo crescente nas diferentes faixas etárias de ambos os sexos, sendo 6.654 socioeducandos e 879 socioeducandas.

Ao tratar da violência no País, Soares (2004) destaca corretamente que “[...] jovens pobres e negros, do sexo masculino, entre 15 e 24 anos, que têm pago com a vida o preço de nossa insensatez coletiva. O problema alcançou um ponto tão grave que já há um déficit de jovens do sexo masculino na estrutura demográfica brasileira [...]” (P. 130). Este fenômeno é expresso com toda a sua força em Fortaleza.

Waiselfisz (2012), estudando sobre os homicídios no País, revelou que a violência homicida vitima em grande parte pessoas pertencentes ao sexo masculino, uma realidade presente em todos os estados brasileiros. Do total de 49.932 homicídios registrados pelo Subsistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, no ano de 2010, cerca de 91,4% desses, ou seja, 45.617, pertenciam ao sexo masculino, e apenas 4.273 ao feminino (8,6%), configurando-se em “homicídio de gênero”.

⁸²Os dados foram coletados no portal do Ministério da Justiça e estão disponíveis em: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={D574E9CE-3C7D-437A-A5B6-22166AD2E896}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7BC37B2AE9-4C68-4006-8B16-24D28407509C%7D%3B&UIPa_rtUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>. Acesso em: 4 nov. 2012.

O autor ainda destaca a diferente taxa de crescimento do ritmo de homicídios entre a população jovem (15 a 24 anos de idade) e a não jovem (zero a 14 anos) e acima de 25 anos de idade), referenciando o fato como vitimação juvenil. Em 1980, a população jovem registra taxa de homicídio de 17,2 (em 100 mil jovens), e em 2010 apresenta taxa de 52,4, um crescimento de 204% no decorrer das três décadas. Já no mesmo período, a população não jovem registra uma pequena evolução nas taxas, de 10,2 (em 1980) para 20,5 homicídios em 100 mil (em 2010), aumento 100%. (WAILSEFISZ, 2012).

Tabela 05: Taxas de Homicídio Jovem, Não-Jovem e Vitimização Juvenil (%) por Homicídio. Brasil, 2000/2010*

INDICADOR	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Taxa Jovem	51,35	52,39	54,77	55,53	51,7	48,6	48,12	49,49	52,89	53,75	52,35
Taxa Não Jovem	20,23	21,64	21,85	22,15	20,8	20,1	20,82	19,63	20,51	21,14	20,45
Vitimização Juvenil (%)	150,2	142,2	150,7	150,7	148,4	141,7	131,1	152,1	157,8	154,3	156,0

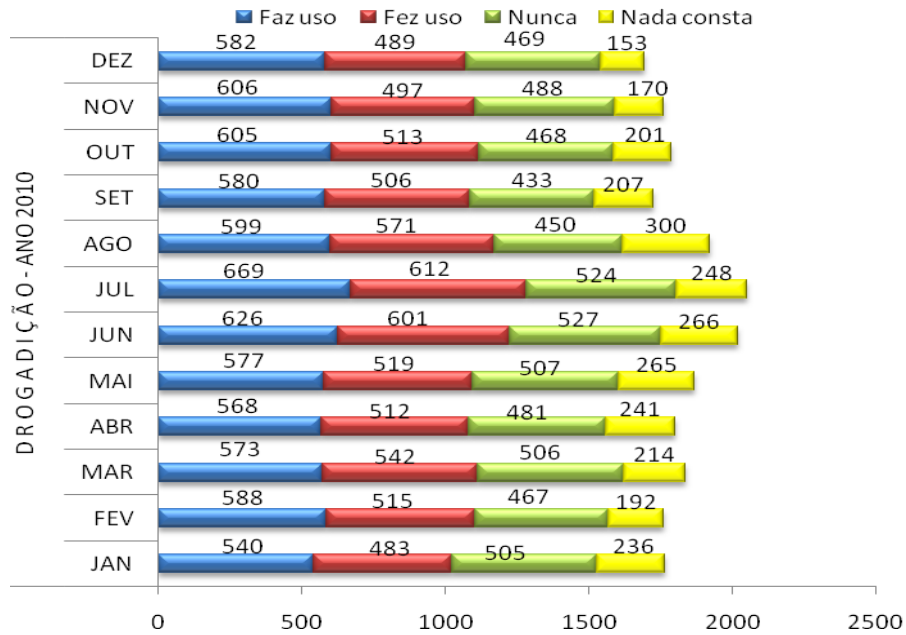
Fonte: Wailsefisz, 2012.

A prática do envolvimento com atos infracionais situa a vida dos adolescentes em intensa dinâmica de riscos, transformando-os facilmente em alvos da violência, seja do crime organizado, seja da repressão policial. Os socioeducandos acompanhados pela liberdade assistida municipalizada em Fortaleza expressam bem a estatística da vitimação juvenil, sendo registrados 41 óbitos em 2010, com 100% das causas de morte ocasionadas por arma de fogo. Em 2011, dos 46 óbitos, cerca de 93% também foram ocasionados por arma de fogo e cerca de 4% por arma branca.

Concordamos com Volpi (2006) que somente “[...] com os direitos à convivência familiar e comunitária, à saúde, à educação, à cultura, esporte e lazer, e demais direitos universalizados, será possível diminuir significativamente a prática de atos infracionais cometidos por adolescentes.” (P. 42).

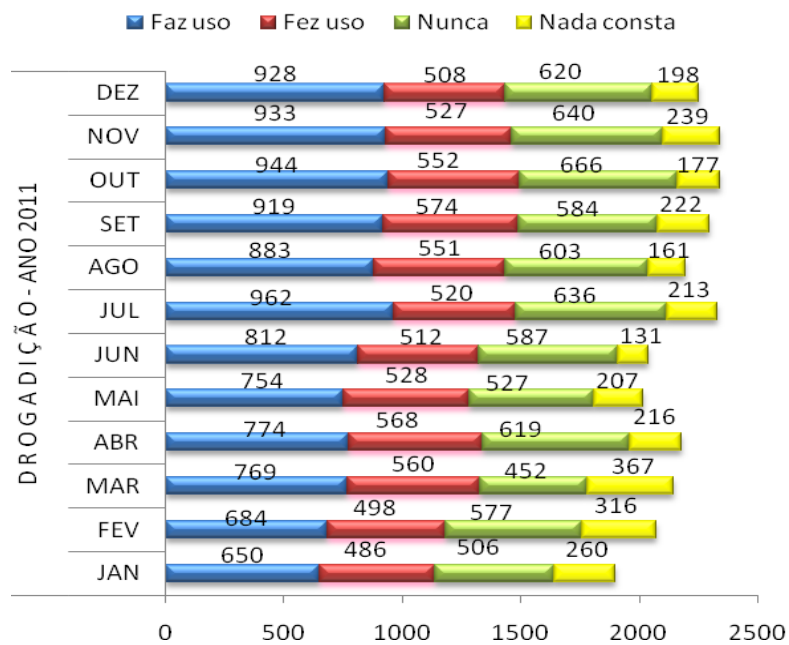
Outro fator a ser destacado é o uso de substância psicoativa, comprometendo assim a saúde dos adolescentes:

Gráfico 01: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, uso de substância psicoativa, ano 2010.



Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

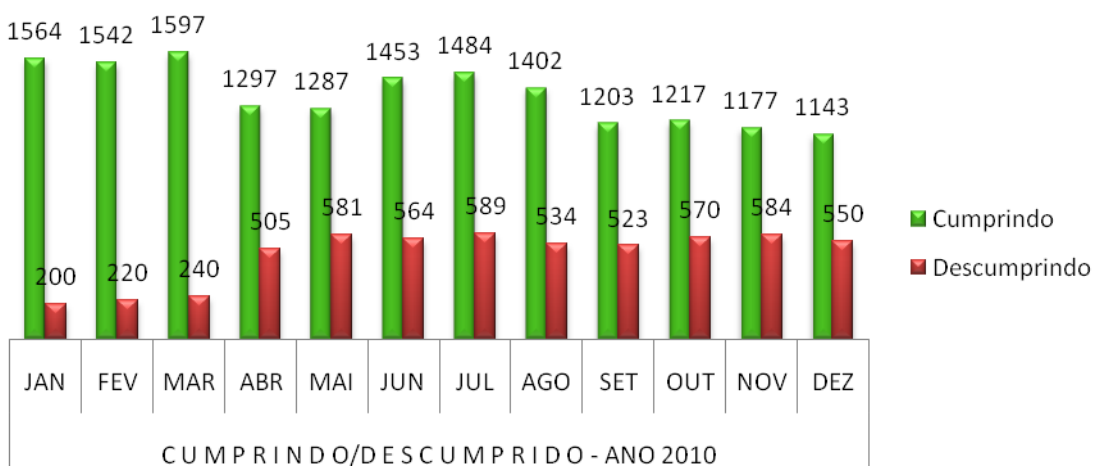
Gráfico 02: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, uso de substância psicoativa, ano 2011.



Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

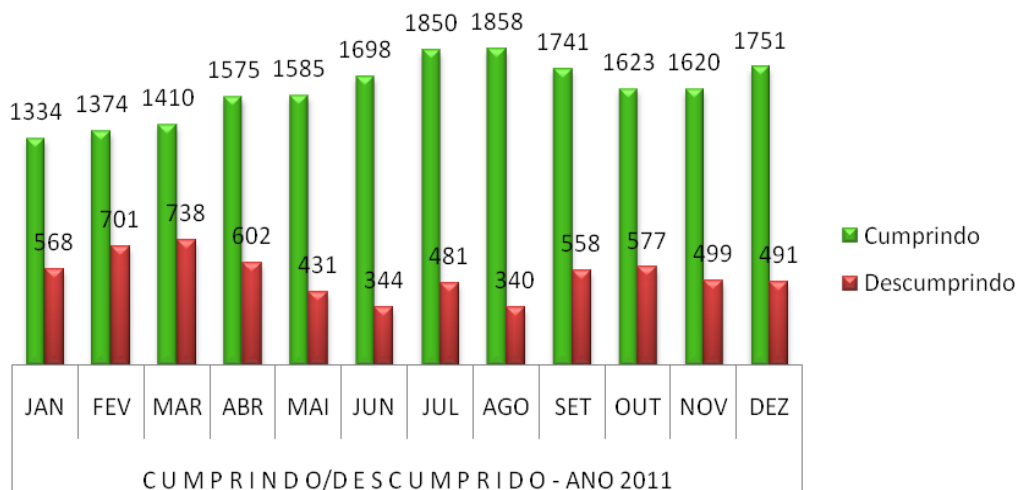
O alto índice de consumo de drogas também é observado, no processo de escuta, como forte contribuinte para o não cumprimento das condicionalidades da medida socioeducativa. Em outubro de 2012, a situação alarmante de adolescentes encaminhados para o acompanhamento na medida socioeducativa, e que estavam em situação de descumprimento, era de 60%, conforme entrevista do atual coordenador do programa, concedida a jornal de grande circulação, de Fortaleza.

Gráfico 03: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, situação na medida, ano 2010.



Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

Gráfico 04: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, situação na medida, ano 2011.



Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

5.4.1 A escolaridade do socioeducando: dívida acumulada

A realidade dos adolescentes e jovens assistidos pela liberdade assistida do Município de Fortaleza revela sua baixa escolaridade. Nos anos de 2010 e 2011, mais da metade desses interromperam seu processo de escolarização ainda nas primeiras séries, tornando-se “analfabetos funcionais” e apenas 635 adolescentes estavam regularmente matriculados em rede de ensino, contra 1.058 que não estavam estudando (2010). Em 2012, 1.047 matriculados e 1.195 sem matrícula escolar. A realidade local reflete a dificuldade vivenciada pelos jovens no contexto nacional: “Entre a população de 15 a 17 anos, que deveria toda estar no ensino médio, apenas 48% estão freqüentando essa etapa, e 44% ainda não concluíram o ensino fundamental [...]” (IPEA, 2010, p. 23).

A tabela abaixo evidencia a crítica situação histórica de crianças e adolescentes fora da escola, apesar de ser registrado uma redução nos índices de 1995 a 2007, a taxa de analfabetismo ainda é considerada alta.

Tabela 06: Taxa de analfabetismo entre crianças e adolescentes no país.

ANO	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
10a ou +	14,7	13,7	13,9	12,9	12,3	11,4	10,9	10,6	10,4	10,1	9,4	9,1
15a ou +	15,5	14,6	14,7	13,8	13,3	12,4	11,8	11,6	11,2	10,9	10,2	9,9

Fonte: Séries Históricas – IBGE

No Brasil, os analfabetos somavam 13,9 milhões de pessoas com 15 anos ou mais, em 2007. O País é responsável, juntamente com Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão, por concentrar 67% dos 759 milhões de analfabetos de todo o planeta⁸³. Os referidos países compõem o Grupo E-9. Juntos, somam 3,5 bilhões de habitantes – o que equivale a mais de 50% de toda população mundial. Desses, 343 milhões estão em idade equivalente às séries iniciais. Em Fortaleza, do total de 1.898.503 pessoas acima de 15 anos, 93% são alfabetizadas e 7% analfabetas. No Nordeste, esse índice chega a 19,1% (IBGE).

De acordo com o *Relatório de Monitoramento Global Educação para Todos – Alcançar os Marginalizados*, 2010, da Unesco, há uma forte correlação ente educação e classe social, ao identificar o fato de que, no Brasil e no México, as crianças de famílias situadas no

⁸³Os dados foram revelados pelo documento sobre o *Monitoramento dos Objetivos de Educação para Todos no Brasil*⁸³, publicado em 2010 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) que analisou 128 países.

quartil mais rico obtêm escores de 25% a 30% mais altos em testes de matemática, em média, do que crianças de famílias situadas no quartil mais pobre.

O documento evidencia, ainda, a forte relação entre analfabetismo e pobreza, e destaca:

É nos países e nos lares mais pobres que se encontra maior incidência de analfabetismo. Entre alguns segmentos étnico-raciais e populações que vivem em determinadas localidades, há mais analfabetos pois esses são mais frequentemente excluídos da educação formal e dos programas de alfabetização. (UNESCO, 2010, p. 08).

O Censo Escolar 2010 registrou 51,5 milhões de estudantes matriculados na educação básica pública e privada no País, o que corresponde a creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, educação profissional, especial e de jovens e adultos. Vale destacar que, do montante matriculado, 43,9 milhões dos estudantes estavam inseridos em rede pública de ensino, o que totaliza 85,4%, e apenas 7,5 milhões (14,6%) estão em rede privada⁸⁴.

Costa (1994) afirma que “A educação das classes populares, na ótica da política pública, é vista predominantemente sob o aspecto restrito de ensino escolar [...]” (P. 28). Ademais, a educação, assim como as demais políticas públicas, sofreu as sequelas da restrição orçamentária com gastos sociais mínimos. Leher (2010) acentua, quanto aos recursos destinados à educação, “[...] que a expansão dos recursos foi concentrada [...] nos anos de 2006 a 2008 [...] justo o período de maior expansão econômico da década.” (P. 373).

Ao contrário do discurso dominante, onde emprega a educação como redentora das “mazelas sociais”, em que se atribui o esforço do indivíduo a sua “mobilização social”, Dayrell (2007) nos lembra que “[...] a escola, por si só, não consegue responder aos desafios da inserção social dos jovens, tendo poder limitado na superação das desigualdades sociais e nos processos de emancipação social.” (P. 1118). O autor ainda assinala que a própria escola agora está inserida como parte do problema antes considerada apta a resolver.

Como veremos nas tabelas seguintes, o número de adolescentes que cursam o ensino fundamental se destaca, totalizando 540 contra 76 no ensino médio e apenas um no ensino superior, em 2010. Em 2011, são 715 cursando o ensino fundamental e 125 no ensino médio. Essa totalidade de adolescentes e jovens são alvo de uma cultura massificada, não existindo por parte do Estado interesse concreto em elevar esse patama: “Desde o final da

⁸⁴Informação disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16179>. Acesso em: 15 jul. 2012.

década de 1980 uma forte prioridade é conferida ao ensino fundamental ‘minimalista’ e à formação profissional ‘aligeirada’.” (LEHER, 1999, p. 27).

Tabela 07: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, estudando, ano 2010.

ANO	ESTUDANDO - ANO 2010											
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
E.F. I	58	54	57	56	61	79	76	70	57	53	50	56
E.F II	441	444	467	474	473	519	515	459	323	383	384	350
Projovem	13	20	20	23	28	22	21	22	9	19	15	15
Ceja	8	9	9	6	16	10	11	15	7	23	18	17
EJA I	7	9	16	7	8	8	20	9	19	10	14	15
EJAII	16	24	22	20	7	20	20	9	40	16	14	14
EJAIII	48	48	52	55	62	75	64	51	33	34	40	36
EJA IV	29	30	30	32	34	51	34	36	10	32	37	30
EJA V	5	6	9	12	3	9	10	6	5	10	5	7
Supletivo	7	3	3	5	7	12	13	11	84	12	14	18
Ensino médio	100	92	81	86	97	102	100	91	1	63	84	76
Ensino superior	0	1	1	2	2	1	1	1	10	19	2	1
Nada consta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	732	740	767	778	798	908	885	780	697	674	677	635

Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

Tabela 08: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, não estudando, ano 2010.

ANO	NÃO ESTUDANDO - ANO 2010											
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
E.F. I	171	159	150	177	176	201	207	187	195	204	203	189
E.F II	645	656	686	630	658	678	710	690	584	658	643	639
Projovem	3	1	2	5	2	1	1	5	1	1	2	5
Ceja	1	2	7	0	1	1	0	1	19	3	3	4
EJA I	9	15	28	14	8	3	4	4	5	10	9	13
EJAII	22	14	22	14	20	23	22	14	17	25	22	19
EJAIII	23	33	33	30	37	35	37	48	33	34	28	25
EJA IV	9	13	13	13	12	19	16	9	11	10	15	14
EJA V	3	4	3	3	5	6	3	4	4	5	2	3
Supletivo	3	3	3	5	5	3	4	3	1	9	4	6
Ensino médio	39	40	39	36	43	37	38	42	32	41	29	38
Ensino médio completo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ensino Superior	5	5	7	7	6	3	4	2	3	3	4	5
Não Alfabetizado	19	16	16	17	18	17	18	21	22	22	27	25
Nada Consta	80	61	61	73	79	82	88	98	102	88	93	73
Total	1.032	1.022	1.070	1.024	1.070	1.109	1.152	1.128	1.029	1.113	1.084	1.058

Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

Tabela 09: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, estudando, ano 2011.

ANO	E S T U D A N D O - A N O 2 0 1 1											
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
E.F. I	57	68	70	72	83	60	53	92	83	48	82	47
E.F. II	359	411	418	440	429	433	494	497	441	956	547	475
Projovem	14	10	10	12	11	5	6	11	6	3	3	5
Ceja	15	16	21	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EJA I	12	12	10	12	9	11	11	8	8	10	10	8
EJAII	14	15	14	7	17	13	14	12	12	14	17	9
EJAIII	33	31	43	24	34	48	51	44	60	61	58	60
EJA IV	29	27	25	30	29	38	41	44	50	49	65	62
EJA V	8	3	4	14	15	6	8	12	7	51	49	49
Supletivo	7	10	7	33	28	39	54	34	21	24	27	23
Ensino médio	86	96	116	135	114	130	128	119	110	137	148	125
Ensino superior	0	0	0	2	3	1	2	3	0	2	0	0
Nada Consta	0	0	0	0	22	15	2	0	164	0	0	137
Total	634	699	738	771	794	799	864	876	798	834	1.003	1.047

Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

Tabela 09: Fluxo de acompanhamento do(a)s socioeducando(a)s em MSE/LAM em Fortaleza, não estudando, ano 2011.

ANO	N Ã O E S T U D A N D O - A N O 2 0 1 1											
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
E.F. I	256	264	291	292	257	279	319	281	295	268	281	241
E.F. II	756	791	828	843	724	728	847	691	842	751	747	610
Projovem	6	7	3	0	1	16	2	8	2	1	1	1
Ceja	4	6	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
EJA I	12	16	15	15	14	14	14	14	15	13	9	8
EJAII	18	17	18	14	18	9	18	17	26	23	14	9
EJAIII	27	30	40	31	21	29	30	30	31	55	26	60
EJA IV	17	24	19	12	20	16	17	11	16	14	37	62
EJA V	3	6	18	6	4	3	8	8	3	19	15	49
Supletivo	4	11	6	3	5	3	12	8	8	8	4	23
Ensino médio	41	36	42	56	43	52	61	74	55	94	50	37
Ensino médio completo	0	7	2	0	2	8	12	6	2	3	0	1
Ensino Superior	0	0	2	0	2	0	0	1	1	3	0	0
Não Alfabetizado	18	29	27	21	25	16	25	14	12	21	16	113
Nada Consta	106	132	97	110	84	70	101	145	189	152	118	101
Total	1.268	1.376	1.410	1.406	1.220	1.243	1.466	1.322	1.501	1.425	1.320	1.195

Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

Nos dois primeiros meses de 2012, a equipe de liberdade assistida realizou diagnóstico escolar em 64 escolas, sendo 24 da rede municipal, 34 da rede estadual, 05 de outras comarcas e uma da rede privada. A finalidade era atender a recomendação nº 09/2011

expedida pelo Ministério Público do Estado do Ceará que exigia o acompanhamento escolar dos socioeducandos, tendo em vista que, por muitas vezes, as equipes resumiam o acompanhamento apenas em matrícula escolar.

Na referida ação, foi registrada pela equipe a reclamação dos próprios gestores escolares quanto à inexistência de vaga para todo o público demandante, bem como citado alguns problemas da comunidade escolar, como a drogadição e a ausência familiar. O levantamento ainda revelou que, do total de socioeducandos (324), dos que estavam cumprindo a MSE/LAM 189, apenas 74 estavam inseridos em instituição de ensino e 113 estavam fora do ambiente escolar, em relação a dois nada consta). O número dos adolescentes que não estudavam e que estavam descumprindo a medida era altíssimo, pois dos 93, os que não estudavam somavam 85.

Vale lembrar que a educação está garantida pelo ECA (1990):

Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - direito de ser respeitado por seus educadores;

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;

IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;

V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência.

Parágrafo único. É direito dos pais ou responsáveis ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais.

Crianças e adolescentes na faixa entre 4 e 17 anos estão em idade escolar obrigatória, sendo dever de seus responsáveis realizar matrícula em rede de ensino. Em caso de omissão, pode-se configurar como crime de abandono intelectual, pois cabe aos pais ou responsáveis a obrigação de matricular seus filhos em rede regular de ensino, conforme está disposto no artigo 55 do ECA. A configuração do ensino público, porém é insuficiente para a demanda que o suscita.

A pobreza e, conseqüentemente, a necessidade de trabalhar para garantir a sobrevivência, exercem papel decisivo no abandono da escola quando a criança e o adolescente logram se matricular. A inserção educacional dos adolescentes é problemática, uma vez que a maioria está inserida em áreas onde o acesso a serviços básicos é limitado. Os socioeducandos, cotidianamente, enfrentam dificuldades quanto a sua reinserção na educação escolar, seja por falta de condições financeiras para manter-se apenas estudando, seja pela discriminação na comunidade escolar, seja pela precarização dos serviços prestados pela escola, especialmente a qualidade de ensino, que torna desestimulante a continuidade dos estudos.

A pobreza e a falta de acesso a serviços básicos implicam diretamente a escolarização de crianças e adolescentes: “Globalmente, chega a 1,4 bilhão o número de pessoas que sobrevivem com menos de US\$ 1,25 por dia. Para essas famílias, o custo da educação compete com as despesas necessárias para outras necessidades básicas, tais como saúde e alimentação.” (UNESCO, 2010, p. 25). O documento ainda destaca o fato de que as crianças que vivem em favelas, em áreas de conflito estão entre as mais pobres e vulneráveis, registrando-se 900 milhões de pessoas habitantes em favela, em todo o Mundo, local de grande carência educacional.

Os dados acima são reforçados pelos dados do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa)⁸⁵, que avalia o desempenho dos alunos com a idade de 15 anos, etapa de conclusão da educação básica. Temos que, nas áreas avaliadas – Leitura, Matemática e Ciências – o Brasil apresentou desempenho situado muito abaixo da média, demonstrando a necessidade de mudar, urgentemente, a qualidade do sistema educacional do País, ou seja, o ensino na rede pública. Vale observar que

A carência de boas escolas nas áreas mais pobres, os conteúdos escolares distanciados da realidade das crianças que vivem nessas áreas, a falta de perspectivas para a continuidade dos estudos levam à repetência e à evasão escolar, contribuindo significativamente para o ingresso precoce no mercado de trabalho. Inverte-se, assim, o sentido da relação entre ‘fracasso escolar’ e trabalho infanti-juvenil que prevalece na literatura” (ALVES-MAZZOTTI, 2002, p. 91).

5.4.2 A situação de trabalho e renda dos socioeducandos: nem trabalho, nem renda

Os adolescentes que cumprem medida socioeducativa em meio aberto na Capital cearense, no caso em questão, liberdade assistida, pertencem à classe trabalhadora e que sofre as significativas mudanças ocorridas no mundo do trabalho, destacando-se o desemprego estrutural que atinge mundialmente os trabalhadores e que aprofunda a miséria e a pobreza, apenando milhares de famílias que não podem oferecer aos filhos condições dignas de sobrevivência.

A reestruturação imposta pelo capital ao mundo do trabalho produz o desemprego estrutural, não oferecendo perspectivas de trabalho e renda estáveis e compensadoras para as novas gerações. Nesta conjuntura, adolescentes e jovens são forçados pela necessidade a

⁸⁵O Brasil participa do Pisa, coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que abrange os países que compõem essa organização, além da Argentina, Colômbia e Uruguai, entre outros, somando 57 países.

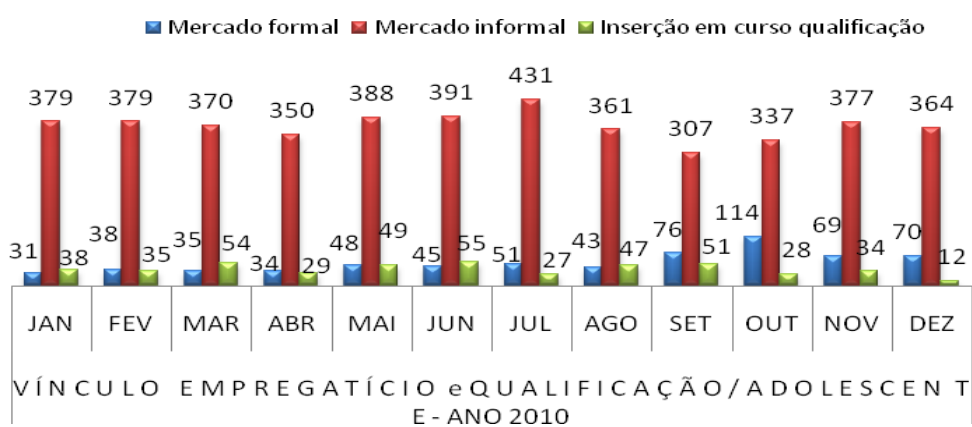
buscar a sua inserção no mercado informal de trabalho, no subemprego, ou terminam atraídos para atividades ilícitas e delituosas.

A inserção de adolescentes no mercado de trabalho é uma realidade presente nas famílias pauperizadas, estando essas à mercê do mercado de trabalho, sendo incentivada a contratação dos mais jovens como estratégia de reduzir o custo nas empresas e de trabalhadores que apontam menos resistências. Em contrapartida, o Governo injeta incentivos fiscais nas empresas que contratem indivíduos na faixa etária de 12 a 18 anos, os pequenos trabalhadores (IAMAMOTO, 2007). É uma proporção de aumento do desemprego adulto e aumento do emprego jovem.

Esse processo está dentro da lógica de contrarreforma do Estado, dos processos de flexibilização “[...] desemprego, flexibilização do trabalho e terceirização estão na base da sustentação da exploração do trabalho infantil, aliadas às políticas de ajuste, de corte dos gastos sociais, a que se somam hoje, inclusive, incentivos do Governo ao trabalho infantil.” (IBIDEM, p. 39). Conforme dados do censo demográfico de 2010, eram 4 milhões de crianças e adolescentes de 10 a 17 anos de idade ocupado⁸⁶.

Antunes (2010) acentua a ideia de que, ante a precarização estrutural do trabalho, é exigido um desmonte das leis trabalhistas, significando “[...] aumentar ainda mais os mecanismos de exploração do trabalho, destruindo os direitos sociais que foram arduamente conquistados pela classe trabalhadora desde o início da Revolução Industrial [...]” (P. 634).

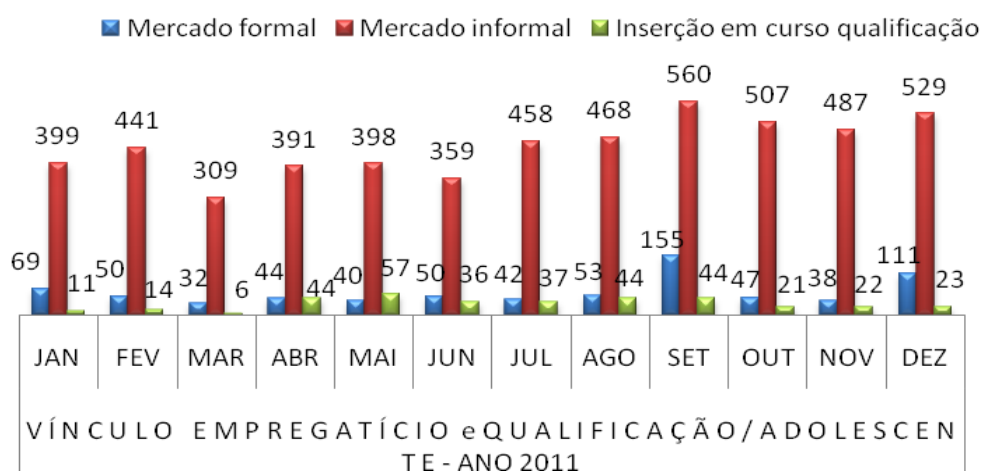
Gráfico 05: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, vínculo empregatício e qualificação, ano 2010.



Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

⁸⁶Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2155&id_pagina=1> Acesso em: 4 nov. 2012.

Gráfico 06: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, vínculo empregatício e qualificação, ano 2011.



Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

Quadro 01 – Demonstração de atividade, vínculo empregatício e situação escolar dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza.

Atividade	Vínculo empregatício	Situação escolar
1 – Auxiliar de eletricitista	informal	7º E.F. – não cursando
2 – Ajudante de caminhoneiro	informal	EJA IV – cursando
3 – Babá	informal	6º E.F. – não cursando
4 – Costureira	informal	1º E.M. – cursando
5 – Catador de resíduos sólidos	informal	1º E.M. – não cursando
6 – Doméstica intura	informal	8º E.F. – cursando
7 – Entregador	informal	7º E.F. – cursando
8 – Feirante	informal	4º E.F. – não cursando
9 – Mecânico de automóveis	informal	7º E.F. – cursando
10 – Pintor	informal	6º E.F. – não cursando

Fonte: Instrumentais da categoria de serviço social e pedagogia

Como se percebe no quadro 01, o vínculo empregatício é mantido por prestação de serviços no mercado informal e as atividades desenvolvidas são atividades simples que não exigem elevada escolaridade. São trabalhos mal remunerados e sem expectativa de ascensão social. Esta é a realidade dos socioeducandos, tanto dos que estão inseridos na escola quanto dos que interromperam seus estudos. Aliás, o quadro demonstra a difícil tarefa, para esses adolescentes, de conciliar estudo e trabalho uma vez que não estão estudando enquanto

trabalham por questões de sobrevivência, alternativa traçada por eles como forma de ultrapassar a condição socialmente dada.

Os adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa engrossam os dados estatísticos da classe trabalhadora subempregada, os “mais pobres”, em situação mais vulneráveis e aqueles que pretendem seduzí-los para as atividades e ganhos ilícitos. Vale observar que os adolescentes são continuamente bombardeados pelas propagandas comerciais da mídia que estimulam o consumo compulsivo, sempre aliando seu discurso à posse “ao prazer de viver”, “ao sucesso”, sem que detenham condições para fazê-lo.

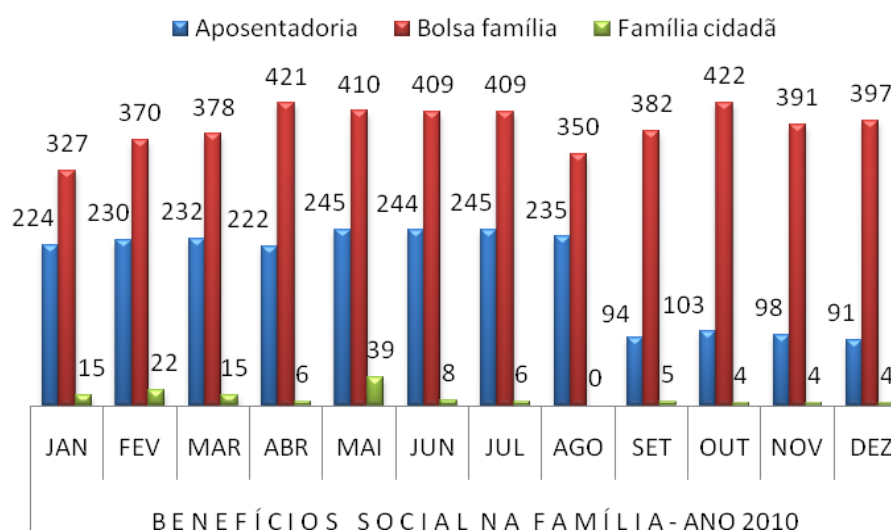
[...] a baixa qualidade de vida e a dramática restrição de possibilidades criam neles uma instabilidade psíquica, física, material e social que, associada às incertezas, dúvidas e reações de rebeldia típicas de seu momento etário-psicológico, deixa-os mais vulneráveis à interferência daqueles que tencionam aproveitar-se de seus problemas, sendo o tráfico de drogas, [...], apenas um dos componentes do constante assédio que sofrem. (CRUZ NETO; MOREIRA; SUCENA, 2001, p. 50).

De acordo com o IBGE, no ano de 2009, 43% de toda a renda nacional ficam concentrados com 10% de toda a população nacional, já os 10% mais pobres vivem com apenas 1% de toda a renda nacional. A grande concentração de renda já obteve números mais alarmantes, porém há uma paulatina mudança, registrando entre 2001 a 2009 um crescimento de 69% na renda dos 10% mais pobres e aumento de 12,5% entre os 10% mais ricos.

O aumento no incremento da renda da classe mais desfavorecida é proveniente dos programas de transferência de renda adotado como medidas assistenciais no combate à pobreza. As referidas medidas tiveram como resultado a redução de 67% do número de pobres no País, contudo a pobreza ainda vitima 16 milhões de pessoas que possuem renda de até meio salário mínimo.

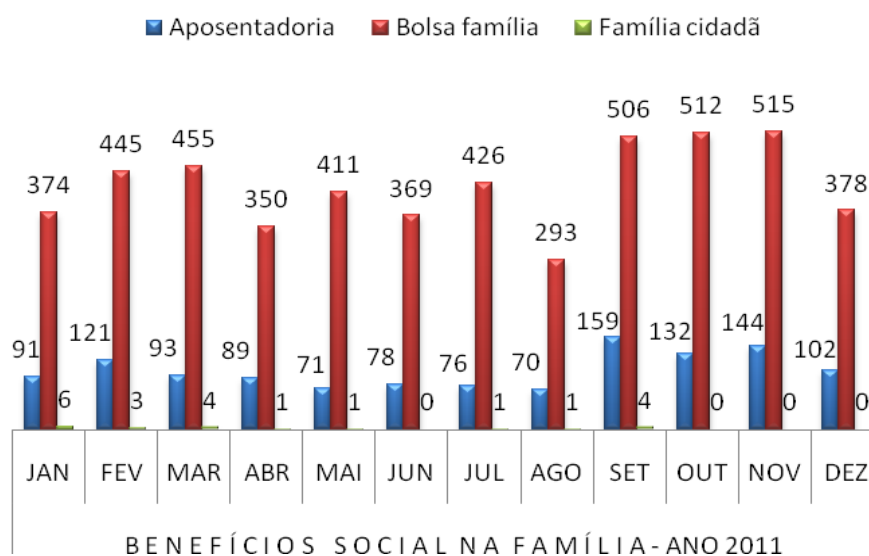
As famílias dos adolescentes e jovens acompanhados pela liberdade assistida alcançam o perfil de beneficiários de programas sociais, configurando-se em famílias que estão sofrendo as refrações das questões sociais, sendo amparadas por medidas paliativas que não resolvem a raiz do problema, porém são necessárias, dada a urgência da situação na qual se encontram.

Gráfico 07: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, núcleos familiares beneficiários de programa de transferência de renda, ano 2010.



Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

Gráfico 08: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, núcleos familiares beneficiários de programa de transferência de renda, ano 2011.



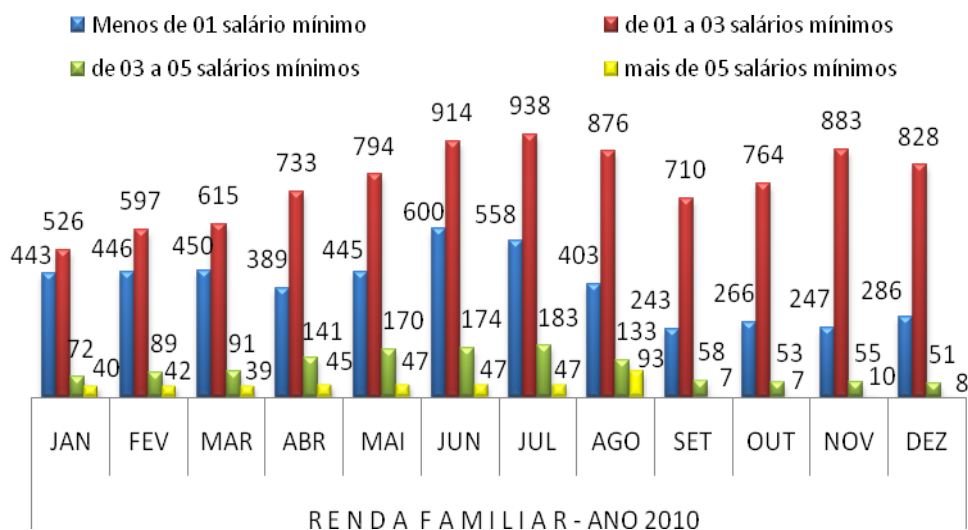
Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

A renda familiar dos socioeducandos concentra-se na faixa entre menos de um salário mínimo e entre um a três salários mínimos, ficando muitas vezes como forma de complementação de renda a inserção em atividades criminosas, como o narcotráfico:

Nesse quadro terrível, os jovens pobres, quando escapam do extermínio, são os “excluídos por excelência”, pois sequer conseguem chegar ao mercado de trabalho formal. Sua atuação em redes ilegais como o circuito do narcotráfico, do crime

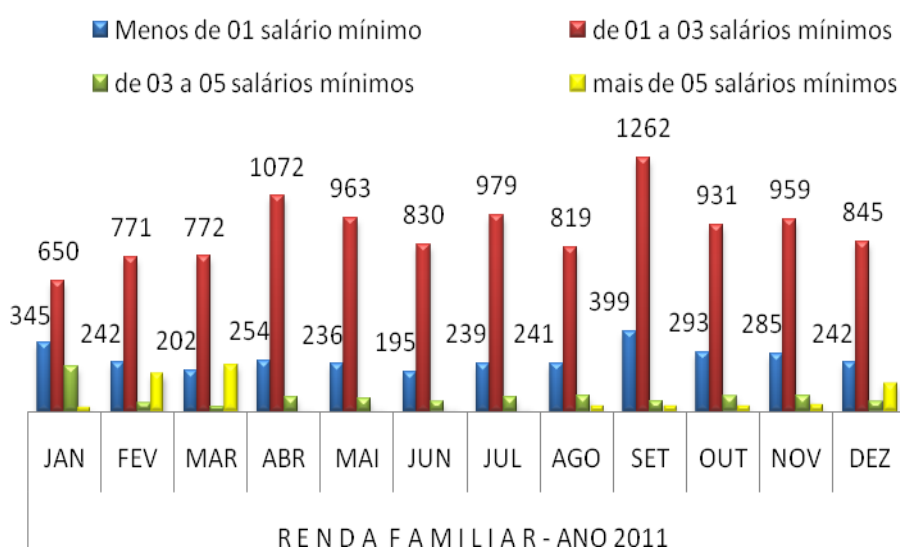
organizado, dos seqüestros, entre outros, vem sendo tecida como única forma de sobrevivência, e se prolifera, cada vez mais, como prática de trabalho, à medida que aumenta a apartação social. (COIMBRA; NASCIMENTO, 2003, p. 28)

Gráfico 09: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, renda familiar, ano 2010.



Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

Gráfico 10: Fluxo de acompanhamento dos socioeducandos em MSE/LAM em Fortaleza, renda familiar, ano 2011.



Fonte: Quali-quantitativo do Programa Se Garanta, ano 2010 e 2011.

Ultrapassar a situação de pobreza e de miséria é muitas vezes desejo do adolescente, que a transporta para o futuro como um impulso de transformar sua atual condição socioeconômica. O quadro seguinte relata a perspectiva de vida e os planos para o futuro dos adolescentes, estando vivos o anseio, o desejo de trabalhar, como uma tentativa de mudança. Aqui a solução por ora encontrada é individualizada, não sendo perceptível aos olhos desses a necessidade de uma transformação maior.

Quadro 02 – Perspectiva de vida e planos para o futuro dos socioeducandos em medida socioeducativa de liberdade assistida (MSE/LAM) em Fortaleza

Perspectiva de vida e planos para o futuro
1 – Apenas trabalhar.
2 – Deseja ocupar o tempo o máximo possível.
3 – Pensa em trabalhar e ganhar bem muito dinheiro.
4 – Trabalhar e ter dinheiro.
5 – Tornar-se um profissional
6 – Ser um engenheiro civil
7 – Trabalhar para comprar uma moto
8 – Ser empresário
9 – Estudar, trabalhar para ter um bom emprego
10 – Ser veterinária
11 – Pensa em voltar a estudar e ser jogador de futebol
12 – Ter um emprego melhor e morar sozinho
13 – Almeja trabalhar com costura, possuir uma casa e um bom estudo
14 – Pensa em se alistar no exército
15 – Deseja trabalhar e cursar faculdade

Fonte: Instrumentais da categoria de serviço social e pedagogia

Para Barros, Henriques e Mendonça (2000), a desigualdade presente no País não é em decorrência de sua pobreza e sim de “[...] um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo.” (P. 141).

O que se tem é um problema de ordem estrutural. O sistema capitalista em sua fase neoliberal explora o trabalhador e reduz os direitos sociais conquistados, justifica ideologicamente o desemprego como incapacidade unicamente do indivíduo, a pobreza, a fome, a miséria e as demais refrações da questão social. Ao indivíduo, cabe a venda da sua força de trabalho para os proprietários dos meios de produção para conseguir transformar sua força em meio de sobrevivência. “Assim, a obtenção dos meios de vida depende de um conjunto de mediações que são sociais, passando pelo intercâmbio de mercadorias, cujo controle é inteiramente alheio aos indivíduos produtores.” (IAMAMOTO, 2007, p. 159).

Como há a redução dos postos de trabalho e, conseqüentemente, uma grande população sobrando, a qual é condenada pela sociedade por sua ociosidade socialmente forçada, crescem a massa de desempregados, os trabalhos precarizados, o pauperismo e os segmentos dependentes da população economicamente ativa. Nesse quadro, o indivíduo é midiaticamente bombardeado por desejos de consumo, sendo induzido à necessidade de gastar bens e serviços, ao mesmo tempo em que lhe é negada a possibilidade de aquisição dos produtos pela falta de oportunidade de trabalho e renda estáveis e também legais, ficando os adolescentes vulneráveis à sedução dos que lidam com ações delituosas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

“A ‘questão social’ sofre um processo de criminalização com a violência que vem de cima e corrói a sociabilidade, extermina a infância e a juventude dos filhos de trabalhadores e fragiliza suas famílias.”

(Marilda Villela Iamamoto)

Como disposto no corpo deste trabalho, a problemática que circunda a assistência a criança e o adolescente tem profundas raízes históricas. Nosso esforço foi destacar este processo histórico de omissão do Poder Público quanto à difícil tarefa de garantir à classe trabalhadora seus direitos fundamentais.

Identificamos no período colonial a inexistência de uma política pública voltada aos abandonados e miseráveis, ficando à mercê das obras de caridade promovidas pela santa casa de misericórdia. Evidenciou-se que as crianças eram abandonadas pelos responsáveis não só em vida, mas também em morte, configurando assim a roda dos expostos como o único dispositivo identificado como forma de assistência à época.

No período colonial, a educação não estava aliada à formação para o trabalho em decorrência da estrutura da sociedade e do modelo econômico agrário-exportador, que não priorizavam a formação escolar, haja vista que a execução do trabalho não exigia conhecimento escolar ou formação profissional específica, já que a agricultura então era um trabalho manual simples.

A vinda dos jesuítas trouxe as primeiras iniciativas no campo educacional, contudo, com um intenso objetivo de reproduzir a ideologia da classe dominante. À época, as crianças que compunham a classe proletária, ou seja, filhos de escravas nascidos e crianças indígenas, estavam à mercê do processo “civilizatório”. Essas eram aculturadas por meio dos ensinamentos religiosos e aquelas ficavam sob o jugo dos seus senhores, mesmo após a criação da Lei do Ventre Livre por não ter instituição que as acolhesse. Como a problemática das crianças abandonadas se avolumava nas cidades, fez-se necessária a criação de mecanismos para seu acolhimento, como foi a roda dos expostos.

O acolhimento realizado por essa instituição não conseguia absorver toda a demanda, além de ter sido considerada uma ação tardia e insuficiente para atender quem dela precisasse. Após o período de criação com as amas de leite, os expostos retornavam na mesma

condição tornando-se novamente crianças e então adolescentes deserdados da sociedade, restando dessa forma converter a mão de obra ociosa em trabalho. No caso das meninas, elas eram destinadas ao mundo doméstico e os meninos dirigidos ao exercício de um ofício ou ocupação, tentativas para coibir a denominada delinquência.

Como tentativa de dar uma nova resposta à questão, a caridade cedeu lugar para a filantropia com o discurso da necessidade da “participação de todos”, bem como o incentivo a ações no campo do voluntariado, uma forma do Estado eximir-se de sua obrigação. As expectativas, no entanto, não corresponderam aos resultados e a filantropia logo deu espaço para a política de controle e contenção social.

Dada a incapacidade da Igreja de resolver o problema das crianças pobres, pois a quantidade desses crescia em um ritmo acelerado, ameaçando a propriedade privada, o Estado, no final do século XIX assumiu a questão com a criação de instituições voltadas para a infância, de sorte que a educação passou a ser focada com base na profissionalização e na moral.

O cenário vivenciado era a Revolução Francesa, cujo lema estava voltado para uma educação que favorecesse o progresso e a civilização, porém a classe trabalhadora absorveu os mínimos da educação por sofrer um processo de educação reduzida e profissionalização aligeirada.

No âmbito jurídico, a instituição do Código de Menor de 1927 tentava regulamentar o “menor”, contudo o objetivo era enquadrar a pobreza, condenando crianças e adolescentes pela sua condição econômica. A lei foi fruto de demanda nacional e internacional como forma de o Estado assumir a proteção e a elaboração de políticas na área da assistência social. A defesa e o combate à mendicância estiveram fortemente apoiados no lema da preparação para o trabalho.

O Brasil estava vivenciando o período de industrialização de produção de bens de consumo, em substituição à comercialização do café, momento em que o trabalhador passou a ser treinado para a submissão às fábricas. O quadro industrial suscitava um apoio institucional para a formação profissionalizante, como a criação de instituições que compunham o “Sistema S”, a exemplo o Senai, Senac, Sesi, dentre outros.

A “delinquência”, neste período, passou a ser combatida duramente, sendo registrada a criação do Serviço de Assistência ao Menor, primeira forma de assistência social organizada nacionalmente voltada para o público infantojuvenil em conflito com a lei. A

instituição foi um insucesso pelo grande número de fugas, desvios de verbas, denúncias de maus-tratos. A prática de delitos pelo segmento em questão era visualizada, conforme ainda o é hoje, como ação individualizada e de escolha do próprio indivíduo, tendo como “solução” o confinamento em instituições e o tratamento desumano, como foi o caso do SAM e posteriormente das Febem’s.

Na atualidade, adolescentes e jovens sofrem confinamento em instituições que não oferecem as condições mínimas exigidas por lei. Dos treze centros educacionais pesquisados no Estado do Ceará, em 2011, seis unidades funcionavam com o dobro da capacidade. O fato impacta diretamente na vida dos internos, trazendo acentuadas consequências quanto à integridade física, psicológica e ao seu processo de desenvolvimento, consoante está afirmado no diagnóstico realizado pelo Fórum DCA.

Com a Declaração dos Direitos Humanos, houve a formalização internacional do reconhecimento dos direitos inerentes ao homem e, em 1950, foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos da Criança, marco regulatório que dá início à discussão de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Enquanto isso, no contexto internacional, o trato ao segmento infantojuvenil experimentava avanços, e, no Brasil, se recuava no trato da questão. A década de 1960 é marcada pela criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, absorvendo o patrimônio do antigo SAM e com resultados similares a esse. Na década seguinte, é instituído o Novo Código de Menores, inaugurando a doutrina da situação irregular.

Foi nos anos 1980 que a população promoveu encontros para traçar opções de atendimento a crianças e adolescentes, surgindo posteriormente o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, em 1986. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, fruto também de intensa mobilização social, é realizada no ano seguinte a Convenção sobre o Direito da Criança e do Adolescente e, em 1990, é sancionado o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Dessa forma, a doutrina da situação irregular apregoada no período do Código de Menores (1927) e reafirmada com o Novo Código de Menores (1979) dá lugar à doutrina de proteção integral, tendo como ponto de partida as normatizações internacionais, a promulgação da Constituição Federal (1988) e, principalmente, a mobilização da sociedade civil brasileira. A Carta Magna também inaugurou o sistema de seguridade social, cujo tripé é composto pela previdência social, saúde e assistência social.

A proteção integral rege as normatizações vigentes, trazendo avanços quanto ao trato legal dispensado ao segmento infantojuvenil, agora sendo sujeito de direitos. O que está garantido na lei, contudo, não se configura como realidade no Brasil.

Apesar dos referidos avanços na legislação, a crise do capital e a contrarreforma do Estado trouxeram severos reflexos para as políticas públicas, e conseqüentemente, fragilizaram a efetivação dos direitos da classe trabalhadora. Assim, foram pensadas novas maneiras de administrar o trabalho e organizar a produção por meio de investimentos tecnológicos, flexibilização dos mercados, produtos, padrões de consumo e, sobretudo, dos direitos trabalhistas, tudo com vistas a obter lucro e evitar todo desperdício para os donos do capital. É óbvio que, nessas condições, houve o crescimento do trabalho precarizado, bem como do exército industrial de reserva e do pauperismo.

Em razão das mudanças destacadas no processo produtivo, passou-se a exigir um ajuste estrutural do papel do Estado, sendo encaminhado pela burguesia um conjunto de medidas de cunho neoliberal, passando esse a governar para a classe dominante, o que implicou danos às políticas públicas.

Com a lógica descentralizadora instaurada com o neoliberalismo, os serviços à população são repassados para o setor privado, ficando a classe dominada entregue à própria sorte, considerando que essa é que mais sofre as mudanças propostas pelo sistema econômico.

Apesar de todo o esforço advindo com as lutas populares e com a proteção integral, a realidade de crianças, adolescentes e jovens é de extremo abandono. É certo informar que as políticas públicas são focalizadoras e trabalham na lógica do indivíduo por si só ultrapassar sua condição “marginalizadora”. A não superação da sua situação vivenciada não mais cabe à sociedade, ao Estado e sim à própria vontade de superar as condições sociais e econômicas dadas e, quando não a conseguem, são considerados preguiçosos e inúteis ao sistema.

Os adolescentes em conflito com a lei, acompanhados pelas equipes de liberdade assistida municipalizada em Fortaleza, refletem condições precárias de sobrevivência. Ultrapassam a linha da legalidade com a prática de atos infracionais e se apresentam como classe social desprovida de condições ao seu estado de pleno desenvolvimento, conforme está garantido legalmente no ECA.

Filhos e filhas da pobreza, já se apresentam com uma série de violações legais ao residirem em locais que não propiciem o desenvolvimento do ser humano na sociedade. Os

problemas vão desde a condições precárias de moradia, falta de saneamento, ausência de uma política pública efetiva no âmbito da educação, saúde, lazer, cultura, dentre outras que propiciem condições dignas.

O alto índice de descumprimento dos adolescentes e jovens na medida socioeducativa evidencia o quão distante essa política pública está de assistir os novos “deserdados”. Por vezes, apenas quando esses engajam em uma medida socioeducativa no máximo, são efetivados alguns direitos mínimos e de simples resolução, como documentação básica, a exemplo da certidão de nascimento; encaminhamento para o sistema de saúde e efetivação de matrícula em escola na rede pública de ensino.

Como no passado, a educação e o trabalho são alvos na política de assistência como forma de “moldar” corpos dóceis para executar os serviços, assim como era pensada na lógica eugênica de transformar crianças em cidadãos úteis para a sociedade por meio da educação.

Não diferente quanto à assistência apregoada no passado, a política pública vigente deixa deserdados, sorrateiramente culpabiliza família e indivíduos por atitudes tomadas que fogem à ordem da sociedade vigente. De uma forma ou de outra, sendo essas condenatórias ou não, adolescentes e jovens permanecem na estreita decisão de ir para o “campo de guerra”, enfrentando os desafios colocados e as opções possíveis de mudança de paradigma e a “escolha” acaba sendo inimiga e também os vitima.

Conferir a “escolha” dos adolescentes em engajar-se na “carreira do crime” como um erro por si só é tentar encontrar uma razão minimalista para a questão e, ao mesmo tempo, ter uma visão condenatória, sem assim verificar as possibilidades que os cercam, ou melhor, a falta delas.

De outra forma, oferecer uma formação básica, rápida e aligeirada em cursos profissionalizantes ou em capacitações para o mercado de trabalho não é opção resolutiva do problema, pois a lógica do sistema capitalista não absorve toda essa demanda, formando o exército industrial de reserva.

Outrossim, quando a mão de obra é absorvida, passa a ser utilizada como estratégia para reduzir encargos e tributos das empresas. Enxuga-se a folha de pagamento por meio de menores soldos, não há pagamento de rescisão de contrato, além de configurar-se em instrumento dócil e de pequena resistência na execução das tarefas no trabalho.

Adolescentes e jovens da classe trabalhadora tornam-se os “novos escravos” da sociedade, avolumando filas de miseráveis e desvalidos do século XXI. Outrossim, tornam-se visíveis apenas quando da prática de atos infracionais, ressaltando-se apenas o fato esquecendo-se de todo o complexo que envolve o indivíduo e a realidade que o cerca.

Além das políticas existentes serem ínfimas e com pequeno impacto na vida desses adolescentes, como indivíduos que compõem a sociedade, não se possibilitam que esses ultrapassem a própria condição de “transgressores da lei” por vê-los como sujeitos incapazes de construir sua própria história de autonomia e de superação.

É certo também considerar que não há plena inocência, como não há plena culpa. Há de se considerar que seus atos podem causar consequências para a sociedade, ao passo que não são unicamente culpados pelo cenário crescente da violência que assola o País, pois corresponde a uma reação da ação (ou não ação) do Poder Público.

Cabe questionarmos quanto à omissão dos municípios, estados e Federação ante a desassistência e o histórico desamparo às crianças e aos adolescentes pobres e a persistência do Poder Público em ações focalizadas como uma “tentativa” frustrada de solucionar problemas. No sistema econômico vigente, a legalização dos direitos sociais não significa o usufruto desses, os interesses entre as classes antagônicas divergem e expropriam a grande massa proletária em favor da minoria burguesa.

Como profissional responsável pelo acompanhamento socioeducativo de adolescentes e jovens em conflito com a lei inseridos na medida socioeducativa de liberdade assistida, executada pelo Poder Municipal de Fortaleza, questionávamos sobre a crescente prática de atos infracionais, principalmente no caso do descumprimento e da reincidência, bem como da longa permanência do público na medida, o que demonstra um mínimo alcance da política ante as reais necessidades desse segmento. A problemática nos fez traçar um caminho investigativo como forma de compreender o quadro ora apresentando.

Após desvelar todo o percurso da (des)assistência infantojuvenil apresentado, vemos que a situação está imbricada com a história do País e com o sistema econômico vigente, não sendo, portanto, um problema de fácil solução. Colocar nas mãos dos adolescentes e de suas famílias resultados ansiados pela sociedade configura-se como um jogo de irresponsabilidade do Estado a irresoluções por ele mesmo dadas, haja vista que não é possível o indivíduo por si só mudar sua realidade, de sua família e de sua comunidade.

Na prática interventiva, ocupando o cargo de assistente social, deparamos a dura realidade dos filhos e filhas da classe trabalhadora, destituídos de renda, educação, saúde, lazer e dignidade impossibilitando-os por vezes de ter êxito na medida socioeducativa, exigindo desses o cumprimento de regras, porém com poucos recursos e meios de concretização de direitos.

Com o que fora exposto, pretendemos contribuir com reflexões acerca da questão dos adolescentes e jovens em conflito com a lei, bem como revelar o árduo caminho e o cotidiano desses. O cerne da problemática está para além do indivíduo como ser isolado, pois se encontra na acirrada disputa entre os interesses antagônicos das classes sociais que compõem a lógica do sistema capitalista vigente, despropriando de direitos a massa proletária em virtude do acúmulo de riquezas para um pequeno grupo.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Helena Wendel. **Considerações sobre a tematização social da juventude no Brasil**. In: Revista Brasileira de Educação. São Paulo: USP, 1997, Quadrimestral. Conteúdo: Mai/Jun/Jul/Ago 1997 N° 5 Set/Out/Nov/Dez 1997 N° 6. Disponível em: <<http://educa.fcc.org.br/pdf/rbedu/n05-06/n05-06a04.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2011.

ALVES, Giovanni. **O novo (e precário) mundo do trabalho: reestruturação produtiva e crise do sindicalismo**. São Paulo: Bomtempo, 2000.

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. Repensando algumas questões sobre o trabalho infanto-juvenil. In: **Revista brasileira de educação**, nº 19, p. 8-98, jan/fev/mar/abr. 2002.

ANTUNES, Ricardo. A crise, o desemprego e alguns desafios atuais. In: **Serviço social e sociedade**. São Paulo, nº. 104, p. 632-636, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n104/03.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

_____. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 13ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____; SILVA, Maria Aparecida Moraes (Orgs.). **O avesso do trabalho**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

ARCARY, Valério. **Um reformismo quase sem reformas: uma crítica marxista do governo Lula em defesa da revolução brasileira**. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2011.

AURÉLIO. **Dicionário da língua portuguesa**. 5. ed. Versão 7.0: Positivo, 2010. 1 CD-ROM.

AZEVEDO, Gislane Campos. **Os juízes de órfãos e a institucionalização do trabalho infantil no século XIX**. São Paulo: PUC, 1995. Disponível em: <<http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao27/materia01>> Acesso em: 24 out. 2010.

BARROS, Ricardo de Paes; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA. **desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável**. RBCS Vol. 15 no 42 fevereiro/2000.

BATISTA, Paulo Nogueira. **O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Caderno Dívida Externa, nº 6. São Paulo: Pedex, 1994.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda dos direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BETTO, Frei. O governo Lula. **O Globo**, Rio de Janeiro 18 dezembro 2010. Política. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&vie=article&id=6634&catid=159&Itemid=75>. Acesso em: 12 fev. 2011.

BRASIL. **Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase)**. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cciv/l1_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm>. Acesso em: 24 fev. 2012.

_____. **Norma operacional básica NOB/Suas.** Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social, Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005.

_____. **Política nacional de assistência social** – Pnas/2004, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução nº 145, 15 de outubro de 2004.

_____. **Medida provisória nº 1.591, de 9 de Outubro de 1997.** Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção do Laboratório Nacional de Luz Síncrotron e da Fundação Roquette Pinto e a absorção de atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 10 out 1997; Seção 1: 22835.

_____. Presidência da República. **Lei orgânica de assistência social.** Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 05 mai. 2012.

_____. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.** Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 14 mai 2011.

_____. Constituição (1988). **Constituição da república federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988, atualizada até a Emenda Constitucional nº 70, de 29 de março de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivi_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 13 mai. 2012.

_____. **Institui o código de menores (novo código de menores).** Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697impressao.htm>. Acesso em: 12 mai. 2011.

_____. **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.** Lei nº 4512, de 01 de dezembro de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4513impressao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2011.

_____. Constituição (1934). **Constituição da república dos estados unidos do Brasil:** promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitui%CA7ao34.htm>. Acesso em: 19 out. 2012.

_____. **Consolida as leis de assistência e proteção a menores (código de menores).** Decreto Nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943Aimpressao.htm> Acesso em: 12 mai. 2011.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. *In:* CABRAL NETO, Antônio. *et al. In: Pontos e contrapontos da política educacional:* uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Liber Livros, 2007.

COIMBRA, Cecília M. B.; NASCIMENTO, Maria Livia do. Jovens pobres: o mito da periculosidade. In: **Jovens em tempo real**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

COHN, Amélia. O modelo de proteção social no Brasil: qual o espaço da juventude? In: NOVAES, Regina e VANNUCHI. **Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CONANDA). **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE**. Brasília, Distrito Federal, 2006.

COSTA, Maria de Fátima Vasconcelos da. **Trabalho infante-juvenil: problema ou solução?** Fortaleza: UFC, 1994. 121 f. Dissertação (Mestrado em Educação Brasileira) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1994.

CRUZ NETO, Octávio; MOREIRA, Marcelo Rasga; SUCENA, Luiz Fernando Mazzei. **Nem soldados nem inocentes: juventude e tráfico de drogas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2001.

DAYRELL, Juarez. **A escola “faz” as juventudes? reflexões em torno da socialização juvenil**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1105-1128, out. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2228100.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2012.

DECCA, Maria Auxiliadora Guzzo. **A vida fora das fábricas: cotidiano operário em São Paulo 1920-1934**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987

FILGUEIRAS, Luiz, *et al.* Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FÓRUM DCA. **Monitoramento do sistema socioeducativo: diagnóstico da privação de liberdade de adolescentes no Ceará**. 2011.

FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **História social da infância no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

FREITAG, Bárbara. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: Moraes LTDA, 1986.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. Conferência de Abertura da 33ª Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), Caxambu-MG, 17 de outubro de 2010. In: **Revista brasileira de educação**, v. 16, n. 46, p. 235-274, jan./abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n46/v16n46a13.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2012.

GARCIA, Margarita Bosch. Um sistema de garantia de direitos – fundamentação. In: **Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral**. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Recife, 1999.

GENTILI, Pablo. O Consenso de Washington e a crise da educação na América Latina. In: GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

IAMOMOTO, Marilda Villela. Introdução. *In*: FÁVERO, Eunice Teresinha; MELÃO, Magda Jorge Ribeiro; JORGE, Maria Raschel Tolos **O serviço social e a psicologia no judiciário: construindo saberes, conquistando direitos**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2010**. Volume 27. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf >. Acesso em: 11 nov. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Desafios do desenvolvimento**. Brasília: Ano 7 – nº 60 – abril/maio de 2010.

_____. **Pobreza extrema afeta 10% dos cearenses**. Brasília, 16 jun. 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8963&catid=4&Itemid=2. Acesso em: 25 de outubro de 2011.

INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE (ILANUD). **Guia teórico e prático das medidas socioeducativas**. Disponível em: <<http://www.conselhodacrianca.al.gov.br/sala-de-imprensa/publicacoes/GuiaMedidasSocioeducativas.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2011.

KUHLMANN JR., Moysés. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação. 2010.

LEHER, Roberto. Crise capitalista, neodesenvolvimentismo e problemática ambiental. *In*: MENEZES, Ana Maria Dorta; BEZERRA; José Eudes; SOUSA JUNIOR, Justino (Orgs.). **Trabalho, educação, estado e a crítica marxista**. Fortaleza: Edições UFC, 2011.

_____. Educação no governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu. *In*: **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

_____. Um Novo Senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. *In*: **Revista Outubro**, nº 3, p. 19-30, 1999. Disponível em: <http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/03/out3_03.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2011.

LEITE, Miriam L. Moreira. A infância no século XIX segundo memórias e livros de viagem. *In*: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **História social da infância no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil. 1726-1950. *In*: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **História social da infância no Brasil**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

MARE. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, cadernos MARE da reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Estado, nº 1, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – **Panorama municipal segundo o censo demográfico 2010 (IBGE)**. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/carrega_pdf.php?rel=panorama_municipal>. Acesso em: 13 mai. 2012.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. O Estatuto da Criança e do Adolescente, princípios, diretrizes gerais e linhas de ação. *In*: **Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral**. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Recife, 1999.

NETTO, José PAULO. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). Tendências **Mundiais de Emprego 2012: prevenir uma crise mais profunda de empregos**. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/content/tend-ncias-mundiais-de-emprego-2012>>. Acesso em: 03 abr. 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração universal dos direitos da criança (1959)**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Crian%C3%A7a/declaracao-dos-direitos-da-crianca.html>>. Acesso em: 15 mai. 2012.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. A criança e o adolescente como sujeito de direitos: emergência e consolidação de uma representação social no Brasil. *In*: CASTRO, Lúcia Rabello (Org.). **Crianças e jovens na construção da cultura**. Rio de Janeiro: Faperj, 2001.

PORTO, Paulo César Maia. Evolução dos Direitos Humanos. *In*: **Sistema de garantia de direitos: um caminho para a proteção integral**. Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Recife, 1999.

PRIORE, Mary Del (Org.). **História da criança no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1996.

RIZZINI, I; RIZZINI, I. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. PUC; Rio: São Paulo: Loyola, 2004.

ROCHA, Roseli da Fonseca. **A política de proteção integral no município de Niterói dirigida a crianças e adolescentes em situação de risco social por envolvimento com drogas: avanços e entraves institucionais**. 2005. 123f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005. Disponível em: <http://www.bdtd.ndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=926>. Acesso em: 25 mai. 2011.

SALES, Mione Apolinário. **Invisibilidade perversa: adolescentes infratores como metáfora da violência.** São Paulo: Cortez, 2007.

SAVIANI, Dermeval. Entrevista com Dermeval Saviani. **Trabalho, educação, Estado e a crítica marxista.** Fortaleza: Edições UFC, 2011. Entrevista concedida à Ana Maria Dorta de Menezes e Kátia Regina Rodrigues Lima.

_____. **História das idéias pedagógicas no Brasil.** 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2010.

_____. História e historiografia da escola pública no Brasil: algumas considerações em torno de um programa de investigação. *In*: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (Orgs.). **A escola pública no Brasil: história e historiografia.** Campinas, São Paulo: Autores Associados: HISTEDBR, 2005. (Coleção Memória da Educação).

_____. Neo-liberalismo ou pós-liberalismo? Educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina. *In*: VELLOSO, Jacques. *et. al.* **Estado e educação.** Campinas, São Paulo: Papirus: Cedes: São Paulo: Anped, 1992.

SECRETARIA NACIONAL DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (SNPDCA). **Levantamento nacional do atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei 2010.** Brasília, DF, 2011. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca>> Acesso em: 25 jul. 2011.

_____. **Levantamento nacional do atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei 2009.** Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca>>. Acesso em: 25 jul. 2011.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e participação na “reforma” do estado.** São Paulo, Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época; 103).

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social.** 2. ed. rev. atual. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca básica de serviço social; v. 3).

SOARES, Luiz Eduardo. Juventude e violência no Brasil contemporâneo. *In*: VELLOSO, Jacques. *et. al.* **Juventude e sociedade: trabalho, educação, cultura e participação.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

SOUSA JUNIOR, Justino de. **O ensino médio integrado e a política educacional de Lula da Silva: afirmação da origem operária ou conformação subalterna?** Fortaleza, 2011.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes. *In*: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. -- Brasília:** Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, Unesco, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075por.pdf>>. Acesso em: 17 mai. 2012.

SWEEZY, Paul Marlor. **Teoria do desenvolvimento capitalista: princípio da economia política marxista.** 2 ed. São Paulo. Nova Cultura. 1986.

UNESCO. **Monitoramento dos objetivos de educação para todos 2010**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189923por.pdf>>. Acesso em 14 Jul 2012.

_____. **Relatório de monitoramento global educação para todos – alcançar os marginalizados, 2010**. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001865/186525por.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

UNICEF. **A convenção sobre os direitos da criança**. Disponível em: <http://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2012.

_____. **Situação mundial da infância: celebrando 20 anos da convenção sobre os direitos da criança, 2009**. Disponível em: <<http://www.unicef.org/brazil/sowc20anosCDC/cap1dest1.swf>>. Acesso em 20 Ago. 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. **Guia de normalização de trabalhos acadêmicos**. Fortaleza, 2012. Disponível em: < http://www.biblioteca.ufc.br/images/stories/arquivos/bibliotecauniversitaria/guia_normalizacao_ufc_2012.pdf>. Acesso em 23 fev. 2012.

VASCONCELOS, Rejane Batista. **Uma leitura das práticas de assistência à infância e à adolescência desenvolvida pela FEBEMCE (1981-1999)**. 1999. Monografia. (Especialização em Gestão Pública e Desenvolvimento Técnico) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 1999.

_____. **A política de assistência à criança e ao adolescente desenvolvida pela Fundação Estadual do Bem Estar do Menor do Ceará**. Passaporte para a cidadania ou dispositivo disciplinar? 2004. 288 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2004.

VENÂNCIO, Renato Pinto. **Famílias abandonadas: assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador – século XVIII e XIX**. São Paulo: Papyrus, 1999.

VOLPI, Mario (Org.). **O adolescente e o ato infracional**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2012: crianças e adolescentes do Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: < http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_Crianças_e_Adolescentes.pdf >. Acesso em: 24 jun. 2012.

_____. **Mapa da violência III: os jovens do Brasil**. Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça/SEDH, 2002. Disponível em: <http://www.mapadaviolencia.org.br/publicacoes/MapaViolencia_III.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2011.