



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

HELISAMA ANDREZA DOS SANTOS

**REDE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: POSSIBILIDADES E
LIMITES DA GARANTIA DE DIREITOS**

**NATAL/RN
2013**

HELISAMA ANDREZA DOS SANTOS

**REDE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: POSSIBILIDADES E LIMITES
DA GARANTIA DE DIREITOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito para a obtenção de título de mestre em Serviço Social.

Orientadora: Professora Dra. Denise Câmara de Carvalho.

NATAL/RN
2013

Santos, Helisama Andreza dos.

Rede de atendimento socioeducativo: possibilidades e limites da garantia de direitos/ Helisama Andreza dos Santos. - Natal, RN, 2013.

177 f.

Orientadora: Profa. Dra. Denise Câmara de Carvalho.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Serviço Social.

1. Direitos humanos – Sociedade contemporânea - Dissertação. 2. Políticas sociais - Atendimento socioeducativo - Dissertação. 3. Garantia de direitos - Adolescentes - Dissertação I. Carvalho, Denise Câmara de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 342.7:32

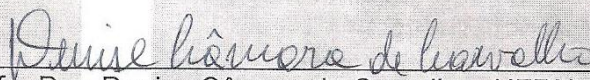
Helisama Andreza dos Santos


REDE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: possibilidades e limites da
garantia de direitos

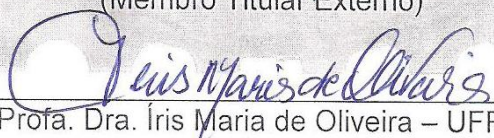
Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Serviço Social da
Universidade Federal do Rio Grande do
Norte como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em Serviço
Social.

Aprovada em 29/11/2013

BANCA EXAMINADORA


Profª. Dra. Denise Câmara de Carvalho – UFRN
(Orientadora)


Profª. Dra. Márcia Emília Rodrigues Neves – UFPB
(Membro Titular Externo)


Profª. Dra. Iris Maria de Oliveira – UFRN
(Membro Titular Interno)


Profª. Dra. Maria Célia Correia Nicolau – UFRN

(Suplente)

Ao meu companheiro Vander Weyden, que se
reinventou pessoal e intelectualmente para contribuir
com a produção deste trabalho.
Aos meus pais Maria Mariana e José Arruda, minha eterna
gratidão.
Aos meus queridos irmãos Andriê e Heloisa, aos
meus sobrinhos João e Neto, especialmente a Lara Arruda,
pelo colorido dos últimos tempos.

AGRADECIMENTOS

*A gratidão é o único tesouro dos humildes.
William Shakespeare*

A trajetória intelectual vivenciada nesses dois anos de mestrado possibilitou uma valiosa formação enquanto pesquisadora e um crescimento pessoal e profissional sem precedentes na minha vida. Embora não sem dor, as descobertas realizadas através da pesquisa fomentaram em mim o compromisso com a luta por direitos.

Nesse processo de formação, muitos desafios se colocaram, tanto na vida pessoal quanto na profissional e acadêmica; foram momentos de fortes emoções, brindados com a presença de pessoas singulares, verdadeiros presentes de Deus em minha vida.

A fé em Deus, que é capaz de nos fortalecer e de nos guiar nos momentos difíceis, foi essencial para me manter na caminhada. Mesmo quando tudo em volta mostrava-se contrário aos meus objetivos, uma força sobrenatural me encheu e enche de esperanças.

Chego até aqui como o resultado subjetivo e objetivo do conjunto de experiências que vivenciei. Nesse sentido, agradecer a algumas pessoas especiais é reconhecer que sem sua presença não seria possível transpor barreiras geográficas, enfrentar desafios cotidianos, sistematizar a pesquisa e analisar criticamente a realidade. Os vínculos afetivos consolidados na minha trajetória pessoal e profissional me revelam a impossibilidade de caminhar sozinha, pois, como nos diz Clarice Lispector, “*Quem caminha sozinho pode até chegar mais rápido, mas aquele que vai acompanhado, com certeza vai mais longe*”.

Por isso, não poderia deixar de registrar aqui nomes de pessoas que são para mim sinônimos de companheirismo, de profissionalismo, de amizade sincera, de amor e de gratidão.

Agradeço ao meu companheiro Vander Weyden, pela força que me deu nos momentos mais delicados, pelas lágrimas que enxugou, pela capacidade de me olhar devagar e compreender coisas em mim que nem eu mesma sei. Por todas as orientações e revisões gramaticais, desde o projeto inicial desta pesquisa até esta dissertação. Meu querido, sem você realmente não seria possível.

Agradeço à minha família, pelo estímulo e torcida de sempre, pelo afeto e companheirismo nos momentos de dificuldades; vocês são meus pilares, minha fortaleza, a vocês dedico minha eterna gratidão. À pessoa de minha mãe, Maria Mariana, que sempre me deu exemplo de luta e vigor; ao meu pai José Arruda, pela confiança e entusiasmo; aos meus

amados irmãos Andriê e Heloisa, pelo carinho que sempre me dedicam; aos meus queridos sobrinhos Neto, João e Lara Arruda.

Não poderia deixar me mencionar os amigos queridos, pois, como registra o poeta Vinícius de Moraes, “*A gente não faz amigos, reconhece-os*”, e eu reconheço vocês nos detalhes e nas coisas grandes. Mesmo com laços de afetos diferenciados, vocês me brindam com ombros para chorar, com ouvidos para me escutar, com conselhos para me oferecer, até mesmo com broncas. Na lista de amigos, cabe mencionar Virgínia Helena, Aline Medeiros, Raquel Mirtês, Jan Paulo, Guilhermina Dantas, Naraiana Braga, Ivson Braga, Jaqueline Medeiros, Flavianny Dantas, Mary, Francisco, Victor, Thiago, Raissa, entre outros.

Agradeço aos colegas da turma de mestrado 2011, em especial às belas pessoas com quem convivi de modo mais próximo: a Alane Dantas, pelo compartilhamento de angústias e de felicidades, nos telefonemas infinitos, pela amizade que estamos construindo a cada dia; a Raquel Maíra, pelo apoio em diversos momentos dessa caminhada; a Nestor Duarte, pelo humor e carisma; a Késsia, pela companhia nas viagens de Caicó a Natal. De modo diferenciado, agradeço a Albertina Felix e a Kleylenda Linhares, que, além da convivência no âmbito do mestrado, compartilharam o cotidiano de um lar, na “Casa das meninas”, como designaram o apartamento que dividíamos. Agradeço ainda a Janine Baltazar, pelo acolhimento fraterno e pela amizade de sempre.

Para minha orientadora, a professora Denise Câmara de Carvalho, os agradecimentos vão além da formação intelectual que me possibilitou nesses anos de convivência e perpassam minha formação humana e profissional. Agradeço pelo acolhimento caloroso, pela forma delicada e respeitosa de ensinar. Com seu compromisso e garra para vencer as limitações do cotidiano profissional, ensinou-me a seguir sempre, mesmo diante das barreiras impostas pela vida.

À Leidiane Souza, pelas valiosas contribuições na produção desta dissertação.

Aos professores e funcionários do PPGSS, pela colaboração na formação, pelos ensinamentos passados com respeito e contundência.

Agradeço às contribuições das professoras Íris de Oliveira e Célia Nicolau, quando da qualificação do projeto de pesquisa, cujo desfecho resultou nesta dissertação.

Nesse momento, agradeço às professoras Íris de Oliveira e Márcia Emília, por se disponibilizarem a participar dessa banca e pelas contribuições com este trabalho.

Agradeço às instituições e pessoas que me receberam e concederam informações importantíssimas para a concretização desta pesquisa. Aos funcionários do CEDUC/Caicó, da UBS do bairro Castelo Branco de Caicó, do CREAS e da Escola Pe. Edmundo Kargere. À

psicóloga Graça Damasceno Leal, por compartilhar a experiência profissional no CEDUC/Caicó-RN. Cabe registrar o financiamento concedido pela CAPES, importante subsídio material para a concretização deste mestrado.

Minha Alma

(A paz que não quero)

A minha alma
Tá armada e apontada
Para a cara do sossego!
Pois paz sem voz,
Paz sem voz
Não é paz, é medo!

Às vezes eu falo com a vida
Às vezes é ela quem diz:
“Qual a paz que eu não quero conservar
pra tentar ser feliz?”

[...] É pela paz que não quero seguir
É pela paz que não quero seguir
É pela paz que não quero seguir admitindo
É pela paz que não quero seguir
É pela paz que não quero seguir admitindo.

Marcelo Yuka

RESUMO

Os resultados da pesquisa sistematizados nesta análise buscaram apreender a articulação da rede de atendimento socioeducativo, destinada aos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação na região do Seridó do Rio Grande do Norte, especialmente na cidade de Caicó/RN, município polo dessa região. A realização deste estudo foi impulsionada pelo interesse de desvendar a realidade contraditória imposta pelo Estado neoliberal, parco na garantia de direitos, sobretudo, para esses adolescentes, que são tidos como autores de atos infracionais e estigmatizados pela sociedade capitalista. A pesquisa ocorreu no período de julho a setembro de 2013, sob uma perspectiva crítica, utilizando a análise documental e as técnicas de observação e entrevista junto aos profissionais do Centro Educacional (CEDUC), do Sistema Único de Saúde (SUS) e da Política Social de Assistência Social e da Secretaria Estadual de Educação, que devem compor a rede de atendimento que gravita em torno do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE). O ECA e o SINASE definem que a aplicação das medidas socioeducativas não pode ocorrer de forma isolada das políticas públicas, tornando-se imprescindível a articulação do sistema com as políticas sociais de assistência social, de educação e de saúde. No entanto, observou-se que a lógica neoliberal do Estado capitalista tem desenvolvido políticas sociais fragmentadas, desarticuladas, focalistas e superficiais que não conseguem efetivar os direitos conquistados para além do plano legal. Nessa perspectiva, é possível afirmar que o cotidiano dos adolescentes pobres do Brasil é marcado pela ação do Estado, que visa controlar aqueles que incomodam a ordem do capital, que ameaçam a produção, o mercado, o consumo e a propriedade privada. Desse modo, são promovidas ações que criminalizam a pobreza e imprimem uma ação judicial sobre essa expressão da questão social, em detrimento de políticas sociais que atendam às necessidades reais desses adolescentes. Diante dessa realidade, torna-se necessário colocar na pauta do aqui e agora a luta por direitos, objetivando um amplo debate na sociedade que envolva profissionais, pesquisadores e movimentos sociais em prol da viabilização de direitos que vise subsidiar reflexões e fortalecer formas de enfrentamento dessa problemática social. Com as aproximações deste estudo, apreendeu-se que a luta por direitos é a luta por outro projeto de sociedade, para além do que está posto.

Palavras-chave: Política Social. Sistema Socioeducativo. Rede e Garantia de Direitos.

ABSTRACT

The results of the research systematized on this analysis sought apprehend the linkage of the socio-educational service network, destined to adolescents who comply with socio-educational measure of confinement, in the region of the Seridó of the state of the Rio Grande do Norte, especially in the city of Caicó, central town of this region. The achievement of this study was stimulated by the interest in unraveling the contradictory reality imposed by neoliberal State, sparing the guarantee of rights, especially to these teens, who are seen as authors of violations and are stigmatized by capitalist society. The research was carried in the period July-September 2013, under critical perspective, using the documental analysis and the observational techniques and interviews with professionals of the Educational Center (CEDUC), of the Unified Health System (SUS), of the Social Policies of Social Assistance, and of the State Department of Education, which should make the service network that gravitates around the National System of Socio-educational Services (SINASE). The Statute of Children and Adolescents (ECA) and SINASE define that the application of socio-educational measures cannot occur isolated of the public policies, becoming indispensable the linkages of the system with the social policies of social assistance, education and health. However, it was observed that the neoliberal logic of the capitalist State has developed broken, disconnected, focal and superficial social policies, who fail give effect to the rights acquired beyond the legal sphere. In this perspective, it is possible affirm that the everyday of the Brazilian poor teens is marked by the action of the State, which aims to control those who disturb the order of capital, who threaten the production, the market, the consume and the private property. This way, actions are promoted criminalizing poverty and imprint a legal action over this expression of the social issue to the detriment of social policies that meet the real needs of adolescents. Face of this reality, it becomes necessary to put on the agenda of the here and now to fight for rights, aiming at a broad public debate involving professionals, researchers and social movements in support of the viability of rights, which aims to support reflections and to strengthen ways to confront this social problem. With the approximations of this study, it was learned that the struggle for rights is a fight for another project of society, beyond what is laid.

Keywords: Social Policy. Socio-educational System. Network and guarantee of rights.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Mapa das cidades atendidas por programas da FUNDAC/RN.....78

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 – Aumento do número de adolescentes no Brasil em atendimento em meio fechado – Restrição e Privação de Liberdade.....	118
Gráfico 1 – Renda familiar dos adolescentes internos no CEDUC/Caicó no período de janeiro/2012 a abril/2013.....	98
Gráfico 2 – Internações por ato infracional no período de janeiro/2012 a abril/2013.....	100
Gráfico 3 – Profissão dos responsáveis pelos adolescentes internos no CEDUC/Caicó no período de janeiro/2012 a abril/2013.....	102
Gráfico 4 – Instituições envolvidas na pesquisa.....	107
Gráfico 5 – Escolaridade dos profissionais entrevistados.....	108
Gráfico 6 – Formação acadêmica dos entrevistados.....	109
Gráfico 7 – Tempo de atuação dos profissionais entrevistados nas respectivas instituições.....	111
Gráfico 8 – Percentual de adolescentes internos no CEDUC/Caicó que estão matriculados na escola formal, no período de janeiro/2012 a abril/2013.....	127
Gráfico 9 – Internamentos por domicílio familiar no período de janeiro/2012 a abril/2013.....	134
Gráfico 10 – Medida de internação a cumprir no CEDUC/Caicó no período de janeiro/2012 a abril/2013.....	136

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 OS DIREITOS HUMANOS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA	26
2.1 DIREITOS HUMANOS NO CAPITALISMO: ANÁLISE CRÍTICA DESSE DESENVOLVIMENTO.....	26
2.2 DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS E SOCIAIS: UMA TRAJETÓRIA DE ANTAGONISMOS	32
2.3 A CIDADANIA MODERNA: DESENVOLVIMENTO E LIMITES.....	37
2.4 CIDADANIA NO CAPITALISMO: OBSTACULARIZAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL.....	46
2.5 CRISE DO CAPITAL E AS IMPLICAÇÕES PARA OS DIREITOS SOCIAIS	58
3 OS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES BRASILEIROS: ENTRE A PROTEÇÃO E A PUNIÇÃO	66
3.1 OS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO AINDA NECESSÁRIA.....	66
3.2 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA) E O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE): DESAFIOS ENTRE AS LEIS E A REALIDADE	74
3.3 POLÍTICAS SOCIAIS: GARANTIA OU NEGAÇÃO DE DIREITOS DOS ADOLESCENTES?	90
3.3.1 Política Social no enfrentamento da violação de direitos sociais.....	94
3.3.2 Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e a Medida Socioeducativa de Internação	96
4 ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: ANÁLISE DOS SERVIÇOS DESTINADOS AOS ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERDADE	104
4.1 REDE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: GARANTIA OU NEGAÇÃO DE DIREITOS?	118
4.1.1 Ações relacionadas à Política de Saúde	120
4.1.2 Perspectivas das ações de Educação e de Assistência Social	125
4.2 O SINASE E A REDE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: EM DEFESA DE UMA NOVA AGENDA	133
5 APROXIMAÇÕES DE ANÁLISE	144
REFERÊNCIAS	149
APÊNDICES.....	156

ANEXOS	169
---------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

Este estudo foi elaborado diante do desafio de pensar sobre a garantia de direitos para os adolescentes privados de liberdade, em face da sociabilidade capitalista contemporânea, por entender que não é possível analisar essa realidade fora das determinações impostas pelo sistema capitalista.

Desvelar a realidade concreta da rede de atendimento socioeducativo, que repercute de forma direta no cotidiano dos adolescentes privados de liberdade e de seus familiares, tornou-se o elemento central desta pesquisa, sobretudo no que se refere à garantia de direitos.

Em acordo com os procedimentos teórico-metodológicos que direcionaram este estudo, entendemos que é necessário manter o empenho para apreender as problemáticas que afligem as crianças e adolescentes pobres, rompendo com a tendência de concebê-las isoladas das determinações mais gerais que submetem milhões de cidadãos privados dos bens de consumo e da riqueza socialmente produzida. Segundo Sales (2007), a situação da infância e da adolescência está em conexão com os demais desafios societários e o cenário que se coloca para o enfrentamento dessa expressão da questão social é de contradições implementadas pela ordem econômica mundial.

Na análise que realizamos neste estudo, observamos que a política social de atendimento aos adolescentes envolvidos com a prática de atos infracionais vem passando por mudanças. Nas últimas décadas do século XX e na primeira do século XXI, as tentativas de mudar as características de coerção e punição da política seguem uma trajetória de regulamentações legais. No entanto, a tendência real do Estado capitalista visa principalmente estabelecer o controle sobre os adolescentes pobres e suas famílias.

Nos meandros dessa relação contraditória, foram regulamentadas as medidas socioeducativas, que devem ser estabelecidas com respeito à singularidade do adolescente e à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Porém, na medida socioeducativa de internação, que é a mais grave, ainda perdura o aspecto coercitivo. A utilização demasiada da medida de internação estabelece o poder de controle do Estado, que se ergue como Estado penal.

Na tentativa de romper com o caráter punitivo e controlador, foi idealizada a articulação de redes de proteção, com expectativa de estabelecer a aproximação do sistema socioeducativo com as políticas sociais, na perspectiva de atender aos adolescentes que são encaminhados para o referido sistema e garantir as necessidades mínimas nesse período de

reclusão. O sistema socioeducativo brasileiro visa, contraditoriamente, a “ressocialização”, com o objetivo de “reeducar” os sujeitos que, de fato, nunca tiveram acesso à educação e à socialização.

Nesse sentido, Sales (2009) justifica que, nas relações sociais, os indivíduos veem e são vistos, porém alguns provam da invisibilidade ou da visibilidade perversa. Dessa forma, os adolescentes pobres, filhos de famílias pertencentes à classe trabalhadora, vivenciam essa realidade; muitos deles, ávidos por visibilidade, tendem a se afirmar pela violência e, quando realizam ações violentas, chamam para si a atenção da sociedade e do Estado.

A partir dessa perspectiva, é pertinente destacar a discussão existente sobre a necessidade de articulação entre os órgãos que foram responsabilizados pelo atendimento aos direitos das crianças e adolescentes, desde o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), passando, posteriormente, pelo Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e, mais recentemente, pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE).

Na tentativa de superar a fragmentação que permeia o projeto hegemônico da sociedade brasileira, desde os anos 1990 tem-se discutido sobre a articulação de diferentes instituições para compor um sistema integrado que possibilite a garantia de direitos. Segundo Neto (2005), essa discussão resultou na elaboração do que se convencionou chamar de Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, que foi tema da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente de 1999. A partir desse período, o SGD se tornou sinônimo de promoção e proteção de direitos humanos.

O Sistema de Garantia de Direitos operacionaliza-se como um “sistema estratégico”, que surge visando à concretização dos direitos infantojuvenis e trata da incorporação de diversos órgãos e autoridades que possuem atribuições e competências específicas, mas tem a mesma responsabilidade com o atendimento das crianças e adolescentes. É importante ressaltar que o ECA não é claro sobre o SGD em nenhum momento; o que ocorreu na verdade foi uma inferência perpetrada especialmente a partir do Artigo 86 a 90 do ECA/1990.

Artigo 86 do ECA - Lei 8.069/90: dispõe sobre a política de atendimentos.
Art. 86. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

O Sistema de Garantia de Direitos é composto por três eixos estratégicos: o eixo da promoção de direitos, o eixo da defesa de direitos e o eixo do controle social. A lógica que direciona o SGD demanda a responsabilidade partilhada entre os atores sociais que o

compõem; todos devem ter igual importância, já que esse sistema se enquadra num contexto de absorção de proteção integral. Entretanto, faz-se necessário refletir sobre essa forma de organização, pois responsabilizar os sujeitos, sem lhes possibilitar as devidas condições para execução das políticas sociais, é uma estratégia do poder hegemônico para tirar o foco da responsabilidade do Estado.

Os Estados nacionais restringem-se a: cobrir o custo de algumas infraestruturas (sobre as quais não há interesse de investimento privado), aplicar incentivos fiscais, garantir escoamentos suficientes e institucionalizar processos de liberalização e desregulamentação, em nome da competitividade (BEHRING, 2008, p. 143).

Diante das relações sociais desenvolvidas na sociedade brasileira, no contexto de contrarreforma do Estado, estabelecem-se desafios para a implementação e a articulação do SGD, tais como: a própria estruturação do sistema, a criação dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares, pois são instâncias que têm um papel indispensável na elaboração de políticas intersetoriais. Podemos destacar a conexão desses desafios com outros mais gerais, postos na sociedade, como a superação da ordem vigente e a formação de uma nova sociedade com base em princípios de igualdade e justiça.

O ECA e o SINASE definem que a aplicação das medidas socioeducativas não pode ocorrer de forma isolada das demais políticas públicas, tornando-se imprescindível a articulação do sistema socioeducativo com outros serviços e programas de atendimento aos direitos dos adolescentes.

A concepção da necessidade de um atendimento intersetorial, interinstitucional, intersecretarial que consubstanciou o SGD foi reafirmada no SINASE, que, por sua vez, estabeleceu a obrigatoriedade de interlocução do Sistema de Atendimento Socioeducativo com as demais Políticas Públicas. A esse respeito, Baptista (2012, p. 188-189) aponta:

Em síntese, na perspectiva de sistema, a organização das ações governamentais e da sociedade precisa ser concebida e articulada como uma totalidade complexa, composta por uma trama sociopolítica operativa: um sistema que agrega conjuntos de sistemas espacial e setorialmente diferenciados. Existe a necessidade da tecitura de uma rede relacional intencionalmente articulada entre os sujeitos que operam as ações nas diferentes instâncias e instituições desse sistema.

Em análise documental sobre as legislações voltadas para as crianças e adolescentes, observou-se que há requisição da interlocução entre o SINASE e os sistemas que gravitam em

torno dele, conformando, desse modo, uma rede de atendimentos interligada com o Sistema Educacional, o Sistema de Justiça, o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Segundo o SINASE, essa rede de atendimento deve ser caracterizada pela utilização ao máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando o Estado pelo atendimento aos adolescentes privados de liberdade – Artigo 86 do ECA (BRASIL, 2006).

Essa rede de atendimento, prevista nos marcos legais, requisita ainda a capacidade de atendimento efetivo das políticas sociais; entretanto, é preciso considerar a redução do Estado neoliberal, que tende a restringir os investimentos sociais e, com isso, desenvolve a fragmentação das políticas sociais, além de mercantilizar as necessidades sociais com as ondas de privatizações.

Na apreensão possibilitada por este estudo, ficou evidente que as ações destinadas aos adolescentes priorizam a manutenção das estruturas de atendimento socioeducativo, em detrimento de projetos e programas sociais que atendam às necessidades reais desse segmento populacional. Em outros termos, o Estado tende a controlar os adolescentes, devido à impossibilidade de estabelecer políticas sociais abrangentes que atendam às suas necessidades e garantam o acesso aos frutos da produção social.

Frente ao contexto neoliberal de desmonte das políticas sociais, é imprescindível colocar-se na luta pelos direitos das crianças e adolescentes, pelo reconhecimento destes como “sujeitos de direitos” e pela materialização dos preceitos legais. Acerca da redução do Estado no atendimento a crianças e adolescentes, Sales (2007) destaca que as crianças e adolescentes brasileiros são alvo de violências expressas na falta de projetos de vida, no desemprego, nas dificuldades de acesso a serviços públicos de educação, saúde, cultura, esporte e lazer.

Aprendemos ainda que desse contexto resulta o desenvolvimento de ações desordenadas e desarticuladas, fator que corrobora para tornar os atendimentos aos adolescentes privados de liberdade um peso para os sistemas de saúde, educação e assistência social. A rejeição em relação a esse segmento populacional é desmascarada nas ações desorganizadas e mal executadas, aspecto que também revela o temor da sociedade, permutado pelo preconceito. O problema no atendimento aos adolescentes privados de liberdade vai além da cultura do favor, instituída historicamente no Brasil; existe a negação às necessidades básicas de saúde, educação e assistência social, cujas ações são minimizadas.

Nessa direção, é importante ponderar a respeito de um passado recente, vivenciado na sociedade brasileira, e destacar que, com a Constituição Federal de 1988, houve avanços decorrentes das lutas travadas pelos movimentos sociais e que em termos legais aconteceram

mudanças no reconhecimento dos direitos da infância e da juventude, quando são dispostas no Artigo 227 as transformações em relação aos direitos das crianças e adolescentes; ao assentar suas determinações sobre a doutrina de proteção integral – que é retomada no ECA-Lei 8.069/90 –, fica pautado na Constituição Federal o reconhecimento de que as crianças e os adolescentes são “sujeitos de direitos”.

Em acordo com a Doutrina de Proteção Integral, as medidas socioeducativas devem ter finalidades pedagógicas que respeitem as peculiaridades de sujeitos em desenvolvimento, por isso é preciso diferenciá-las da lógica repressiva e punitiva desenvolvida abertamente no período de vigência do Código de Menores. A prioridade absoluta, absorvida pela Constituição Federal de 1988 como um paradigma ético, deve materializar-se na contracorrente da mentalidade repressiva e assistencialista que se mantém nas práticas socioeducativas mesmo após o ECA.

Em torno dessa discussão, ocorreu a elaboração do SINASE, aprovado em plenária pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA), em junho de 2006 (Resolução n. 119 de 11/12/2006 do CONANDA), com o envolvimento de diversos setores da sociedade, especialistas da área e representantes de entidades.

Em agosto de 2006, a Presidência da República instituiu, na Secretaria Especial de Direitos Humanos, uma comissão intersetorial de acompanhamento da implantação do SINASE com a participação do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Em julho de 2007, o Projeto de Lei 1.627/2007 que regulamenta o SINASE foi encaminhado para a Câmara dos Deputados, sendo aprovado por unanimidade no dia 29 de abril de 2009. No entanto, apenas em 18 de janeiro de 2012 a Presidência da República promulgou a Lei 12.594/12, que institui o SINASE e altera o ECA, no que se refere às medidas socioeducativas destinadas aos adolescentes que pratiquem ato infracional.

O SINASE afirma-se com uma direção de natureza pedagógica nas medidas socioeducativas e tem como foco principal a criação e implementação de parâmetros que impeçam ou regulem a arbitrariedade das ações voltadas para os adolescentes em conflito com a Lei, que cumprem medidas socioeducativas de privação de liberdade.

Em consideração à trajetória dos direitos infantojuvenis brasileiros, em face do capitalismo contemporâneo, este estudo apresenta uma discussão central sobre a articulação da Rede de Atendimento Socioeducativo no município de Caicó-RN, a partir do SINASE. Em nossa pesquisa, direcionamos esforços para apreender o desenvolvimento da política social, voltada aos adolescentes privados de liberdade, e para desvendar as relações contraditórias

existentes entre o Estado e esse segmento populacional, mediante as aproximações do pesquisador com o tema escolhido, focalizando os aspectos da temática, no contexto social, por meio de técnicas de pesquisa quanti-qualitativas.

O lócus principal de desenvolvimento da pesquisa foi o Centro Educacional (CEDUC), unidade de atendimento da Fundação Estadual da Criança e do Adolescente (FUNDAC/RN), do município de Caicó/RN, única unidade de atendimento na região do Seridó do RN. Esse Centro possui a característica peculiar de receber adolescentes de vários municípios da região do Seridó e, em situações especiais, até atender aos adolescentes da capital do estado, Natal, e de sua região metropolitana, bem como adolescentes da região oeste do RN. Um aspecto relevante do CEDUC refere-se à sua localização, encontrando-se num bairro residencial e não estando totalmente isolado das comunidades, como ainda ocorre em muitos locais.

Em sua história, o Brasil tem sido palco de vários movimentos sociais em prol da garantia dos direitos infantojuvenis. Recentemente, têm sido desenvolvidas algumas movimentações, podendo ser citados o movimento em prol da regulamentação da Lei 12.594, que ocorreu em 18 de janeiro de 2012, e a Lei que instituiu o SINASE e alterou o ECA, entre outras leis. Tendo em vista que o SINASE existia desde 2006 e que seu projeto de lei aguardou cerca de três anos no Senado para ser votado, é inegável que o reconhecimento dessa lei, mesmo que tardiamente, configura uma conquista.

A realização desta pesquisa tornou-se estratégica, tendo em vista a suposta implantação do SINASE iniciada no ano de 2006, mas somente em 18 de janeiro de 2012 o sistema ganhou força de lei. Dessa forma, a análise sobre a rede de atendimentos é de grande valia, ao passo que colocará na pauta de discussão a realidade concreta de como se desenvolvem os atendimentos aos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação.

Entendemos que o estabelecimento de direitos, na sociabilidade capitalista, possui um caráter contraditório e visa estabelecer o controle sobre a classe trabalhadora. Aprofundar a discussão acerca da garantia dos direitos aos adolescentes tidos como autores de atos infracionais é um meio de subsidiar a luta por uma sociedade onde as desigualdades sociais se tornem menos exacerbadas.

Para o desenvolvimento deste estudo, definiu-se como objetivo apreender e analisar a rede de atendimento socioeducativo, destinada aos adolescentes privados de liberdade, no município de Caicó-RN, no período de 2008 a 2013. Como parte desse desvelamento, foram analisados o processo de implantação do SINASE no município de Caicó-RN, a partir das

discussões iniciais sobre o SINASE, e o processo de municipalização do atendimento socioeducativo, com foco na rede de atendimento destinada aos adolescentes privados de liberdade no município de Caicó-RN.

O estudo buscou analisar a articulação da rede de atendimentos socioeducativos no que se refere à integração entre os sistemas de educação, de saúde, de assistência social, no município de Caicó-RN, bem como caracterizar o público atendido pela medida socioeducativa de privação de liberdade nesse município – quanto às condições socioeconômicas, à escolarização, à prática infracional e ao gênero. Ainda, apreender como o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente tem contribuído com as ações de articulação da rede de atendimentos nessa localidade.

As motivações da pesquisa, cujos resultados estão aqui sistematizados, são fruto de reflexões e questionamentos desenvolvidos a partir da experiência profissional na condição de assistente social da equipe técnica do Centro Educacional da cidade de Caicó/RN (CEDUC). A referida instituição é ligada à Fundação Estadual da Criança e do Adolescente (FUNDAC/RN), responsável pelo atendimento aos adolescentes em conflito que cumprem medida socioeducativa de internação.

A experiência desenvolvida em três anos de atuação profissional, aliada ao referencial crítico no período de formação e à participação nos espaços de debates, em torno da temática que envolve crianças e adolescentes, possibilitou um posicionamento crítico sobre as instituições que desenvolvem a política de atendimento aos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação.

As circunstâncias adversas a que são submetidos esses adolescentes nos instigaram a analisar como tem sido desenvolvido o atendimento socioeducativo aos adolescentes privados de liberdade, no que se refere ao direito à saúde, à educação e à assistência social, preconizado pela rede de atendimentos socioeducativos.

O início da nossa experiência profissional, no ano de 2008, proporcionou a aproximação com a discussão sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Nesse período, os funcionários da unidade de internação passavam por capacitações desenvolvidas pela FUNDAC, fato que já configurava um direcionamento do SINASE, que havia sido criado no ano 2006. Esse sistema constitui-se em um conjunto de princípios, regras e critérios de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo para regular as práticas sociais de apuração do ato infracional e de execução das medidas socioeducativas.

O período acima citado foi permeado por debates e reflexões intensas sobre a Política Social de Atendimento aos adolescentes em conflito com a Lei. Nesse processo, a compreensão de que a realidade concreta é determinada socialmente e de que ela é produzida e reproduzida dentro da lógica do capitalismo contemporâneo gerou uma inquietação investigativa, principalmente ao refletir a respeito dos mecanismos legais, como o ECA e o SINASE, e entendê-los como políticas sociais gestadas em face da lógica neoliberal.

A pesquisa configurou-se em um estudo analítico com a finalidade de aproximar o pesquisador do tema escolhido, focalizando os aspectos da temática, no contexto social, através das técnicas qualitativas e quantitativas, por entendermos que a investigação qualitativa contribui decisivamente para a ampliação do conhecimento científico e que os dados quantitativos e qualitativos não se opõem; ao contrário, se complementam, como aponta Minayo (1994).

Para a coleta de dados, utilizamos formulários com perguntas abertas e fechadas, possibilitando ao informante, sujeito da pesquisa, discorrer sobre o tema proposto. Mediante a utilização desse instrumento, com um conjunto de questões previamente definidas, os instrumentos permitiram que delimitássemos o volume das informações necessárias à apreensão do movimento do real para o conseqüente alcance dos objetivos aos quais nos propusemos no trabalho.

As entrevistas foram realizadas, com delimitação a partir de amostra intencional, tendo a participação total de 12 funcionários e técnicos da unidade de execução de medida socioeducativa de internação do município de Caicó-RN e das demais instituições de atendimento aos adolescentes. Nessa amostra, prezou-se pela indicação de “sujeitos-chave”, identificados em seus locais de trabalho como profissionais diretamente envolvidos com o atendimento aos adolescentes privados de liberdade, ou seja, com a rede de atendimento socioeducativo.

A amostra incluiu os profissionais da Escola Estadual Pe. Edmundo Kargere – que funciona como anexo escolar no CEDUC/Caicó; da Unidade Básica de Saúde (UBS) do bairro onde o CEDUC se localiza; e do Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), por entendermos que somente envolvendo os componentes da rede de atendimento seria possível apreender a sua dinâmica e funcionamento.

A análise documental também contribuiu com o aprofundamento da investigação: os documentos disponibilizados foram o Regimento Interno do CEDUC/Caicó, o Diagnóstico Social de 2011 e a Estatística mensal, elaborada pela instituição e encaminhada para a

FUNDAC/RN, de todos os meses do ano de 2012 até abril de 2013, totalizando 16 meses; trata-se de importante documento institucional do CEDUC/Caicó.

Dessa forma, foi possível situar como a referida instituição tem participado do processo de implementação do SINASE. Procurou-se ainda apreender as determinações sociais envolvidas no contexto. Para esse fim, realizou-se uma incursão em documentos, estudos e pesquisas a respeito da temática foco desta análise.

A pesquisa se desenvolveu atendendo a três momentos que se articulam e se complementam. No primeiro momento, ocorreram a revisão de literatura e a elaboração do instrumental para apreensão dos dados; no segundo, houve a coleta das informações que subsidiaram a análise pretendida; e, no terceiro momento, foi realizado o cotejamento das informações e por aproximações sucessivas ao objeto, alcançando os objetivos propostos para este estudo, com o desvelamento e a apreensão do real.

Como mencionado, esta pesquisa possui um caráter analítico, substanciada por uma abordagem crítica, com o objetivo de apreender a realidade social escolhida. O referencial teórico-metodológico balizou as descobertas e análises no processo de apreensão da realidade concreta, por entender que a pesquisa exige aproximações do pesquisador com o objeto de estudo, na busca por uma perspectiva de totalidade na apreensão do real/concreto.

Compreendendo que a investigação é um movimento inacabado, aberto a descobertas, sempre com o objetivo de aprofundar a apreensão da realidade, faremos a exposição dos resultados, na seguinte ordem de sistematização:

Na introdução, mostramos os aspectos que justificam a pesquisa, bem como o arsenal teórico-metodológico utilizado em seu desenvolvimento.

Na segunda seção do estudo, foi elaborada uma construção teórica que buscou contextualizar e analisar os direitos e os antagonismos de classes sociais na sociedade capitalista. Nesse sentido, enfatizamos os direitos de forma geral, aprofundando a reflexão sobre a construção e a conquista de direitos no capitalismo.

Recorremos a autores como Trindade (2013), para analisar os direitos humanos e apreender que assistimos a repetidas violações de direitos, apesar de haver garantias legais que asseguram os direitos humanos. Para enfatizar a trajetória antagônica de direitos, buscamos nos aproximar das análises de Santos e Behring (2009), de Sales (2007) e de Chauí (1998), que analisam os direitos a partir das relações sociais determinadas pelo modo de produção capitalista e discutem a respeito da contradição inerente ao direito capitalista.

Ao analisarmos o direito na sociedade capitalista, confrontamo-nos com a cidadania moderna instituída nesse modelo de sociedade, a qual, segundo Marx e Engels (1998), nos

moldes liberais, é essencialmente limitada, entendimento ratificado por Tonét (2002). Recorremos a Saes (2000) para sustentar a polêmica em torno da tese de Marshall, que define o desenvolvimento dos direitos num processo cronológico e em escada, ou seja, a conquista de cada elenco de direitos servia como base para a conquista do rol seguinte. Dessa forma, levantamos a polêmica sobre a ideia de evolução “natural” da cidadania, o que se apresenta como contrassenso, por pensar que as conquistas por direitos se deram de modo natural, sem lutas sociais ou contradições. Para Santos (1979) e Abreu (2008), a cidadania criada nos moldes burgueses tornou-se uma maneira de regulação e consenso, fornecendo meios para a persuasão da classe que vive do trabalho.

A respeito da concepção de cidadania no Brasil, levantamos o debate acerca das ideias de Carvalho (2001), ao questionarmos o fato de esse autor não colocar como elemento central as lutas de classe, desencadeadas em prol da efetivação de direitos, pelo proletariado. Nessa seção, explicitamos em especial a análise de Santos (1979) sobre a cidadania brasileira, ao denominá-la como *cidadania regulada*, afirmando que os fundamentos desta não se encontram nos valores políticos, mas em um sistema ocupacional.

Corroborando ainda as ideias a respeito de cidadania, a análise de Abreu (2008) nos aponta que esta não tem condições de ser uma panaceia diante dos “males” da sociedade que é construída de forma contraditória, por meio de muitos conflitos, negociações e pactos, portanto sua transcendência se encontra em disputa na sociabilidade atual.

As análises possibilitadas pela incursão em fundamentações teóricas nessa seção demonstram a existência de limitação na materialização de direitos. Conforme Boschetti (2012), foram desenvolvidas ações insidiosas que afetaram sobremaneira o Estado, a sociedade civil e as relações entre eles. Esses fatos processam a implantação de políticas sociais residuais, que funcionam apenas no que não pode ser direcionado para o mercado, para a comunidade ou para família, como indica Behring (2009).

Buscamos confrontar as referências teóricas, os achados da pesquisa e os estudos dos pesquisadores que subsidiaram reflexões a partir das determinações mais gerais a respeito da cidadania, da democracia, do Estado e das políticas sociais desenvolvidas no marco do capitalismo.

Na terceira seção, os esforços serão direcionados para a apreensão da construção dos direitos dos adolescentes, considerando as lutas sociais travadas com esse foco, os avanços e os retrocessos, bem como o contexto social e político em que foram e estão sendo desenvolvidos. Fundamentamos nossa análise em autores como Sales (2007), o qual nos esclarece sobre a situação da infância e da adolescência brasileira na contemporaneidade, e

Rizzini (2011), que oferece a análise acerca da construção dos direitos da infância brasileira no século XX.

Recorremos a Silva (2011), que reflete sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, identificando-os como paradoxais, pois a legislação sai do extremo da “tutela do livre arbítrio do juiz” e cai em outro extremo, o da “tutela jurídica penal do Estado”, evidenciando a judicialização das expressões da Questão Social, o que corrobora a tendência de criminalização da pobreza. Fundamentamo-nos ainda em Menicucci e Bronzo (2011) e em Zaluar (1994) na análise sobre as políticas sociais públicas para crianças e adolescentes.

Enfatizamos também a análise de dados de pesquisa quanto à abrangência do atendimento da FUNDAC/RN e às alterações da política social de atendimento socioeducativo, após a implantação do SINASE. Apreendemos em nossa análise que a operacionalização dos direitos da infância e da juventude esbarra na diminuição do Estado enquanto instância garantidora de direitos, tendência da organização social neoliberal.

É importante atentar que as ações são relativas à programação das atividades, através da discricionariedade, e por meio desta é direcionada a forma como se estabelece a interação política com os usuários. Outro aspecto relevante diz respeito ao aumento do número de adolescentes encaminhados para as medidas socioeducativas, principalmente a de internação. Observamos o significativo aumento da medida de internação, em detrimento de programas e políticas que atendam às necessidades dos adolescentes.

Na quarta seção, nosso empenho está voltado para a apreensão real da dinâmica da articulação da rede de atendimento socioeducativo, destinada aos adolescentes privados liberdade, no que se refere ao acesso desses sujeitos à educação, à saúde e à assistência social. Essa análise extrapola os limites objetivados, ao identificarmos e analisarmos como se desenvolve a materialização da convivência familiar e comunitária desses jovens, no âmbito do cumprimento da medida socioeducativa de internação, na região no Seridó do RN, com foco no município de Caicó-RN, que se configura como cidade polo no atendimento socioeducativo nessa região do estado.

A quinta seção do trabalho é dedicada às considerações aproximativas, momento em que demonstramos os achados da investigação e refletimos sobre os aspectos centrais da temática em foco, relacionando-os aos desafios mais gerais da sociedade contemporânea.

O esforço da análise, em sua totalidade, dirige-se à reflexão e ao aprofundamento para subsidiar a proposição de uma nova agenda para os atendimentos socioeducativos, no sentido de contribuir com a discussão acerca dos direitos infantojuvenis, trazendo as

características reais da dinâmica dos atendimentos, com foco no fortalecimento da luta por direitos.

2 OS DIREITOS HUMANOS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

2.1 DIREITOS HUMANOS NO CAPITALISMO: ANÁLISE CRÍTICA DESSE DESENVOLVIMENTO

A ideia de direitos constrói-se a partir da necessidade da criação de regras de convivência que surgem para regular a coexistência entre os seres humanos. O homem, com sua natureza associativa, depende essencialmente do outro para a manutenção de suas necessidades materiais. Nesses termos, postula-se que a concepção de um conjunto de regras de convivência conduziu à criação do direito (DALLARI, 1998).

Diante desse pressuposto, é importante compreender que com o desenvolvimento da sociedade as relações sociais se tornam mais complexas, surgindo, nesse contexto, as lideranças, que passam a manipular as regras em seu próprio favor. Com a instauração da propriedade privada e a dominação exercida pelos donos da propriedade sobre os que não se apossaram das terras, é instituído o direito do dominador. Dentro dessa lógica, a posse da terra estabelece uma relação servil entre os homens, e o direito passa a ser manipulado pelos proprietários.

Em contraponto a essas imposições, o direito natural, apoiado nos ideais cristãos, surge afirmando os direitos essenciais dos homens (liberdade e igualdade). No entanto, o modo de produção e a organização da sociedade – fundados no *status* social da desigualdade e na inexistência de liberdade universal¹ – não possibilitam o postulado de preexistência de um direito “natural”, ou seja, inviabilizam a existência de um direito emanado por Deus, inerente a cada um dos seres humanos (TRINDADE, 2013).

No período racionalista, a partir do século XVII, a concepção de direito natural é atualizada pelos ideais Iluministas, em acordo com os interesses burgueses²; assim, o direito natural é arrancado dos textos filosóficos para estabelecer uma existência social e política. Concebe-se o direito à *liberdade*, à *propriedade*, à *segurança* e à *resistência à opressão*³, porém a *igualdade* é acolhida apenas perante a Lei.

¹ Conforme havia na sociedade antiga (romana) escravocrata e na sociedade medieval feudal (europeia).

² O absolutismo monárquico e os resquícios feudais configuravam obstáculos para a livre circulação e acumulação de capital, a livre contratação da força de trabalho e a transformação em mercadoria de todos os produtos do trabalho (TRINDADE, 2013).

³ No seu Artigo 2º, a Declaração francesa de 1789 anunciou esses quatro direitos como direitos “naturais e imprescindíveis do homem”.

Nesse contexto histórico, nos séculos XVII e XVIII, a burguesia, enquanto sujeito social fortalecido, dominando alto poderio financeiro, passa a combater o Estado absolutista, utilizando um caráter revolucionário e estabelecendo governos comandados por leis. Inicia-se uma nova fase em que as leis imprimem governabilidade, sendo emblemáticas desse período uma série de revoluções comandadas pela burguesia e a construção de leis, como a *Bill of Rights* da revolução inglesa de 1688 e a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, construída na França em 1789⁴. Apesar de esses documentos configurarem conquistas por inaugurar os chamados direitos civis e políticos, eles legitimam uma igualdade meramente jurídico-formal, defendendo como prioridade o direito à propriedade privada ilimitada.

Cabe ressaltar que a participação na confecção das leis era restrita a cidadãos ativos que deveriam ser franceses, homens e não trabalhadores. Isso significava que mulheres e trabalhadores eram excluídos do processo de decisão de forma legalizada. As leis, fabricadas pela burguesia, atendiam aos interesses dessa classe social, decorrendo desse contexto um aumento brutal das desigualdades.

As marcas desse processo de desigualdades e de descompassos formam a construção ideológica dos sujeitos acerca dos direitos, tanto para os que lutam por direitos como para aqueles que os concedem. O exercício dos direitos na sociedade é permeado de tensões, desencadeadas por interesses antagônicos, em que as conquistas se dão pelas lutas travadas cotidianamente e o sistema capitalista faz concessões com o intuito de manter o controle social.

Analisar esse processo é fundamental, tendo em vista que foi determinante para a conformação dos direitos na contemporaneidade. É importante notar que a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* de 1789 – como mencionado anteriormente – tornou-se um marco simbólico, centrado na formalidade jurídica de regulamentação de direitos e na fundação dos direitos humanos, e que, passados mais de dois séculos, ainda assistimos a repetidas violações de direitos, ocorridas de incontáveis maneiras e em diversos lugares do mundo, como aponta Trindade (2013), ao lembrar alguns episódios pavorosos da história da humanidade, por exemplo:

[...] manutenção do trabalho escravo neste continente com *status* legal até quase o final do XIX; o uso de gases venenosos como arma de extermínio pelos dois blocos da 1ª guerra mundial; a resistência patronal-governamental ao reconhecimento dos direitos “humanos” aos trabalhadores; os genocídios

⁴ A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, pela sua influência política mundial, é responsável pelo surgimento dos direitos humanos na modernidade ocidental, no entanto essa declaração concebe o homem apenas individualmente.

industrialmente planejados e executados pelos nazistas; os ataques norte-americanos com bombas atômicas a Hiroshima e Nagasaki, militarmente desnecessários, contra um Japão já prostrado; as ditaduras torturadoras e assassinas, apoiadas pelos Estados Unidos; a desigualdade à qual continuam submetidas as mulheres; o *apartheid* nos Estados Unidos até a década de 1960, e na África do Sul até 1990.

Essa lista de horrores poderia ir mais além, porém, mesmo diante de tantas violações, é necessário considerar que a plataforma de direitos humanos experimentou desenvolvimento no nível jurídico-formal: atualmente existem mais de cem instrumentos jurídicos internacionais em defesa e promoção de direitos humanos. A proliferação das normas ocorreu em maior número a partir do segundo pós-guerra, mas sua efetividade prática continua sendo mínima.

Diante dessa análise, torna-se conveniente resgatar acontecimentos da história recente que esclarecem a conformação contemporânea dos direitos, pois o presente mais complexo lança luz sobre o passado. Em acordo com essa noção, seguem a explicitação e a análise dos fatos.

Após a segunda guerra mundial, foi deflagrada a reconstrução dos direitos humanos, quando ocorreu a vitória dos Estados Unidos da América (EUA), e criada em 1945 a Organização das Nações Unidas (ONU), através da Carta de São Francisco. A ONU estabelece nas suas regras a manutenção das relações baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos entre as nações. Nessa direção, inicia-se a negociação política entre a União Soviética e os países capitalistas, o que resultou na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, em 1948, adotada pela Assembleia Geral da ONU⁵.

Para garantir a eficácia dos direitos contidos na declaração de 1948, seria necessária a elaboração de um pacto internacional, mas as divergências ideológicas entre os Estados membros da ONU impossibilitaram a criação de um pacto único. Diante disso, foram elaborados dois pactos, em 1966: o 1º Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos e o 2º Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais.

Os países de capitalismo desenvolvido objetivavam manter a defesa intransigente da concentração do capital e dos meios de produção. Nessa lógica, os direitos econômicos, sociais e culturais foram relegados a um patamar inferior, pois no primeiro dos pactos se explicita o compromisso de garantir o cumprimento dos direitos que lá estavam relacionados, enquanto no segundo pacto os Estados se comprometem apenas em assegurar as medidas

⁵ A tentativa era de conciliar os direitos *civis e políticos* oriundos da Declaração Francesa, de 1789, com os direitos *econômicos, sociais e culturais* dos trabalhadores, que haviam sido inseridos na Constituição Mexicana de 1917, na Declaração Russa de 1918, na Constituição de Weimar de 1919.

progressivamente. Essa distinção situou os direitos sociais não como obrigação dos Estados, nem exigíveis, mas como um indicativo, sendo apenas uma direção meramente “programática”.

Registra-se ainda a concepção liberal-democrata evolucionista, de 1949, que concebia os direitos em “gerações”, tendo como seu criador e principal divulgador o sociólogo Thomas Marshall, que descreve a construção histórica desses direitos na Inglaterra. Marshall (1967) atualiza a concepção liberal de direitos e, apesar de incorporar os direitos sociais e a igualdade política – que já era algo irresistível para a época devido às lutas da classe operária –, não questiona a impossibilidade de universalização dos direitos sob o modo de produção capitalista.

Na verdade, a obra de Marshall (1967) traz uma naturalidade ilusória, como se fosse compulsório o amadurecimento cronológico da efetivação dos direitos com uma sucessão inevitável – essa era uma ideia muito conveniente para sustentar a prevalência dos direitos civis e políticos sobre os sociais, econômicos e culturais. Atualmente, a teoria de “gerações” de direitos cede terreno para a concepção de “dimensões” de direitos. Como destaca o professor Trindade (2013), entende-se não haver hierarquia axiológica ou cronológica: todas possuem igual importância. Contudo, isso está longe de significar uma efetivação prática.

Nos meandros dessas relações, ocorreram o aprofundamento do liberalismo, a mundialização do capital e a ampliação das forças produtivas. Tais processos alcançaram altos padrões de produção, num largo ciclo expansionista vivenciado pelo capitalismo, período que alguns autores chamam de “30 anos gloriosos”, que perdurou entre o pós-guerra e a década de 1970. A marca desse ciclo foi a expansão econômica, sob o comando do capital industrial, apoiado na organização da produção Taylorista/Fordista⁶.

Diante desse quadro, o mercado se tornou regulador das relações sociais, com um Estado submisso aos seus mandos. O capital buscou canalizar o fundo público⁷ para o financiamento do capital, pois se entendia que para impulsionar a produção seria preciso ampliar mercados e manter o poder aquisitivo da população. Coube ao Estado viabilizar salários indiretos⁸ por meio de políticas sociais públicas. Segundo Antunes (2002), a crise

⁶ A forma de produção Taylorista/Fordista se baseia na organização da produção em série para atender a um consumo massivo e tem como principal característica o trabalho parcelar e fragmentado (TAVARES, 2009).

⁷ O fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com a reprodução do capital. A presença dos fundos públicos na reprodução da força de trabalho e gastos sociais é uma questão estrutural do capitalismo. O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, por meio das empresas públicas, do uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como do orçamento público (SALVADOR, 2010).

⁸ No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição, e das funções indiretas

desse padrão de acumulação eclode nos anos 1970, quando a economia mundial apresenta sinais de estagnação com: altos índices de inflação; queda na taxa de lucro; esgotamento do padrão Taylorista/Fordista; crise de *Welfare State* ou Estado de bem-estar social e incremento de privatizações.

Nesse processo, o capital desenvolve uma série de mudanças, que são de ordem produtiva e que incidem sobre a reprodução das políticas sociais, com vistas à manutenção da ordem burguesa, chamada por alguns autores de reestruturação produtiva, implementando uma nova adequação dos modos produtivos e gerenciais. Dentre elas, cabe destacar a flexibilização dos direitos dos trabalhadores, a terceirização na contratação, o aumento vertiginoso dos trabalhadores informais, devido ao desemprego estrutural; tudo isso foi acompanhado pela desregulamentação dos direitos do trabalho.

Naquele momento do capital, a competição que outrora existia entre capitais fora transformada em monopólio. Segundo Iamamoto (2009), nessa fase ocorreu a fusão entre o capital industrial e o capital bancário, que juntos dão origem ao capital financeiro, redundando na concentração da produção.

Devido às incorporações tecnológicas no processo produtivo, desencadeou-se o desemprego em massa, possibilitando a formação de um exército industrial de reserva. Com a concorrência progressivamente maior entre os trabalhadores, eles são submetidos a postos de trabalho cada vez mais precarizados, à execução de diversas atividades, tornando-se polivalentes, bem como a um sistema que radicaliza a exploração física e mental e consome toda a vitalidade do trabalhador. O resultado desse processo acentuou a quebra dos direitos sociais, econômicos e culturais, tornando a efetivação de direitos um objetivo distante da realidade concreta.

Tal modo de reprodução das relações sociais não se restringe à reprodução da força viva de trabalho e aos meios materiais. Esse modo refere-se às relações de produção na sua globalidade, envolvendo os sujeitos e suas lutas sociais, as relações de poder e os antagonismos de classes (IAMAMOTO, 2009).

Esse modo de vida implica contradições básicas: por um lado, a igualdade jurídica dos cidadãos livres é inseparável da desigualdade econômica e do caráter cada vez mais social da produção, contraposta à apropriação privada do trabalho alheio. Por outro lado, ao crescimento do capital corresponde a crescente pauperização relativa do trabalhador. Essa é a lei geral da produção capitalista (IAMAMOTO, 2009, p. 10).

do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimentos em meios de transporte e infraestrutura nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas (SALVADOR, 2010).

Essa conjuntura desencadeou uma fraqueza na organização dos trabalhadores e aprofundou uma crise que se abateu sobre os direitos econômicos e sociais nas últimas décadas do século XX, o que vem se estendendo até o século XXI. Os rebatimentos desse processo de degradação atingem todos os direitos, principalmente os civis.

Com o discurso de defesa contra o terrorismo, desde a década 2000 os Estados Unidos da América (EUA) vêm atacando as garantias individuais. Em outubro de 2001, os EUA promulgaram uma lei conhecida como *Patriot Act*, que ampliou a margem de atuação de suas instituições como a *Central Intelligence Agency* (CIA), o *Federal Bureau of Investigation* (FBI) e o Serviço Secreto de suas Forças Armadas. Tal lei liberou essas agências para exercerem vigilância sobre todas as pessoas, dentro e fora do país, por todos os meios que acharem necessários. Desde então, direitos como a inviolabilidade do lar, a ampla defesa em juízo e a privacidade das pessoas têm sido derogados, sob o argumento de proteção da coletividade.

Como aponta Trindade (2013), esse processo regressivo dos direitos atinge várias dimensões e conta com a comunidade internacional e com a mídia. Destarte, cria-se na atualidade uma cultura anti-humanista, o que torna a universalização de direitos algo inviável dentro dessa conjuntura. Esse quadro demonstra que lutar por direitos é sobretudo lutar por outra ordem societária, diferente dessa que hoje vigora, que coloca os direitos humanos na perspectiva dos interesses do capital internacional dominante (EUA), enquanto se constroem limites ao respeito, por meio da xenofobia, controle da liberdade, vigilância, Estado militarizado.

Nos anos 2000, assiste-se a um ataque constante aos direitos humanos, cuja efetivação configura um desafio na atualidade. Essa expressão refere-se aos direitos mais elementares, ou seja, aos direitos sociais, econômicos, culturais, e às garantias individuais, que, a partir do início do século XXI, são crescentemente violados, embora sejam direitos já conquistados e consolidados legalmente. Em detrimento dos direitos humanos, o mercado defende energicamente as garantias à propriedade privada e aos meios de produção; a livre contratação; a livre acumulação; a livre circulação de mercadorias e a reprodução ampliada do capital, tendo em vista que essas garantias são vitais para a manutenção do sistema de acumulação do capital.

Em suma, é preciso considerar a existência de uma crise sistemática dos direitos humanos, cuja origem está ancorada no surgimento do capitalismo. Este, embora tenha

desempenhado um papel revolucionário ao impulsionar os avanços – deixando para trás o passado feudal e o absolutismo –, hoje trava o desenvolvimento da liberdade e da igualdade. A face destrutiva do capitalismo tem disseminado uma intensa desigualdade social e desencadeado danos irreversíveis à natureza, oprimindo, descartando e degradando os seres humanos. Sua lógica obsessiva por acumulação permite apenas intervenções pontuais, que são incapazes de causar impactos profundos e mudanças positivas, no sentido de liberdade e de igualdade.

Toda essa compreensão fundamenta a análise sobre a garantia de direitos para os adolescentes privados de liberdade, em face da sociabilidade capitalista contemporânea que tende a invisibilizar, estigmatizar esse público. O desvelamento possibilitado pela pesquisa quanti-qualitativa mostra a realidade concreta vivenciada por esses adolescentes e suas famílias, no que se refere à garantia de direitos, principalmente na relação com a Rede de Atendimento Socioeducativo.

De modo geral, apreendemos que, mesmo diante do surgimento de numerosas legislações garantidoras de direitos, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), a sociabilidade capitalista, com seu modelo neoliberal, parco na garantia de direitos, desenvolve políticas sociais frágeis, redes de atendimentos esgarçadas e obsoletas. Por mais avançadas que sejam as legislações que garantem os direitos, elas não estabelecem efetividade. Diante dessas limitações, é preciso pensar formas de sociabilidade que ultrapassem os limites da ordem posta para esse século XIX.

2.2 DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS E SOCIAIS: UMA TRAJETÓRIA DE ANTAGONISMOS

Compreender a trajetória dos direitos é também entender a história da luta de classes. Ao afirmarem que “a história da sociedade é a história da luta de classes”, Marx e Engels (1998, p. 09) indicam que a luta de classes parte da classe trabalhadora. A afirmação explícita os antagonismos sociais expressos pela disputa de projetos societários opostos, ou seja, pelas forças sociais em confronto.

Nessa direção, é possível confirmar que a construção das leis é fruto de lutas e conquistas sociais. Elas surgem em resposta aos embates econômicos, sociais, políticos e

culturais, vivenciados em sociedade, principalmente após a ascensão da burguesia como classe dominante do processo produtivo (SALES, 2007).

No entanto, partindo desse pressuposto, é possível entender que o direito tem um caráter contraditório, como alertam Santos e Behring (2009), ao analisarem os direitos a partir das relações sociais determinadas pelo modo de produção capitalista. As autoras atestam que, “ao conceder tratamento igual aos desiguais, o direito, na sociedade capitalista, torna iguais todos os agentes da produção, reconhecendo-os na condição de sujeitos individuais e de direitos” (SANTOS; BEHRING, 2009, p. 11). Nesse sentido, ao afirmar que todos os sujeitos são iguais, o direito assume a função ideológica e desenvolve uma forma de controle dos conflitos sociais. Todo o aparato legal constituído nesse processo reflete uma tendência de naturalização das relações de dominação exercida pelo capital.

Segundo Rolim (1998), os direitos são construídos artificialmente e não podem ser vistos como algo natural, diferente do que advoga a tese *jus naturalista*, que define que “os homens nascem iguais”. Essa suposta igualdade, firmada no conceito de “natureza humana”, foi superada pelo próprio desenvolvimento dos direitos, ao demonstrar a necessidade de atribuir um sentido igualitário aos seres humanos através da construção artificial de direitos, tendo em vista a condição de desigualdade.

A ascensão burguesa, enquanto classe economicamente dominante, demandou mudanças políticas que desencadearam reformas e revoluções. As lutas sociais vivenciadas na França e na América evidenciam a conquista de uma sociedade cada vez mais secularizada. Outra espécie de proteção foi requisitada, para além dos estamentos sociais e da destinação divina (SALES, 2007). As declarações mais emblemáticas que dão conta da requisição desse aparato de proteção são: a Declaração da Independência Americana, de Virgínia nos EUA (1776), e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), lançada na Revolução Francesa. Infelizmente, as declarações entram apenas no mérito formal dos direitos e liberdades, não aprofundando sua realização prática.

A segunda metade do século XVII foi permeada por perspectivas emancipatórias; a proclamação da igualdade, da fraternidade e, principalmente, da liberdade torna-se emblemas desse contexto. Porém, a noção de direito ainda permaneceu entrelaçada à defesa da propriedade privada. Numa sociedade capitalista onde existe a nítida dominação de uma classe sobre a outra e do capital sobre o trabalho, a ideia de garantia da proteção à propriedade prevalece intocada.

Nos meandros dessas relações, são considerados cidadãos⁹ aqueles sujeitos possuidores de propriedade, e a garantia de direitos se restringe aos proprietários, concepção que reforça o individualismo e a desigualdade. Embora a cidadania fosse declarada como universal, somente era considerado cidadão quem tivesse independência financeira. A ideia de *cidadania regulada*, explicitada por Santos (1979), remete à ligação do sujeito com o mundo do trabalho, onde apenas são reconhecidos como cidadãos aqueles que encontram uma inserção formal no mercado de trabalho.

O esforço do Estado e das classes dominantes é direcionado para a manutenção de uma “organização” na sociedade civil, isto é, na sua invisibilidade, como aponta Sales (2009). Entretanto, uma camada de população insiste em reclamar direitos, cria expectativas e demonstra seu incômodo com a situação de menosprezo às necessidades humanas. Porém, é importante entender que os direitos e o padrão de cidadania de uma sociedade se estabelecem conforme as relações sociais que a estruturam

A segurança, tomada como princípio basilar na sociabilidade capitalista, é buscada de diversas maneiras, para se obter o controle¹⁰. Nessa lógica, é preciso afastar a insegurança que cerca a propriedade privada e seus donos. Assim, qualquer forma de ameaça tem que ser contida; constrói-se um aporte gigantesco para defender o capital, principalmente dos sujeitos considerados perigosos, insubmissos à ordem. O controle é primordial à manutenção do processo de produção e de acumulação, com substancial apoio do aparato policial do Estado.

Pensar sobre a liberdade imersa nesse contexto de manutenção da ordem torna-se essencial para entender a realidade concreta na sociedade contemporânea. É preciso questionar-se sobre que tipo de liberdade foi construído ao longo do tempo, principalmente a partir da Declaração de 1879, que institui os direitos desligados da autoridade divina; porém, somente com a pressão exercida pelo proletariado nos séculos XIX e XX é que ocorre a ampliação no sentido de liberdades, com vistas a uma noção de direitos sociais e coletivos, chamados de direitos de segunda ordem (SALES, 2007).

A efetivação de direitos e liberdades depende da ampliação dos deveres do Estado, pois todas as Declarações de direitos requisitam a atuação estatal de forma abrangente. Entretanto, o Estado nos moldes liberais se apresenta como *mínimo*, restringindo-se a efetivar

⁹ Nesse sentido, a concepção de cidadania está além da análise de T. H. Marshall (1967) de que os direitos civis, políticos e sociais foram sendo incorporados naturalmente pela sociedade; essa forma de pensar desconsidera as lutas sociais e os sujeitos.

¹⁰ A onda de medo que se alastra por toda parte desencadeia uma busca sem medida por “segurança”. Os muros altos, as cercas elétricas, os portões eletrônicos, as empresas de segurança, os alarmes instalados nos diversos locais são emblemas dessa condição do medo de expor a propriedade e os proprietários; a segurança das coisas é colocada em primeiro lugar.

a proteção à propriedade privada e aos meios de produção, isto é, favorecendo a manutenção da ordem. O Estado possui um caráter contraditório, próprio da sociedade capitalista, e atende às exigências neoliberais executando uma reforma, conforme os ditames do capital. Ademais, em um modelo de sociedade em que a desigualdade é colocada como pressuposto, pautar a igualdade somente pode ser possível na lógica da legalidade e da formalidade, configurando uma suposição, por outro lado, a necessidade de igualdade é identificada nas lutas e na teoria crítica, pressupondo uma transformação da sociedade que gera a desigualdade.

Não obstante, para controlar as requisições por liberdades e universalidades de direitos, foi sendo desenvolvido um diversificado aparato legal composto por pactos, convenções e tratados. Todavia, muitos deles restringem-se ao campo das formalidades legais, em vez de discutir o seu desenvolvimento real, o que reforça a compreensão citada anteriormente de que o direito possui uma direção de controle ideológico para favorecer o capital.

A necessidade do estabelecimento de direitos significa que ter direitos não é evidente para os que o possuem, nem mesmo que estes sejam reconhecidos por todos. Os direitos podem demorar a se fazer verdade e correm o risco de se tornarem “letra morta”, já que requisitam a mobilização de todos e de cada um. Parafraseando Chauí (1998), se é preciso declarar e defender direitos, isso demonstra que não é óbvio o entendimento de que todos são portadores de direitos; assim os direitos seriam invenção da democracia, que requer constantemente a criação de novos direitos. A busca por direitos humanos constitui uma forma de questionamento da realidade, das leis, e de estímulo às lutas democráticas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabelece o debate mundial sobre a concepção de direitos humanos, pautados na universalidade¹¹; de direitos civis e políticos – como liberdade de expressão, o direito de ir e vir e o direito à vida –; e de direitos econômicos e sociais, os quais geralmente exigem ações do Estado, como a educação, a cultura, a saúde e a habitação; nessa discussão, todos carregam o conceito de indivisibilidade¹² (BAPTISTA, 2012).

Entretanto, o desenvolvimento de todos esses direitos, na sociedade do capital, está atrelado às condições materiais que são comandadas pelas forças produtivas. Desse modo, a discussão sobre direitos remete-nos ao debate acerca das determinações mais gerais da sociabilidade capitalista contemporânea. Nos meandros dessas relações, a luta por um novo

¹¹ Universalidade: conceito adsorvido pela Constituição Federal de 1988, enquanto ideia de que a condição de pessoa é o único requisito para titularidade de direitos (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

¹² Indivisibilidade enquanto unidade independente de direitos civis e políticos, econômicos e sociais (BOSCHETTI; SALVADOR, 2006).

modelo de sociedade, pautada na igualdade e na justiça social, torna-se a cada dia mais válida. A disputa por um outro projeto de sociedade que proporcione a emancipação humana é o reforço para que se aprofundem as análises, discussões e reflexões sobre temas tão latentes como esse abordado nesta dissertação, sobre os direitos humanos dos adolescentes inseridos no sistema socioeducativo, especificamente na medida de internação.

Essa formação social, que se edificou priorizando a defesa dos interesses da classe dominante, estabeleceu a tutela como um dos instrumentos de controle das massas de trabalhadores que reclamam seus direitos. Como apontam Iamamoto e Carvalho (1982), até o início do século XX, o Estado brasileiro relegou a atenção aos segmentos pauperizados à Igreja Católica. O trabalho de assistência à infância foi entregue aos Jesuítas, que educavam a seu modo as crianças índias, com a falácia de retirá-las do paganismo. No entanto, o seu real intuito era inculcar-lhes normas e costumes cristãos, desvirtuando sua cultura e transformando-as em dóceis vassalos.

Nos estudos e pesquisas que viemos realizando, fica latente que as legislações não conseguem eliminar os aspectos coercitivos da Política Social voltada para os adolescentes, a qual se compõe como um misto desconcertante de coerção e socialização (MENICUCCI; BRONZO, 2011). A ruptura legal que reconhece esses adolescentes como sujeitos de direitos, fundamentada na doutrina de proteção integral e no paradigma ético da prioridade absoluta, esbarra na cidadania regulada vivida no Brasil; essas aspirações legais requisitam uma mudança estrutural. O que permanece nessa sociabilidade é a exposição desses sujeitos em desenvolvimento¹³ ao risco social.

O cenário que se coloca hoje na sociedade ainda é arbitrário, do ponto de vista democrático; a tendência de punição é evidenciada nas ações do Estado e da sociedade, principalmente quando estas são direcionadas para os adolescentes em conflito com a lei. Esse aspecto se reflete no desenvolvimento de ações fragmentadas e descontinuadas, não compondo um projeto que permita abrangência.

É relevante destacar que na análise e reflexões da nossa pesquisa apreendemos que a legitimação da Política de Atendimento aos adolescentes depende da presença do Estado enquanto instância garantidora de direitos. A prática de responsabilização dos órgãos, instituições e dos sujeitos envolvidos na execução da política é uma estratégia ideológica de redução do Estado. Não se pretende desconsiderar toda a articulação do sistema e as

¹³ A Constituição Federal de 1988 reconhece a criança e o adolescente como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento físico e mental.

proposições dos movimentos sociais que defendem os direitos das crianças e adolescentes, porém é preciso apreender todas as nuances da realidade contraditória, que muitas vezes mascara como a cidadania é aviltada para milhões de pessoas.

2.3 A CIDADANIA MODERNA: DESENVOLVIMENTO E LIMITES

No século XXI, a cidadania é colocada como uma possibilidade de efetivação de justiça e igualdade. Desse modo, supõe-se que lutar por cidadania seria o mesmo que lutar por uma sociedade livre e igual. No entanto, a cidadania nos moldes liberais é essencialmente limitada, pois o capitalismo requisita que a liberdade e a igualdade existam, mas apenas no aspecto formal, ou seja, na dimensão jurídico-formal.

Segundo Tonét (2005), mesmo com essas limitações, essa concepção de cidadania representa um avanço, tendo em vista suas origens e sua função social, porém ela é limitada, por não comportar a amplitude que caracteriza a emancipação humana¹⁴. Desse modo, seria um equívoco pensar a cidadania como uma forma superior de liberdade humana. Para Marx (1998), a cidadania é parte do que ele denomina emancipação política¹⁵ e esta, por sua vez, é considerada por ele uma forma de opressão. Ele afirma: “em sentido próprio, o poder político é o poder organizado por uma classe para a opressão de outras” (MARX, 1998, p. 31).

A emancipação política tem seus fundamentos na sociedade civil, nas relações econômicas, apresentando como foco principal a compra e a venda da força de trabalho. Logo, torna-se fundamental entender que, para o desenvolvimento capitalista e a efetivação da produção, o capital requisita homens livres e iguais, apenas de modo formal, na dimensão jurídico-formal – como demonstrado anteriormente na discussão a respeito da construção dos direitos humanos.

Dessa forma, ser cidadão, nessa sociabilidade, não significa ser livre, igual e proprietário. Apesar da existência de uma gama de garantias legais, que favorecem os cidadãos – direitos que são aperfeiçoados constantemente –, sempre impera a desigualdade de

¹⁴ Emancipação humana é atrelada à implantação de um novo modelo social que ultrapasse o sistema capitalista. Esse processo é relacionado à alienação do homem, à luta de classes e, principalmente, à liberdade. “Somente quando o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individual, em ser genérico, em seu trabalho individual em suas relações individuais somente reconhecido e organizado suas *‘forces propres’* como forças sociais e quando, portanto já não separa de si a força social sob forma de força política, somente então se processa a emancipação humana” (MARX, 1998, p. 42).

¹⁵ Marx (1998, p. 38) afirma que a emancipação política tem seu fundamento na sociedade civil, ou seja, as relações econômicas. A emancipação política é uma dimensão que tem suas origens históricas na passagem do feudalismo ao capitalismo. Suas raízes histórico-ontológicas se encontram no ato de compra e venda de força de trabalho, com todas as suas consequências para a constituição da base material da sociedade capitalista.

raiz, característica essencial do sistema capitalista, a qual, por sua vez, não pode ser eliminada, mantendo-se a organização capitalista.

Buscar uma sociedade justa, dentro dessas condições de desigualdade, é um contrassenso, pois, ao passo que a cidadania se torna essencial, como um instrumento de luta, ela desvela as desigualdades que devem ser superadas na busca da efetiva liberdade humana. Nesses termos, a busca deve ser direcionada pela emancipação humana, que não pode existir mantendo a exploração capitalista nem estar em conformidade com a cidadania permitida pelo capital; a luta primordial deve ser pela superação da cidadania nos moldes liberais.

No entanto, para que seja possível uma análise concreta acerca da impossibilidade de a cidadania capitalista garantir a liberdade e a igualdade, faz-se necessário que seja aprofundada a análise sobre esse tema. Convém lembrar que a noção de cidadania recorrente na contemporaneidade deve muito aos estudos de T. H. Marshall, que continua sendo referência para refletir sobre o assunto. Neste texto, a referência cumpre papel de provocar o debate, e a real intenção é fazer uma crítica à visão postulada por esse autor.

A cidadania, segundo Marshall (1967), é a participação integral do indivíduo na comunidade política, com acesso ao bem-estar e segurança material. Os limites dessa concepção não foram rastreados pelo autor, e sua real preocupação era caracterizar a participação de todos os indivíduos na comunidade política, propondo para isso uma classificação dos direitos individuais.

Esse autor considera os direitos civis como sendo aqueles que concretizam as liberdades individuais; os direitos políticos correspondem à prerrogativa de participar do poder político – que envolve tanto a possibilidade de votar como a de ser votado –; e os direitos sociais, para o autor, configuram o acesso mínimo à segurança material e ao bem-estar.

Para Marshall, a concretização dos direitos depende do estabelecimento de quadros institucionais específicos, por exemplo: para que os direitos civis sejam cumpridos, eles dependem da desenvoltura do defensor particular, da capacidade financeira do indivíduo de custear o processo e da conquista dos magistrados da independência em suas tomadas de decisões; já os direitos políticos dependem da justiça e da política para a criação de condições adequadas para o exercício de votar e de se candidatar; finalmente, a respeito dos direitos sociais, o autor atesta que eles requisitam do Estado um aparato administrativo forte que possa permitir o acesso dos cidadãos a um mínimo de bem-estar e de segurança material.

De acordo com Saes (2001), é explícito e notório o caráter liberal do autor em suas postulações, considerando que ele mesmo ignora a luta da classe trabalhadora por direitos, o

papel da classe dominante e a burocracia do Estado na criação de cada novo direito. Marshall fala com base na realidade vivenciada por ele, na Inglaterra, para sustentar esse conjunto de reflexões sobre a evolução da cidadania.

Em sua tese, Marshall defende que os direitos ingleses se constituíram num processo de escada, que não poderia retroceder. Para ele, a conquista de cada elenco de direitos servia como base para a conquista do rol seguinte. Em sua definição cronológica, Marshall afirma que os direitos civis tiveram sua implantação concretizada no século XVIII; os direitos políticos, no século XIX; e os direitos sociais, apenas no século XX. Nesse ciclo cronológico, o autor demonstra a ideia de evolução “natural” da cidadania, o que nos é apresentado como contrassenso, por pensar que as conquistas por direitos se deram de forma natural, sem lutas sociais e sem contradições.

Os críticos da tese Marshalliana, como Saes (2000), afirmam que a instauração dos direitos civis foi indispensável para a implantação do capitalismo, pois sem essas garantias os homens não poderiam participar livremente do mercado – na venda da força de trabalho. Posteriormente, a implantação dos direitos políticos e sociais serviram para diminuir as diferenças entre classes e consolidar o controle sobre os trabalhadores.

Como mencionado anteriormente, a teoria evolucionista de Marshall desconsidera a importância do ciclo revolucionário que se contrapôs ao feudalismo. Esse ciclo conteve revoluções impossíveis de serem ignoradas, tais como: a Revolução Puritana de 1640 e a Revolução Gloriosa de 1688. Ambas foram decisivas para a instauração da liberdade civil na Inglaterra; sem as revoluções, a liberação jurídico-política dos trabalhadores não teria ocorrido.

A tese de Marshall subestima o poder do processo revolucionário e tende a considerar que o declínio do feudalismo e o processo de construção da cidadania civil são resultados da evolução institucional. Essa concepção pode ser negada se considerarmos o caso francês, no que se refere à formação da cidadania, tendo em vista que a Revolução Francesa de 1789 teve um papel decisivo na derrocada dos privilégios das classes dominantes (SAES, 2000).

Ao argumentar sobre o desenvolvimento de direitos em modo de escada, afirmando que um elenco de direitos serviria como degrau necessário para conquista de outro elenco de direitos, Marshall não pondera que a postura das classes trabalhadoras numa sociedade capitalista tende a ser dinâmica e progressiva. Segundo Saes (2000), a classe trabalhadora tende a usar os direitos já conquistados para conquistar novos direitos.

Por exemplo, uma vez conquistados os direitos de “liberdade” – o direito de “ir e vir” e o de contratar –, o campo ficou aberto para a conquista dos direitos de reunião e de associação. Por sua vez, os direitos de associação – organização de sindicatos e de partidos políticos – foram armas de luta contra as restrições censitárias, ou seja, a favor da conquista dos direitos políticos, bem como pela aquisição dos direitos sociais.

Contudo, é preciso se precaver sobre a conotação que a afirmação acima pode tomar, uma vez que, confirmando que “a etapa da cidadania civil prepara a etapa da cidadania política”, não se pode ignorar que sem atribuir liberdade civil entre todos os homens e sem o reconhecimento da igualdade de todos, por parte do Estado, não é possível atribuir direitos políticos. Para Saes (2000, p. 16), “a liberdade civil é condição necessária, porém não suficiente para instauração dos direitos políticos”.

Nesse passo, a história nos revela que os direitos políticos foram postergados no decorrer do século XIX. A classe dominante argumentava dizendo que os direitos políticos e os sociais eram incompatíveis e que a democracia representava um perigo às liberdades civis. Em 1930, os direitos sociais passam a ser colocados como uma ameaça aos direitos civis e políticos. Hirschman (1991) nos lembra de que um dos exemplos mais evidentes dessa postura é a obra de Hayek, *O Caminho da Servidão*, na qual o autor apresenta o Estado-Providência como uma ameaça às liberdades individuais e define que a intervenção Estatal impede a efetivação dos objetivos individuais que ameaçam o funcionamento das instituições democráticas.

É notório o receio das classes dominantes diante da conquista de direitos. Mesmo sendo passíveis de manipulação e controle, eles podem configurar formas de pressão e obtenção de garantias. A preocupação com a manutenção do sistema é explicitada nas ações liberais, na defesa sem nexos de meias verdades em busca de manipulação e controle.

As classes dominantes movem um ataque constante aos direitos sociais, sobretudo nos países periféricos, pois na periferia do mundo capitalista os direitos sociais são pouco ampliados e a capacidade de resistência da classe trabalhadora é menor. Essa realidade difere bastante do que Marshall afirmou sobre a implantação de um elenco de direitos ser irreversível, na Inglaterra ou em qualquer outra parte do mundo.

Sobre a ordem cronológica de evolução natural da cidadania defendida por Marshall, é possível contestar outra vez essa designação ao levar em conta o caso brasileiro, em que um elenco importante dos direitos sociais foi concedido como estratégia de um regime de governo ditatorial, na era Vargas pós-trinta. No mundo capitalista, ao invés de uma linha evolutiva

contínua nos direitos, vivem-se avanços e recuos políticos, engendrados de acordo com determinações capitalistas.

Conforme Saes (2000), os problemas no esquema teórico de Marshall decorrem de sua indefinição quanto à natureza da relação que se trava entre o processo de criação dos direitos individuais e o desenvolvimento capitalista. Na visão evolucionista de Marshall (1967), a cidadania é “a participação integral do indivíduo na comunidade política”; seria então a participação de todos no poder político, no bem-estar material e na civilização. Denota-se assim o limite da cidadania capitalista, não incorporando a dimensão humana, restringindo-se à cidadania civil e política, regulada por leis.

Levando em conta a relação entre o sistema capitalista e o trabalhador assalariado, é possível concluir que os direitos civis são necessários à reprodução do capital; já a participação no poder político e o acesso ao bem-estar material podem ser efetivos ou não¹⁶. A cidadania capitalista corresponde aos direitos de “ir e vir”, de celebrar contratos e de adquirir e manter propriedade, sem a vigência real de direitos políticos e sociais.

A dinâmica interna dos direitos no cenário capitalista somente pode existir se estiver ancorada na forma-sujeito de direitos instaurados nas sociedades capitalistas. Vale dizer que a produção social ocorre apenas com a instituição da forma-sujeito de direitos. De acordo com Saes (2001), essa forma-sujeito de direitos, em sua versão elementar, corresponde ao reconhecimento, por parte do Estado, de que todos os agentes da produção – proprietários dos meios de produção ou trabalhadores – são sujeitos individuais de alguns direitos essenciais, sem os quais não se pode celebrar contratos de trabalho nem chegar à formação de um mercado de trabalho.

Portanto, se a forma-sujeito de direito garante as liberdades civis sem as quais o capitalismo não pode ser implantado, com o desenvolvimento da produção do capital é possível concluir que tais direitos não são ilusórios e, como demonstrado anteriormente, foram conquistados através de duras lutas, travadas pela classe trabalhadora – eles representam prerrogativas reais. Contudo, o Estado capitalista divulga ideias de universalidade e igualdade que são ilusórias, pois “sob a forma da troca de equivalentes (salário *versus* trabalho), assumida pela relação entre capitalista e trabalho assalariado, jaz a desigualdade fundamental entre os despossuídos” (SAES, 2000, p. 381).

¹⁶ Contudo, para os ingleses, esses direitos teriam de fato se concretizado, segundo Marshall, que não explica as razões.

A forma-sujeito de direitos arregimenta as liberdades que são reais, ainda que sejam desigualmente distribuídas entre as classes sociais, bem como é capaz de produzir um efeito ideológico de cidadania, ou seja, o sentimento de igualdade entre todos os indivíduos. Esse aspecto se torna uma ilusão que é capaz de fomentar o controle e a manutenção da ideologia dominante.

Na sociedade capitalista, a classe trabalhadora, através das lutas sociais, possibilita a instauração de direitos. Isso ocorre pela pressão exercida sobre as classes dominantes, principalmente a favor dos direitos políticos e sociais, em virtude de esses direitos não serem essenciais à reprodução do capitalismo. Na verdade, o capital requisita o favorecimento do aparato jurídico-político para a sua legitimação, assim não é interessante a instauração de uma estrutura que seja democrática, que garanta a real participação.

A participação do povo nas decisões da sociedade configura-se como fábula, ou seja, o exercício dos direitos políticos se limita a participações periféricas e marginais, já que as macrodecisões políticas estão concentradas nas mãos de uma elite política ou classe governante. Desse modo, evidencia-se a postura ilusória acerca do funcionamento das instituições políticas capitalistas.

Em muitos países capitalistas, os direitos políticos foram cerceados durante o século XX, com restrições eleitorais e antidemocráticas. Em várias nações, governos ditatoriais foram desenvolvidos; boa parte da periferia capitalista, mais especificamente os países da América Latina, viveu longos períodos comandada por ditaduras militares. Esse quadro é uma perspectiva do desenvolvimento dos direitos políticos no capitalismo contemporâneo e demonstra as adversidades contra a sua implementação, em face da manutenção da exploração do capital.

No que se refere aos direitos sociais, a relação é oscilante; por vezes, eles são desenvolvidos com restrições e, em outros momentos, totalmente ausentes. São instrumentos através dos quais os trabalhadores buscam a garantia de sua reprodução social e da manutenção de sua capacidade de trabalho. Todavia, tais direitos são relegados à responsabilidade individual do trabalhador, salvo em situações particulares, em que segmentos específicos de trabalhadores obtêm benefícios pontuais, por meio de confrontos com empresas específicas.

Na conjuntura capitalista, o Estado executa os direitos sociais de forma fragmentada e restrita, estabelece critérios de seletividade e direciona suas ações à manutenção do mercado. Nessa lógica neoliberal, os direitos sociais passam a ser considerados como geradores de gastos gigantescos, que podem levar à falência do Estado. Em coerência com

essa concepção estratégica, as leis que garantem as condições materiais da classe trabalhadora não são efetivadas, e sua concretização real configura um desafio para essa classe.

Pensando de modo objetivo e analisando alguns acontecimentos históricos, é factível atestar que a cidadania criada nos moldes burgueses tornou-se uma forma de regulação e consenso, fornecendo meios para a persuasão da classe que vive do trabalho, como defende Abreu (2008). No entanto, essa cidadania, restrita ao direito privado e à participação política dos proprietários, sofreu e sofre críticas da população destituída dos meios de produção, que, ao se construir como classe, com vontade coletiva, entra em confronto com a justiça civil privada.

É importante sinalizar que o contexto a que nos referimos na afirmação acima diz respeito à Revolução Industrial, momento em que as transformações trazidas pela industrialização criam mudanças nas condições históricas e sociais dos homens, incidindo sobre a participação destes na ordem estabelecida. A efetivação da indústria impõe a privatização dos benefícios da produção e socializa o trabalho, e a justiça civil privada não consegue mais controlar os trabalhadores com a falácia de universalização de direitos. Os trabalhadores, por sua vez, passam a conceberem-se como classe dominada e explorada pelos donos do capital e gradativamente essa classe constrói uma perspectiva crítica com propostas socialistas.

A classe dominante, com o intuito de controlar os conflitos sociais, tenta reconstruir uma visão de mundo capaz de restabelecer o controle. Objetiva, dessa forma, assegurar a reprodução da ordem ameaçada, tendo em vista que a falaciosa universalização de direitos não era mais capaz de controlar os trabalhadores, sobretudo diante da decepção da classe trabalhadora com a promessa de mudanças positivas que o progresso da industrialização efetivaria.

No entanto, mesmo diante dessa contracorrente, o capital avança, ancorado no progresso das ciências naturais e da grande indústria. Nesse contexto, ocorre a complexificação do processo produtivo, que passa a requisitar uma força de trabalho especializada, com uma formação técnica apoiada no domínio das “ciências da natureza”, que transcendia o empirismo da primeira fase da Revolução Industrial. Essa nova categoria de trabalhador assalariado se identifica como “classe média”, e não mais como proletário. Porém, nesse período, a possibilidade de superação da pauperização continua a ser algo distante, já que a grande indústria ainda não produzia – segundo eles – valores excedentes suficientes para uma redistribuição do produto social.

Na racionalidade capitalista, essa redistribuição somente seria possível mediante o incremento da produtividade do trabalho, para que isso não pudesse inviabilizar a acumulação do capital. Cabe registrar aqui que as novas forças produtivas das décadas seguintes viabilizaram ganhos salariais aos trabalhadores e a instituição de alguns direitos sociais reprodutivos, pela via da tributação pública, fato que configurava um reordenamento, tendo como fim potencializar a produção.

Esse ordenamento capitalista engendra fusões e incorporações que resultaram numa rápida concentração, levando a economia à oligopolização, período que posteriormente foi denominado como “capitalismo monopolista”. Posteriormente, o sistema entra numa fase de reestruturação, por ter começado a apresentar sintomas de crise, dessa vez instaurada – dentre outros motivos – pela exacerbada capacidade de produção conquistada.

Desde os anos de 1970, o período de reestruturação produtiva provoca o desenvolvimento de mudanças na sua racionalidade, com sérias implicações sobre a ordem social e, principalmente, sobre a classe que vive do trabalho. Esse processo de centralização de capitais possibilitou novas condições de desenvolvimento histórico. Como destaca Abreu (2008), a abstrata igualdade jurídica dos direitos civis privados foi complementada por uma igualdade de pertencimento moral, regulada pelo Estado. Isto é, os cidadãos – tanto os dominantes como os dominados – foram definidos como pertencentes a uma civilização positivamente instituída, como sendo um bem para todos. O autor ressalta que a nova “ciência positiva da sociedade” é uma expressão crescente da reificação social, que permitiu induzir que a desigual e hierárquica divisão social do trabalho fosse entendida como papéis funcionais necessários, ou como carências que seriam satisfeitas com o progresso da ordem crescente.

A reestruturação da economia capitalista conta com um grande aparato tecnológico e burocrático, com a racionalização “científica” e com o fetichismo da mercadoria, que condiciona as escolhas dos indivíduos. Dessa maneira, o capitalismo passa a ser “cientificamente” planejado por análises econômicas, políticas e sociológicas preocupadas com o mercado, e o aparelho Estatal tende a ser controlado por normas regulatórias e procedimentos rituais.

Contudo, a reestruturação produtiva do capital permitiu a conquista dos direitos político-eleitorais. Segundo Abreu (2008), a reprodução capitalista depende de estratégias reformadoras e persuasivas, ancoradas num discurso harmonizador sobre a cidadania. Sendo assim, a regulação pública, realizada na sociedade modelada pelo sistema capitalista, requisita a garantia do consenso dos divergentes projetos societários; isso ocorre a partir do desenvolvimento de uma racionalidade funcional e burocrática.

No entanto, num contexto de reestruturação do padrão de acumulação do capital, o desenvolvimento de formas de pertencimento da classe trabalhadora à ordem social foi lento e conflituoso. A integração dos trabalhadores à ordem social coloca a necessidade de reconhecimento das carências sociais dos trabalhadores; porém, as formas de satisfação dessas carências jamais foram unânimes, tornando-se mais objetivas na reconstrução do pós-guerra. A partir desse período, as carências dos trabalhadores passam a ser reconhecidas como “direitos sociais” e a participação eleitoral como um direito eleitoral, apesar de contrariar a concepção dos direitos do mundo burguês.

Isso significa dizer que a ampliação da cidadania, para os trabalhadores, constituiu a conformação ideológica de pertencimento do indivíduo à ordem social e pôde garantir a submissão do trabalho ao capital. No desenvolvimento do mundo moderno, ocorre a imposição de uma racionalidade passiva e resignada, que garante a hegemonia do capital, através da obediência e do consentimento dos subalternos. Trata-se de uma “dominação ideológica”.

Torna-se interessante observar que o reflexo desse processo tornou as lutas dos trabalhadores apenas defensivas. Por outro lado, o capital tem implementado um processo ofensivo de reestruturação que dispensa e desconstrói os direitos e as conquistas dos trabalhadores. O capital age através da desvalorização do trabalho, da acumulação liberada e legalizada, do desemprego, da miséria, da violência etc.

Durante a realização deste estudo, constatamos que é patente a não resistência aos poderes instituídos. Há avanços no campo tecnológico, o direito de bem-estar transformou-se no bem-estar do mercado – transmutado em direitos do consumidor, as carências sociais não são mais prioridades enquanto objeto das políticas públicas, sendo agora retomadas as práticas filantrópicas privadas. Segundo Abreu (2008), a cidadania não tem condições de ser uma panaceia diante dos “males” da sociedade. Ela é construída de forma contraditória, por meio de muitos conflitos, negociações e pactos, portanto sua transcendência é histórica e se encontra em disputa na sociabilidade atual.

No decorrer da análise, percebemos a necessidade de fortalecimento do discurso da classe trabalhadora sobre cidadania, sendo imprescindível que a lacuna teórica a respeito desse tema seja suprida com análises concretas acerca das relações existentes entre a ordem social e a cidadania moderna, que estão sempre em disputa. É preciso que se entenda quais são as suas possibilidades e limites, diante do desenvolvimento da acumulação capitalista. Os diversos movimentos da classe trabalhadora apontam para uma forma de cidadania que ainda

não existe na realidade, apesar da visível oposição, pactuada pelos liberais, no sentido da naturalização e da despolitização da cidadania.

2.4 CIDADANIA NO CAPITALISMO: OBSTACULARIZAÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Aprender como se desenvolvem os direitos no Brasil mostra-se imprescindível para elaborar uma reflexão sobre a cidadania nessa sociedade, tendo em vista que a noção de cidadania, ditada pelo senso comum, é entendida como sendo o exercício de direitos e o cumprimento de deveres. Contudo, faz-se necessário pensar essa definição de cidadania, submersa nos modos organizacionais capitalistas. Dessa forma, a abordagem sobre os direitos, na realidade do Brasil, vai tratar de limitações essenciais, impostas pelas determinações capitalistas.

Na sociabilidade capitalista, pode-se discutir a respeito da instauração da emancipação política e seus desdobramentos. Entretanto, somente é aceitável colocar a emancipação humana em pauta como um desafio, que requisita a transformação do projeto de sociedade que está posto.

A reflexão sobre a história da sociedade brasileira apresenta as marcas deixadas pela escravidão e pela exploração, cujos aspectos evidenciam a desigualdade social, que se tornou uma característica intrínseca ao desenvolvimento dessa nação, consolidada nos moldes de um capitalismo periférico. Para fins de análise, vale ressaltar e entender a dependência política que o país vivenciou, por muito tempo, em relação à metrópole portuguesa e compreender que a descolonização do Brasil foi interrompida, pois, como subscreve Florestan (1994), o próprio Estado brasileiro se constituiu como uma extensão do Estado português¹⁷.

Nesses termos, o Brasil se estabelece como um país de capitalismo periférico. Segundo Sales (2007), a organização política e econômica brasileira é marcada por uma defasagem cujo traço opera uma série de implicações no cenário nacional. Enquanto em suas relações externas o Brasil se coloca como um país subordinado aos ditames dos países centrais e ao capitalismo mundial, internamente se estabelecem as relações pautadas no conservadorismo. Nesse contexto, os ideais liberais se colocam como uma novidade, frente ao conservadorismo instalado nas mentes da classe dominante da época republicana.

¹⁷ Outra marca registrada do período colonial foi o analfabetismo. A maioria da população, conforme Carvalho (2001), era analfabeta: em 1872, meio século após a Independência, apenas 16% da população era alfabetizada.

Mesmo com características revolucionárias, a forma de liberalismo que se instalou no Brasil nunca foi democrática. Em alguns países centrais, os liberais cederam às pressões exercidas pela classe trabalhadora, com intuito de controlá-la; porém, no caso brasileiro, foram construídas instituições meramente aparentes, que não serviam à classe proletária. Sem o reconhecimento de uma identidade de classe, o povo brasileiro não conseguiu exercer uma pressão que se dirigisse para além do domínio do capital.

No período colonial, assim como na República Velha (1890-1930), a maioria da população ficou sem acesso ao exercício dos direitos civis e políticos, mesmo ocorrendo a resistência por parte de alguns grupos oposicionistas, a exemplo dos abolicionistas, separatistas, monarquistas, antirrepublicanos, e de luta pela terra¹⁸.

No marco desse liberalismo, instalou-se no Brasil a ideologia do favor, que encontrou fácil expansão, pela via do coronelismo da República Velha, pelas formas de currais eleitorais, pela distribuição de cestas básicas, bem como pela benemerência arraigada até mesmo nas ações clientelistas desenvolvidas nas políticas sociais.

O tipo de capitalismo que se instaurou no Brasil foi marcado pela absoluta ausência de reformas. Em um país cuja burguesia é dependente e subalterna aos agentes externos, o desenvolvimento do capitalismo resultou numa concentração de propriedade privada alarmante, com taxas de desigualdades alarmantes e uma brutal centralização do poder político. Nessa estrutura, encontra-se a origem dos mais graves problemas vivenciados no Brasil.

Considerando essa agenda política liberal, foi desenvolvida sistematicamente a repressão à classe trabalhadora, de modo aberto, pela via da corrupção ideológica¹⁹, da neutralização política²⁰, ou da cooptação²¹. Como consequência do projeto liberal, houve a exclusão maciça da classe trabalhadora dos espaços de decisões; enquanto a elite dominante

¹⁸ Foram muitas as formas de luta, no entanto, todos os movimentos foram duramente reprimidos e aniquilados pelo poder central: a Balaiada no Maranhão e a Cabanagem no Pará (a mais violenta, que vitimou 30 mil pessoas), a Farroupilha no Rio Grande do Sul, além de Canudos na Bahia, o Contestado em Santa Catarina e a Revolta da Vacina no Rio de Janeiro, são alguns exemplos de revoltas localizadas.

¹⁹ A Corrupção Ideológica é uma ideologia corrupta capaz de direcionar ações antiéticas e naturalizar-se na mentalidade de um povo, em que tudo que for “lícito” é permitido, ou seja, é a corrupção do livre arbítrio. Mais especificamente, seria um mecanismo mental que leva um ser humano a usufruir de situações favoráveis a ele, prejudicando outro ser humano (MONTORO, 2012).

²⁰ A Corrupção Política significa o uso ilegal – por parte de governantes, funcionários públicos e agentes privados – do poder político e financeiro de organismos ou agências governamentais com o objetivo de transferir renda pública ou privada de maneira criminosa para determinados indivíduos ou grupos de indivíduos ligados por quaisquer laços de interesse comum – como, por exemplo, negócios, localidade de moradia, etnia ou de fé religiosa (MONTORO, 2012).

²¹ A Cooptação é um sistema de organização no qual uma associação qualquer de pessoas nomeia internamente os seus próprios membros, sem dependência de critérios externos (MONTORO, 2012).

do país consegue criminalizar os movimentos sociais, utilizando as mais diversas formas de controle, principalmente desenvolvendo políticas sociais compensatórias.

A proclamação da República, em 1889, trouxe poucas mudanças para a sociedade brasileira; uma alteração importante foi a abolição da escravidão, em 1888, fato que aponta para a implantação dos direitos civis. Nesse modelo de organização social, estabeleceu-se um sistema político que não comporta a participação das classes subalternas nos espaços decisórios, o que implica dificuldades no processo de consolidação dos direitos políticos. Assim como a emancipação política (Independência), a Proclamação da República Brasileira apresentou características *sui generis* ao ser instituída, configurando-se, pelo seu caráter, golpista e elitista.

A classe trabalhadora no Brasil, mesmo que tardiamente, engendrou diversas lutas, na contracorrente do capitalismo periférico, e realizou ganhos inegáveis do ponto de vista das conquistas legais, tais como: a luta contra o Estado Novo, a anti-imperialista, nos anos 1950, e as reformas de base, na década de 1960. Todas essas revoluções, sem dúvidas, foram lutas por garantia de direitos, cujos frutos desses embates foram colhidos, sobretudo, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, pelo fato de acumularem perspectivas transformadoras.

Contudo, Carvalho (2001) coloca que, por não ter vivenciado nenhuma revolução, o processo de construção da cidadania no Brasil foi desenvolvido lentamente. As limitações da cidadania, no Brasil, estão fincadas no desenvolvimento do capitalismo, que possibilita a participação cidadã apenas do ponto de vista jurídico-formal, isto é, efetiva os direitos civis para dar sustentação ao sistema de produção, baseado na compra e na venda da força de trabalho.

Considerando a elaboração Marshalliana, Carvalho (2001) define que a cidadania distribui-se em três dimensões: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. Afirma que na sociedade inglesa foram introduzidos primeiro os direitos civis, depois os direitos políticos e, posteriormente, os direitos sociais. No entanto, analisar esse desenvolvimento apenas pelo viés cronológico pode imprimir graves equívocos, pois os direitos ingleses foram desenvolvidos principalmente em consequência dos conflitos sociais desencadeados pela pressão do operariado, o que no Brasil ocorreu de forma gradativa.

Para Carvalho (2001), a pirâmide dos direitos descrita por Marshall, no Brasil, foi colocada de cabeça para baixo; primeiro, concederam-se os direitos sociais, na década de 1930, implantados por Getúlio Vargas, ao mesmo tempo que os direitos civis e políticos foram suprimidos pelo populismo desenvolvido nesse período. A concessão dos direitos

sociais sem um processo de lutas – que muitas vezes resulta em conquistas – imprime no ideário da população uma concepção de direitos sociais como um favor cujo desenvolvimento expõe os cidadãos a uma situação de dependência perante os seus líderes.

Ao analisarmos a posição desse autor, observamos que nela está implícito um dado equívoco, ao passo que não coloca como central a luta de classe, desencadeada em prol da efetivação de direitos, pelo proletariado. A concepção de Carvalho (2001) desconsidera as conquistas de direitos e subestima o poder de pressão exercido pelo operariado em distintos momentos históricos brasileiros. Convém lembrar que seria ingênuo acreditar que as classes dominantes concederam todos os direitos já reconhecidos no Brasil, no aspecto legal, sem ceder requisições dos trabalhadores. As elites burguesas o fizeram com a intenção de manter a ordem do sistema produtivo e de criar um consenso a respeito da “cidadania” e da “democracia” nos moldes liberais.

Diante dessa argumentação, ressalta-se a análise de Santos (1979) sobre a cidadania brasileira ao denominá-la como *cidadania regulada*, afirmando que seus fundamentos não se encontram nos valores políticos, mas num sistema de adequação ocupacional. Nessa sociabilidade, são reconhecidos como cidadãos os sujeitos que desenvolvem uma ocupação definida por lei, ou seja, a cidadania é constituída pela regulamentação profissional, mediante a ampliação dos direitos associados a ela. “Os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei” (SANTOS, 1979, p. 75). Segundo esse autor, o instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional, que se torna, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico.

Para o referido autor, o período da República Velha no Brasil caracterizou-se como *laissez-faire*²² repressivo, que foi substituído pela cidadania regulada. Trata-se de um sistema de estratificação ocupacional, o qual passa a ser definido como norma legal. Dessa forma, a cidadania estaria embutida nas profissões e os direitos dos cidadãos se restringiriam aos direitos do lugar que ocupam no processo produtivo. Nesse sentido, a noção de cidadania permanece destituída de qualquer condição pública universal.

Conforme Santos (1979, p. 123), “a experiência brasileira na efetivação de direitos se aproxima da experiência Bismarckiana²³ que tentou obter o consentimento político do

²² *Laissez-faire* é uma expressão em língua francesa que significa “deixar livre”, a qual se tornou simbólica para o liberalismo econômico, pois reflete a principal característica do liberalismo, que defende a liberdade do mercado, afirmando que ele deve funcionar livremente, sem interferência.

²³ A Política Bismarckiana estabelecida por Otto von Bismarck, chanceler alemão, visava se contrapor ao crescente movimento social democrata da década de 1880. Para esse feito, estabeleceu, de forma pragmática, a

operariado industrial em troca do reconhecimento de alguns direitos”. A concepção do autor confirma que os direitos estão submissos às determinações do capitalismo, que produz e reproduz um contexto de dominação do trabalho e de defesa absoluta da propriedade. No caso brasileiro, esse contexto assume as características de um capitalismo periférico, marcado pela defasagem, e fortalece os limites para o desenvolvimento da cidadania e da democracia.

Bobbio (1992) afirma que o Brasil vive hoje a era dos direitos, o que é questionável, pois, no nosso entendimento, estamos numa era de fetiche ou ficção de direitos. Apesar de os direitos terem adquirido uma significativa ampliação com a Constituição Federal de 1988, contraditoriamente, aprofundam-se as expressões da questão social²⁴. A contrarreforma²⁵ do Estado impossibilita a efetivação de direitos, uma vez que impõe a redução deste enquanto instância responsável pela promoção dos direitos do cidadão.

Após o exposto, é preciso pensar sobre os desafios a serem enfrentados para efetivação dos direitos no Brasil. Nesse sentido, Netto (2008) aponta três indicações, que são elementos indispensáveis na luta pela consolidação dos direitos: a primeira refere-se à necessidade de manutenção e aprofundamento dos direitos político-democráticos, por entender que é imprescindível manter o poder de participação do povo, mesmo que seja de forma limitada, pois as elites visam à manipulação do poder político para defender os interesses privados. A segunda implica a necessidade de haver constância na luta por direitos, independentemente de essa luta ser institucional ou extrainstitucional. A estratégia concentra-se em exacerbar os mecanismos de participação democrática, através da participação nos espaços de controle social, nos conselhos de política, câmaras e assembleias.

Na terceira indicação de Netto (2008), argumenta-se que é indispensável colocar-se na busca pela consolidação dos direitos no Brasil, cujo principal desafio é romper com o corporativismo e com a fragmentação política, estabelecendo uma ideologia que compreenda que qualquer ganho focalizado – isto é, não universalizado – onera o restante da população trabalhadora. Diante dessa elucidação, mostra-se importante afirmar que esses elementos não

lei de acidentes de trabalho, o reconhecimento dos sindicatos, o seguro para doença, acidente ou invalidez, entre outras. Defendia que somente a ação do Estado, na resolução desses problemas sociais, poderia fazer frente às novas ideias políticas.

²⁴ A “questão social” que se constitui da relação capital-trabalho dá-se a partir do processo produtivo, suas contradições de interesses e seus modos de enfrentamento e lutas de classes. Expressa a relação entre as classes (e seu antagonismo de interesses) conformadas a partir do lugar que ocupam e o papel que desempenham os sujeitos no processo produtivo (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2010, p. 82-98).

²⁵ Como aponta Behring, tratou-se de reformas orientadas para o mercado, num contexto em que os problemas no âmbito do Estado brasileiro eram apontados como causa central da crise econômica e social vivida pelo país nos anos 1980. O objetivo era reformar o Estado, com ênfase nas privatizações e na previdência social, repesando as conquistas de 1988, a principal delas a Constituição Federal daquele ano (BEHRING, 2008, p. 148).

são suficientes, mas necessários; em outras palavras, a sociedade brasileira requisita a construção de uma cultura jurídica, somada a um suporte sociopolítico que leve à efetivação de direitos. Hoje, mais do que nunca, a luta por direitos é, acima de tudo, uma luta anticapitalista, assim, desejar uma sociedade onde os direitos sejam efetivos é o mesmo que almejar a implantação de outra ordem societária diferente da que está posta.

Considerando a discussão acima, que expõe a formação social brasileira com as suas marcas e características, torna-se relevante trazer à tona uma explanação a respeito das limitações impostas aos direitos políticos na organização social capitalista. Nessa ordem, os direitos políticos consistem no exercício, por parte da maioria social, de uma influência real sobre o processo de tomada das macrodecisões políticas. Contudo, Saes (2001) apresenta formas de limitações de direitos políticos em fases sucessivas.

Especificando essas limitações, Saes (2001) refere-se ao momento em que ocorreu o reconhecimento da forma-sujeito de direitos²⁶ pelo sistema jurídico. Esta se tornou incompatível com o escravismo, pois a cidadania política ou civil não poderia se enraizar numa sociedade escravocrata. É notório que na passagem de um Estado escravista para um Estado burguês moderno – em que todo indivíduo nascido no território nacional era declarado cidadão – seria previsível que se implantassem mecanismos de limitação da participação política efetiva.

A ausência de uma justiça eleitoral independente e profissional, na República que havia sido recém-instaurada, possibilitou a instauração de um rígido controle do exercício do direito de votar por parte das classes dominantes, a exemplo do estabelecimento do controle do voto da população rural, realizado através da manipulação do voto das massas eleitorais pelos coronéis. Nesse contexto, os trabalhadores rurais, sem a propriedade da terra, vinculados aos proprietários fundiários por relações de dependência e dominados ideologicamente pelo dever de “lealdade e gratidão”, tornaram-se massa de manobra²⁷.

Em contraposição à tendência dos trabalhadores rurais, o operariado urbano das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo encontrava-se altamente impregnado com ideias anarquistas, com uma forte tendência a repudiar as oligarquias. Saes (2001, p. 34) confirma esse acontecimento, dizendo que

²⁶ O reconhecimento estatal de todos os agentes da produção, independentemente de sua posição na estrutura econômica – proprietário dos meios de produção, trabalhador –, como sujeitos individuais de direitos.

²⁷ O processo eleitoral (participação política) da população durante os períodos imperial e republicano foi insignificante. De 1822 até 1881, votavam apenas 13% da população livre. Em 1881, privou-se o analfabeto de votar. De 1881 até 1930 – fim da Primeira República –, os votantes não passaram de 5,6% da população. Foram cinquenta anos de governo, imperial e republicano, sem a presença do povo (A respeito, ver Dejalma Cremosene, 2007).

o grande agente político da crítica à configuração assumida pela cidadania política na Primeira República foi a classe média urbana, ou, mais especificamente, o segmento liberal-democrático dessa classe social, decepcionado com a rápida conversão da República democrática, anunciada na Constituição Federal de 1891, num regime oligárquico.

Em períodos subsequentes, a cidadania política brasileira passou por diversos estágios, com momentos de crise, de destruição e de reconstrução, uma vez que as características assumidas pela cidadania política são sempre decorrentes da configuração capitalista. De acordo com Saes (2001, p. 397), no período de 1930 a 1964,

a conjuntura política de 1931-1934 permite concluir que a configuração assumida pela cidadania política nessa fase política era instável, e tendia a ser de curta duração. No Estado Novo (1937-1945), a burocracia estatal aproveitou eficazmente a cisão política no seio da classe média urbana para suprimir a cidadania política (“liberal” ou “orgânica”), e para aumentar, por essa via, a sua capacidade decisória. A burocracia estatal também prosseguiu, durante o Estado Novo, na sua política de criação ou consolidação de direitos sociais para os trabalhadores urbanos.

Portanto, a revolução de 1930 teve como força dirigente um segmento da classe média urbana e resultou na perda, por parte do capital mercantil-exportador, do controle sobre o aparelho de Estado central. Foi essa situação peculiar que obrigou a burocracia estatal a implementar uma política para o atendimento de aspirações difusas das classes trabalhadoras, como a criação de uma legislação fabril e o reconhecimento de direitos sociais a uma parte dos trabalhadores urbanos. De outro lado, houve a frustração do processo de conquista da independência organizativa, decorrente da criação de um sindicalismo rigidamente controlado pelo Estado²⁸.

Avançando sobre as limitações da cidadania política no Brasil, cumpre registrar aqui as tendências desenvolvidas no período do regime militar. No meandro do desenvolvimento capitalista brasileiro, a agricultura cedeu o lugar de destaque para a indústria, e essa última, por sua vez, foi defendida pela classe dominante através do golpe militar, deflagrado em

²⁸ Décio Saes (2001) ainda esclarece que a política compensatória da burocracia do Estado Novo não deveria ser vista como uma “anomalia histórica”, por implicar uma “antecipação” dos direitos sociais com relação aos direitos políticos. O terceiro estágio da evolução da cidadania política no contexto da “crise de hegemonia” ocorreu no seio do bloco das classes dominantes. Restauraram-se o regime democrático e a cidadania política. O prosseguimento da “crise de hegemonia” garantiu, porém, à burocracia estatal a força política necessária para que ela levasse adiante, sem o apoio explícito e sistemático de qualquer uma das classes dominantes. Das limitações constitucionais anteriormente impostas ao direito de voto, só restava na Carta de 1946 a interdição do voto do analfabeto.

1964. Nesse enlace, articulou-se uma rede de interesses monopolísticos que conseguiu promover aprisionamento da cidadania política.

Como aponta Saes (2001), ao longo de duas décadas de regime imposto pelo grupo militar, buscou-se o confinamento da cidadania e não sua superação; essa tendência é comprovada nas estratégias para limitar os efeitos políticos práticos do direito ao voto. Desse modo, o regime militar manifestou uma postura de conservação constitucionalista, que foi demonstrada pela edição de sucessivas emendas constitucionais, na Carta Magna de 1967, bem como pela criação de uma legislação capaz de promover a limitação da cidadania política.

A longa fase do regime militar chega ao fim com a promulgação da Constituição Federal de 1988, momento em que há um crescimento inegável da cidadania política, pelo menos no plano legal, e finalmente se institui o direito ao voto para os analfabetos. Porém, na configuração da cidadania política no pós-Constituição Federal de 1988, presencia-se um capitalismo que manipula os direitos políticos ao seu proveito, contando com o clientelismo eleitoral e com a utilização de diversas estratégias de controle.

Vive-se, no Brasil, uma disputa permanente pelos direitos políticos: de um lado, a classe trabalhadora lutando pela transformação dos direitos em uma expansão política de massas; de outro, o capital financeiro visa reverter a seu favor os direitos políticos, que somente foram estruturados pela resistência da classe trabalhadora. A instabilidade da cidadania política é comandada pelas determinações capitalistas.

Os limites dos direitos no Brasil são expressivos, quando relembra a agenda tardia de direitos humanos retomada no final do século XX, após os 21 anos de ditadura militar. Nesse período de transição ditatorial para a “democracia”, o tema direitos humanos ganhou destaque. No entanto, a principal característica desse retorno à “democracia” foi a transição “pelo alto”²⁹, ou seja, o fim do autoritarismo que ocorre através de uma transição política negociada por elites. Nesse país, os momentos decisivos da história foram sempre definidos por manobras “pelo alto”.

Nesse processo de transição, a Lei 6.683 de 1979, denominada Lei de anistia, significou um avanço para os direitos humanos, reconhecendo a anistia aos crimes políticos ou ligados a estes, mesmo com restrições na sua efetivação. Apesar de inúmeras denúncias, realizadas pelos movimentos sociais, a anistia pactuada não foi efetivada amplamente.

²⁹ Tomando para a explicação o conceito de “revolução passiva” ou (revolução “pelo alto”), que considera que a “revolução passiva” compromete, por meio de autoritarismo inscrito no coração das instituições de reprodução social, a mudança com a conservação, a revolução passiva realiza uma espécie de estatização que destrói toda iniciativa popular na base (FREIRE, 2010).

Seguidos alguns anos, após a promulgação da Lei de anistia, no ano de 1995 são reconhecidas como mortas as pessoas que tenham participado ou tenham sido acusadas de participação em crimes políticos no período de 02 de setembro de 1961 a 05 de outubro de 1988 e que, por esse motivo, tenham sido detidas por agentes públicos, estando desde então desaparecidas, sem que delas haja notícias.

É importante lembrar que, no debate sobre os crimes cometidos no período ditatorial, afirmava-se que esses crimes haviam sido prescritos. No entanto, crimes como tortura e desaparecimento, quando cometidos pelo Estado, são considerados crimes contra a humanidade desde 1994, com uma convenção das Nações Unidas, aprovada pelo Brasil, que reconhece esse conceito. Posteriormente, outra resolução da Organização das Nações Unidas (ONU) estabelece que crimes contra humanidade não prescrevem.

A procura por respostas acerca da responsabilidade e das circunstâncias das mortes dos perseguidos pela ditadura tem sido vista como um direito, almejado pelas vítimas e seus familiares³⁰. Essa questão se mantém na atualidade ao constatar-se que prisões ilegais e tortura ainda estão presentes nessa conjuntura. Os movimentos dos direitos humanos buscam estender sua atuação aos presos comuns, reconhecendo o preso como um cidadão (FREIRE, 2013).

Porém, essa questão é polêmica e agrega oponentes, que reconhecem o preso político como alguém inocente, punido por defender ideias contrárias às postuladas pelos governantes; já o preso comum é compreendido como um criminoso que deve pagar pelos seus atos. Esse ideário de senso comum construiu uma imagem pejorativa sobre os direitos humanos de que defender direitos humanos é defender criminosos. Lutar contra essa concepção, construída com ajuda da mídia brasileira, é lutar contra a descriminalização dos direitos humanos e da população pobre, a qual, perante o modelo de direitos legais estabelecido, arca com as punições mais severas e com o sistema de encarceramento brasileiro, exposto a uma severa crise de organização e de funcionamento.

A criminalização dos direitos humanos estende-se para diversos cenários, uma vez que o reconhecimento prático dos adolescentes privados de liberdade como cidadãos (objeto de estudo desta pesquisa) é um desafio, embora haja o reconhecimento legal de que eles são

³⁰ Essa questão é retomada atualmente pela criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV), instalada em 16 de maio de 2012. Ela terá prazo de dois anos para apurar violações aos direitos humanos ocorridas no período entre 1946 e 1988, que inclui a ditadura (1964-1985). A Comissão da Verdade foi criada em 2009 e a lei que estabeleceu foi sancionada pela presidente Dilma Rousseff. O foco principal será apurar casos de desaparecidos políticos. De acordo com o livro-documento *Direito à Memória e à Verdade*, elaborado pelo governo federal, há 150 casos de opositores do regime militar que desapareceram após serem presos ou sequestrados por agentes do Estado (A respeito ver Lei n. 12.528/2011 - CNV).

sujeitos de direitos. O estigma de preconceito e discriminação é socializado popularmente, colocando os adolescentes como transgressores incorrigíveis, numa explícita postura de culpabilização do sujeito. Esse aspecto demonstra os limites da democracia e da cidadania brasileira, que nega os direitos já reconhecidos.

A cidadania estabelecida após a abertura neoliberal brasileira, expressa no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), possibilitou o neoliberalismo de forma mais efetiva. Nesse governo, houve a implantação, em 1996, do primeiro Programa Nacional dos Direitos Humanos (PNDH), que, sem dúvidas enfatizou os direitos civis em detrimento dos políticos e sociais, devido à conjuntura em que foi implementado.

A ênfase nos direitos individuais e na abertura ao livre mercado é uma direção neoliberal, levada com afincamento pelo governo de FHC, que agiu em conexão total com os organismos internacionais, em acordo com a hegemonia internacional. É emblemática desse período a resignificação do papel do Estado, assim, desresponsabilizando-o da garantia dos direitos sociais, o governo aprofunda os limites da “universalização” dos direitos (FREIRE, 2013).

De acordo com Freire (2013), no segundo mandato de FHC, ocorrido entre os anos de 1998 e 2002, houve uma ênfase nos direitos sociais e culturais, desenvolvendo-se uma busca em responder às reivindicações da sociedade civil. Com esse propósito, o PNDH foi revisado, por ocasião da III Conferência dos Direitos Humanos de 1999. Contudo, a lógica de desresponsabilização do Estado continuou intacta, mantendo-se, em nome do crescimento econômico, um campo fértil para o mercado financeiro.

A agenda neoliberal de negação de direitos sociais não mudou diante da iniciativa do PNDH-II. A exposição desse quadro evidencia os limites da cidadania brasileira, sendo possível perceber que nos governos neoliberais vivenciados no Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi aprofundada a distância para a possibilidade de “universalização” de direitos nessa nação. Para Freire (2013), a política social atual reduziu-se a filantropia, assistencialismo e administração da miséria. No que se refere aos direitos dos adolescentes privados de liberdade, essa realidade se torna ainda mais retrógrada, com ações fragmentadas, sem planejamento e sem continuidade.

A última versão do PNDH-III foi publicada no final de 2009, no governo [Lula](#). Nesse processo, merecem consideração os limites políticos e a forma regulatória dos direitos humanos mais básicos, que entram no centro do debate por meio da violação e sob a judicialização que hoje é bem representada pelo PNDH III, o qual o governo Dilma vem dando continuidade.

No Brasil, engendrou-se uma cultura política marcada por discriminações sociais, étnicas, de gênero, religiosas e culturais, polarizando-se entre privilégios e carências, repressão, corrupção e autoritarismo; em razão destes últimos, ocorre a forte penetração do Estado pelos interesses das classes dominantes, como registra Sales (2009). Constatam-se na sociedade brasileira uma forte resistência em assegurar direitos e a prevalência de forças sociais inibidoras da democracia, fundamentadas num alto grau de desigualdade. Ergue-se nessa sociabilidade o controle social, que é ancorado na justiça e no aparato legal, que respalda ações punitivas dirigidas aos segmentos mais pauperizados.

Ao nos reportarmos ao tema central desta pesquisa, a articulação da rede de atendimento socioeducativo, há toda uma perspectiva histórica que necessita ser revelada. Assim, em relação à situação da infância e da adolescência brasileira, submetida historicamente a um processo de judicialização, temos que atentar para o Código de Menores de 1927, passando pelo Código de Menores, Lei n. 6.697/79, até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n.8.069/90.

A realidade desconcertante enfrentada pela classe trabalhadora desse país é uma demonstração do longo caminho que terá de ser percorrido na busca de efetivação de direitos e da garantia do atendimento aos adolescentes privados de liberdade. As ações direcionadas pelos marcos legais³¹, que garantem os direitos dos adolescentes, encontram a negação do seu desenvolvimento nas ações dos governos neoliberais, os quais se orientam pelas recomendações dos organismos internacionais.

Nesse contexto, as problemáticas que afligem as crianças e adolescentes pobres tendem a aparecer isoladas das determinações mais gerais que submetem milhões de cidadãos privados dos bens de consumo e da riqueza socialmente produzida, por isso é mister compreender a situação da infância e da adolescência em conexão com os demais desafios societários (SALES, 2007). O cenário que se coloca para o enfrentamento dessa expressão da questão social é de contradições implementadas pela ordem econômica mundial sob a orientação neoliberal, cuja direção diz respeito à desregulamentação e às privatizações.

A ideologia neoliberal degrada a imagem do setor público, enaltecendo o setor privado e o mercado. Nesse contexto, prevalecem o reforço ao individualismo e a responsabilização dos próprios sujeitos pelo seu sucesso e seu fracasso. A ideia de que não precisam da garantia de direitos pelo Estado é disseminada pela mídia e pelos próprios

³¹ No que se refere ao Sistema de Garantia de Direitos e ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), tem-se discutido parâmetros para o atendimento aos adolescentes pobres, junto com entidades, sociedade civil, profissionais envolvidos direta ou indiretamente com o atendimento aos adolescentes brasileiros.

indivíduos, e a solidificação dessas ideias ocorre através da criação dos consensos em torno do individualismo. Essa concepção individualista dificulta a luta por efetivação dos direitos e se coloca como limite de difícil ultrapassagem.

A burguesia, que no passado apoiou a gestão Estatal e as políticas Keynesianas, hoje se desdobra para amputar do Estado sua capacidade regulatória, como ressalta Boron (1995). Nesse sentido, a rede de atendimento socioeducativo direcionada aos adolescentes brasileiros, imersa nesse universo de fragmentação, é um exemplo claro de desregulamentação dos direitos no Estado Brasileiro. Como aponta Yazbek (2001, p. 37), “as políticas sociais casuístas, fragmentadas, sem regras, operando redes obsoletas e deterioradas, aumentam o risco da regressão de direitos”.

As políticas sociais focalizadas, desenvolvidas pelos governos liberais, conformam um processo de privatização constante, na medida em que estimulam o voluntariado, redesenham o sentido da solidariedade em seu favor e enaltecem a responsabilidade social, colocando o foco na solidariedade empresarial. Nessa direção, o terceiro setor³² é posto como a panaceia capaz de resolver todos os problemas sociais; essa grande falácia conduz o imaginário da população à desconfiança no setor público e à supervalorização do setor privado. Esse aspecto configura uma menor resistência popular em prol da efetivação de direitos; é o legado dos direitos, que hoje está sendo desmontado na orientação neoliberal, em uma nítida regressão da cidadania, que tende a ser reduzida às dimensões civil e política, erodindo a cidadania social (IAMAMOTO, 2009).

Como afirma Freire (2010), o que está em jogo não é apenas o afastamento da ação Estatal, mas sim a reconfiguração dessa ação, que visa à redistribuição do poder do Estado em favor dos setores mais poderosos da sociedade. Nesse passo, a emergência de novas formas institucionais conduz à redefinição do espaço público e desvirtua o sentido do direito social para a população. Corroborando essa análise, Iamamoto (2001) compreende que a universalização somente é possível, no âmbito do Estado, na medida em que projetos movidos pelo interesse privado atendem a grupos restritos e favorecem o progresso da mercantilização das necessidades sociais.

Considerando essa organização neoliberal, é plausível alegar que esse quadro configura um retrocesso na própria noção de cidadania, haja vista que a sociabilidade atual imputa o acesso aos direitos apenas para os indivíduos que podem adquiri-los. Vive-se uma

³² O chamado Terceiro Setor é tido como distinto do Estado, sendo considerado não governamental, não lucrativo e voltado para desenvolvimento social, dando origem a uma esfera “pública não estatal” (IAMAMOTO, 2009).

limitação na efetivação dos direitos, aprofundada pela do capital, que assevera a crise do Estado, enquanto instância garantidora de direitos. Nessa órbita, são desenvolvidos mecanismos de reestruturação que esmagam os direitos sociais, sacrificando sem piedade a classe trabalhadora.

Como demonstra Yamamoto (2009, p. 24),

observa-se uma inversão e uma subversão do direito: ao invés do direito constitucional orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. Estes são definidores, são parâmetros para implementação dos direitos sociais, pautando-se a viabilização dos direitos segundo as regras de um livro caixa. O resultado é a subordinação das respostas às necessidades sociais, ao orçamento público, ou seja, ao fundo público; assim a democracia vê-se reduzida a um modelo de gestão.

A perpetuação dessa lógica não toca na estrutura de desigualdade social, tornando a população refém das ações da sociedade civil, do terceiro setor. Desse modo, mantêm-se distantes a cidadania e a democracia das relações sociais. Faz-se necessário radicalizar a crítica ao Estado e cobrar propostas que reflitam aspectos de cidadania e de democracia, para além da privatização e da burocratização que são permanentes no Estado atual.

A limitação na efetivação dos direitos humanos é reforçada pela cultura do favor, que é arraigada na tradição brasileira. Assim, a garantia das necessidades sociais passa a ser atendida fora da esfera dos direitos, e esse aspecto torna cada vez mais distante a cidadania. Diante desses fatos, não é exagero colocar que a universalização de direitos esbarra nos limites estruturais da sociedade capitalista, a qual se reproduz através de divisões sociais, desse modo, em pleno século XXI, presencia-se uma realidade que naturaliza a falta de direitos.

No entanto, não é possível negar que lutar por direitos tem permitido afirmar a resistência frente à desumanização e promover o fortalecimento de ações que denunciam a violação e as injustiças contra a dignidade humana. Portanto, a luta por direitos pode e é capaz de construir possibilidades históricas de transformações sociais.

2.5 CRISE DO CAPITAL E AS IMPLICAÇÕES PARA OS DIREITOS SOCIAIS

Neste tópico, serão desenvolvidos argumentos que solidificam a tese de que atualmente a sociedade brasileira vive limitações na efetivação prática dos direitos sociais.

Embora essa sociedade conte com uma gama de regulamentações legais – ampliadas pela Constituição Federal de 1988 – que firmam o atendimento às necessidades sociais, como direitos dos cidadãos e dever do Estado, o que se presencia, nessa sociabilidade capitalista, é a negação dos direitos sociais. Essa conjuntura é imposta por um projeto de sociedade que defende a manutenção do mercado em detrimento do atendimento das necessidades da classe trabalhadora e que, em momentos de crise, desenvolve mecanismos de defesa da produção capitalista.

Importa sinalizar que o capitalismo tem como característica peculiar a alternância de períodos de larga produção e concentração de lucros com períodos de crises na produção e reprodução do capital. Não se trata de um defeito do sistema, e sim de uma característica, como mencionado anteriormente. Diante dessa premissa, apreende-se o desenvolvimento constante de numerosas estratégias de manutenção da ordem de acumulação capitalista que potencializam a desigualdade social e minimizam a efetivação de direitos.

Considerando essa conjuntura, é válido lembrar que os sistemas de proteção social, criados na Europa Ocidental, no contexto da Revolução Industrial, ampliaram-se após a segunda guerra mundial e instituíram direitos e deveres que alteraram os padrões de desigualdades entre as classes sociais ao longo do século XX. Os sistemas de proteção assumiram a garantia das condições gerais da produção por meio da socialização dos custos desta (BOSCHETTI, 2012).

Nessa direção, os sistemas de proteção social são configurados pelas políticas sociais para garantir a prestação de serviços nas áreas de emprego, saúde, previdência, habitação, assistência social e educação. Dessa forma, os sistemas de proteção social passam a atuar como instrumento de enfrentamento das crises do capital. Um caso marcante dessa utilização foi o sistema de pleno emprego³³ instituído em 1929, no período recessivo da histórica queda da bolsa de valores de Nova York.

Retomando os processos da construção das políticas sociais, observamos que, após a segunda guerra mundial, os sistemas de proteção social se tornaram uma importante ferramenta para a garantia da inserção no mercado de trabalho e para a ampliação do consumo, contribuindo para o acréscimo dos postos de trabalho, ao instituir equipamentos públicos de atendimento das necessidades de reprodução social, e incentivando o consumo, ao liberar parte dos rendimentos sociais para esse fim. Os sistemas de proteção se tornaram fortes

³³ A expressão Pleno Emprego refere-se à utilização de todos os fatores disponíveis para conquista do equilíbrio econômico. Fez parte da organização político-econômica elaborada por John Maynard Keynes, em seu livro *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, que afirmava o Estado como agente indispensável de controle da economia, com o objetivo de conduzir a um sistema de pleno emprego.

mecanismos de sustentação do crescimento da economia, no período em que se deram as regulamentações Fordista³⁴ e Keynesiana. Nesse tempo histórico, foram reconhecidos os direitos sociais pelos sistemas de proteção capitalista, e a sua universalização foi aspirada através da implantação dos diversos serviços de atendimento às demandas sociais.

Os direitos sociais têm como período formativo o século XX, quando passam a ser aplicados por intermédio de múltiplas instituições estatais ligadas à prestação de serviços sociais que formavam o Estado-Providência. Esse processo foi diferenciado de um país para outro, principalmente quando se leva em consideração a condição de desenvolvimento econômico.

Desse modo, ao pensar as transformações societárias do século XX e confrontá-las com as condições atuais – levando em conta o aprofundamento da exploração capitalista – são encontradas sequelas deixadas pelas transformações em andamento. Os fatos demonstram que foram desenvolvidas ações insidiosas que afetaram sobremaneira o Estado, a sociedade civil e as relações entre eles, tendo incidido também sobre a estrutura, a organização e a dinâmica das classes sociais (BOSCHETTI, 2012).

No meandro dessas relações, a reinvenção do liberalismo, no final da década de 1970, configurou uma reação teórica e política ao *Welfare State*³⁵ e ao Keynesianismo³⁶. Os defensores do novo liberalismo advogaram que a crise de 1970 havia sido gerada pelos gastos exorbitantes que o Estado estava realizando para manter o padrão do Keynesianismo e do *Welfare State* (BOSCHETTI, 2012).

Com essa posição, para Boschetti (2012), os neoliberais defendem uma receita para sair da crise, objetivando um Estado forte para controlar os sindicatos: parco para garantir o pagamento de gastos sociais e atuar nas regulações econômicas; a busca de estabilidade monetária como meta superior; a restauração de taxa de desemprego, para possibilitar a manutenção do exército de reserva; uma reforma fiscal, diminuindo imposto sobre altos

³⁴ Ao keynesianismo agregou-se o pacto fordista, que dizia respeito à produção em massa, para o consumo de massa, e aos acordos coletivos com os trabalhadores do setor monopolista em torno dos ganhos de produtividade do trabalho.

³⁵ O *Welfare State*, ou Estado de bem-estar social, ou Estado-providência, ou Estado social é uma forma de organização política e econômica que compreende o Estado como responsável pela proteção e defesa social, bem como organizador da economia.

³⁶ Keynesianismo refere-se ao conjunto de ideias de John Maynard Keynes (1983), com sua teoria geral. A situação de desemprego generalizado, no contexto da depressão, indicava para Keynes que alguns pressupostos clássicos e neoclássicos da economia política não explicavam os acontecimentos. Keynes questionou alguns deles, pois via a economia como ciência moral, não natural; considerava insuficiente a Lei de Say (Lei dos Mercados), segundo a qual a oferta cria sua própria demanda, impossibilitando uma crise geral de superprodução. Nesse sentido, colocava em questão o conceito de equilíbrio econômico, de acordo com o qual a economia capitalista é autorregulável e tende à estabilidade. Conforme Keynes, cabe ao Estado o papel de restabelecer o equilíbrio econômico, por meio de uma política fiscal, creditícia e de gastos, realizando investimentos ou inversões reais que atuem nos períodos de depressão (BOSCHETTI, 2012, p. 7-8).

rendimentos; e o desmonte dos direitos sociais, implicando a quebra da vinculação entre política social e os direitos.

A reestruturação produtiva, como parte constituinte desse processo de transformações sociais, baseia-se em novos padrões de coletividade e concorrências e impõe mudanças expressivas no mundo do trabalho, alterando os processos produtivos, a organização e as relações de trabalho. Essas alterações significaram o aumento da exploração do trabalho humano e a conseqüente perda de direitos sociais pelos trabalhadores. Nessa perspectiva, esse processo tem exigido novas habilidades dos trabalhadores, requisitando o aperfeiçoamento contínuo e aumentando a concorrência entre os trabalhadores por postos de trabalho cada vez mais escassos.

Concomitantemente, percebe-se a reforma do Estado sob a égide neoliberal que, de forma objetiva, requer a transferência de responsabilidade no âmbito do Estado para a sociedade civil. Desse modo, é executada uma série de ações que impossibilitam o atendimento às necessidades dos trabalhadores, através da efetivação de direitos sociais.

Nesse contexto, as políticas sociais neoliberais se submetem às diretrizes dos organismos internacionais, aprofundando desigualdades sociais e elevando os índices de desemprego. O desemprego e as inseguranças sociais enfraquecem as lutas sindicais e reforçam a individualidade nas relações de trabalho.

Esses aspectos conformam a limitação na efetivação dos direitos, que vem sendo observada no Brasil desde os anos 1990, momento em que essa nação vivenciou uma drástica abertura neoliberal que executou o receituário internacional, voltado para o enfrentamento da crise do capital. Um caso emblemático desse período é o exemplo da previdência social desse país, que foi elevada ao patamar de direito social em 1988, pela Constituição Federal, ocasião em que passou a ser organizada por princípios como: universalidade da cobertura; uniformidade, pela equivalência no atendimento às populações urbanas e rurais; seletividade; distributividade; equidade; diversidade; caráter democrático e descentralizado. Entretanto, entraves burocráticos, políticos e culturais dificultam o acesso da população aos atendimentos previdenciários, sendo essa a feição de um Estado neoliberal, enxuto para com os gastos sociais e omissos no atendimento aos direitos.

Esse aspecto deve-se ao fato da chegada tardia do neoliberalismo ao Brasil. Como aponta Behring (2009), mesmo sendo inscrita como direito social, a seguridade brasileira é elaborada comportando contradições, a exemplo do estabelecimento da seletividade e da uniformidade no atendimento, ambas estabelecidas como princípios que direcionam o atendimento. No dizer de Draibe (1993), o sistema neoliberal é executado com a articulação

do trinômio privatização, descentralização e focalização do atendimento aos direitos, cujos principais objetivos são desuniversalizar e assistencializar as ações estatais.

Uma análise mais aguçada sobre a sociabilidade capitalista vai mostrar que o neoliberalismo não foi efetivo, nem mesmo do ponto de vista econômico, uma vez que as promessas neoliberais foram cumpridas apenas parcialmente, alcançando-se o controle da inflação e o aumento das taxas de lucro, porém não houve uma reanimação forte do capitalismo. Isso ocorreu porque a desarticulação dos direitos não foi realizada como previsto, já que eles não foram aniquilados totalmente da sociedade, como informa Behring (2009). A resistência dos movimentos sociais e os embates políticos travados repetidamente, nessa nação, comprovam a força da luta, pois, mesmo vivenciando a contrarreforma do Estado, os debates populares têm requisitado do Poder Legislativo a regulamentação de direitos.

Após uma década de neoliberalismo aberto, o Brasil vive uma conjuntura em que prevalece o desmonte dos direitos, evidenciado especialmente pela limitação na efetivação dos direitos sociais, no qual o sistema neoliberal compõe-se estabelecendo uma postura ideológica que objetiva o predomínio hegemônico dos preceitos liberais. Segundo Netto (2006), no fim dos anos 1990, presenciaram-se no Brasil a pobreza, o desemprego, a desigualdade e uma concentração de riqueza e renda sem precedentes.

O crescimento do desemprego, levado a cabo pelo neoliberalismo, elevou a demanda por proteção social. Para atender minimamente às necessidades de reprodução da classe trabalhadora, “implantam-se políticas sociais residuais, que funcionam apenas no que não pode ser direcionado para o mercado, para a comunidade ou para família”, como aponta Behring (2009, p. 21). O suporte frontal desse sistema passou a ser a renda mínima associada aos laços de solidariedade, levados adiante por meio da sociedade civil organizada.

Num contexto de escassez de vagas de postos trabalho, os programas de transferência de renda são estabelecidos, fortalecendo a ordem do capital. Essa política acaba desencadeando uma lógica cruel que estimula, no senso comum, a ideia de culpabilização do sujeito pelo seu fracasso ou pelo seu sucesso. Em outras palavras, entende-se que alguns sujeitos desejam permanecer à margem do mercado de trabalho, para continuar a serem beneficiados pelos programas de transferência de renda, já que essa transferência se configura numa forma de consumo, que mantém minimamente as necessidades básicas de subsistência, quando, na verdade, a manutenção de um excedente de trabalhadores é objetivada pelo sistema capitalista como sendo um de seus mecanismos de reorganização, uma vez que estabelece a concorrência, a manutenção de um baixo custo da mão de obra e a insegurança dos trabalhadores (BEHRING, 2009).

A limitação na efetivação dos direitos sociais é conduzida pela ideologia da classe dominante que, no pensamento de Gramsci (1995), realiza uma verdadeira reforma moral que transforma o seu projeto em projeto de todas as classes e, para esse fim, nega as possibilidades de construção de alternativas que se dirijam “para além do capital”, o que desencadeia a construção de valores de mundo que formam a cultura do capitalismo, tais como: egoísmo, individualismo, consumismo, xenofobia, homofobia, preconceito racial, entre outros.

Desse processo, decorrem o enfraquecimento das lutas sociais e a fragmentação das bandeiras de lutas, em que “cada um luta pela sua causa”, afastando-se da unanimidade que fortalece o movimento, com a tendência de fragmentação. Essa conformação dificulta a negociação com o governo e o exercício de pressão sobre as classes dominantes pela efetivação de direitos.

A limitação na efetivação dos direitos conta com a mercantilização das necessidades sociais, como, por exemplo, os fundos de aposentadoria e de pensões, que, no dizer de Mota (2006), promovem um esgarçamento nos laços de solidariedade social e naturalizam a fragmentação dos trabalhadores, transformando-os ora em “cidadãos-consumidores” de serviços mercantis, ora em “cidadãos-pobres” merecedores de assistência social. Os serviços considerados rentáveis foram franqueados ao capital, como nos casos da saúde e da previdência via mercado de seguros. Afinal, pode-se afirmar que os direitos, outrora conquistados, transformaram-se em mercadorias a serem adquiridas por quem por eles pode pagar.

Com relação ainda aos limites da efetivação de direitos, podemos destacar a renúncia fiscal, que tende a estimular as empresas a oferecer serviços sociais aos seus empregados, fato que se torna uma via de mão dupla, pois, na mesma medida em que garante para a empresa a redução fiscal, a qual muitas vezes não é totalmente revertida em serviços sociais para os funcionários, propicia um controle ainda maior do capital sobre o trabalho. A redução fiscal também incentiva a solidariedade empresarial ou “responsabilidade social”. Assim, na sociedade, as empresas passaram a realizar ações beneficentes, midiáticas e publicizadas, buscando doações e participação da própria sociedade civil (MOTA, 2006).

É possível afirmar que está em curso hoje, no Brasil, a gestão da pobreza e da miséria, mesclada com transferência da responsabilidade para a família e a sociedade civil. As tendências do atendimento aos direitos sociais, através das políticas sociais, como aponta Netto (2006), contam com a desresponsabilização do Estado e do setor público, que executam uma política de redução e combate à pobreza de forma focalizada; a responsabilização da

sociedade civil e da família; a privatização/mercantilização para aqueles segmentos que dispõem de recursos; e a oferta de serviços públicos de baixa qualidade para os pobres. Essa política social emergencial, voltada para a pobreza, encontra-se associada à tendência de criminalização da pobreza e à emergência de Estado penal.

A regressão dos direitos sociais tem criminalizado os pobres e a questão social tem sido vista novamente como “caso de polícia”. O enfrentamento à falta de educação, saúde, moradia e a situações de violência, por vezes, vem sendo realizado através de ações punitivas. Exemplo disso são os casos de adolescentes usuários de drogas, que são direcionados a cumprir medidas socioeducativas de internação, tendo em vista que o Estado não conta com serviços eficientes e descentralizados para o atendimento dessa demanda da sociedade. Quando esses jovens realizam atos de violência, a sociedade clama pela redução da menoridade penal.

O exemplo dos adolescentes que usam drogas pode ser multiplicado em várias situações que desafiam o Estado atual, como os adolescentes tidos como autores de atos infracionais; os que vivem em situação de rua; os que são violentados física e psicologicamente em seus próprios lares; os que são explorados em trabalhos irregulares; os que são recrutados pelo tráfico de drogas. Diante desse quadro, o Estado penal tende a direcionar muitos desses adolescentes para um sistema socioeducativo que conta com uma rede de atendimento debilitada e fragmentada.

Como discute Mota (2006), vive-se a era da regressão das políticas redistributivas e constitutivas de direitos. O que vigora são as ações compensatórias de caráter seletivo e temporário, estando vigente hoje a despolitização das desigualdades sociais, cuja conotação desenvolve possibilidade de “inclusão” e de acesso aos bens produzidos socialmente, como se houvesse alguém excluído dessa sociabilidade capitalista, que estabelece a inclusão perversa dos diversos segmentos sociais.

Com relação ao mundo do trabalho, as medidas de enfrentamento à precarização e à desproteção do trabalho vêm sendo irrelevantes, sendo desenvolvidas atividades pontuais através de projetos de geração de renda, projetos pautados em economia solidária, oferta de formação profissional rápida e ensino precarizado, tudo isso com vistas a suprir as necessidades do mercado, por mão de obra qualificada e abundante.

Não seria errôneo afirmar que essa limitação na efetivação dos direitos sociais demonstra os limites do sistema capitalista e que lutar por direitos, nessa ordem do capital, é uma tarefa da classe trabalhadora. A disputa pelo fundo público, para a prestação de serviços

efetivos que atendam às necessidades sociais, reconhecidas como direitos, é uma empreitada a ser levada adiante pela classe que vive do trabalho.

Em outros termos, lutar por direitos, nessa ordenação capitalista, é, acima de tudo, lutar por uma ordem social diferente da que está posta. É preciso lutar por outro projeto de sociedade, que comporte a emancipação humana, a cidadania plena, a democracia e o respeito ao próximo. Como a história da humanidade ainda está em curso e as resistências nos movimentos sociais dos trabalhadores ainda sobrevivem, é possível reunir forças para lutar, resistir e disputar pela concretização dos direitos, ultrapassando os limites dessa sociabilidade.

3 OS DIREITOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES BRASILEIROS: ENTRE A PROTEÇÃO E A PUNIÇÃO

3.1 OS DIREITOS DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL: UMA DISCUSSÃO AINDA NECESSÁRIA

Neste tópico, pretende-se apreender e analisar o caminho trilhado pela sociedade brasileira na construção dos direitos das crianças e adolescentes, de modo a refletir seus avanços, retrocessos e desafios no contexto de controle do capital, que impõe a desigualdade social como tendência própria das sociedades capitalistas.

No caso brasileiro, a formação social foi fundamentada na dependência externa e no trabalho escravo e conformou uma sociedade autoritária marcada por segregação racial, desprezo às massas despossuídas, naturalização das desigualdades sociais, desvalorização do trabalho e banalização da violência (SALES, 2007). Acrescenta-se a essas características o poder coercitivo direcionado ao controle da classe trabalhadora, cujos traços desenvolveram uma influência negativa na construção dessa sociedade. Destaca-se que, embora haja esforços no campo da luta pelos direitos das crianças e adolescentes, no sentido de romper com essa nomenclatura, a onda conservadora continua privilegiando o termo “menor”, através da mídia, no campo jurídico e no discurso da polícia.

No Brasil, historicamente dominado pelo capital internacional³⁷, evidencia-se o caráter de submissão ao capital estrangeiro. Desse modo, temos uma nação que se constrói a partir de aspectos socioeconômicos e culturais contraditórios que se explicitam na má distribuição de renda e no alto poderio econômico nas mãos de uma minoria, sendo nesse contexto produzidas as legislações direcionadas a crianças e adolescentes.

Ao nos referimos à historicidade do atendimento a crianças e adolescentes da classe trabalhadora, é importante destacar o relevante estudo realizado por Irene Rizzini (2011) sobre as políticas públicas direcionadas a esse público, intitulado *O Século Perdido*, o qual oferece observações ímpares sobre a construção dos direitos da infância³⁸ brasileira. A referida autora demonstra que a ação dirigida às crianças, no início do século XX, seguia em

³⁷ Representado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial.

³⁸ É importante pontuar que utilizaremos o termo infância em acordo com a designação trazida por Rizzini (2011), a qual afirma que o termo era empregado para designar os anos de desenvolvimento de um indivíduo até que ele atingisse a maioridade. Na legislação penal, o uso do termo “menor” era corrente para abarcar todos aqueles que, igualmente, não tivessem completado a maioridade (estimada em 21 anos). Nesse caso, ser “menor” era carecer de assistência, sinônimo de pobreza, baixa moralidade e periculosidade.

duas linhas gerais: a primeira tinha a intenção de divulgar o aumento da criminalidade, mostrando o perigo do contágio, pelo contato com a violência; e a segunda, de comprovar que a origem do problema estava na família que, por crueldade ou incapacidade, abandonava os filhos à própria sorte. Com base nessas duas linhas, pautou-se a legislação específica para infância, outorgando a livre tutela do Estado sobre a criança, bem como o controle da ação social pública e privada.

A tutela do Estado sobre a infância incorporou a classificação de “menores”³⁹, indicando uma mudança na forma de categorizar a infância. As crianças e os adolescentes, sobre os quais incidia a necessidade de assistir e proteger, passaram a ser alvos de minuciosa investigação para que se chegasse a uma classificação de cada caso, a partir da qual seria definido o tipo de tutela mais indicado. Investigava-se a família da criança ou do adolescente, com o objetivo de avaliar a sua “capacidade e moral” para tê-los sob sua guarda.

Para os juristas da época, a criança seria um instrumento com o qual se poderia civilizar o Brasil. Tal posicionamento jurídico refletia o movimento europeu. Como aponta Ariès (1981), surge a necessidade de tentar influenciar a criança para melhor “adaptá-la”, transformando-a de acordo com a moral vigente.

Diante dessa conjuntura, observa-se a clivagem da direção do capital, expressa através das ações do Estado, aspecto que evidencia a tendência de controlar a desordem e a busca do controle social de todos os sujeitos pertencentes à ordem social, comandada sob a égide capitalista. O Estado, enquanto instância sem neutralidade, contribui para a manutenção da ordem e para produção e reprodução do capital.

Com base na discussão sobre as relações capitalistas desenvolvidas no Brasil, torna-se mais clara a análise a respeito da direção tomada pela sociedade brasileira, no que se refere à problemática que envolve as crianças e os adolescentes. Nas primeiras décadas do século XX, período em que a preocupação com a infância refletia a inquietação com o futuro do país, o objetivo era moldar a criança de acordo com o projeto de sociedade que conduziria o Brasil ao seu desenvolvimento. No dizer de Rizzini (2011), “*salvar essa criança*” era uma missão que ultrapassava os limites da religião e da família e assumia a dimensão política de controle, sob a justificativa de defender a sociedade em nome da ordem e da paz social. O

³⁹ Essa designação preconceituosa esteve e está relacionada a infância e adolescência pobre, tendo em vista que, segundo o entendimento das autoridades do início do século XX, momento em que esse termo se tornou usual, os filhos dos pobres que não eram contidos por uma família considerada habilitada para educar seus filhos, em acordo com os padrões de moralidade vigente, se encaixavam nessa definição, portanto eram alvos passíveis de intervenção judiciária e passaram a ser identificados como “menores”.

desenvolvimento da noção de responsabilizar o Estado é um marco fundamental para ampliar a capacidade de luta por garantia de direitos para esse segmento populacional.

Na análise documental que procedemos, observamos que ao longo da história as legislações brasileiras têm oscilado entre compaixão/proteção e sanção/punição. Como aponta Oliveira (2011), esse seria um falso dilema, considerando que essas tendências são constitutivas de uma determinada proposta de controle penal, que não surgiu relacionada com a infância órfã, mas como um tratamento dispensado aos chamados “menores problemáticos”.

Diante dessa lógica, é importante ponderar que em diferentes períodos históricos foram fixadas determinadas faixas etárias para aplicação da noção de discernimento, momento em que a criança conquistaria a capacidade de discernir os seus atos, tendo atingido a “idade da razão”. No Brasil, essa noção foi utilizada no primeiro código criminal de 1830, que estabelecia que pessoas entre 09 e 14 anos de idade e que tivessem discernimento seriam punidas.

Remarcamos neste estudo que, apesar da noção de discernimento ter sido ferrenhamente criticada no meio jurídico, na prática ela foi mantida, assim, apreendemos que nas duas primeiras décadas do século XX, período de formulação de legislação específica para os adolescentes – que nos documentos jurídicos eram designados pejorativamente como “menores” –, a erradicação dessa noção de discernimento somente foi abolida com o Código de Menores de 1927. Como defende Oliveira (2011), o controle penal surge no Brasil com o código criminal de 1830, perdurando do Império até a promulgação do Código de Menores de 1927, num total de 97 anos de controle penal sobre as crianças e adolescentes, configurando quase um século de falta de reconhecimento de direitos.

Ao fazermos uma retomada das informações históricas, registra-se que o código criminal de 1830 foi a primeira lei brasileira a tratar de modo indiferenciado adultos e crianças/adolescentes suspeitos de prática criminal. Mesmo considerando as arbitrariedades contidas nessa lei, ela inaugura a preocupação com esse segmento populacional, estabelecendo a menoridade como atenuante à pena, além de fixá-la aos quatorze anos e tomar esse como limite para imputabilidade penal.

Quanto a esse aspecto, fica posto o estabelecimento indiferenciado entre os adultos e os de menoridade, pois as crianças/adolescentes eram submetidas aos mesmos procedimentos processuais dos adultos, recebendo penalidades semelhantes, como a pena de reclusão nas “casas de correção”, cumprindo-as no mesmo espaço físico dos adultos.

A inimputabilidade penal, fixada a partir de 09 anos de idade pelo código penal de 1890, passa na década de 1920 a ser fixada em 14 anos de idade (RIZZINI, 2011). A definição

de ciclos etários para aplicações de sanções e punições, por parte da justiça e do Estado, é contraditória, controversa e perversa, considerando a situação de violência e negação de direitos a que foram e são submetidos crianças e adolescentes pobres desse país, sobretudo se for levada em conta a condição típica de pessoas em desenvolvimento. Ao fixar ciclos etários para punição, definiu-se quem deve ser protegido e quem deve ser punido, com base na idade cronológica.

Nos meandros dessas relações, intrincadas pela desigualdade social, a ligação da infância com a criminalidade e a periculosidade muda a concepção na sociedade, que deixa de ver as crianças pobres com compaixão e caridade, afirmada pelas ações da Igreja Católica⁴⁰, passando a concebê-las com receio. Segundo Rizzini (2011), as teorias sobre criminalidade, oriundas dos países tidos como civilizados, defendiam a intervenção do Estado, sob o entendimento de que o lócus social era capaz de produzir criminosos. Desse modo, à sociedade caberia a decisão de punir os autores de crimes através da “justiça repressiva”, ou recuperá-los para a vida em sociedade.

Após a Proclamação da República, as primeiras leis que tramitavam identificavam a criança abandonada (material e moralmente) como sujeita à tutela da justiça e da assistência. Para tanto, criaram-se dispositivos de intervenção, sendo: elaboradas leis de proteção e assistência ao “menor”; instaurados os tribunais para “menores”; reestruturadas as instituições para infância (asilares e carcerárias); e criado um sistema de liberdade vigiada, destinado a manter parte dos adolescentes fora do asilo, porém sob a vigilância.

A legislação respondia aos temores propagados, nas primeiras décadas do século XX, em relação à criminalidade infantil e, ao mesmo tempo, buscava deter aqueles que ameaçavam a ordem, através da aplicação de medidas repressivas, conforme aponta a Lei n. 947, de 29 de dezembro de 1902 (RIZZINI, 2011). Em outros termos, armou-se um sistema de “complexo tutelar”, no qual qualquer criança pobre estava sujeita a sofrer interferência, pela simples razão da sua condição de pobreza.

Nessa direção, a ação do Estado monopoliza a autoridade e o controle sobre o destino das crianças e adolescentes pobres, desconsidera a participação familiar e ignora as carências materiais e sociais dessas famílias, ou seja, da classe trabalhadora. Como aponta Rizzini

⁴⁰ Desenvolvendo ações sobre a prática caritativa, a Igreja Católica, por um longo período, proporcionou o estabelecimento de um Estado clientelista e paternalista; entre o Estado e a Igreja Católica estabelecia-se um acordo de interesses, ambos defendendo os interesses da elite burguesa, trabalhando pelo estabelecimento da produção e reprodução do capital e da moral com o fim de apaziguar conflitos sociais. A Igreja era totalmente apoiada pelo governo nos anos 30, época da República Nova; esta última incumbiu à primeira a tarefa de reunificar a sociedade burguesa, trazendo de volta os costumes cristãos, harmonizando conflitos, pois o que o Estado almejava era essa ação reguladora por parte da Igreja (IAMAMOTO, 1982).

(2011), esse controle foi mais expressivo naqueles países que se caracterizavam por representação civil mais débil, incapaz de impor resistência ao policiamento brutal exercido sobre esses segmentos.

Das informações coletadas com base em Rizzini (2011), no início do século XX, surgiu uma movimentação em torno da concepção de justiça, especialmente voltada para as crianças e adolescentes pobres, sendo o debate influenciado pela experiência norte-americana. Quando se tornaram obsoletas as práticas de contenção de “menores” em conflito com a Lei, que se arrastavam por séculos, a exemplo da noção de discernimento para deliberar a aplicação de punição, o debate seguia a concepção de que era preciso substituir a punição por práticas educativas que afastassem a infância e a adolescência do caminho do crime.

No Brasil, os traços desse tipo de proposta surgiram com os projetos de lei apresentados entre 1906 e 1927, como o Código de Menores, consolidando as leis de “assistência e proteção aos menores”. De 1923 a 1927, assistiu-se ao avolumar de artigos e incisos, procurando-se cobrir, com todo detalhamento possível, a regulamentação da assistência e proteção à infância abandonada e delinquente.

Diante dos fatos históricos que viemos expondo, é importante situar que no ano de 1926 foi aprovado o decreto de lei que instituía o Código de Menores, conhecido como Código Mello Matos⁴¹. Logo em seguida, no ano de 1927, foram consolidadas as leis de assistência e proteção aos menores. A legislação reflete o posicionamento da sociedade, cujo objetivo principal era desenvolver o país, buscar a evolução como uma meta civilizatória, mesmo sem pensar em políticas públicas para suprir as necessidades da população.

A consolidação da assistência e da proteção às crianças e aos adolescentes nas legislações jurídico-sociais destinadas à problemática “moral” e material da infância parecia perfeitamente compatível com o projeto civilizatório do Brasil. A solução aderida foi desenvolver o exercício absoluto de controle por parte do Estado sobre a “população promotora de desordem”. Assim, foram privilegiadas formas de contenção extrema do segmento pobre da população infantojuvenil, em detrimento de uma educação de qualidade com acesso para todos.

As determinações sócio-históricas da passagem do período imperial para o republicano sofreram forte influência do iluminismo, do liberalismo e da medicina higienista. Nesse período, começa a ser delineada uma fase tutelar. O período da República Nova caracteriza-se pelo paradigma da justiça e do direito menorista, que teve início com o Código

⁴¹ José Cândido de Albuquerque Mello Matos foi o primeiro juiz de menores do Brasil e da América Latina e ficou conhecido por valorizar a ação educativa.

de Menores (1927) e somente terminou com a revogação do segundo Código de Menores de (1979), que ocorreu em 1990, abrindo caminho para o ECA. Funda-se nesse contexto um direito especializado para solucionar situações relacionadas à infância e à adolescência.

O primeiro Código Penal republicano, aprovado em 1890, apresentou alterações em relação ao código do Império de 1830, na medida em que rebaixou a idade de inimputabilidade penal de (14) quatorze para (09) nove anos de idade. Apesar disso, inseriu um discurso mais humanizado e protetor, primando pela operacionalização da assistência social e da educação como mecanismos de controle; tais práticas permaneciam executando ações punitivas.

Ao nos determos nessa análise, acreditamos ser necessário apontar para a historicidade da conquista de direitos de crianças e adolescentes. Podemos dizer que vivenciamos séculos de morosidade e, nesse passo, engendrou-se um direito que nasce com limitação. As tentativas de controlar a infância e a adolescência, na perspectiva de possibilitar o desenvolvimento do país, diga-se, com objetivo de conquistar a evolução social e econômica da nação, não escondem o real interesse de primar pelo controle dos sujeitos tidos como transgressores e incômodos à ordem social. A instituição e a garantia de direitos nunca foram prioridades.

De acordo com Oliveira (2011), na modernidade, novas necessidades foram criadas para a infância e a adolescência. Nesse período, a consciência em torno de um distanciamento entre as fases da vida (a infância, a adolescência e a fase adulta) passou a ser considerada pela sociedade brasileira. Esse modo de pensar repercutiu na necessidade de elaborar uma legislação específica de proteção, que concebeu a criança como um ser incapaz de responder por seus atos juridicamente, sendo a maioria absoluta de (18) dezoito anos estabelecida pela Constituição Federal de 1937 e pelo Código Penal de 1940.

Nessa conjuntura, um movimento social conhecido como Movimento dos Reformadores, instituído no final do século XIX e início do século XX, defende a moralização da sociedade, a partir da ordem política, econômica e social republicana. Esse movimento protagonizou forte pressão pela separação de “menores” e adultos, no local de internação, e pela extinção da “Casa dos Expostos”.

Nesse período, torna-se emblemática a inauguração do juizado privativo para os “menores”, em 1924, rotulados e cognominados “abandonados” ou “delinquentes”, bem como do Tribunal dos Menores ou Juizado de Menores, no qual a autoridade judicial assumiu poderes absolutos, dispensando o devido processo legal. O juiz atuava como promotor, investigador e defensor e encontrava-se num patamar superior de decisão sobre a vida das

crianças e adolescentes. Nesse processo, a figura do juiz oferece uma resposta judicial à expressão da questão social, que passa a ser objeto de intervenção e controle judicial (OLIVEIRA, 2011).

Conforme nos mostra Oliveira (2011), a principal característica do direito tutelar republicano era a falta de separação entre os procedimentos direcionados aos “menores” considerados como infratores e aos que eram abandonados, pois em ambas as situações eles eram submetidos às mesmas formalidades de caráter, privados das garantias formais. Analisando esse contexto, vemos como era irrelevante o fato de os adolescentes terem cometido ou não infrações, tendo em vista que a preocupação concentrava-se no projeto de sociedade, o qual estava respaldado na prevenção dos ditos “desvios” e na correção de delitos. Nessa conjuntura, a maior importância era dada à ampliação de medidas que administrassem e contivessem os conflitos sociais, assegurando a tutela e o controle.

No período do Estado Novo, as ações paternalistas, clientelistas e assistencialistas, símbolos do governo de Getúlio Vargas, direcionam atuações repressivas para crianças e adolescentes, a exemplo da implantação do Serviço de Assistência ao Menor (SAM), desenvolvido para o atendimento aos “menores”. Para Oliveira (2011), os estabelecimentos ligados ao SAM tinham funcionamento análogo ao sistema penitenciário, tornando-se verdadeiros centros de violações de direitos e de realização de crueldades. Já nos anos de 1964, no governo militar, o papel ditatorial foi cumprido com esmero, aprofundando o tratamento controlador e a institucionalização dos “menores”. Com esse objetivo, foram criadas, em 1964, a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBM) e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM)⁴².

É fundamental trazer para a discussão o fato de que, no período ditatorial, o Código de Menores sofreu uma reforma, em 1979. Nesse momento, houve forte influência do modelo europeu de proteção social, dirigido pelos ideais de Bem-Estar Social do *Welfare State*. Porém, remarcamos que a legislação permanece conservadora, acentuando a falta de garantias de direitos e o caráter assistencial respaldado na noção de “situação irregular”. Essa noção impelia um ciclo perverso de institucionalização compulsória de crianças e adolescentes.

De acordo com Oliveira (2011), esse modelo deixa de identificar a figura do “menor” como uma “ameaça social” e passa a focalizá-lo como desviado, desregrado e marginal. As referências analíticas passaram a se basear no funcionalismo, na medida em que se

⁴² A FUNABEM nasceu vinculada à Presidência da República, sendo criada nos estados brasileiros a Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor (FEBEM), vinculada à FUNABEM.

fundamenta na teoria explicativa da marginalidade. O discurso da sociedade era de educar para renovar as mentes, exercendo vigilância e controle do comportamento, independentemente de esses sujeitos serem abandonados, carentes ou “delinquentes/infratores”.

Percebe-se assim que ao longo do século XX foram estabelecidos a quebra de direitos e o controle sociopenal das crianças e dos adolescentes, a partir das práticas sociojurídicas e dos órgãos de assistência social. Como nos reportamos na segunda seção, a situação da infância e da adolescência brasileira foi submetida historicamente a um processo de judicialização (ver item 2.4).

O Código de Menores de 1979, fundamentado, em parte, pela lógica da coerção, dá lugar ao ECA em 1990, que se estrutura através de uma perspectiva pedagógica, concebendo as crianças e adolescentes como *sujeitos de direitos*⁴³. Contudo, o que se observa é a permanência da contradição nas ações dirigidas pelo ECA; ao mesmo tempo que ele avança no reconhecimento de todas as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, retrocede ao possibilitar a estruturação de um Estado penal (OLIVEIRA, 2011).

Esse percurso acerca de avanços e retrocessos dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil objetivou a apreensão a respeito da limitação na materialização dos direitos sociais dirigidos para esse segmento populacional. O fator de relevância que está explícito em toda a história do Brasil, no que se refere aos direitos de crianças e adolescentes, é a negação. Convém revelar que as contradições não podem nem devem ser obscurecidas, tornando-se patente a busca pela efetivação dos direitos, os quais, diferentemente dos períodos analisados neste texto, mesmo legalizados e instituídos, ainda não se concretizaram integralmente. O direito formal do capital, como algo próprio desse tempo histórico, esbarra na legalidade e não pode, em virtude das bases que estruturam a ordem social, ser implementado. Trata-se, nesse caso, da luta pelas necessidades imediatas, não podendo, portanto, se apresentar enquanto uma necessária mediação rumo à construção de uma nova ordem societária.

⁴³ Concepção estruturada na Constituição Federal de 1980, em seu Art. 227, e ratificada no ECA, que reconhece as crianças e adolescentes brasileiros como sujeitos portadores de direitos. Essa concepção substitui a situação irregular concebida pelo Código de Menores de 1979.

3.2 O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA) E O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE): DESAFIOS ENTRE AS LEIS E A REALIDADE

A pressão realizada pelos movimentos sociais brasileiros, na década de 1980, impulsionou a revisão das políticas sociais voltadas para a infância e adolescência. Nessa conjuntura, a ideia de reconstrução da democracia pairava no Brasil após o Regime Militar. Depois de duas décadas de controle ditatorial, de 1964 a 1984, os movimentos sociais aspiravam às mudanças. Discutia-se o conteúdo da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, pauta da Organização das Nações Unidas (ONU) desde 1979 – Ano Internacional da Criança.

No que se referia aos direitos das crianças e dos adolescentes, foi incluído na Constituição de 1988, nos Art. 227 e 228, o que havia no direito internacional. Desse modo, a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, que ainda estava sendo projetada e não havia sido aprovada na Assembleia Geral, serviu de base para a elaboração do conteúdo que consta nos Artigos 227 e 228 da Constituição Federal⁴⁴. A elaboração do ECA ainda foi orientada por normativas internacionais com as quais o Brasil possui vinculação⁴⁵.

Nesse processo, a Convenção Internacional, nos seus Artigos 37 e 40, define o ato infracional como uma ação de natureza criminal. O conjunto de normativas que regulamentam os direitos dos adolescentes estabelece as condições de exigibilidade destes, constituindo a base para o sistema de responsabilização penal, operacionalizado pelo sistema de Administração da Justiça Juvenil.

Ao analisarmos a trajetória de implementação de ECA, observamos que a política de atendimento direcionada aos adolescentes envolvidos com a prática de atos infracionais também passou por mudanças nas últimas décadas do século XX. A característica de coerção da legislação anterior, Código de Menores, foi substituída pela direção pedagógica inaugurada pelo ECA (MENICUCCI; BRONZO, 2011). No Estatuto, foram regulamentadas as medidas socioeducativas, que devem ser estabelecidas com respeito à singularidade dos adolescentes e

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça de Menores (Regras de Beijing); As Regras das Nações Unidas para Elaboração de Medidas Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio); As Diretrizes das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil (Diretrizes de RIAD); e As Regras das Nações Unidas para Proteção de Jovens Privados de Liberdade (Regras de Havana) que regulamentam o sistema de responsabilização penal do adolescente que infringiu a Lei.

à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento. Porém, na medida socioeducativa de internação, considerada a mais grave de todas, permanece o aspecto coercitivo (unidade fechada, com circulação restrita e distante dos centros urbanos).

O avanço com relação aos adolescentes tidos como autores de atos infracionais, conforme o ECA, concentra-se na garantia legal de direitos, criando um direito especial juvenil, um sistema com direitos e deveres e com a garantia do devido processo legal; o princípio do contraditório; a ampla defesa; a presunção da inocência; a presença dos pais ou responsáveis; a assistência judiciária; o *habeas corpus*⁴⁶, entre outros direitos.

A Doutrina de Proteção Integral ofereceu substância ao Estatuto de 1990, ao inaugurar o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, aptos a cumprir deveres e a gozar de direitos. Não obstante, na sociedade capitalista, a concepção de sujeito de direitos sugere que esses adolescentes também estão aptos a cumprir deveres de cidadania, porém afirma-se ainda o respeito à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

Nesse caso, as crianças e adolescentes são sujeitos de direitos na medida em que necessitam de garantias legais para manterem-se a salvo de violações de direitos, mas não significa que estejam aptos a cumprir todos os deveres da vida cívica. Como aponta Zaluar (1994), é problemático considerar crianças e adolescentes como cidadãos, pois, já que estão em fase de desenvolvimento, não têm condições de cumprir os deveres de cidadania antes da maioridade.

É importante destacar que o ECA faz a superação de características de uma lei “protetora tutelar” para desenvolver uma lei que responsabiliza penalmente os adolescentes, como mostrado na seção anterior sobre o processo histórico de construção dos direitos das crianças e adolescentes. Oliveira (2011) assinala que esse processo é paradoxal, pois a legislação sai do extremo da “tutela do livre arbítrio do juiz” e cai em outro extremo da “tutela jurídica penal do Estado”. Esse processo evidencia a judicialização das expressões da Questão Social, corroborando a tendência de criminalização da pobreza⁴⁷.

Em ambos os momentos das legislações, as concepções de punição e de prevenção social continuam intocadas e tendem a julgar criminalmente os adolescentes pobres. Na base

⁴⁶ *Habeas corpus* é a medida que visa proteger o direito do ser humano de ir e vir ou ainda que é capaz de cessar a violência e coação que indivíduos possam estar sofrendo. Está prevista, no Art. 5º, inciso LXVIII, da Constituição Brasileira de 1988: “conceder-se-á *habeas corpus* sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder”.

⁴⁷ Ver referência em MOTA, Ana Elizabete. *Seguridade social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes*. In: MOTA, Ana Elizabete *et al.* **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

estrutural das legislações direcionadas às crianças e adolescentes, persiste a negação de direitos, tendo em vista que sua estrutura de funcionamento segue a lógica da repressão.

Na nossa análise, pudemos constatar que, na tentativa de romper com o passado punitivo e controlador, foi idealizada a articulação de redes de proteção, com expectativa de estabelecer parceria com a sociedade civil, ampliando o controle social a partir da abordagem preventiva da criminalidade junto a crianças e adolescentes empobrecidos, ou na perspectiva de ressocialização, quando se pretende garantir as necessidades mínimas no período de reclusão, com o objetivo de “ressocializar” e “reeducar” os sujeitos que nunca tiveram acesso à educação e à socialização.

Convém ressaltar que o ECA faz distinção entre crianças e adolescentes, ao prescrever intervenções diferenciadas para crianças e adolescentes desprotegidos socialmente e para adolescentes com prática de atos infracionais. A diferença concentra-se no reconhecimento de “situação de risco” e de “situação de conflito com a lei”; apenas adolescentes podem cumprir medida socioeducativa restritiva ou privativa de liberdade, quando sentenciados pelos juízes da infância e juventude.

As intervenções de “proteção” e “socioeducativas” estão vinculadas a instituições sociais diferentes: crianças e adolescentes em “situação de risco” são atendidas, geralmente, pelos órgãos do Ministério da Assistência Social e pelas Secretarias Estaduais e/ou Municipais de Assistência Social, em parceria com as ONGs. Já no caso dos adolescentes em “em conflito com a lei”, o atendimento está vinculado, em nível estadual, a diferentes Secretarias Estaduais (Justiça, Segurança Pública, Educação e Assistência Social), passando, desse modo, a problemática a ser concebida como uma questão de segurança pública.

Na pesquisa documental realizada junto a FUNDAC (representação regional – municípios de Caicó-RN), obtivemos dados significativos que subsidiaram este estudo, os quais expomos a partir deste item. No estado do Rio Grande do Norte, a execução das medidas socioeducativas de internação é de responsabilidade da Fundação Estadual da Criança e do Adolescente (FUNDAC)⁴⁸, que desenvolve a manutenção das unidades e a execução da internação. Segundo informações da FUNDAC, atualmente há três diferentes linhas de ação, cada uma realiza atividades voltadas para um público específico, dentre elas,

⁴⁸ A Fundação Estadual da Criança e do Adolescente (FUNDAC/RN) é a entidade responsável por formular e executar, em todo o estado, uma política uniforme de proteção dos direitos da criança e do adolescente, competindo-lhe o estudo do problema e o encaminhamento das soluções. A FUNDAC foi criada em 1994, substituindo a FEBEM, com o objetivo de executar e humanizar as políticas do Governo do Estado de proteção e atenção às crianças e adolescentes. Consulta realizada no *site* oficial do Governo do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://www.portal.rn.gov.br/content/aplicacao/fundac/instituicao/gerados/fundac.asp>>. Acesso em: 22 out. 2013.

constam: a Proteção Jurídico-Social (atende a adolescentes autores de ato infracional ou egressos de medida socioeducativa); Proteção Especial (abriga crianças e adolescentes de ambos os sexos, com idade entre 0 e 18 incompletos, em situação de risco pessoal, abandono ou orfandade); Ações Suplementares (atende a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social advindos dos programas da FUNDAC, de órgãos parceiros e da comunidade).

No que se refere à proteção jurídico-social, é realizado o atendimento aos adolescentes considerados como autores de atos infracionais, através da manutenção de unidades de execução de medidas socioeducativas, de privação de liberdade, sendo elas: inserção em regime de semiliberdade (privação parcial de liberdade, durante a qual o adolescente tem o direito de se ausentar da unidade para estudar e trabalhar, devendo retornar no período noturno, além de passar os fins de semana com a família) e internação em estabelecimento educacional (privação de liberdade durante a qual o adolescente se encontra segregado do convívio familiar e social por até três anos).

A FUNDAC mantém instituições de atendimento às atividades de Proteção Jurídico-Social, quais sejam: CIAD – Centro Integrado de Atendimento (para internações provisórias) e os CEDUC – Centro Educacional (para internações por tempo indeterminado, não superior a 3 anos). No âmbito da Proteção Especial, conta com: Casa Comunitária, Casa Lar e a SOS Criança; e nas Ações Suplementares mantém o Centro Profissionalizante da FUNDAC, Centro de Artes Mosaico Mineral e o Polo de Atendimento⁴⁹. A instituição desenvolve atendimentos em 17 municípios do estado, como demonstra o mapa abaixo, designando as áreas de atendimento⁵⁰.

⁴⁹ Informações publicadas no *site* oficial do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <<http://www.portal.rn.gov.br/content/aplicacao/fundac/instituicao/gerados/area.asp>>.

⁵⁰ A FUNDAC está presente em 17 municípios do estado, executando a política governamental de proteção as crianças e adolescentes no município: Natal; Mossoró; Parnamirim; Extremoz; Ceará Mirim; Macau; Currais Novos; Parelhas; Jardim do Seridó; Açu; Caicó; Pau dos Ferros; Baía Formosa; Tibau do Sul; Martins; Touros; Canguaretama.

impede, por vezes, a realização dos atendimentos propostos pelo ECA e pelo SINASE. É direito do adolescente e dever do Estado zelar para que esses sujeitos permaneçam nas proximidades de sua comunidade de origem, que mantenham contato com seus familiares; todavia, esse direito esbarra na falta de investimentos do Estado. Na nossa pesquisa, constatamos que essas diretrizes não são efetivamente cumpridas, no que tange ao atendimento aos adolescentes em privação de liberdade, que deve ser realizado por meio da constituição de redes de apoio nas comunidades.

É importante frisar que, anteriormente à concretização do ECA, a sociedade tinha como foco as crianças e os adolescente abandonados ou autores de atos infracionais sob a lógica da reabilitação, de forma descontextualizada da situação social em que se encontravam. Porém, diante dos avanços alcançados no que concerne às legislações e, conseqüentemente, aos atendimentos, remete-se à discussão sobre a intersectorialidade, questão que desafia todas as esferas do governo.

Em acordo com a Doutrina de Proteção Integral, as medidas socioeducativas devem ter finalidades pedagógicas que respeitem as peculiaridades de sujeitos em desenvolvimento, por isso é preciso diferenciá-las da lógica repressiva e punitiva desenvolvida abertamente no período de vigência do Código de Menores. A prioridade absoluta, absorvida pela Constituição Federal de 1988 como um paradigma ético, deve materializar-se na contracorrente da mentalidade repressiva e assistencialista que se mantém nas práticas socioeducativas mesmo após o ECA.

Faz-se necessário ressaltar que em torno dessa discussão ocorreu a elaboração do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), aprovado em plenária pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (CONANDA), em junho de 2006 (Resolução n. 119 de 11/12/2006 do CONANDA), com o envolvimento de diversos setores da sociedade, especialistas da área e representantes de entidades.

Em agosto de 2006, a Presidência da República instituiu, na Secretaria Especial de Direitos Humanos, uma comissão intersectorial de acompanhamento da implantação do SINASE com a participação do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA) e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Em julho de 2007, o Projeto de Lei 1.627/2007 que regulamenta o SINASE foi encaminhado para a Câmara dos Deputados, sendo aprovado por unanimidade no dia 29 de abril de 2009. No entanto, apenas em 18 de janeiro de 2012 a Presidência da República promulgou a Lei 12.594/12, que institui o SINASE e altera o ECA, no que se refere às medidas socioeducativas destinadas a adolescentes que pratiquem ato infracional.

O esforço principal do SINASE é romper com a concepção do Código de Menores, que muitas vezes parece impregnada nas ações direcionadas aos adolescentes privados de liberdade, nas quais a lógica de segregação ainda prevalece embutida e expressa no descaso para com esses sujeitos. Um dos objetivos da política é a consolidação de uma intervenção que assegure aos adolescentes a continuidade de uma formação escolar, contemplando o direito à saúde, ao lazer, à cultura, à manutenção dos vínculos familiares e comunitários. Questionamos nesta pesquisa até que ponto esses direitos vêm sendo implementados.

O surgimento do SINASE, em 2006, como uma proposta da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e do CONANDA, sofreu resistência na sua fase de implementação. Porém, em 18 de janeiro de 2012, o SINASE foi instituído e sancionado pela Presidência da República, através da Lei 12.594, que regula a execução das medidas socioeducativas destinadas aos adolescentes que pratiquem atos infracionais. É importante ainda registrar que a aprovação do SINASE provocou alterações em outras leis⁵².

O SINASE é ordenado por princípios, regras e critérios relacionados à execução de medidas socioeducativas a serem desenvolvidas pelas esferas estaduais, distritais e municipais, que devem elaborar planos, programas e políticas específicas para o atendimento dos adolescentes considerados autores de atos infracionais, contendo as determinações dessa nova política pública, que agora é instituída através de lei. A construção desse sistema com base na ultrapassagem das limitações do atendimento no sistema socioeducativo do país demonstra o longo caminho a ser trilhado com foco na garantia de direitos.

No processo de surgimento e construção do SINASE, mencionado anteriormente, fica evidente que o reconhecimento de direitos, no Estado capitalista, se dá na disputa entre classes sociais, em meio à correlação de forças contrárias. Na intenção de organizar a implementação das medidas socioeducativas em diferentes níveis, a Lei 12.594/12 no seu Art. 2º determina:

O SINASE será coordenado pela União e integrado pelos sistemas estaduais, distrital e municipais responsáveis pela implementação dos seus respectivos programas de atendimento a adolescente ao qual seja aplicada medida

⁵² Lei 6.069/90, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei 7.560, de 19 de dezembro de 1986 – Criação do Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso; Lei 5.537, de 21 de novembro de 1968 – Criação do Instituto Nacional de Desenvolvimento, Educação e Pesquisa (IDEP); Lei 8.315, de 23 de dezembro de 1991 – Criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Lei 7.706, de 14 de setembro de 1993 – Criação do Serviço do Transporte (SEST) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT); Decreto-lei 4.048, de 22 de janeiro de 1942 – Criação do Serviço Nacional de Aprendizagem da Industrial (SENAI); Decreto-lei 8.621, de 10 de janeiro de 1946 – Criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943.

socioeducativa, com liberdade de organização e funcionamento, respeitados os termos desta Lei.

Aos programas de privação de liberdade, semiliberdade e internação caberão, além das determinações contidas nos Artigos 15, 16 e 17 que estabelecem requisitos específicos para inscrição de programas, as determinações sobre avaliação, que têm por objetivo identificar o impacto de sua atuação, por meio de suas atividades, programas e projetos, como segue:

I - o plano de desenvolvimento institucional; II - a responsabilidade social, considerada especialmente sua contribuição para a inclusão social e o desenvolvimento socioeconômico do adolescente e de sua família; III - a comunicação e o intercâmbio com a sociedade; IV - as políticas de pessoal quanto à qualificação, aperfeiçoamento, desenvolvimento profissional e condições de trabalho; V - a adequação da infraestrutura física às normas de referência; VI - o planejamento e a autoavaliação quanto aos processos, resultados, eficiência e eficácia do projeto pedagógico e da proposta socioeducativa; VII - as políticas de atendimento para os adolescentes e suas famílias; VIII - a atenção integral à saúde dos adolescentes em conformidade com as diretrizes do art. 60 desta Lei; e IX - a sustentabilidade financeira.

Com base no que regulamenta a Lei 12.594, destacamos “a responsabilidade do Estado com o desenvolvimento socioeconômico do adolescente e de sua família” e “a atenção integral das políticas de atendimento aos adolescentes privados de liberdade”. A execução da medida socioeducativa de internação deve estar embasada no princípio de incompletude institucional⁵³, que aprofunda a necessidade de ações articuladas em todas as esferas de governo.

A garantia dos direitos dos adolescentes requisita uma forma de organização social que ultrapasse o desenvolvimento do atendimento de forma estanque e desintegrada. Em conformidade com as demais legislações voltadas para crianças e adolescentes, a sociedade deve reconhecer esses sujeitos como cidadãos. Assim, há a necessidade de envolvimento de todas as esferas de governo na articulação de uma rede socioassistencial.

⁵³ Estabelecida do 10º princípio do SINASE, a incompletude institucional é caracterizada pela utilização do máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes – Artigo 86 do ECA: a incompletude institucional revela a lógica presente no ECA quanto à concepção de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais para a organização das políticas de atenção à infância e à juventude. Assim sendo, a política de aplicação das medidas socioeducativas não pode estar isolada das demais políticas públicas. Os programas de execução de atendimento socioeducativo deverão ser articulados com os demais serviços e programas que visem atender aos direitos dos adolescentes (saúde, defesa jurídica, trabalho, profissionalização, escolarização etc.).

Desta forma, as políticas sociais básicas, as políticas de caráter universal, os serviços de assistência social e de proteção devem estar articulados aos programas de execução das medidas socioeducativas, visando assegurar aos adolescentes a proteção integral. A operacionalização da formação da rede integrada de atendimento é tarefa essencial para a efetivação das garantias dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas (BRASIL, 2006, p. 31).

A articulação das políticas sociais surge com o objetivo de garantir os direitos para os adolescentes, sendo preciso estabelecer competências de modo integrado. Não cabe a perspectiva de culpabilizar sujeitos de modo isolado, responsabilizando o indivíduo pelo entrave do sistema. Segundo Souza (2012), as competências devem ser compreendidas de forma integrada, relacional, estabelecendo interfaces necessárias nas áreas técnicas, organizacionais, financeiras e, principalmente, no compartilhamento da responsabilidade.

Apreendemos, na trajetória concernente à implementação do SINASE, que se faz necessário refletir sobre a realidade contemporânea das políticas sociais, de modo contextualizado com o modelo socioeconômico vigente no país, sendo essencial possibilitar a aproximação real da garantia ou da negação de direitos e entender até que ponto a sua legalização atende aos adolescentes em “conflito com a lei”, os quais têm em suas trajetórias de vida as marcas da desigualdade social.

É importante apresentar os objetivos previstos na lei, em relação à execução de medidas socioeducativas, e a forma como estão sendo realizadas as ações, diante da perspectiva a que este estudo se propôs e da intenção de análise sobre a rede de atendimentos destinada aos adolescentes privados de liberdade, no CEDUC/Caicó, da região do Seridó do estado do Rio Grande do Norte.

Com esse intuito foram empreendidas a análise sobre a articulação da rede de atendimento socioeducativo e a discussão acerca das mudanças das políticas sociais, em prol da articulação do atendimento, após o surgimento do SINASE. Para esse fim, foram feitas entrevistas com os profissionais que atuam nas instituições que deveriam compor essa mesma rede. Assim, com base nelas, evidenciamos que não houve mudanças significativas em termos práticos, na direção de sua articulação.

Conforme nos acrescenta Vieira (1996), o mais grave é que os direitos sociais vêm sofrendo, nos últimos anos no Brasil, um forte ataque, por parte das classes dirigentes do país, que em nome da modernização econômica vêm garantindo apenas algumas políticas de atendimento mínimo para os setores mais pauperizados. A fala de um dos entrevistados da pesquisa corrobora a observação do autor e demonstra a prevalência, nas ações do Estado, da

negação de direitos, ou da sua garantia mínima, com vistas à manutenção do controle social da pobreza.

[...] hoje há uma maior preocupação com o desenvolvimento do atendimento aos adolescentes privados de liberdade, bem como há possibilidades de cobranças, devido ao amparo legal, porém a estrutura política e econômica do Estado tem imposto um retrocesso com relação a essa efetivação dos direitos (Entrevistado A).

Os profissionais envolvidos direta ou indiretamente com o atendimento aos adolescentes compreendem a importância da garantia legal, mas o distanciamento entre a legalização e a prática dos direitos impregna o cotidiano institucional de incredulidade nas ações do Estado em prol das garantias legais.

A esse respeito, o profissional D acrescenta:

Em termos, percebo que não depende apenas de capacitações, o educador envolvido com o trabalho com a criança e o adolescente deve estar motivado e essa motivação lhe impulsionar a uma mudança na sua prática. Essa mudança é bastante subjetiva e por isso temos percebido certa lentidão na sua implementação do SINASE. Aqueles educadores que já estão integrados ao debate são os que mais demonstram mudanças de atitudes, porém esses ainda são poucos e por isso ocorrem desmotivações mediante a falta de apoio da própria instituição (Entrevistado D).

Apesar de a maior parte dos funcionários conhecer o ECA, o SGD e o SINASE, de participar de cursos de qualificação profissional, oferecidos pelo próprio Estado, diga-se, pela própria FUNDAC/RN, e de saber o que as normas legais requisitam para o bom funcionamento do sistema, a realidade enfrentada por eles no cotidiano institucional mostra a contradição do sistema socioeducativo, que desenvolve ações punitivas, fragmentadas e desreguladas.

O sistema sobrevive com um déficit de profissionais em seus quadros – por isso sobrecarrega os que estão atuando –, não oferece estrutura física adequada para a execução de atividades educativas e não garante políticas sociais que atendam às necessidades dos adolescentes e seus familiares.

Dos resultados da pesquisa, apreendemos que, na percepção dos participantes, não há o reconhecimento de mudanças profundas, no que se refere à articulação com as instituições que devem compor a rede de atendimento socioeducativo. Os profissionais que trabalham na execução das políticas sociais apontam que antes do SINASE já existiam ações na direção da

articulação da rede de atendimento e que o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), mesmo timidamente, influenciava ações, as quais eram mínimas, muitas vezes estabelecidas por contatos informais entre os próprios profissionais, sem envolver a ação pública estatal.

Desse modo, o que estava sendo formado era uma rede de atendimento informal, que reforça o clientelismo arraigado na sociedade brasileira e a cultura do favor, que em pleno século XXI traz os traços construídos em sua formação inicial. Nesse modelo de articulação, a política social se torna um favor entre instituições, assumindo respostas isoladas e emergenciais com efeitos apenas em situações extremas.

Nesse sentido, Yazbek (2001, p. 37) afirma:

Este modelo é de um Estado que reduz suas intervenções no campo social e apela para solidariedade social, optando por programas focalistas e seletivos, caracterizados por ações tímidas, erráticas, incapazes de alterar a imensa fratura entre necessidades e possibilidades efetivas de acesso a bens, serviços e recursos sociais. Cresce o terceiro setor. Aparecem com força iniciativas privatistas para a Questão Social envolvendo a família, as organizações sociais e a comunidade.

Esse é um aspecto relevante que corrobora a análise de que se vivencia a era da limitação na efetivação dos direitos, em que a sociabilidade capitalista, com seu modelo neoliberal, parco na garantia de direitos, desenvolve políticas sociais frágeis, redes de atendimentos esgarçadas e obsoletas; assim, por mais numerosas e progressistas que sejam as legislações que garantem os direitos, elas não conseguem ser efetivas.

Segundo Oliveira (2011), no que se refere ao trato com a infração juvenil, não se observam rupturas com o projeto de sociedade vigente e com o projeto que foi sustentado pelo Código de Menores, o que ocorre é o estabelecimento de um processo de continuidades e descontinuidades. Apesar disso, não se pode colocar em xeque as conquistas efetivadas nos séculos XX e XXI, pois tratam de um mínimo de cidadania no mundo moderno para crianças e adolescentes.

Nessa direção, retomamos a reflexão de Oliveira (2011), ao apontar para dois vetores de crise do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA): um referente à sua interpretação e outro relativo à sua implementação. A crise da implementação é a mais visível, porque se configura a face da crise da operacionalização, que é bem explícita, seja na via do judiciário, seja na do executivo. As contradições da implementação dos direitos dos adolescentes tidos como “em conflito com a lei” inviabilizam o acesso e a materialização das políticas sociais públicas em virtude, muitas vezes, da falta de vontade política por parte do Estado em

intervir. A crise da interpretação situa-se no pouco aprofundamento do ponto de vista filosófico, sociológico e jurídico do ECA.

A operacionalização dos direitos da infância e da juventude esbarra na diminuição do Estado enquanto instância garantidora de direitos, tendência da organização social e política vigente. A negação de direitos impede a realização das políticas públicas em consonância com os paradigmas norteadores, estabelecidos por lei, através das lutas sociais, tais como: a doutrina da proteção integral, o paradigma da prioridade absoluta, o reconhecimento das crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e o respeito à situação peculiar de pessoa em desenvolvimento. A conjuntura contemporânea impõe limites para viabilizar a operacionalização do ECA e, recentemente, do SINASE.

As contradições do modelo neoliberal de compatibilizar políticas sociais com o livre mercado são evidentes, visto que as demandas por políticas sociais crescem demasiadamente. A pobreza, o desemprego, a exclusão, a violência e as desigualdades sociais têm colocado em tensão a relação entre as necessidades reais da população e as estratégias neoliberais adotadas para as políticas sociais. Portanto, a manutenção de um modelo reduzido de gasto social restringe a ação estatal na determinação de diretrizes universalizantes e redistributivas para as políticas públicas (TELLES; SUGUIHIRO; BARROS, 2011, p. 4).

Na lógica neoliberal, as políticas sociais, pensadas e gestadas na contemporaneidade, devem caminhar na contracorrente de um projeto de sociedade democrático e participativo. A direção neoliberal conecta as políticas sociais com as atividades da iniciativa privada, tornando-as seletivas e focalistas. Em outras palavras, o combate à pobreza contínua a ser tratado como uma atividade meramente assistencial, o que pode resultar no florescimento de todo tipo de clientelismo.

Com relação ao nosso foco de estudo, chama-se a atenção para o fato de que há um discurso velado de contradições, em que o clientelismo aparece muitas vezes maquiado, diante da realidade incoerente, permeada por conflitos de interesses, nas instituições que devem atender aos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação. Esse aspecto pode ser observado nos dados obtidos através das entrevistas aplicadas junto aos profissionais que atuam na rede de atendimento socioeducativo.

Observando as falas desses profissionais, reafirmamos que não existe uma articulação realizada de forma esclarecida e consciente, com a intenção de composição de uma rede de atendimento que garanta os direitos desses adolescentes, respeitando-se sua condição de sujeitos de direitos. Na verdade, os contatos ocorrem informalmente, não

existindo uma regularidade nos atendimentos, e as ações são executadas, na maioria das vezes, de acordo com a disponibilidade da instituição a qual se solicita o atendimento, não como deveria ser, isto é, conforme a necessidade dos adolescentes.

Nesse sentido, é revelador o que expressa a fala da profissional A, do CEDUC/Caicó:

Não há uma articulação real, devido ao fato de a cidade onde atuamos ter uma rede de atendimentos precária, direcionada por favores, pois para conseguir um atendimento tem que conhecer muitas pessoas [leia-se profissionais]. Muitas vezes o atendimento é feito “por cara”, a gente solicita e o profissional pergunta para quem é. Tem que saber trabalhar, com “jogo de cintura” para poder conseguir as coisas, não adianta chegar falando em lei, que aí vai demorar muito mais, pois podemos até conseguir com autorização judicial, mas demora muito mais, por isso é melhor ir com jeitinho (Entrevistado A).

A fala desse sujeito entrevistado desvenda a realidade dos atendimentos para os adolescentes privados de liberdade e fundamenta a concepção do estabelecimento de “troca de favores”, conformando a rede de atendimentos, ou até mesmo de uma espécie de solidariedade profissional, firmada na correlação de forças que descaracteriza a garantia de direitos. Nesse sentido, as políticas sociais públicas passam a ser desenvolvidas como um favor, com caráter seletivo e focalizado na pobreza (IAMAMOTO, 2007; BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

A esse respeito, Mota (2006, p. 6) alerta:

Novos mecanismos de consenso são estimulados, tais como a descentralização, as parcerias e a participação indiferenciada das classes, que se juntam à focalização e à responsabilização individual. Emergem parâmetros morais subordinados aos limites dos gastos sociais públicos. A questão social nessa lógica é despolitizada e as tensões sociais provocadas pelo não atendimento das demandas sociais coletivas passam a ser minimizadas através do atendimento a questões pontuais.

Nos depoimentos dos entrevistados, ficou explícito que não existem parcerias com os programas de assistência social, nesse caso, no que diz respeito aos programas realizados pela Secretaria de Assistência Social do Município de Caicó, especificamente com o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especial em Assistência Social (CREAS), segundo as entrevistas, ainda não foi instaurada nenhuma articulação entre essas duas instituições e o CEDUC. Como reflete Souza (2012), mostra-se fundamental estabelecer a aproximação com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que se tornou

real com a unificação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), expressa pelas três esferas de governo.

No que se refere à direção da política para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes, a PNAS (2004) tem como princípio o respeito à criança e ao adolescente como sujeito de direito, como pessoa em formação e desenvolvimento, estabelecendo diretamente a aproximação com o ECA e o SINASE. Dessa forma, desenvolvem-se um vínculo legal de funcionamento desse sistema público, a existência de uma rede de entidades e organizações de assistência social do terceiro setor, a participação da sociedade civil e a necessidade de integração com as demais políticas (Artigo 2º, § único).

Contudo, a realidade estudada demonstra uma direção contrária aos princípios postulados pelas leis (ECA, SINASE, Constituição Federal – 1988), sobretudo, a direção absorvida pela PNAS. Nas observações *in loco* dos contatos e entrevistas realizadas, podemos inferir que não são significativos ou relevantes, tampouco continuados, os trabalhos com as famílias dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação no CEDUC/Caicó – FUNDAC/RN.

São realizados atendimentos pontuais pela equipe técnica do Centro Educacional quando essas famílias procuram a referida instituição. Não há registros⁵⁴ atualizados de atividades voltadas para a reinserção desses adolescentes na família e na comunidade. Nesse sentido, quando esses jovens são encaminhados para uma progressão de medida⁵⁵ e passam a ser acompanhados pelo CREAS, nas medidas de meio aberto⁵⁶, não é estabelecido um diálogo entre a instituição que executa medidas de internação e a instituição que acompanha as medidas socioeducativas de meio aberto.

No momento das entrevistas, os profissionais do CREAS revelaram que não recebem o Plano de Atendimento Individual (PIA)⁵⁷ quando esses adolescentes são provenientes de

⁵⁴ Afirmação pautada em análise documental, sob os documentos institucionais (Regimento Interno), nas entrevistas aplicadas com profissionais que atuam no CEDUC e na Política Social de Assistência Social no município de Caicó-RN.

⁵⁵ No Art. 121 do ECA, Lei 8.069/90, §4º: Atingido o limite estabelecido no parágrafo anterior, o adolescente deverá ser liberado, colocado em regime de semiliberdade ou de liberdade assistida. Dessa forma, se estabelece a “progressão” de medida socioeducativa, quando sai de uma medida de regime fechado, privado de liberdade, e é encaminhando para medida socioeducativa e cumprida em liberdade.

⁵⁶ São consideradas medidas socioeducativas de meio aberto as medidas descritas no Art. 112, entre os incisos I e V: I – advertência; II – obrigação de reparar o dano; III – prestação de serviços à comunidade; IV – liberdade assistida; V – inserção em regime de semiliberdade. Nelas, os adolescentes não têm sua liberdade cerceada.

⁵⁷ Plano Individual de Atendimento (PIA) constitui uma importante ferramenta no acompanhamento da evolução pessoal e social do adolescente e na conquista de metas e compromissos pactuados com esse adolescente e sua família durante o cumprimento da medida socioeducativa. A elaboração do PIA se inicia na acolhida do adolescente no programa de atendimento e o requisito básico para sua elaboração é a realização do diagnóstico polidimensional por meio de intervenções técnicas junto ao adolescente e sua família. O PIA é um instrumento pedagógico fundamental para garantir a equidade no processo socioeducativo; trata-se de um documento

outra medida socioeducativa e eles próprios não encaminham o PIA quando esses adolescentes são encaminhados para outros locais. Diante dessa realidade, é notória a fragilidade da rede de atendimento socioeducativo, que depende da municipalização dos atendimentos para se concretizar.

Em face do processo de descentralização das políticas sociais, observa-se que os atendimentos direcionados aos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação, no que se refere à garantia da rede de atendimento socioeducativo, têm sido repassados aos municípios onde existem unidades de internação, ficando a cargo das políticas setoriais do município (Saúde, Educação e Assistência Social) responder às necessidades dos adolescentes e seus familiares. Como a execução das medidas socioeducativas de internação é de responsabilidade do governo estadual, no Rio Grande do Norte, através da FUNDAC, a municipalização dos atendimentos aos adolescentes ainda enfrenta fortes entraves no que se refere ao atendimento municipal da assistência social, da educação e da saúde.

Nesta pesquisa, desvendamos que o repasse de responsabilidade do atendimento partilhado e descentralizado enfrenta obstáculos, principalmente no que concerne aos esclarecimentos sobre a corresponsabilidade das instituições municipais com os adolescentes que estão internos numa instituição estatal. O SINASE faz referência à necessidade do atendimento por parte dos programas da política de assistência social, mas não define quais programas específicos devem prestar os atendimentos aos adolescentes privados de liberdade e aos seus familiares.

No capítulo VI de Brasil (2006, p. 74) sobre os Parâmetros da Gestão Pedagógica no Atendimento Socioeducativo, enfatiza-se:

- 1) consolidar parcerias com as Secretarias ou órgãos similares responsáveis pelos programas oficiais de assistência social nos diferentes níveis visando à inclusão das famílias dos adolescentes em programas de transferência de renda e benefícios no âmbito dos serviços do SUAS, assegurados por Lei;
- 6) realizar visitas domiciliares a fim de constatar a necessidade socioeconômica e afetiva das famílias e encaminhá-las aos programas públicos de assistência social e apoio à família.

É evidente que os Programas de Atenção Básica, da Política Social de Assistência Social desenvolvem o atendimento às famílias dos adolescentes privados de liberdade, através do CRAS, e que a Atenção Especial de Média e Alta Complexidade está voltada para o

construído conjuntamente com os adolescentes, a equipe técnica e os familiares, que contém metas estabelecidas com o adolescente, possibilitando o seu melhor acompanhamento (SINASE, 2006, p. 58 e 60).

atendimento às situações de violação de direitos, representado pelo CREAS, que acompanha o desenvolvimento das medidas socioeducativas de meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade).

Nesse sentido, torna-se premente levantarmos questionamentos que nos permitam aprofundar a análise do nosso objeto de estudo, tais quais: de que forma os adolescentes devem ser assistidos pela política de assistência social durante o período de internação? Ainda, qual programa social está responsável por desenvolver esse atendimento, tendo em vista a possibilidade de existir continuamente violação de direitos dos adolescentes, no cotidiano da internação? Conforme levantamento do Conselho Nacional de Justiça envolvendo 340 unidades de internação, no território brasileiro, constataram-se nessas unidades, através de mapeamento, violações de direitos dos adolescentes internados⁵⁸. As questões levantadas, portanto, têm de fazer parte de uma contínua vigilância e fiscalização, para que as violações de direitos sejam minimizadas.

Tais questões aguçam a necessidade de aprofundamento de pesquisas e análises contundentes sobre a realização dos atendimentos voltados para o público juvenil, no sentido de subsidiar os debates e contribuir com a ultrapassagem dos limites impostos pelo modelo de sociedade, que nega direitos e criminaliza a pobreza.

Os questionamentos suscitados nesta seção conduziram-nos à reflexão sobre a existência de limitação na efetivação dos direitos sociais dos adolescentes privados de liberdade, enquanto uma imposição da crise do capital. Várias normas legais demonstradas e discutidas aqui já emergiram sem a possibilidade de efetivação, no contexto de negação e desmonte de políticas públicas, que surgem na contracorrente do pensamento dominante, embasadas num caráter democrático e defendendo o compartilhamento de responsabilidades e a articulação de redes de atendimento.

Contudo, é preciso que reafirmemos a legitimidade da apropriação das conquistas legais, sem deixar de buscar o desvelamento das leis, pois os fundamentos ontológicos do direito, na lógica da sociedade capitalista, são aquisições que se apresentam aparentes enquanto conquistas de direitos. Conforme esclarece Arroco (2010), a respeito das Declarações de Direitos Humanos, estes “podem ser considerados como uma medida para evidenciar o grau de humanização-desumanização do ser social, e, uma forma de

⁵⁸ Fundamentado na pesquisa no portal do Conselho Nacional de Justiça, disponível em <www.cnj.jus.br>. A fiscalização da aplicação das medidas socioeducativas é realizada também pelo Programa Justiça ao Jovem, do CNJ, e pelos demais atores do Sistema de Garantia de Direitos Humanos da Criança e do Adolescente.

contribuição, ainda que limitada, para a sua reprodução em patamares menos desumanizantes”.

3.3 POLÍTICAS SOCIAIS: GARANTIA OU NEGAÇÃO DE DIREITOS DOS ADOLESCENTES?

Nesse ponto da análise, abordamos as questões relativas à política social brasileira, com o recorte nas políticas públicas direcionadas aos adolescentes tidos como autores de atos infracionais que cumprem medida socioeducativa de internação, buscando articular a discussão com as determinações macrosociedade, por ser fundamental romper com as tendências conservadoras que cercam o debate sobre os direitos da criança e do adolescente. Embora a literatura científica venha avançando nessa crítica à mídia, ainda mantém a postura de estigmatizar os adolescentes enquanto “pobres abandonados” e “infratores”, colocando-os na mesma perspectiva justificadora das violações e mantendo a lógica “menorista” do Código de Menores (FUZIWARA, 2013).

É preciso estar atento para o que nos aponta Bronzo (2001) em relação à política social, quanto à socialização e à coerção, a qual, ao mesmo tempo que propõe ressocializar os adolescentes, desenvolve a punição. As medidas socioeducativas são desenvolvidas como um misto contraditório de repressão e reeducação, resultando em uma tragédia cotidiana para os adolescentes que entram nesse sistema. Contudo, “como uma luz no fim do túnel”, “como uma panaceia”, a partir do ano de 2006, as medidas socioeducativas passaram a ser regulamentadas pelo Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE/2006, que busca afinar a aplicação da medida com a Doutrina de Proteção Integral, com o paradigma ético da Prioridade Absoluta e com respeito à condição peculiar de sujeito em desenvolvimento.

Cumprido salientar que o atendimento aos adolescentes não segue um padrão único, as ações são relativas à programação das atividades; através da discricionariedade, direciona-se a forma como se estabelece a interação desta com os usuários. O grande risco da discricionariedade⁵⁹ está na dependência da reinterpretação das normativas, que estará atrelada à concepção do implementador.

⁵⁹ A Discricionariedade Administrativa consiste na liberdade conferida pela lei a um órgão administrativo para que este escolha, dentre uma série limitada ou ilimitada de comportamentos possíveis, aquele que lhe pareça em concreto mais adequado à satisfação da necessidade pública específica prevista na lei.

Ao considerar o alto grau de discricionariiedade concedido à Política Social de Atendimento aos adolescentes privados de liberdade, observamos um duplo risco nessa condição de execução da política: primeiro, no que se refere à dependência dela da concepção ideológica de um ator social que a implementará, que pode ser vinculada à ideologia hegemônica permeada pelo medo e preconceito; em segundo, pode ocorrer a responsabilização do sujeito implementador, no que diz respeito à aplicabilidade da política à sua realidade, o que pode mascarar e reforçar a desresponsabilização do Estado neoliberal.

Quanto à desresponsabilização, é necessário ressaltar:

Na sociedade capitalista, as políticas de proteção social expressam as contradições e os antagonismos de classe. Independente dos seus objetivos específicos de intervenção, essas políticas dependem tanto do nível de socialização política, conquistado pela classe trabalhadora, como das estratégias do capital, na incorporação das necessidades do trabalho, consideradas as particularidades históricas (MOTA; MARANHÃO; SITCOVSKY, 2008, p. 181).

Concordando com o posicionamento explicitado na citação acima, entende-se que políticas sociais gestadas no modelo neoliberal cumprem funções pontuais, em que o quadro que se perdura é o da negação de direitos, no caso dos adolescentes pobres. O Estado caracteriza-se como “mínimo”, desenvolvendo ainda o controle sociopenal sobre esses sujeitos, em detrimento das demandas de proteção social, relativas a educação, saúde, assistência social, cultura, lazer e profissionalização. Essa realidade tem provocado tensões entre as necessidades reais dos adolescentes e as estratégias neoliberais.

Nessa perspectiva, Rizzini (2009) alerta que é perceptível a dualidade existente na sociedade: por um lado, a indignação das vozes que clamam por justiça e conseguem alterar tradições intocadas; por outro, a demonstração, velada ou desvelada, de conter “os menores”, “os trombadinhas” e “os pivetes” para manter a ordem pública.

Embora as legislações como o ECA contenham a garantia da proteção integral dos adolescentes por meio das políticas públicas, no Estado neoliberal prevalece a tendência de controle penal dos adolescentes pobres. De acordo com Telles, Suguihiro e Barros (2011), o aumento do número de adolescentes que cumprem medida socioeducativa está diretamente ligado ao índice de reincidência, violência e cooptação de jovens pelo crime.

As ações destinadas a esse público priorizam a manutenção das estruturas de atendimento socioeducativo, em detrimento de projetos e programas sociais de prevenção. Em outras palavras, o Estado tende a controlar os adolescentes, vistos como incômodos à ordem

do capital, pela impossibilidade de estabelecer políticas sociais abrangentes que atendam às necessidades desse segmento populacional e garantam o acesso aos frutos da produção social.

Com relação à medida socioeducativa de internação, um aspecto relevante digno de reflexão é a estrutura física das unidades onde são realizados os atendimentos aos adolescentes privados de liberdade. Essa estrutura física deve ser adequada ao atendimento pedagógico e à manutenção da segurança nas unidades de internação para adolescentes, o que é uma das premissas do ECA. O Artigo 94 do Estatuto faz menção à necessidade de as entidades oferecerem atendimento personalizado, em pequenos grupos, preservando a identidade do interno e oferecendo um ambiente de respeito e dignidade.

Convém remarcar que na trajetória da pesquisa, desvelando o discurso e observando o cotidiano das unidades de internação, por meio de estudos que realizamos e pela vivência *in loco* como assistente social, apreendemos que boa parte das unidades de internação se mantém com a estrutura física das antigas FEBEMs⁶⁰, construídas com as determinações dos governos militares.

O parco investimento do Estado na reestruturação dessas unidades de internação dificulta, ou quase impossibilita, a criação de ambientes educativos. Os projetos arquitetônicos dos prédios conservam em sua composição os pavilhões de concreto, com celas e grades, sem condições propícias para executar atividades socioeducativas. Dessa forma, os adolescentes convivem praticamente em um espaço de prisão, o que evidencia um mínimo investimento material na infraestrutura. Muda-se a nomenclatura de FEBEM para Centros Educacionais, mas a essência dessas instituições permanece inalterada, com ações desordenadas provenientes de uma sociedade punitiva.

Estabelecem-se, com isso, processos de continuidades, tanto de ordem objetiva – estrutura física, condições de funcionamento – como ideológica, ao passo que, orientados por condições que não permitem transformação, não são estimulados valores de reconhecimento dos direitos desses adolescentes.

No caso da unidade de atendimento de Caicó-RN, a estrutura física é bastante deficitária, não atende aos parâmetros arquitetônicos que determina o SINASE,

⁶⁰ No ano de 1964, as práticas de repressão são ressignificadas com a Política Nacional do Bem-Estar do Menor. Nesse ano, o Supremo Tribunal Federal encaminha para o Congresso Nacional o anteprojeto criando a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM). Com o golpe militar de 1964, a assistência à infância passou a ser competência do Governo Militar, que implantou de fato a Política Nacional de Bem-Estar do Menor; como em todos os outros setores conduzidos pelo poder militar, essa política era caracterizada pelo autoritarismo e pela centralização. A Lei Estadual 1.534, de 27/11/1967, autorizou o Poder Executivo a instituir a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), vinculada à Secretaria de Estado e Serviço Social, em São Paulo.

impossibilitando a realização de atividades educativas e o atendimento socioeducativo de um modo geral⁶¹.

Segundo informações contidas no Diagnóstico Social do ano de 2011, elaborado pela CEDUC/Caicó-RN, e disponibilizadas na realização da pesquisa documental,

uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos servidores da Unidade é a falta de um muro protegendo a Unidade e, mais precisamente, o setor dos alojamentos. A maioria dos alojamentos dá acesso à lateral da Casa através de pérgolas, usadas para ventilação e são através dessas aberturas que são infiltradas armas, celulares e outros tipos de objetos prejudiciais ao bom andamento da Unidade (Diagnóstico Social, 2011, p. 4).

A estrutura física da unidade de Caicó-RN foi herdada de outro programa social Estatal, e desde sua fundação no ano de 1996, portanto há 17 anos, vem passando por reformas, na tentativa de adaptação ao modelo que se aproxime das determinações legais. Segundo o trecho abaixo retirado do Diagnóstico Social do CEDUC, disponibilizado durante a pesquisa, a construção se deu com uma forte participação da sociedade civil.

A ideia surgiu do Coordenador Regional da FUNDAC, na época o Sr. Geraldo Soares Wanderley, que tinha um trabalho com a pastoral do menor, movimento de meninos e meninas de rua e pastoral carcerária, que via a necessidade de se instalar um espaço dessa natureza para atender esses jovens, que, por vários motivos, terminavam presos e eram colocados no quartel de polícia, garagem e outros, sem o mínimo de respeito como pessoa humana. Para tanto, foi necessário que o mesmo comesse uma batalha de convencimento junto aos juízes, instituições, clubes de serviços e, assim, foram realizadas várias reuniões. Foi elaborado um documento requerendo um prédio do Estado que se encontrava ocioso. A partir daí, começou uma busca de parcerias que envolveu todo o comércio local e as cidades circunvizinhas, que doaram todo o material para a reforma e adaptação do prédio. A construção se deu em regime de mutirão e a mão de obra foi dos presos da Delegacia que trabalharam por seis (06) meses (Diagnóstico Social, 2011, p. 3).

O texto acima, extraído do Diagnóstico Social (2011) da instituição, demonstra que a preocupação com a situação a que eram submetidos os adolescentes, da região do Seridó do RN, partiu da representação local e da sociedade civil, que posteriormente envolveu o Estado

⁶¹ SETOR I ADMINISTRATIVO: Recepção, Direção, Secretaria, Auditório, Biblioteca, Lojinha de Artesanato, Enfermaria, Sala da Equipe Técnica, Lavanderia, Sala de Atendimento Psicológico e Social, Salas de Aulas, Sala das educadoras, Marcenaria, Cozinha (Almoxarifado), Refeitório, Banheiros (masculino e feminino). SETOR INTERMEDIÁRIO: Quadra de Esportes, Parlatório (sala para visitas íntimas). SETOR II (ALOJAMENTOS): Sala de Convivência, Sala de Educadores (sexo masculino), Banheiro Social, Pracinha de Convivência, Área para jogos, mais especificamente pingue-pongue, oito (08) alojamentos, sendo cinco (05) coletivos e três (03) individuais, todos com banheiros integrados (Diagnóstico Social do CEDUC/Caicó).

no objetivo de garantir condições de internação minimamente adequadas para adolescentes e em consonância com o ECA. Esse fato é revelador e fortalece a tese de negação de direitos no Estado neoliberal, o descaso dos governos, bem como a característica de repasse de responsabilidade para a sociedade civil.

A Política de Atendimento aos adolescentes privados de liberdade precisa considerar também o perfil dos adolescentes atendidos, pois o reconhecimento real de suas características, como etnia, escolaridade, renda familiar, localidade de origem, idade e envolvimento com drogas, é essencial para que seja possível a execução de ações mais próximas da realidade dos adolescentes, bem como o envolvimento do próprio adolescente no processo socioeducativo. Além disso, deve-se evidenciar a relação entre Estado e criminalização da pobreza.

Como apontam Menicucci e Bronzo (2011), a política deve buscar ligações com outras ações governamentais e não governamentais, articular-se com os demais serviços que busquem atender os direitos dos adolescentes e utilizar equipamentos públicos mais próximos possíveis do local de residência do adolescente ou do local de cumprimento da medida.

3.3.1 Política Social no enfrentamento da violação de direitos sociais

A política social pode ser considerada um instrumento de luta em prol da redistribuição da produção social ainda tão concentrada, da manutenção da classe que vive do trabalho e da efetivação de direitos, sem desconsiderar seu caráter contraditório de controle dos conflitos sociais, através de concessões mínimas. Em acordo com Behring (2009, p. 3), “a política social como processo é reveladora da interação de um conjunto muito rico de determinações econômicas, políticas e culturais, e seu debate encerra fortes tensões entre visões sociais de mundo diferentes”.

Behring (2009) aponta que as políticas sociais devem ser analisadas como processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e da luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, nos seus grandes ciclos de expansão e estagnação. Nos meandros dessa relação, o SINASE surge como uma política social pública que visa ao enfrentamento da violação de direitos das crianças e adolescentes.

Segundo Fuziwara (2013, p. 536),

o enfrentamento da violência contra a criança e o adolescente expressa a defesa de diferentes projetos de sociedade, ainda que isso não seja declarado. E esta é uma questão muito cara aos processos políticos: qual a direção social dessas lutas, suas estratégias, seus balanços críticos? Exige-se uma avaliação permanente do avanço político face às novas roupagens colocadas na “velha” questão social.

Em estudo sobre a violência, o Núcleo de Estudo sobre a Violência (NEV) apresenta o relatório do NEV⁶² no qual demonstra que, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), 53.000 crianças entre 0 e 18 anos morreram vítimas de homicídio em 2002. Cerca de 150 milhões de meninas e mais de 70 milhões de meninos foram submetidos a abusos sexuais de toda ordem (NEV-USP, 2012, p. 222). A política social compensatória, desenvolvida no estado neoliberal, deixa em aberto a situação de vida dos adolescentes e dos jovens pobres, sobretudo os que cometem infrações; estes são vistos como perigosos para a sociedade, portanto, condenáveis ao isolamento e, por vezes, até concebidos como matáveis.

Diante dessa barbárie que afeta os filhos da classe trabalhadora, a luta tende a reivindicar os direitos minimamente consensuais (à vida, à sobrevivência, à alimentação), devido à degradante realidade dos adolescentes perante os conflitos gestados pelo sistema dominante. Conforme Fuziwara (2013), é esse contexto de barbárie que deve ser alarmado, sendo crucial a adoção de estratégias que se dirijam a outro projeto de sociedade.

Vicentin (2011) mostra como as rebeliões juvenis na Fundação Casa [em São Paulo] – antiga FEBEM – vêm perdendo sua potência testemunhal, passando a ser geridas pela medicalização que atua ao lado do confinamento e da normalização. Forjam-se modos singulares de existência juvenis em constante fuga da captura da norma. Trata-se da “vida como potência” e não a “vida como projeto” gerenciável a ser protegida em prol da pacificação de dissidências (FUZIWARA, 2013, p. 97, 102).

Aprofundando essa discussão, observamos que no que concerne aos adolescentes e jovens pobres brasileiros a negação de direitos é uma realidade; o poder exercido pela mídia contribui para o aumento dos clamores vindos de uma sociedade punitiva, em prol da perda de direitos e garantias para esses sujeitos, expressos nos pedidos de redução da menoridade penal. Essa postura reforça a ideia de que esses sujeitos são indignos de ter direitos e, dessa forma, podem e devem ser excluídos da convivência em sociedade por serem reconhecidos como perigosos pela mídia não democrática (LEMOS; GALINDO; ROCHA, 2012).

⁶² Núcleo de Pesquisa da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP). 5º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil (2001-2010). São Paulo, 2012.

Dessa forma, assiste-se à judicialização da política social e à compensação social equitativa, ou seja, política focal dirigida a segmentos específicos da população em detrimento de outros, o que assinala para o fato de que, em tempos de Estado Mínimo, apenas alguns grupos vão receber ações de gestão da vida em prol da saúde, da educação e da assistência social com o financiamento estatal. Logo, os adolescentes tidos como perigosos e como autores de infrações contra o Estado penal estão fora desse campo de abrangência.

3.3.2 Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e a Medida Socioeducativa de Internação

No Brasil, a proposta de articulação de um Sistema de Garantia de Direitos (SGD) que possibilite a efetivação dos direitos para crianças e adolescentes tem sido defendida por profissionais envolvidos, entidades e sociedade civil com o objetivo de ultrapassar a fragmentação do atendimento. A influência na construção do SGD, de modo geral, ocorreu a partir do debate internacional de elaboração da Convenção sobre Direitos da Criança e do Adolescente⁶³.

Segundo Nogueira Neto (2005), o Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CEDEHEC), no Recife, em seus seminários de avaliação e planejamento, em parceria com o *Save the Children Fund* – Reino Unido, aprofundou a reflexão sobre a defesa dos direitos das crianças e adolescentes, quando da elaboração do SGD, em termos mais amplos, acerca da promoção e proteção dos direitos humanos das chamadas “minorias políticas”. No entanto, oportunamente, procurou-se, dentro do contexto mais geral, aprofundar o debate que levou à concepção de um sistema estratégico de atendimento.

A Secretaria Especial dos Direitos Humanos e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em deliberação conjunta, assinaram, em abril de 2006, a Resolução n. 113, que dispõe sobre parâmetros para a institucionalização e o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

É preciso deixar claro que o ECA em nenhum momento trata especificamente do SGD, no que se refere à sua nomenclatura; o sistema é uma inferência realizada especialmente a partir dos Artigos de 86 a 90 do ECA. O SGD operacionaliza-se mais como um “sistema estratégico” do que como um sistema de atendimento direto; objetiva contribuir para a

⁶³ Nogueira Neto (2005), um dos principais pensadores desse sistema, esclarece que houve certa resistência dos movimentos sociais em discutir sobre os *instrumentos, instâncias e mecanismos de promoção e proteção de direitos* humanos, a exemplo do Movimento Nacional de Direitos Humanos, que costumava tangenciar essa pauta, quando a colocava num contexto mais amplo da luta pelos direitos humanos em geral.

promoção e a proteção dos direitos da infância e adolescência e manter um tipo especial de atendimento articulado.

Ao trazermos à tona como se deu a criação do Sistema de Garantia de Direitos, é preciso destacar a sua formação por três eixos de atuação: a promoção de direitos, a defesa de direitos e o controle institucional e social da promoção e defesa. O eixo de promoção engloba os órgãos responsáveis pelo atendimento direto aos direitos de crianças e adolescentes; nele estão enquadrados os serviços e programas de políticas públicas. O eixo de defesa⁶⁴ tem a atribuição de fazer cessar as violações de direitos e responsabilizar o autor da violência. O eixo de controle social é responsável pelo acompanhamento, avaliação e monitoramento das ações de promoção e defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes; o controle se dá primordialmente pela sociedade civil organizada e por meio de instâncias públicas colegiadas, a exemplo dos conselhos.

De acordo com Baptista (2012), na perspectiva de sistema, a organização das ações governamentais e da sociedade, em face de determinada questão-foco, precisa ser concebida e articulada como uma totalidade complexa, composta por uma trama sociopolítico-operativa: um sistema que agrega conjuntos de sistemas espacial e setorialmente diferenciados. A autora ratifica que existe a necessidade da tessitura de uma rede relacional intencionalmente articulada entre os sujeitos que operam as ações nas diferentes instâncias e instituições desse sistema.

Dos resultados da nossa pesquisa, é possível observar que a sociedade brasileira caminhou a passos lentos na garantia de direitos dos adolescentes considerados pejorativamente como “infratores”. Fica posta a necessidade de promover uma reflexão mais profunda sobre a Proteção Integral que está sendo implementada nessa conjuntura, permeada por desafios. É importante que se reflita e que se tome posição; nessa perspectiva, questiona-se: a articulação da política de atendimento aos adolescentes privados de liberdade, regulada pelo SGD, tem garantido os direitos? A responsabilidade partilhada no atendimento tem sido observada na implementação da política? Qual direção o SINASE tem dado para a execução da rede de atendimentos?

É propício destacar que as políticas sociais públicas têm demonstrado grandes falhas, se for considerado o número de crianças e adolescentes envolvidos com atos infracionais. A garantia de direitos, regulada pela Proteção Integral, deveria frear a lógica cruel, estabelecida

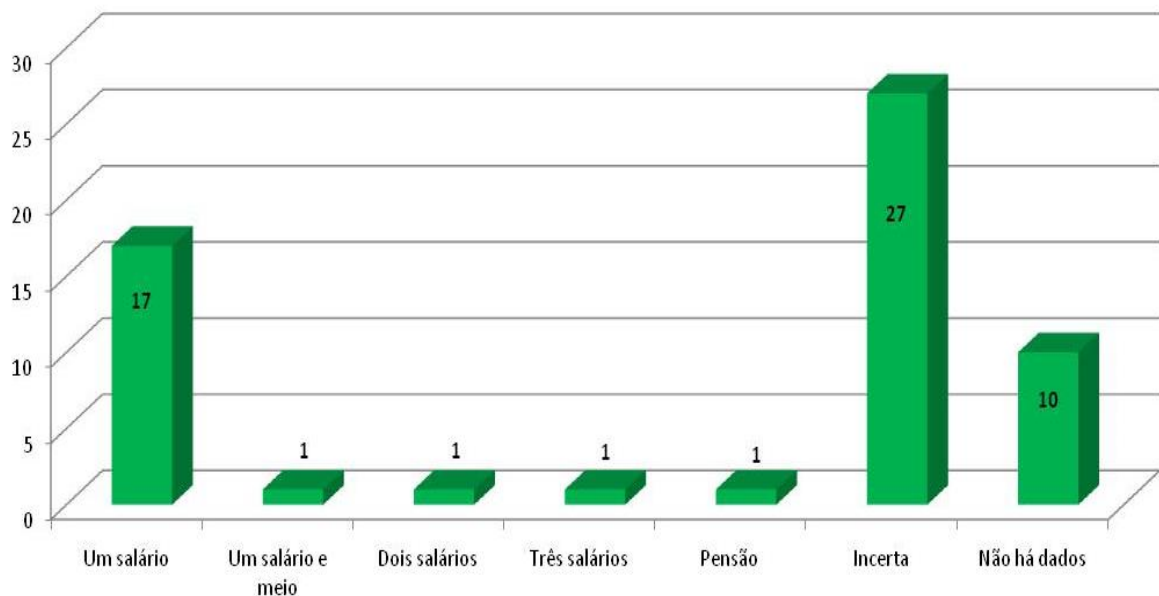
⁶⁴ Este eixo é composto pelos Conselhos Tutelares, Ministério Público Estadual e Federal, Judiciário, Defensoria Pública do Estado e da União, e órgãos da segurança pública, como: Guarda Municipal, Ouvidorias, Corregedorias e Centros de Defesa de Direitos e as Polícias civil, militar, federal e rodoviária (DIGIÁCOMO, 2010).

no país, de que os adolescentes pobres são conduzidos facilmente ao sistema socioeducativo dadas as suas condições socioeconômicas.

Corroborando esse retrato da sociedade, a análise dos dados quantitativos da pesquisa, realizada no CEDUC/Caicó-RN, comprova que a maioria dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação, na região do Seridó do RN, são adolescentes oriundos de famílias pobres, com renda familiar incerta.

Os dados demonstrados abaixo estão baseados na estatística de controle realizada pelo CEDUC e encaminhada para FUNDAC mensalmente. Trata-se de importante documento institucional, que foi disponibilizado pela instituição durante a coleta de dados. Convém lembrar que a análise sobre esses dados percorreu 16 meses, englobando todo o ano de 2012, em que foi instituído legalmente o SINASE, e 4 meses do ano de 2013, período no qual se realizava a pesquisa de campo.

Gráfico 1 – Renda familiar dos adolescentes internos no CEDUC/Caicó no período de janeiro/2012 a abril/2013



Fonte: CEDUC - 2012/2013. Elaboração própria.

Observa-se, portanto, que os jovens de classe subalterna constituem-se a maioria que é encaminhada para o sistema socioeducativo, sobretudo no que se refere à medida de internação. Desse modo, evidencia-se que a criminalização da pobreza é parte do cotidiano desses sujeitos e de suas famílias. A escassez de recursos materiais determina a condição de vulnerabilidade social desses adolescentes, como já mencionamos nesta seção, sendo

acentuada pela falta de cobertura do Estado no âmbito da educação, trabalho, saúde, profissionalização, cultura e lazer. A restrição do Estado na garantia dos direitos sociais cerceia o desenvolvimento pessoal e social desses adolescentes.

Todavia, observa-se a ênfase do Estado no aspecto restritivo e controlador, isto é, a priorização de estruturas destinadas ao atendimento socioeducativo em detrimento de projetos e programas sociais que possibilitem o atendimento dos direitos sociais, através da instauração de políticas sociais abrangentes.

Segundo Lemos, Galindo e Rocha (2012, p. 296-297),

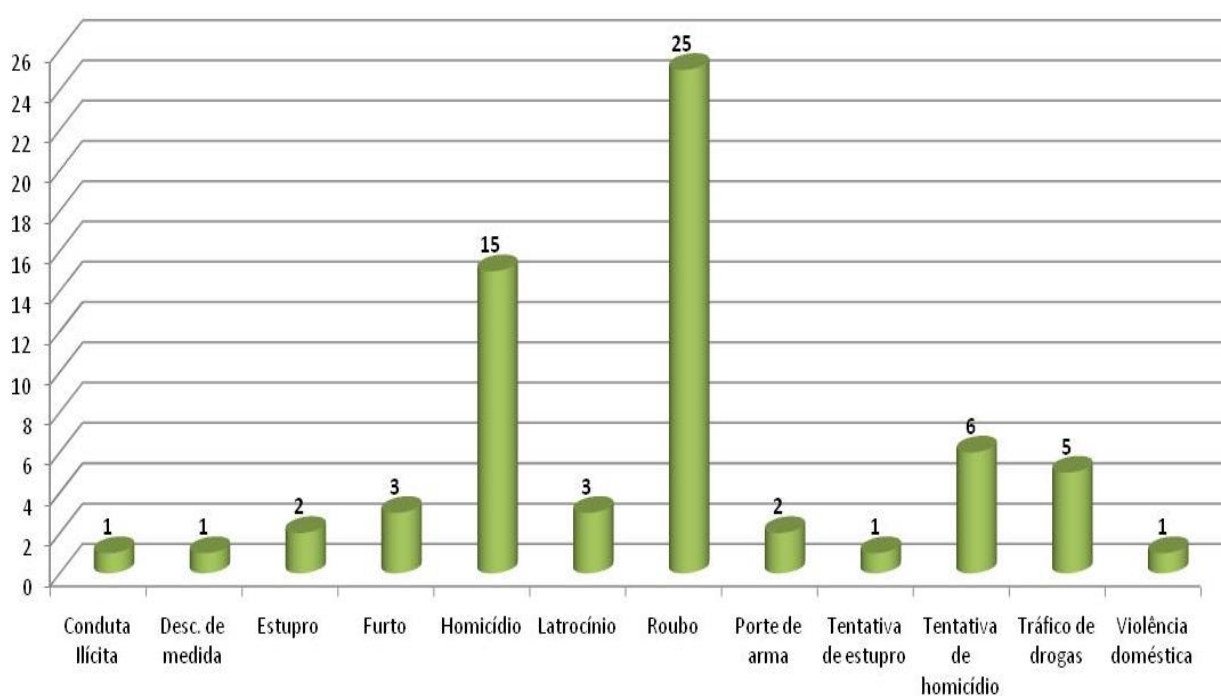
esta é uma violência contra a criança e o adolescente também, pois os direitos são balizados por compensações econômicas e políticas e não pelas garantias fundamentais da Constituição de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Os que violaram algum direito parecem ter todos os outros direitos suspensos; é o caso dos adolescentes e jovens pobres que cometem ato infracional. Por terem violado os direitos à vida e aos bens de determinados grupos sociais são destituídos de direitos que deveriam ter garantidos mesmo em um processo de cumprimento de uma medida socioeducativa, em meio aberto ou fechado, conforme preconiza o ECA.

Desvelamos, com base na análise documental de estudos realizados por estudiosos do tema e nos dados empíricos, que as ações vindas do Estado capitalista são maquiadas e escondem o interesse maior de proteção e promoção ao consumidor, o qual nessa sociabilidade é visto como cidadão, pelo fato de trabalhar e consumir, ou seja, é um sujeito útil ao sistema, enquanto que o adolescente tido como “infrator”, usuário ou não de droga, é definido como perigoso, e este, sim, encontra-se em perigo e sem cidadania. Desse modo, a distância entre a prática da sociedade do capital e o reconhecimento legal de sujeitos efetivamente de direitos é como um abismo profundo, propiciado pela desigualdade social, marca estrutural da ordem vigente.

Na pesquisa, vimos que a entrada dos adolescentes no sistema socioeducativo tem implicações significativas na vida desses jovens, uma vez que a sociedade espera que esse programa cumpra a função social de propiciar uma educação integral a eles, através da “reeducação”. Todavia, após o cumprimento de medida de internação, a reintegração social é dificultada pela carga de preconceito que essa condição carrega. O que ocorre muitas vezes é o retorno desses sujeitos ao crime e, posteriormente, a reincidência e novamente a internação. Nessa perspectiva, Minayo (1997) afirma que a medida socioeducativa parece aprofundar a estigmatização desses jovens, adoecendo-os no sentido físico e moral, como tem sido reiterado na sociedade.

Ainda que o ECA enfatize a internação como a última das medidas na hierarquia, considerando-a a mais grave de todas e restringindo sua aplicação para os casos mais exacerbados, a medida de internação ainda é demasiadamente utilizada, mesmo nos casos de atos infracionais menos gravosos, como roubo e furto, realidade demonstrada pelo gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Internação por ato infracional no período de janeiro/2012 a abril/2013



Obs.: Houve adolescentes que praticaram mais de um ato infracional.

Fonte: CEDUC - 2012/2013. Elaboração própria.

É preciso lembrar que o ECA, no seu Artigo 122, § 2º, estabelece o princípio de que todo adolescente somente deve ser privado de liberdade se não houver outra medida adequada, de modo que, nos casos em que haja necessidade de internação, esta deve ser desenvolvida por um programa de privação de liberdade que propicie o acesso aos direitos sociais, à segurança, o respeito à dignidade humana bem como à condição de desenvolvimento físico e psicológico. Recorrendo a Volpi (2011), pode-se confirmar que os adolescentes que forem submetidos à privação de liberdade apenas serão porque a sua contenção e submissão a um sistema de segurança são condições *sine qua non* para o cumprimento da medida com caráter socioeducativo.

O endurecimento das leis para os adolescentes e jovens pobres que cometeram atos infracionais contra a lei penal aprofunda o estigma de “pobre criminoso”. Esses sujeitos

experimentam a invisibilidade social, mesmo estando em meio à sociedade do espetáculo⁶⁵; muitas vezes, ao desenvolverem posturas criminosas, são impelidos pela busca de ser visto, de ser reconhecido na sociedade. Nesse sentido, “filiar-se ao tráfico, usar armas pesadas, matar, ser preso e identificado como criminoso pode ser considerado uma forma de obter recursos simbólicos para afirmar sua identidade pelo medo” (SOARES, 2000, p. 158).

Em outra perspectiva, assistimos à judicialização das expressões da questão social, considerando a associação da violência e criminalidade às determinações macrosociedade, que no contexto contemporâneo colocam a produção e reprodução do capital como meta máxima da sociedade.

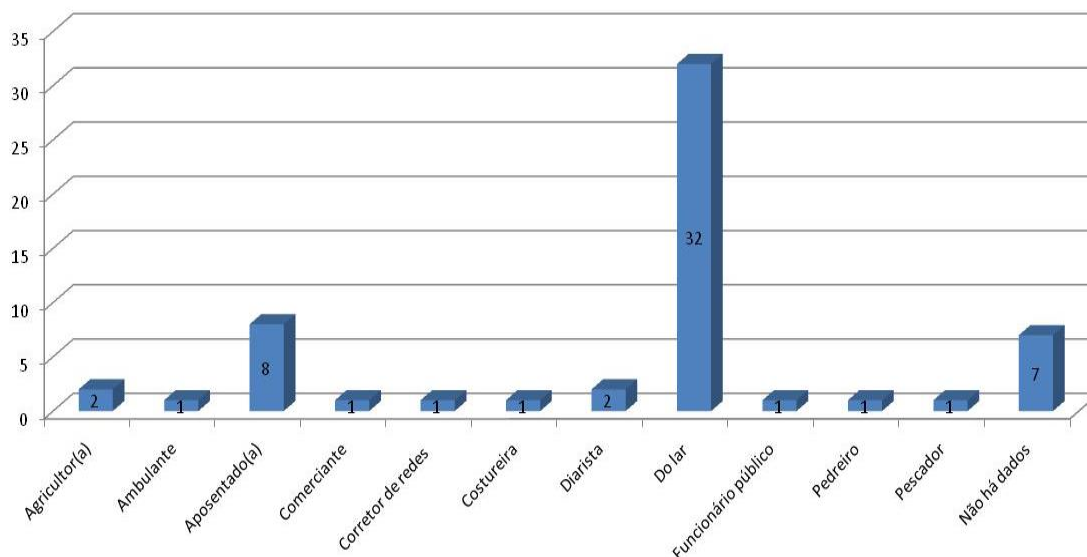
Nossa pesquisa nos leva a assegurar que vivemos a limitação na materialização dos direitos, a qual nesse século XXI é aprofundada pela crise do capital, que tem gerado mudanças na organização do trabalho, dentre elas: a exploração do homem e da natureza ao seu limite, o consumismo de massa, as guerras e massacres, comportamentos egoístas e impessoalidade em substituição de relações face a face. Todos esses fatos são importantes causas de agravamento do crime e da violência no Brasil e no mundo.

Segundo Telles, Suguihiro e Barros (2011), esse cenário gera um contexto de inclusão perversa⁶⁶ sobre as crianças e adolescentes pobres, principalmente quando o Estado, a sociedade e o mercado estão transvestidos de agentes competentes, harmônicos e preocupados em oferecer espaços e oportunidade para todos. Esse quadro é agravado pela crise econômica, que lança muitos dos pais desses jovens ao desemprego, ou a formas de trabalho precarizado, fato que repercute negativamente, gerando mais pobreza e desigualdade social. Os dados obtidos legitimam a análise de vulnerabilidade social desses adolescentes e de suas famílias, sendo na maioria dos casos as mães que se vinculam como responsáveis pelos adolescentes na medida de internação.

⁶⁵ Esse é um termo difundido por Guy Debord, inclusive título de sua obra *A Sociedade do Espetáculo*.

³⁰ Excluído é apenas um rótulo abstrato, que não corresponde a nenhum sujeito de destino: não há possibilidades históricas nem destinos históricos nas pessoas e nos grupos sociais submetidos a essa rotulação. (MARTINS, 2002). Desse modo, o autor defende que não há exclusão no capitalismo, e sim modos de inclusão perversa.

Gráfico 3 – Profissão dos responsáveis pelos adolescentes internos no CEDUC/Caicó no período de janeiro/2012 a abril/2013



Fonte: CEDUC – 2012/2013. Elaboração própria.

Por meio das informações obtidas, torna-se evidente a tese que vem sendo defendida no decorrer deste tópico, referente à criminalização da pobreza e ao controle judicial da questão social⁶⁷. No Brasil, as necessidades materiais e de proteção social dos trabalhadores são historicamente negadas e estão sempre no meio de disputas entre projeções societárias distintas. A associação da condição de pobreza à criminalidade fica demonstrada nas ações do Estado.

A medida socioeducativa de internação é um misto de controle e de confinamento para jovens “rebeldes”; estes são os sujeitos inseridos de forma precária no sistema capitalista, que, quando não estão cumprindo medida socioeducativa, encontram-se nas ruas, expostos aos perigos da cooptação pelo crime, ao uso de drogas, à exploração sexual.

Por mais avançados que sejam as leis brasileiras destinadas às crianças e aos adolescentes, a medida socioeducativa de internação ainda se caracteriza como um espaço de confinamento, sem a presença efetiva do setor público no que se refere às políticas sociais. Desse modo, as unidades de internação recebem majoritariamente jovens que ainda não puderam ter acesso a educação, saúde, assistência social, cultura e lazer.

⁶⁷ Ver referência em MOTA, Ana Elizabete. *Seguridade social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes*. In: MOTTA, Ana Elizabeth *et al.* **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: Cortez, 2006.

A classe trabalhadora não reclama mais pelo reconhecimento legal, sendo o desafio atual a efetivação dos direitos já conquistados legalmente. No entanto, é preciso considerar o caminho trilhado até essa fase da sociedade brasileira, com relação às conquistas legais e aos passos implementados em prol dos direitos dos adolescentes. Ao estabelecer direitos fundamentais, sem definir orçamento para que sejam efetivados, novamente há paradoxos, pois os direitos declarados são apresentados como princípios abstratos que não serão necessariamente alvo de preocupação do Estado Mínimo.

Nos meandros dessa relação de contradição entre a legalização e a efetivação dos direitos, o SINASE passa a compor um conjunto de leis que surgem como conquistas. A prática política e o contexto social têm favorecido uma concretização restrita e excludente dos seus dispositivos legais (BAPTISTA, 2012). É preciso ir além do reconhecimento legal e questionar como é possível essa concretização, quais os meios para materializar direitos na sociabilidade do capital.

4 ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: ANÁLISE DOS SERVIÇOS DESTINADOS AOS ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERDADE

Nesta seção, o empenho está voltado para a apreensão real da dinâmica da articulação da rede de atendimento socioeducativo, destinada aos adolescentes privados de liberdade, no que se refere ao acesso desses sujeitos à educação, à saúde e à assistência social.

Nesse sentido, é válido lembrar que em torno do debate acerca da adequação das medidas socioeducativas às finalidades pedagógicas e do respeito à condição peculiar de sujeitos em desenvolvimento, como nos reportamos na terceira seção deste estudo, constituiu-se o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), aprovado em plenária pelo CONANDA, em junho de 2006, com o envolvimento de diversos setores da sociedade, especialistas da área e representantes de entidades. O SINASE é um conjunto de princípios, regras e critérios de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo que visa regular as práticas sociais de apuração do ato infracional e de execução das medidas socioeducativas (SINASE, 2006).

O SINASE⁶⁸ constitui-se, portanto, em um instrumento de requisição de direitos, pautado em 16 princípios que regulamentam o atendimento socioeducativo. Ao projetar a articulação de uma rede, caracterizada pela utilização ao máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais pelo atendimento aos adolescentes – Artigo 86º do ECA –, determina que esses atendimentos estejam atrelados às unidades de privação de liberdade que envolvam o Sistema de Educação, o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Jurídico. O SINASE requisita a garantia dos direitos dos adolescentes em conflito com a lei; para além da unidade de atendimento, fica reconhecido que o processo de ressocialização desses adolescentes deve acontecer em contato com a comunidade.

Ao determinar que a rede de atendimento seja exercida através de articulação com as políticas setoriais e se estabeleça dentro da dinâmica das relações sociais, desenvolvidas entre as instituições, apresenta-se como um desafio para efetivação dessa rede de atendimento

⁶⁸ Em agosto de 2006, a Presidência da República instituiu, na Secretaria Especial de Direitos Humanos, uma comissão intersetorial de acompanhamento da implantação do SINASE, com a participação do CONANDA e do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Em julho de 2007, o Projeto de Lei 1.627/2007 que regulamenta o SINASE foi encaminhado para a câmara de deputados. O referido projeto foi aprovado por unanimidade no dia 29 de abril de 2009. Em 18 de janeiro, foi publicada a Lei n. 12.594/2012, que instituiu o SINASE; a nova legislação passou a vigorar em 19 de abril de 2012, trazendo uma série de inovações em relação às medidas socioeducativas aplicadas a adolescentes autores de ato infracional.

socioeducativo, em especial se considerarmos a lógica de um Estado mínimo, que comete violências cotidianas, quando nega direitos e exerce reiteradamente o poder coercitivo e punitivo sobre a classe trabalhadora.

Conforme aponta Volpi (2011), o conceito de rede está inserido na própria definição do ECA sobre a política de atendimento como um conjunto de ações governamentais e não governamentais entre a União, os estados e os municípios. Esse conjunto articulado de ações deve considerar distinção entre Estado e sociedade civil, conferindo a delimitação na atuação de ambos. No dizer de Baptista (2012, p. 189):

Existem modalidades diversas de rede. Temos a rede construída para integração de serviços de diferentes instituições objetivando a realização de atendimentos de situações específicas, as redes familiares e as redes de vizinhança que, na maioria das vezes, responsabilizam-se por cuidados e dão suporte aos sujeitos para o enfrentamento das vicissitudes cotidianas. Na operação em rede, o que define a qualidade das relações vai além da organização e do intercâmbio de serviços: tem que contar com a disposição dos participantes de atuarem integradamente, tendo em vista o objetivo comum.

No nosso entendimento, obrigatoriamente o Estado deve organizar as políticas públicas voltadas para a infância e a juventude, promovendo a superação de ações isoladas que exponham as crianças e os adolescentes a violações de direitos, pois somente a experiência com os direitos à convivência familiar e comunitária, à saúde, à educação, à cultura, ao esporte e ao lazer pode significar a diminuição da prática de atos infracionais.

Todavia, a materialização dos direitos coloca-se na contracorrente do sistema social hegemônico, em especial no caso particular dos direitos dos adolescentes privados de liberdade, invisibilizados e estigmatizados socialmente. No âmbito da rede de atendimentos, configura-se o desafio de superar as práticas fragmentadas e descontinuadas e de responsabilizar o Estado pela garantia da efetivação de direitos.

Nesse contexto, torna-se imprescindível desvelar a realidade concreta da rede de atendimento, que repercute diretamente na vida dos adolescentes que estão privados de liberdade e de seus familiares, no que se refere à garantia de direitos para esse segmento populacional. Em vista disso, entende-se a necessidade de um franco debate, referenciado por uma análise concreta da realidade, que seja capaz de fornecer subsídios para o enfrentamento dessa expressão da questão social e fortalecer a luta pela superação dos limites impostos pela estrutura capitalista.

Como apontamos na terceira seção desta análise, é importante demonstrar que os instrumentos legais (Constituição Federal, ECA e SINASE) afirmam a necessidade dessa articulação dos atendimentos, com a participação do Sistema de Único de Saúde (SUS), do Sistema de Educação, do Sistema Único de Assistência Social e Sistemas de Justiça, que gravitam em torno do sistema socioeducativo. Tendo em vista esse contexto, este estudo buscou apreender como a rede de atendimento socioeducativo está sendo implementada na região do Seridó, considerando a sua abrangência territorial e populacional e observando-se a escassez de estudos com esse foco de análise. Tal informação encontra-se pautada em levantamento das dissertações produzidas no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da UFRN, que conta com produções contundentes, as quais contribuíram como subsídios de pesquisa bibliográfica para a produção deste estudo⁶⁹.

Os instrumentos utilizados na coleta de dados desta pesquisa quanti-qualitativa foram roteiros de entrevistas direcionados ao corpo técnico das instituições que devem compor a rede de atendimento, contendo questões abertas e fechadas. Corroborando o estudo, contou-se com a pesquisa documental, através de análise de documentos institucionais disponibilizados pelo CEDUC: o Diagnóstico social de 2012, o Regimento Interno e os dados estatísticos produzidos pelo CEDUC do ano 2012, até o mês de abril de 2013. A pesquisa de campo ocorreu entre os meses de julho e setembro de 2013. Os resultados que seguem estão consubstanciados por uma elaboração crítica que confronta a realidade concreta da rede de atendimentos, as fundamentações teóricas e as reflexões acerca dos resultados oriundos da pesquisa.

As entrevistas foram aplicadas com ajuda de gravador e a delimitação foi obtida através de amostra intencional, tomando como representação técnicos e funcionários das instituições que articulam ou trabalham com o nosso objeto de estudo e, ainda, os profissionais da unidade de execução de medida socioeducativa de internação do município de Caicó-RN, o Centro Educacional CEDUC/Caicó-RN. Entre os profissionais que estão

⁶⁹ OLIVEIRA, Leidiane Souza. **Violência e lutas por direitos no capitalismo contemporâneo**: crítica à configuração do atendimento às mulheres no Rio Grande do Norte. Originalmente apresentada como Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, 2011.

FARIAS, Meirice Fernandes de. **O elo entre Serviço Social e o judiciário**: demandas, desafios e contribuições na defesa de direitos. Natal, RN. Originalmente apresentada como Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, 2007.

NUNES, Clear Nadja R. C. **Adolescentes em conflito com a Lei**: a saga da punição na rota da exclusão. Natal/RN. Originalmente apresentada como Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, 2006.

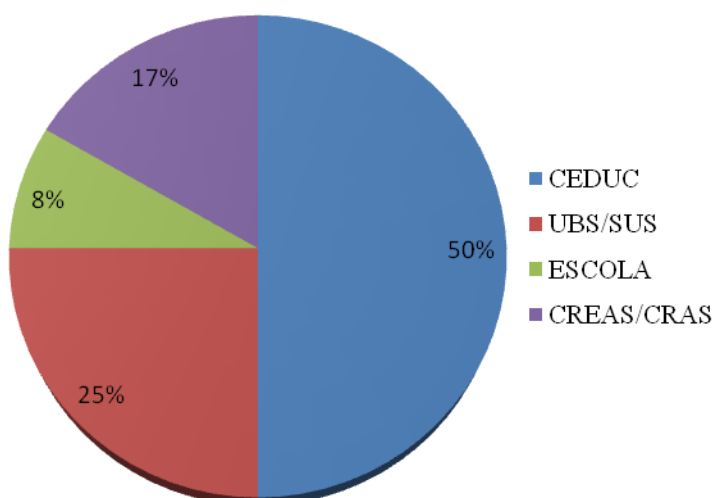
PEREIRA, Ilzamar Silva. **Famílias Privadas de Liberdade**: a saga vivenciada por adolescentes que trilham os áridos caminhos da criminalidade. Natal/RN. Originalmente apresentada como Dissertação de Mestrado em Serviço Social. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, 2004.

lotados nas instituições que devem compor a rede de atendimento socioeducativo, buscou-se entrevistar os professores da Escola Estadual Pe. Edmundo Kargere, que atende à referida unidade socioeducativa; os profissionais da Unidade Básica de Saúde (UBS) do bairro onde o CEDUC se localiza; e ainda os funcionários do CREAS/CRAS.

A pesquisa documental foi realizada no Centro Educacional (CEDUC), unidade de atendimento da Fundação Estadual da Criança e do Adolescente (FUNDAC/RN), município de Caicó-RN. O universo de pesquisa foi constituído com a participação de doze (12) profissionais, sendo eles elementos-chave na articulação da rede, apontados por seus próprios integrantes.

Os sujeitos da pesquisa foram seis (06) entrevistados do Centro Educacional (CEDUC/Caicó) – recorte que envolveu a equipe técnica da unidade, o diretor e educadores; três (03) entrevistados da Unidade Básica de Saúde (UBS) do bairro Castelo Branco, onde o CEDUC está localizado – envolvendo a enfermeira da UBS e dois (02) agentes de endemias responsáveis pelo atendimento aos adolescentes internos no CEDUC; dois (02) entrevistados do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), quais sejam: a coordenadora e a pedagoga; e uma (01) professora da Escola Estadual Pe. Edmundo Kargere, sendo a única profissional cedida pela escola para ensinar no anexo escolar que funciona dentro do CEDUC. Para melhor visualização da distribuição dos entrevistados na rede de atendimento, segue o Gráfico 4.

Gráfico 4 – Instituições envolvidas na pesquisa



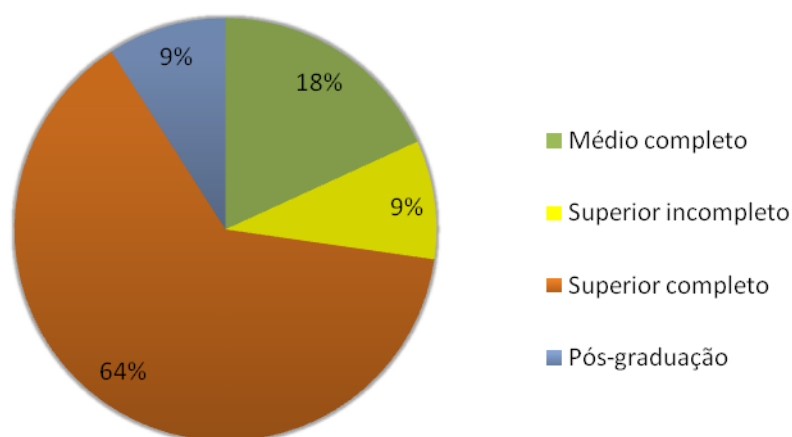
Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

A distribuição dos sujeitos da pesquisa nas políticas de educação, saúde e assistência social fortalece as análises contidas neste estudo, por envolver os componentes da rede de atendimento básico daquela localidade e proporcionar uma abordagem abrangente sobre a articulação da rede de atendimento socioeducativo, considerando as determinações gerais do projeto de governo vigente no país e confrontando com os marcos legais que direcionam a política de atendimento socioeducativo.

A análise voltada para as políticas sociais dirigidas aos adolescentes teve como foco as instituições demonstradas no Gráfico 04. A ênfase dada aos funcionários do CEDUC, com maior número de entrevistados (06), deve-se ao fato de esses profissionais terem sua atuação direcionada ao atendimento dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação e serem da FUNDAC/RN. Entre as demais instituições, a distribuição se deu pela indicação dos próprios coordenadores, com foco nos “sujeitos-chave”, aqueles diretamente envolvidos com atendimentos aos adolescentes internos no CEDUC/Caicó.

Os dados da pesquisa demonstraram que a maioria dos profissionais que atuam nas políticas sociais que devem compor a rede de atendimento socioeducativo na região do Seridó possui formação escolar de nível superior.

Gráfico 5 – Escolaridade dos profissionais pesquisados



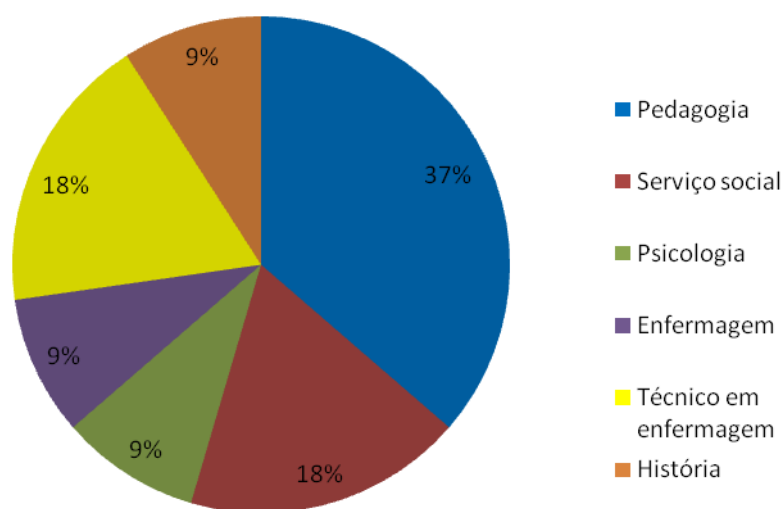
Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Os sujeitos envolvidos com a implementação do atendimento socioeducativo possuem formação educacional e qualificação direcionada à atuação no sistema. Entretanto, diante das condicionalidades do exercício profissional e das atribuições limitadoras, a ruptura

com as ações fragmentadas e desarticuladas ainda é uma realidade distante. Como aponta Volpi (2011, p. 37), “a questão das mudanças no trabalho socioeducativo não depende só do preparo ou do tipo de funcionários, mas do que é colocado como sistema correccional”.

O Gráfico 6 apresenta o percentual dos profissionais entrevistados de acordo com a sua formação, tais quais: pedagogia, serviço social, psicologia, enfermagem e história. Os demais têm formação técnica em enfermagem, lembrando que todos esses profissionais exercem suas atividades relacionadas às políticas sociais: na assistência social, na educação, na saúde e no sistema socioeducativo. Um aspecto que devemos remarcar é o da existência de um percentual significativo de profissionais que não atuam em sua área de formação: dos doze (12) entrevistados, 40% não atuam na área em que são qualificados. É predominante a formação desses profissionais na área de ciências humanas, a exemplo do significativo número de profissionais com formação em pedagogia, aproximadamente 40% dos entrevistados.

Gráfico 6 – Formação acadêmica dos entrevistados



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Diante desses dados, observa-se que as transformações do mundo do trabalho afetam os processos de trabalho, as formas de gestão da força de trabalho, o mercado de trabalho e os direitos sociais trabalhistas (IAMAMOTO, 2001). As intensas transformações societárias no modo de produção, chamadas por alguns autores de reestruturação produtiva, estabelecem a ampla competitividade entre os trabalhadores. Dessa forma, a pressão exercida pelo capital sobre o trabalhador o impele à busca constante de qualificação profissional. A concorrência

por postos de trabalho se tornou assustadora e, mesmo sendo esses postos precarizados, os trabalhadores se veem submetidos a determinações institucionais pela ameaça do desemprego.

Conforme registra Yamamoto (2010), o aprofundamento das desigualdades sociais e a ampliação do desemprego atestam a consolidação da proposta neoliberal, ao apostar no mercado como grande esfera reguladora das relações econômicas. A escassez de postos de trabalho e a luta pela subsistência impelem os trabalhadores a buscarem estratégia de manutenção para suas necessidades materiais.

Os resultados de nosso estudo apontam que 90% dos profissionais entrevistados são concursados, dos quais 70% prestaram concurso para nível médio e, depois de concursados, investiram numa formação de nível superior. No que se refere aos trabalhadores do CEDUC, é possível identificar que a busca pela qualificação profissional significa uma tentativa de ascensão na instituição e de aumento da remuneração profissional, através da abonação no plano de cargos, carreira e salários do governo estadual.

Outra evidência marcante com relação a esse dado diz respeito à procura por ascensão hierárquica. Um dos objetivos pela procura de qualificação é a possibilidade de esses sujeitos assumirem atividades que não os exponham física e psicologicamente, na dinâmica institucional, a situações de violência. Segundo Sales Filho (2009), nas instituições de privação de liberdade há um conceito de “divisão moral do trabalho”⁷⁰, o qual deriva do fato de que, para manter a crença na eficiência e na funcionalidade institucional, é necessário que os profissionais que ocupam os postos mais altos na hierarquia se abstenham de agir em contato direto com os internos. Essa distância cria uma relação racional e visa evitar as relações afetivas, as emoções ligadas ao ódio, a tarefas disciplinadoras de censura e punição, como forma de manter a crença de que os superiores na hierarquia são pessoas boas, corretas e respeitáveis.

No cotidiano das instituições socioeducativas, cabe aos educadores, que possuem cargos de nível médio, acompanhar as tarefas disciplinadoras; com isso, arcam com acusações dos adolescentes e de seus familiares. Dessa forma, Sales Filho (2009) reforça que a “divisão moral do trabalho” permeia toda a sociedade e é um dos mecanismos necessários à manutenção do poder das elites e importante fator na reprodução da estrutura social. Cumpre ressaltar que o objetivo dessa discussão não é identificar culpados nem inocentes, mas visa levantar as particularidades do sistema.

⁷⁰ Ver referência HUCHES, E. C. **The sociological eye**: select papers on institutions and race. Chicago: Aldine Atherton, 1971.

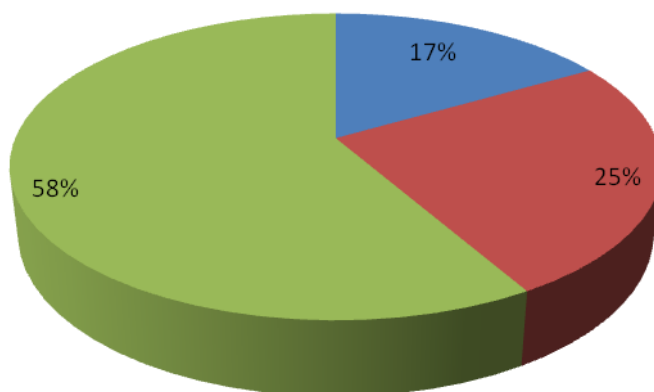
A violência ainda presente nas instituições socioeducativas impele os profissionais a manterem a busca constante por ascensão profissional, dentro do sistema ou fora dele. O contato direto com os adolescentes é visto socialmente como um trabalho perigoso, fruto da ideologia dominante, que constrói uma imagem negativa dos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de internação e cria estigmas longe de serem corrigíveis.

Desse modo, os profissionais ficam estimulados a procurar outros locais de trabalho ou ascensão na própria instituição. Visando evitar o contato direto com os adolescentes, eles criam diversas estratégias para não exercer as atividades, principalmente no regime de plantões. Durante a pesquisa, foi confirmado que há muitos funcionários em desvio de função no CEDUC/Caicó.

Ao analisar o tempo de trabalho dos sujeitos da pesquisa, observou-se que 58% atuam, direta ou indiretamente, na política social voltada ao atendimento de crianças e adolescentes há mais de dez (10) anos, outros 25% há mais de sete (7) anos e os 17% restantes têm experiência nessa área de atuação há pelo menos cinco (05) anos. O Gráfico 7 demonstra essa distribuição de tempo.

Gráfico 7 – Tempo de atuação dos profissionais entrevistados nas respectivas instituições

■ 5 anos - 7 anos ■ 7 anos - 10 anos ■ ≥ 10 anos



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Diante desse resultado, apreendemos que a maioria desses profissionais iniciou a atuação nessa área após as mudanças legais, proclamadas através da Constituição Federal de 1988 e do ECA, a partir 1990. Esses profissionais são sujeitos sociais que acompanharam, de forma direta ou indireta, as discussões que resultaram na formação estratégica do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), bem como a luta pelo surgimento do Sistema Nacional de

Atendimento Socioeducativo (SINASE), e atualmente vivenciam as cobranças pela efetivação dessas conquistas legais. Constata-se a sua convivência com a redução do Estado, diante da contrarreforma neoliberal, que resulta na diminuição da sua ação enquanto instância garantidora de direitos.

É importante afirmar que esses profissionais já começaram a atuar, nessa área, na limitação na efetivação dos direitos sociais, período em que muitos desses apresentam limites impostos pelo capitalismo. Diante dessa realidade, é tangível que a rede de atendimento socioeducativo experimente dificuldade de articulação, com vistas à garantia dos direitos dos adolescentes que cumprem medida de internação.

Como assinala Iamamoto (2009, p. 120), “o resultado neoliberal é um Estado submetido aos interesses econômicos e políticos dominantes, renunciando a importantes graus de soberania nacional em um contexto de ampla prevalência do capital financeiro”. A feição neoliberal do Estado desenvolve o aprofundamento das desigualdades e gera a descrença dos próprios profissionais envolvidos na execução das políticas sociais, bem como nas pessoas atendidas.

Nessa direção, Nascimento (2010, p. 100) acrescenta:

Desta forma, realizar um projeto articulado das políticas sociais demanda a mudança de práticas, padrões, valores, enfim, da cultura organizacional das instituições públicas gestoras das políticas públicas, ou ainda a incorporação de organizações autônomas voltadas para os interesses coletivos capazes de dar maior eficácia à gestão das políticas.

As proposições desse autor vêm esclarecer que a articulação da rede de atendimento socioeducativo depende inteiramente da garantia de direitos por parte do Estado, da mudança na forma de gestão das políticas sociais públicas, que venham a inferir outro modelo de organização social, para além do que está posto.

Nesse contexto social de implementação demasiada de medidas socioeducativas, em detrimento de outras ações por parte do Estado e da justiça, o SINASE se configura como importante instrumento de luta, quando aponta para mudanças legais na forma de atendimento aos adolescentes privados de liberdade. Sendo assim, é preciso que os profissionais envolvidos no atendimento socioeducativo conheçam, debatam e analisem o referido sistema.

Durante a análise dos dados de pesquisa, ficou explícito que a maioria dos profissionais, 95% dos entrevistados, afirma conhecer teoricamente o SINASE, considerando-o uma nova política social capaz de inferir mudanças. Todavia, a maior parte deles parece

estar imersa numa visão organicista, construída pelo Estado, visualizando o SINASE como uma panaceia capaz de ordenar o sistema socioeducativo brasileiro, de efetivar direitos, caso sejam praticados os seus princípios e parâmetros.

Vejamos os depoimentos dos profissionais cognominados de B e D, durante a tabulação de dados:

O SINASE desde 2006 está entre nós, porém há pouco tempo ele se transformou em lei, e agora como lei vai poder mudar muita coisa nas instituições, porque na realidade que vivemos o que vale é lei, com ela podemos brigar por direitos (Entrevistado D).

O Estado é o maior interessado em manter a instituição de acordo com as requisições da SINASE, para não ser representado pelo ministério público, nem ter que responder por falhas, então esse recurso será super eficaz para todos (Entrevistado B).

É preciso ressaltar que a política social contribui para fortalecer a luta por direitos como um importante instrumento de reivindicação, devido à força que exerce na organização da sociedade civil e à sua feição de mecanismo legal. Todavia, considerar uma política social, elaborada e reconhecida pelo Estado capitalista, como a solução para numerosos problemas sociais, oriundos da desigualdade gestada no capitalismo, seria crer que reformas pontuais podem incorrer em transformações estruturais para o sistema.

Como alerta Iamamoto (2009), faz-se necessário decifrar a realidade, compreender a correlação de forças antagônicas e agir de forma crítica e propositiva. Concebendo as políticas sociais com suas limitações e avanços, com o seu caráter contraditório, que objetiva fazer concessões mínimas de direitos ao mesmo tempo que desenvolve o controle da classe trabalhadora, o SINASE, portanto, não foge dessa lógica.

Diante das contradições que se impõem ao atendimento às necessidades materiais dos trabalhadores na sociedade do capital, o SINASE se coloca como uma política que visa legitimar a articulação da rede de atendimentos socioeducativos, já referenciada pelo ECA desde 1990. A estruturação dessa rede tem significado relevante no que se refere à efetivação dos direitos já instituídos legalmente.

Dessa forma, a incorporação da discussão sobre essa articulação é imprescindível para que se possa assumir uma postura de reconhecimento de direitos e de possibilidades de luta pela sua garantia, em contraposição à cultura do favor que permanece arraigada na sociedade brasileira. No Brasil, é estabelecida, conforme nos esclarece Iamamoto (2009, p. 36),

uma sociedade hierarquizada, em que as relações sociais ora são regidas pela cumplicidade – quando as pessoas se identificam como iguais – ora pelo mando e pela obediência – quando as pessoas se reconhecem como desiguais – mas não pelo reconhecimento de igualdade jurídica dos cidadãos. A cidadania não se constituiu no Brasil como nos países Europeus. Aqui prevaleceram as relações de favor, de dependência.

Romper com essa realidade não é tarefa fácil, pois “o favor” permanece sendo considerado uma mediação universal. Soma-se a isso o crescimento dos espaços privados para atendimento das necessidades sociais. O acesso aos direitos (serviços) enquanto mercadoria, a serem comprados, torna-se inalcançável para a maior parte da população do país que não possui meios para pagar pelos serviços socioassistenciais.

O quadro de impasses para garantia de direitos não para por aqui. A exemplo da restrição da participação social nas discussões sobre elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais, o processo de formulação dessas políticas ainda é bastante restrito, até mesmo para profissionais envolvidos com a problemática em foco e que atuam na linha de frente nos projetos e programas. As políticas tendem a desconsiderar as peculiaridades das problemáticas locais e as decisões são tomadas respeitando a hierarquia profissional e a burocracia estatal.

Em relação a esse ponto, observamos que o SINASE recomenda, em suas diretrizes pedagógicas, a elaboração obrigatória de um projeto pedagógico⁷¹ em consonância com seus princípios, a ser feito por cada programa de atendimento que executa medida socioeducativa, em acordo com as necessidades e peculiaridades da instituição. O SINASE regulamenta que a “operacionalização desse projeto estará condicionada à elaboração do planejamento mensal das ações e de seu monitoramento, a ser desenvolvido de modo compartilhado pela equipe institucional, adolescentes e familiares” (SINASE, 2006, p. 47). A fala do profissional C, entrevistado do CEDUC, ratifica a análise sobre a restrição para participar da elaboração das políticas sociais.

Pegamos a discussão sobre o SINASE quando já estava tudo pronto, as ações foram colocadas como princípios, e – segundo os superiores, que estavam apresentando nas capacitações pelo governo – princípios não

⁷¹ Documento Institucional elaborado pela própria instituição, que serve de orientação para o desenvolvimento das atividades institucionais, dos locais onde são executadas as medidas socioeducativas. A elaboração do projeto deverá conter minimamente: objetivos, público-alvo, capacidade, fundamentos teórico-metodológicos, ações/atividades, recursos humanos e financeiros, monitoramento e avaliação de domínio de todos da equipe. Esse projeto será orientador na elaboração dos demais documentos institucionais (regimento interno, normas disciplinares, plano de atendimento) (SINASE, 2006).

devem ser questionados [...] Não estou reclamando do SINASE, só acho que deveria ser construída a proposta pedagógica, que ele dá margem, para que possa adequar as atividades à nossa realidade. Porém não há muito espaço de debate, a maioria não se integra. A equipe técnica produziu uma vez a apresentação da proposta pedagógica, mas o documento nunca foi finalizado, depois não teve continuação (Entrevistado C).

Fica explícito na fala desse profissional que o Estado não oferece as condições materiais para a elaboração da proposta pedagógica do CEDUC, já que a lei requisita que o projeto seja fruto de um trabalho em conjunto, isto é, uma responsabilidade partilhada por todos que compõem a “comunidade socioeducativa”, ou seja, todos os funcionários da instituição, adolescentes e familiares.

Com base no que foi observado na análise dos documentos institucionais, no SINASE e no que foi apreendido com os entrevistados, percebe-se que a requisição do SINASE de elaboração de uma proposta pedagógica, formulada na instituição, com a participação no seu desenvolvimento e monitoramento de representações do quadro institucional, chega a ser perversa. Faz-se visível o desestímulo desses profissionais e dos adolescentes diante da fragmentação das ações governamentais e da realidade contraditória que esses sujeitos enfrentam cotidianamente.

Da mesma forma, supomos que os adolescentes não confiam no sistema socioeducativo e estabelecem uma linha de confronto com os profissionais e os educadores, com as instituições de atendimento socioeducativo, sejam elas de meio aberto ou fechado. Os familiares também participam raramente desse processo na instituição socioeducativa e pouco percebem a medida de internação como uma ação positiva para a educação dos adolescentes. É importante sinalizar que, segundo Oliveira (2012), as medidas socioeducativas comportam duas lógicas conflitantes, com ações punitivas e educativas, porém, para os familiares dos adolescentes, a característica evidente é a punição.

Cumprido salientar que na instituição pesquisada, Centro Educacional de Caicó (CEDUC)⁷², ainda não ocorreu a elaboração do projeto pedagógico da instituição – informação obtida na própria instituição no momento da coleta de dados. Entre os documentos institucionais disponibilizados para realização da análise documental, constam o Regimento Interno e o Diagnóstico Socioeconômico 2011 da referida instituição.

⁷² Segundo a caracterização socioeconômica disponibilizada pelo Centro Educacional (CEDUC) de Caicó, a unidade tem como público-alvo adolescentes do sexo masculino, encaminhados para o cumprimento de medidas socioeducativas de internação por autoridade judicial, com idades entre 12 (doze) e 18 (dezoito) anos, não excedendo três (03) anos de internação.

Considerando o resultado da análise qualitativa, os dados da pesquisa mostram que a FUNDAC, representando o governo do estado do RN, tem realizado capacitações com os funcionários das instituições de atendimento socioeducativo sobre o SINASE e a articulação da rede de atendimentos em Natal, objetivando o repasse do atendimento externo ao CEDUC para a gestão municipal. Os entrevistados asseguram ter participado de momentos de formação sobre SINASE também no município de Caicó-RN, porém são unânimes as reclamações dos profissionais com a descontinuidade nas ações, no que tange à formação continuada, conforme depoimento a seguir:

[...] não há apresentação dos resultados das discussões e indicações de novas propostas de trabalho construídas nos encontros, em prol do direcionamento real da articulação da rede de atendimentos (Entrevistado C).

Com a descontinuidade das ações formativas sob a responsabilidade da gestão pública, os profissionais não conseguem construir uma dinâmica na organização do seu trabalho em torno da implementação do SINASE. Assim, quando retornam ao trabalho, sentem-se isolados nas suas instituições, sem condições para a socialização do debate, em virtude da falta de respaldo do próprio Estado. No interior do Rio Grande do Norte, especificamente em Caicó/RN, lócus desta pesquisa, não houve ainda reuniões com o intuito de debater, exclusivamente, a articulação no atendimento socioeducativo. Segundo os dados demonstrados na pesquisa, os entrevistados alegam que essa pauta nunca foi foco principal de nenhum encontro na região, fato que se revela como um entrave para que a rede de atendimento socioeducativo aconteça e avance no que se propõe.

Na verdade, a falta de diálogo sobre a rede de atendimento é um agravante na situação de negação de direitos, uma vez que ainda não existe uma compreensão sobre a dinâmica proposta pelas legislações e políticas sociais, que requisitam sua articulação, com foco para a garantia de direitos. Quanto à estrutura do atendimento em rede, Sposati (2006, p. 139) aponta como deve ser estruturado pela via da intersetorialidade:

A intersetorialidade acontecerá à medida que diferentes representações da gestão municipal se articulam e se integram a fim de atingir uma meta comum e o modelo descendente realiza o movimento contrário, levando em consideração a atuação de diferentes sujeitos/técnicos de organismos públicos e da sociedade civil na formulação de propostas para atendimento comum de uma meta, objetivo.

Esse posicionamento da autora necessita ser debatido, bem como o processo de municipalização do atendimento, que precisa de maturação por parte da maioria das instituições que possuem responsabilidades partilhadas no atendimento aos adolescentes. Numa realidade de limite na materialização de direitos, não há uma preocupação real com propagação dos meios de concretização desses direitos, porquanto a sociabilidade capitalista não garante igualdade e não se preocupa com equidade. Na sociedade brasileira, “o interesse privado tornou-se a medida de todas as coisas, obstruindo a esfera pública e a dimensão ética da vida social pela recusa de responsabilidades e obrigações sociais do Estado” (IAMAMOTO, 2009, p. 37).

Ainda em relação ao debate sobre o SINASE e a articulação da rede de atendimento, a maioria dos profissionais respondeu que não há esse debate e que muitas vezes, diante das dificuldades de encaminhamentos para a rede de atendimento, dizem os entrevistados, “*questionamos a ineficiência da rede*” e “*nos indignamos com a falta da garantia dos direitos*” (Entrevistado C). Entretanto, a crítica não ultrapassa a dimensão pontual.

Retomando o que está expresso nas falas dos entrevistados, percebemos uma crítica e uma denúncia velada em relação à garantia do atendimento e, conseqüentemente, à gestão municipal. Alguns profissionais chegam a considerar como antiética a postura de criticar a falta de atendimento na rede: “*acho desrespeitoso ficar cobrando do colega atendimento, quando sabemos que o governo garante*” (Entrevistado D).

Fica evidente na fala da entrevistada a tendência de individualização dos problemas sociais, ou seja, de culpabilização do sujeito. Os profissionais acreditam que cobrar atendimento da rede é o mesmo que denunciar a negligência de um colega. É necessário apreender que a intersetorialidade na gestão pública significa adotar uma decisão racional no processo de gestão, cuja aplicação deve ser propositiva, não podendo ser considerada antagonica ou subjetiva, mas complementar às necessidades reais dos cidadãos.

Numa perspectiva de análise propositiva, elencando os miúdos da prática, com o fim de articular a rede de atendimentos, apreende-se que é recorrente a necessidade de haver uma real intersetorialidade, garantida pelo Estado, a qual requisita a construção de espaços com objetivos comuns, que possibilitem a comunicação entre as políticas sociais, estabelecendo interação na elaboração das atividades a serem desenvolvidas, na formulação e execução da política – principalmente no contato direto, envolvendo os técnicos e gestores das pastas das referidas políticas e, concomitantemente, o apoio político do governo.

4.1 REDE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: GARANTIA OU NEGAÇÃO DE DIREITOS?

Neste item, buscamos aprofundar e desvendar os limites e as possibilidades da articulação da rede de atendimento socioeducativo, destinada aos adolescentes que cumprem medida socioeducativa de privação de liberdade no município de Caicó-RN. Observamos até que ponto os direitos sociais desses adolescentes têm sido garantidos através das políticas públicas sociais de saúde, educação e assistência social que gravitam em torno do sistema socioeducativo.

Segundo o “Levantamento Nacional sobre o Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei” (2011), realizado pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), em 2010, o sistema socioeducativo do país atendeu naquele ano 17.703 adolescentes. Em 2011, verifica-se um aumento de 1.892 adolescentes em relação ao ano de 2010, o que representa crescimento de 10,69% no contexto de restrição e privação de liberdade.

Esses dados demonstram a tendência de crescimento do número de adolescente no sistema socioeducativo, o que referencia a negligência do Estado no atendimento às necessidades sociais básicas desses jovens e de suas famílias e o reforço ao Estado penal. A Tabela 1 aponta a oscilação de crescimento, redução, seguida de um novo crescimento recentemente.

Tabela 1 – Aumento do número de adolescentes no Brasil em atendimento em meio fechado – restrição e privação de liberdade

2006 - 2007 → 7,18%
2007 - 2008 → 2,01%
2008 - 2009 → 0,43%
2009 - 2010 → 4,50%
2010 - 2011 → 10,69%

Fonte: Levantamento Nacional sobre o Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei - 2011 (SDH/PR).

A realidade dos adolescentes brasileiros, incluindo os adolescentes no sistema socioeducativo⁷³, exige uma intervenção urgente por parte do Estado, no sentido de construir uma agenda de ações com foco na ampliação do atendimento às políticas públicas sociais. Para reverter o quadro do atendimento socioeducativo, ainda são necessárias grandes mudanças na organização das unidades de internação e na sua articulação com as políticas sociais. Segundo Volpi (2011, p. 43), “as medidas socioeducativas precisam estar articuladas em rede, e neste conjunto de serviços deve ser assegurada uma atenção integral aos direitos”.

As mudanças requisitam a regionalização do atendimento, a municipalização do atendimento de meio aberto, a formulação de uma política estadual e municipal de atendimento integrada com as demais políticas, bem como uma ação mais efetiva dos conselhos estaduais e municipais da criança e do adolescente (SINASE, 2006).

Contudo, ao analisar o desenvolvimento das mudanças propostas pelas legislações, na região do Seridó-RN, com foco no atendimento aos adolescentes que cumprem medida de internação, foi observado, no que confere à articulação em rede, que no município de Caicó-RN o CEDUC estabelece parcerias com a Secretaria Estadual de Educação, com a Secretaria Municipal de Saúde e com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Como nos reportamos na terceira seção deste trabalho, a articulação estabelecida com a Escola Estadual Pe. Edmundo Kargere ocorreu por solicitação formal realizada pelo CEDUC/FUNDAC. Posteriormente, foram cedidos alguns profissionais para compor o quadro de professores do anexo escolar, que funciona dentro da referida unidade de internação. No entanto, no período da realização desta pesquisa, de julho a setembro de 2013, havia uma única professora prestando serviços no anexo escolar do CEDUC/Caicó.

Com relação à Secretaria Municipal Saúde, os funcionários entrevistados afirmam que são realizados encaminhamentos e solicitações de atendimento, os quais na medida do possível têm sido respondidos, de acordo com a disponibilidade da Unidade Básica de Saúde do bairro onde se localiza o CEDUC. A UBS presta serviços de vacinação/imunização, realiza campanhas de saúde, através de palestras com temas variados. Porém, não houve o debate sobre o plano operativo estadual de atendimento de saúde dos adolescentes, conforme estabelecem a Portaria Interministerial MS/SEDH/SPM n. 1.426, de 14 de julho de 2004, e a Portaria da Secretaria de Atenção à Saúde n. 340, de 14 de julho de 2004.

⁷³ Cabe registrar que, segundo o Censo Demográfico de 2010 do IBGE, a população total de adolescentes (12 a 18 anos incompletos) é de pouco mais de 20 milhões, de maneira que 0,09% desse total encontra-se em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado, sendo 19.595 adolescentes e jovens brasileiros.

A aproximação entre o CEDUC e o SEBRAE foi instituída por meio da oferta de cursos profissionalizantes aos adolescentes privados de liberdade. Com o SEBRAE, foi realizado um convênio, iniciativa do próprio SEBRAE. Contudo, as vagas oferecidas para os adolescentes são limitadas, por não haver cobrança de pagamento de mensalidades.

Diante dessas informações, denota-se uma articulação ainda restrita com aproximação precária entre as políticas sociais, bem como que não há reflexões sobre a organização dessas “parcerias” num âmbito mais geral, com vistas a assegurar os atendimentos como direitos. Os sujeitos pesquisados englobam no seu discurso as articulações com as organizações da sociedade civil e com as políticas públicas, referindo-se a elas como “parceiras”, nomenclatura que desfigura a articulação no atendimento como modo de garantia de direito. Essa tendência acaba por firmar um tom de “cumplicidade” e de “camaradagem” na forma de articulação que vem se desenvolvendo. Todavia, como aponta Volpi (2011, p. 43), “a relação entre Estado e sociedade civil deve ser pautada pela explicitação e publicização da diversidade dos pontos de vista e interesses existentes, buscando a construção de consensos e a implementação da política”.

Especificando as questões para fundamentar a análise sobre os atendimentos socioeducativos na rede que gravita em torno do SINASE, foi questionado aos participantes da pesquisa a respeito das ações desenvolvidas pelas políticas sociais de Saúde, Educação e Assistência Social.

4.1.1 Ações relacionadas à Política de Saúde

Nas ações relacionadas à saúde, observamos a existência da Portaria Interministerial MS/SEDH/SPM n. 1.426, de 14 de julho de 2004, e da Portaria da Secretaria de Atenção à Saúde n. 340 de 14 de julho de 2004, as quais estabelecem normas para operacionalização das ações de saúde ao adolescente – exclusivas para internação provisória e de internação.

A referida portaria regulamenta:

Art. 2º Em cada unidade da Federação, as Secretarias de Saúde do Estado, do Distrito Federal, e dos municípios-sede das unidades de internação e internação provisória, em conjunto com a secretaria gestora do sistema socioeducativo, deverão formular um Plano Operativo Estadual, conforme as Normas a serem estabelecidas por meio de portaria do Ministério da Saúde.

§ 1º A gestão e a gerência das ações e serviços de saúde constantes do Plano Operativo Estadual serão pactuadas, no âmbito de cada unidade federada, entre o gestor estadual de saúde, o gestor do sistema socioeducativo e os

gestores municipais de saúde, respeitadas as condições de gestão (2004, p. 3).

Conforme essa portaria, o atendimento de saúde dos adolescentes privados de liberdade deve ser orientado pelo Plano Operativo realizado no âmbito estadual, que deve ser pactuado com os gestores municipais de saúde. No âmbito específico do referido lócus de pesquisa, o município de Caicó-RN, essa pactuação ainda não ocorreu. Segundo os profissionais entrevistados, a Secretaria Municipal de Saúde Pública tem prestado atendimento aos adolescentes que cumprem medida socioeducativa no CEDUC, quando da procura.

Os atendimentos solicitados são: odontológicos, médicos, laboratoriais e psiquiátricos, cuja demanda ocorre de acordo com a necessidade pessoal de cada adolescente. No contexto geral, são solicitados serviços de vacinação (imunização) e atividades educativas (orientação sexual, higienização, prevenção de doenças, drogas).

Os entrevistados informaram que os atendimentos de saúde, para os adolescentes, ocorrem majoritariamente na Unidade Básica de Saúde do bairro Castelo Branco, onde o CEDUC se localiza. Segundo os participantes da pesquisa que trabalham na UBS, os atendimentos acontecem orientados pelo respeito à divisão de territorialidade da Política de Saúde Pública, ou seja, os atendimentos aos adolescentes são realizados durante o período de internação, em virtude de o CEDUC localizar-se na área de cobertura da referida UBS. Ao questionar os profissionais entrevistados da UBS a respeito dos atendimentos da política de saúde, obteve-se a seguinte assertiva, representativa das demais:

devemos sim atender e atendemos, sempre que somos solicitados; eles são referenciados pela localização territorial entre CEDUC e UBS. São da nossa área referenciada [...] A UBS deve atender ao CEDUC, pois estamos bem próximos a eles (Entrevistado F).

A fala dos sujeitos entrevistados afirma claramente que o atendimento realizado para os adolescentes internos no CEDUC não ocorre em conformidade com uma estratégia de articulação entre a saúde e o sistema socioeducativo. Demonstra que o desenvolvimento acontece pela determinação da demarcação territorial do Sistema Único de Saúde, no que tange ao referenciamento à atenção básica.

Segundo a Lei 12.594 de 18 de janeiro de 2012, que regulamenta o SINASE, os atendimentos de saúde devem ocorrer conforme a seguinte dinâmica:

Art. 60. A atenção integral à saúde do adolescente no Sistema de Atendimento Socioeducativo seguirá as seguintes diretrizes:

I - previsão, nos planos de atendimento socioeducativo, em todas as esferas, da implantação de ações de promoção da saúde, com o objetivo de integrar as ações socioeducativas, estimulando a autonomia, a melhoria das relações interpessoais e o fortalecimento de redes de apoio aos adolescentes e suas famílias;

II - inclusão de ações e serviços para a promoção, proteção, prevenção de agravos e doenças e recuperação da saúde;

III - cuidados especiais em saúde mental, incluindo os relacionados ao uso de álcool e outras substâncias psicoativas, e atenção aos adolescentes com deficiências;

IV - disponibilização de ações de atenção à saúde sexual e reprodutiva e à prevenção de doenças sexualmente transmissíveis;

V - garantia de acesso a todos os níveis de atenção à saúde, por meio de referência e contrarreferência, de acordo com as normas do Sistema Único de Saúde (SUS);

VI - capacitação das equipes de saúde e dos profissionais das entidades de atendimento, bem como daqueles que atuam nas unidades de saúde de referência voltadas às especificidades de saúde dessa população e de suas famílias.

Através das falas dos profissionais entrevistados e da análise dos documentos institucionais do CEDUC, foi desvendado que existe a formação de “parcerias” entre os profissionais da unidade de internação e os da Secretaria de Saúde do município de Caicó-RN. Não há um compromisso firmado entre as instituições, vinculadas às definições legais, com vistas à efetivação dos direitos já reconhecidos por lei. Nesse sentido, o relato do entrevistado do CEDUC corrobora essa análise de “estabelecimento de parcerias”.

A UBS do bairro Castelo Branco desenvolve uma “parceria” com o CEDUC; desde a fundação da unidade, em 1996, eles realizam na unidade muitas campanhas de vacinação e de prevenção de doenças, participam de outras ações realizadas na unidade, como, por exemplo, nas comemorações e solenidades (Entrevistado G).

Nos atendimentos médicos e odontológicos que acontecem na UBS, os adolescentes são acompanhados por educadores para a realização dos procedimentos. Em caso de urgência, são encaminhados para o Hospital Regional do Seridó (HRS). As consultas são marcadas, de acordo com disponibilidade na UBS, por um profissional com formação técnica em enfermagem que presta serviço ao CEDUC.

Esse profissional é peça fundamental na precária “parceria” com a secretaria de saúde, uma vez que realiza agendamento no Sistema Único de Saúde, em caso de necessidade

de atendimentos de média e alta complexidade, atendimentos psiquiátricos e terapêuticos. Este requisita cotidianamente agilidade nesses atendimentos, busca convênios com as instituições públicas e privadas e fica de sobreaviso para se dirigir à unidade em qualquer horário, a fim de acompanhar os adolescentes nos serviços de saúde, em caso de urgência.

A narrativa desse entrevistado, rica em detalhes, demonstra como a sociedade brasileira ainda é desafiada a romper com a cultura do favor, que se institui nas políticas sociais como uma moeda de troca.

[...] Pelo fato de conhecer muitos profissionais eu agilizo muitos atendimentos, pois eu tenho muitos conhecidos, trabalhando em vários locais, por isso consigo muita coisa para o CEDUC; é sempre bom a gente ter conhecimento, muitas vezes é melhor que dinheiro [...]. Hoje em dia a aproximação com o pessoal da UBS, eu que consegui inseri-los aqui na casa (CEDUC), inclusive convido para participarem de capacitações sobre o SINASE [...]. O pessoal da UBS, sempre que pode, participa; eles dizem que gostam de participar, para fortalecer o vínculo que deve haver entre eles e os adolescentes [...]. Eu sei que a rede de atendimentos precisava ser melhor organizada, pois os adolescentes pressionam pelo atendimento [...]. Eles não querem nem saber como vamos conseguir, querem ser atendidos e pronto. Mas, para falar a verdade, eu tenho dificuldade de compreender como essa articulação deve ser, já que sempre foi responsabilidade do CEDUC providenciar esses atendimentos (Entrevistado E).

Esse relato demonstra como ainda é insuficiente a articulação entre as políticas sociais, principalmente na partilha de responsabilidades conjuntas. Os profissionais entendem que é de responsabilidade do Estado a implementação das políticas sociais, mas não vislumbram formas de aproximação entre as instituições que as executam, tendo em vista a precariedade interna delas.

A cultura do favor aparece explícita, no discurso, como uma estratégia de efetivação do atendimento, como uma maneira de oferecer resposta às necessidades dos adolescentes, mesmo que seja de modo pontual; aparece também como uma mediação entre profissionais e instituições. Diante do desafio de ultrapassar essa realidade, Vasconcelos (2006) aponta estratégias para romper com as práticas antidemocráticas e incentivar a política de saúde visando ampliar, facilitar e garantir o acesso aos cidadãos.

Segundo Vasconcelos (2006, p. 21, grifos do autor), “é preciso afirmar o exercício de uma consciência social sobre a saúde, reconhecendo a saúde como direito do cidadão e dever do Estado” e direcionando a luta pelo exercício profissional “que rompa com práticas individualizantes, rompa com práticas de favor, de ajuste, de ajuda, de dominação, de controle”. Nesse sentido, deve-se fortalecer uma ação que rompa com práticas despolitizantes,

visando reforçar a luta dos segmentos majoritários das classes trabalhadoras, “porque quem tem força política não demanda: pleiteia, exige, passa a ter mais força nas negociações” (VASCONCELOS, 2006, p. 21).

O envolvimento dos profissionais na organização política, nesse momento histórico, mostra-se urgente pela pressão das forças antagônicas à concretização dos direitos; nesse lastro também se torna antagônica a articulação da rede de atendimento socioeducativo. A reflexão crítica, seguida do posicionamento político desses sujeitos, é de extrema importância para eles, bem como para os adolescentes e seus familiares.

Outro obstáculo na realização dos atendimentos de saúde no sistema socioeducativo é o da falta de comunicação entre os profissionais da UBS e do CEDUC. De ambas as partes, há falha no diálogo, tanto no agendamento com antecedência quanto na maneira de esclarecer a realidade enfrentada no cotidiano de uma instituição de internação e as peculiaridades das condições materiais desses adolescentes.

Para que os profissionais que atuam na política de saúde possam trabalhar de modo objetivo, é preciso que eles conheçam o ambiente onde o paciente vive, as condições de higiene, de iluminação, de alimentação. É importante, sobretudo, que dimensionem as relações sociais desenvolvidas na trama social que envolve os adolescentes e seus familiares, repleta de segregação, preconceito, criminalização e negação de direitos, estando expostos a situação de violações de toda espécie e sendo assediados pelo mundo do crime cotidianamente.

Conforme Oliveira (2011), é conveniente lembrar que as práticas discricionárias e centralizadoras de um direito tutelar, as deliberações piramidais das políticas governamentais públicas e o atendimento coercitivo e discriminatório das entidades de atendimento precisam ser substituídos por um conjunto de normas jurídicas que introduzam e regulamentem a participação popular.

Cabe aos governos extinguir modelos centralizadores, ainda calcados na velha política do bem-estar do menor, substituindo-os por programas pedagogicamente formulados para atender ao tipo de adolescente e de criminalidade, bem como às propostas da Constituição Federal de 1988 e do ECA, visando estabelecer uma proposta pedagógica coerente com a política de direitos (VOLPI, 2011).

Todavia, é importante lembrar que o Estado capitalista e neoliberal se coloca como incapacitado para universalizar políticas públicas e direitos de cidadania. A redução drástica dos gastos públicos direcionados à seguridade social brasileira, seguida da privatização da saúde e da educação, molda uma sociedade que vê o acirramento da questão social.

4.1.2 Perspectivas das ações de Educação e de Assistência Social

Nessa mesma linha de raciocínio, coloca-se a necessidade do desenvolvimento de atividades escolares para os adolescentes privados de liberdade, que se configuram como essenciais ao processo socioeducativo. O ECA e a Constituição Federal de 1988 regulamentam as atividades escolares como centrais nas medidas de privação de liberdade, sendo assim a escolarização é primordial ao processo educacional ao qual o adolescente está sendo submetido.

Devido à impossibilidade de os adolescentes privados de liberdade frequentarem escola na comunidade, caberá à rede pública de ensino manter uma escola dentro da instituição de execução de medida de internação. É fundamental que a escola se vincule à rede formal de ensino, tendo em vista facilitar o retorno desses adolescentes ao convívio em novos grupos na sociedade.

Ao analisar a articulação do sistema socioeducativo com as Secretarias Estadual e Municipais de Educação, foi verificado que existe um convênio entre o CEDUC/FUNDAC e a 10ª Diretoria Regional de Educação de Caicó/RN (DIRED). Por meio desse convênio, houve a vinculação da Escola Estadual Pe. Edmund Kargere com a unidade. Porém, a formalização das atividades no anexo escolar passou a funcionar dentro do CEDUC apenas no ano de 2009; como parte da escola pública formal, a unidade foi inaugurada no ano de 1996.

Como já mencionamos nesta dissertação, funcionava apenas um reforço escolar, realizado por uma única professora, cedida pela Secretaria Estadual de Educação para prestar serviço nessa unidade. Após o estabelecimento do convênio, outros professores passaram a compor uma equipe escolar, buscando atingir o objetivo de atender aos adolescentes, diante da diversidade de níveis escolares – mesmo sendo mais numerosos os adolescentes nos primeiros anos do ensino fundamental, em processo de alfabetização escolar.

Em conformidade com a Lei 12.594, recente instrumento de normatização do atendimento socioeducativo, as atividades educativas devem ser estimuladas e reguladas através dos conselhos.

Art. 82. Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em todos os níveis federados, com os órgãos responsáveis pelo sistema de educação pública e as entidades de atendimento, deverão, no prazo de 1 (um) ano a partir da publicação desta Lei, garantir a inserção de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa na rede pública de educação, em qualquer fase do período letivo, contemplando as diversas faixas etárias e níveis de instrução (Lei 12.594/2012).

Observamos durante este estudo que, infelizmente, a estrutura atual do anexo escolar no CEDUC retrocede no tempo em relação às leis, contando apenas com uma professora no período de realização da pesquisa, a qual é funcionária da Secretaria Estadual de Educação e presta serviço na unidade, atendendo a um número reduzido de adolescentes. O ensino é realizado como sendo um reforço escolar, por não haver condições de manter aulas com todas as matérias necessárias para a formação mínima, concentrando-se no programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

De acordo com os relatos dos entrevistados, o anexo escolar sempre contou com um número de professores inferior à sua necessidade. Na tentativa de suprir essa lacuna, foram realizadas requisições para a Secretaria Estadual de Educação aumentar o número de professores para atuar no CEDUC; na época, foram encaminhados os profissionais vinculados ao programa do governo federal Mais Educação⁷⁴. Os profissionais que prestavam serviços nesse programa recebiam uma bolsa de apoio financeiro e não tinham carteira assinada.

Quanto à escolaridade média de internação, há certa dificuldade, devido ser difícil manter uma escola funcionando dentro da unidade, que possa atender todos os níveis escolares dos adolescentes; um estudou até o ensino fundamental, outro não é alfabetizado, e assim fica difícil manter um ensino que se adéque (Entrevistado A).

A escola aqui é muito difícil; quando o adolescente está no castigo [isolamento] ele não sai do alojamento para sala de aula, fica sem aula; muitos deles, por confrontos internos com outros adolescentes, preferem não estudar, têm medo de sofrer represálias no horário de aulas (Entrevistado C).

A escola, aqui no CEDUC, é para os adolescentes que se comportam bem, pois muitos deles não valorizam o estudo e só querem vir para tumultuar (Entrevistado E).

A narração desses sujeitos evidencia várias violações de direitos e confirma que o anexo escolar que funciona no CEDUC/Caicó não contempla as necessidades dos adolescentes quanto à escolarização. O SINASE (2006) regula a previsão de regime disciplinar para os adolescentes privados de liberdade, com as seguintes condições de

⁷⁴ O Programa Mais Educação, criado pela Portaria Interministerial n. 17/2007, aumenta a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas que foram agrupadas em macrocampos como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educação científica e educação econômica (Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>).

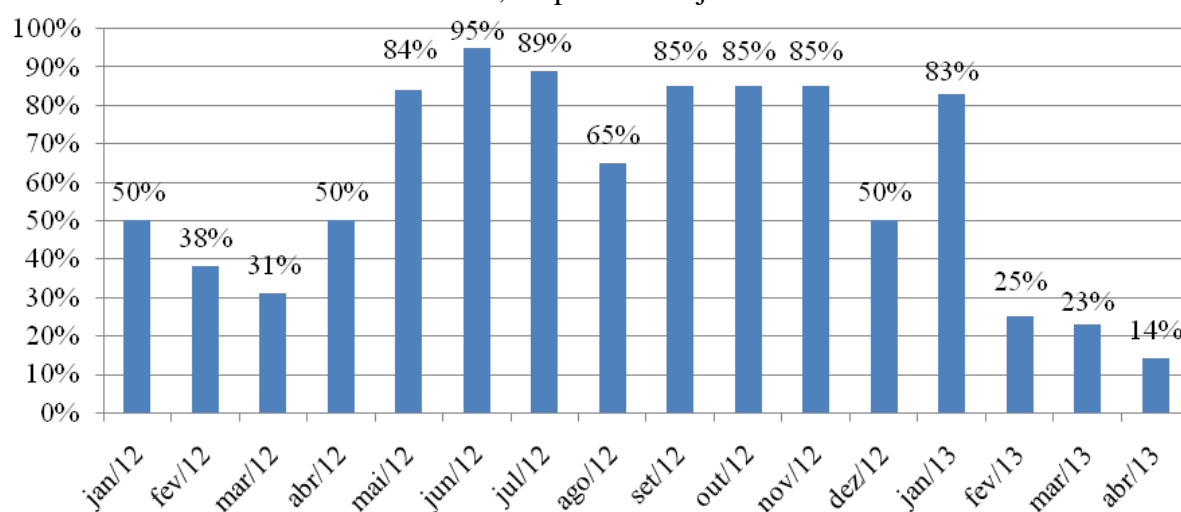
restrição: o sistema veta a incomunicabilidade e a restrição de visita, assim como qualquer sanção que importe prejuízo à escolarização, profissionalização e às medidas especiais de atenção à saúde. Dessa forma, percebemos claramente o desrespeito aos direitos dos adolescentes e o pouco avanço nas ações de formações que respeitem a condição de pessoa em desenvolvimento físico e mental.

No período de levantamento de dados, somente havia uma professora de alfabetização atuando na unidade de internação. Os entrevistados responderam que as atividades escolares não atendem às necessidades reais de ensino dos adolescentes que cumprem medida de internação no CEDUC/Caicó-RN.

Em avaliação das estatísticas da Unidade, ficou demonstrado, formalmente, através da compilação dos dados, o percentual de adolescentes matriculados na escola formal em cada mês, com resultados exibidos no Gráfico 8. Porém, esses dados não comprovam que esses adolescentes estão frequentando o anexo escolar cotidianamente, tendo em vista o número reduzido de professores disponíveis para dar aulas no anexo escolar do CEDUC.

A análise minuciosa desses dados evidencia que alguns dos adolescentes podem estar cumprindo medida socioeducativa de internação – que pode ter duração de até três anos – sem frequentar a escola, isto é, sem ter acesso à educação formal de qualidade, sem as devidas condições para que seja ministrado o conjunto de disciplinas adequadas à qualificação da proposta de ensino formal. Nesse sentido, não é admissível que seja oferecida uma educação rebaixada para esses adolescentes.

Gráfico 8 – Percentual de adolescentes internos no CEDUC/Caicó que estão matriculados na escola formal, no período de janeiro/2012 a abril/2013



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

É inviável pensar um processo socioeducativo sem a garantia da educação formal e da qualificação profissional desses adolescentes: “a fim de garantir o direito à educação, o Estado tem o dever de assegurar à criança e ao adolescente o ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que não tiveram acesso a ele na idade própria” (LEAL, 2009, p. 168).

Os achados da pesquisa ratificam que a principal dificuldade apontada pelos entrevistados no que diz respeito à realização das atividades escolares é a falta de recursos humanos para atender aos adolescentes em seus diversos níveis escolares. Outro aspecto indicado pelos entrevistados é a ausência de interesse dos adolescentes em frequentar a escola. Como eles não reivindicam a participação, as atividades escolares estão sendo diminuídas no contexto da medida socioeducativa de internação no CEDUC Caicó-RN.

Observamos a existência de fragilidades do sistema socioeducativo, demonstrada na incapacidade das instituições de internação de contornar situações adversas à realização de atividades educativas. Considerando que os adolescentes são sujeitos em desenvolvimento e que a política deve respeitar essa peculiaridade, a falta de interesse de adolescentes em frequentar a escola configura um desafio que requisita a ampliação de métodos que os estimulem pedagogicamente a frequentá-la. A política de atendimento não pode se adaptar ao comportamento de “fuga do processo” e reduzir as atividades, uma vez que isso seria um paradoxo.

As determinações do ECA sobre educação são balizadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. No seu título III – Do direito à educação e do dever de educar – a lei apresenta o acesso ao ensino fundamental como direito público subjetivo; para garanti-lo, qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associações ou entidades podem acionar o Ministério Público.

Tanto o ECA quanto a LDB indicam uma nova agenda para as políticas sociais voltadas para crianças e adolescentes. Segundo Leal (2009), é importante repensar a educação formal e a capacitação para os setores populares e, sobretudo, levar em conta a especificidade dessa população, a fim de se garantir os requisitos mínimos necessários para que os jovens pobres tenham uma preparação capaz de fazê-los enfrentar suas necessidades mais imediatas; ao mesmo tempo, dar garantias de acesso a melhores condições de vida configura um desafio para a sociedade brasileira. Para os adolescentes privados de liberdade, a qualificação profissional é algo primordial, pois a inserção no mercado trabalho pode ser capaz de representar uma perspectiva futura que garanta a superação de vínculos com a criminalidade e suprir suas necessidades materiais.

Os dados da pesquisa mostram que as atividades de qualificação profissional, para as quais os adolescentes que cumprem medida de internação no CEDUC são encaminhados, serão oferecidas pelo PRONATEC⁷⁵. Nele, são disponibilizados cursos gratuitos nas escolas públicas federais, estaduais e municipais, nas unidades de ensino do SENAI, do SENAC, do SENAR e do SENAT, em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio.

O programa direciona as atividades também aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa. No entanto, observa-se a focalização das atividades de formação profissional oferecidas aos adolescentes internos no CEDUC Caicó-RN para esse programa do Governo Federal, não havendo outra iniciativa. Quando da realização deste estudo, entre julho e setembro de 2013, as atividades ainda não tinham sido efetivadas.

Cabe registrar que, em outros momentos, a unidade de internação realizou, de modo pontual, atividades profissionalizantes em “parcerias” com instituições do terceiro setor. Foram estabelecidas “parcerias” entre o CEDUC, o SENAI e o SEBRAE nos anos de 2009, 2010 e 2011, com o objetivo de encaminhar alguns adolescentes para a realização de cursos de capacitação profissional. Segundo relato dos profissionais, os cursos em que os adolescentes foram matriculados se concentram nas áreas de construção civil, mecânica e marcenaria.

Um número reduzido, cerca de 10% dos adolescentes, foi encaminhado para realizar cursos profissionalizantes externos à unidade de internação. Alguns motivos foram citados pelos profissionais entrevistados: um deles se refere à falta de educadores para realizar o acompanhamento desses adolescentes no local onde ocorrem os cursos; outro diz respeito à rejeição com os adolescentes nos espaços públicos partilhados socialmente e ao fato de ser pequeno o número de “os adolescentes *aptos* a sair e retornar para medida de internação”. Cumpre salientar, ainda, que na instituição supracitada existe uma marcenaria semiprofissional que alguns adolescentes frequentam, sendo encaminhados de acordo com sua progressão no processo socioeducativo⁷⁶.

Em consonância com o SINASE (2006), os adolescentes privados de liberdade gozam do direito a profissionalização e proteção no trabalho (Capítulo V), o que deve estar contemplado na elaboração das políticas públicas que envolvem os adolescentes em conflito com a lei. O processo de articulação entre as políticas sociais deve comportar ações

⁷⁵ O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) foi criado pelo Governo Federal, em 2011, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

⁷⁶ As avaliações de progressão nas medidas de internação e aptidão para frequentar cursos profissionalizantes e a escola fora da unidade são realizadas pela equipe técnica da unidade.

direcionadas à profissionalização, porém o desafio de manter uma regularidade no oferecimento desse tipo de atendimento ainda é uma realidade distante.

Durante a pesquisa, observou-se a sazonalidade do oferecimento de cursos profissionalizantes para os adolescentes internos no CEDUC/Caicó. O discurso dos profissionais revela que o encaminhamento a cursos de capacitação profissional funciona como prêmio pela boa conduta do adolescente e adaptação à medida socioeducativa de internação. Essa lógica foge da perspectiva de garantia de direitos, apesar de se configurar como estratégia para envolver o adolescente no processo considerado como socioeducativo.

Nessa linha de argumentação sobre garantia e negação de direitos, colocam-se as mudanças legais, realizadas ao longo do século XX, acerca da importância da família no contexto da vida social. No Brasil, os programas voltados para a família estão previstos no ECA; os programas atuais são designados como apoio sociofamiliar. Segundo Souza (2012), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) tem como princípio a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, como pessoas em formação, estabelecendo diretamente aproximação com o ECA e o SINASE.

A PNAS objetiva o enfrentamento da pobreza, através dos mínimos sociais. Na política, o enfoque no município privilegia o nível local como locus de ações de assistência social realizada por meio de entidades conveniadas. No âmbito do atendimento socioeducativo, as atividades de atenção aos adolescentes que cumprem medida socioeducativa se localizam dentro das instâncias da política, designadas como proteção social básica e proteção social especial.

No âmbito da proteção social de alta complexidade, coloca-se o atendimento socioeducativo. Como revela Souza (2012), os serviços de alta complexidade visam garantir a proteção integral: institucional; casa lar; república; casa de passagem; albergue; família substituta; família acolhedora; *medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade*.

Diante das referências expostas, a articulação entre a política de assistência social e o sistema socioeducativo torna-se algo imprescindível para o desenvolvimento dos atendimentos, tendo em vista a centralidade da família na dinâmica do cumprimento da medida de internação e socialização desses sujeitos. Contudo, ao entrevistar os funcionários do CREAS de Caicó-RN, fomos informados de que

o CREAS estabelece aproximação com as secretarias Estadual e Municipais de Educação [...] A informação que podemos e devemos oferecer é a de que a articulação com estas instituições se restringe ao encaminhamento e recebimento, em algumas escolas municipais e estaduais, de adolescentes

para realizar o cumprimento de medida socioeducativa de Prestação de Serviço à Comunidade – PSC. Ocorre também o apoio em eventos, em datas de mobilização nacional, a exemplo do dia 18 de maio, dia nacional de combate ao abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes. Infelizmente ainda não obtivemos uma vinculação com o CEDUC/Caicó-RN, realizamos uma visita à instituição para tentar uma aproximação, mas não passou disso (Entrevistado H).

A fala do entrevistado fornece subsídios que confirmam a fragmentação da articulação nas políticas sociais. Entre o programa da política de assistência social CREAS e as Secretarias Municipal e Estadual de Educação, *a priori*, é possível identificar o início de um trabalho em conjunto, com relação à mobilização social, de forma limitada, sem haver ainda um debate estratégico. Contudo, o destaque especial da fala, no que se refere à articulação entre o CREAS e o CEDUC/Caicó, traz à tona os limites dessa articulação e sua face superficial para a rede de proteção social, que é fundamental na articulação entre as políticas de atendimento. Nesse sentido, não há a devida aproximação/articulação para que os direitos possam ser alcançados.

Como esclarece Nascimento (2010), a política de assistência social faz parte do tripé da Seguridade Social no Brasil, em que se conjuga com a Previdência Social. Por isso, há uma importância política e de democratização no que diz respeito ao atendimento das demandas, universalização e garantia de acesso, ainda que essas políticas possuam ações setoriais e necessariamente precisem se articular entre si. Por outro lado, trazem respectivamente como referência a regionalização e o território como expressões de implementação e interface entre as políticas setoriais.

À luz do que viemos aprofundando e desvendando, podemos afirmar que, mesmo considerando a trajetória percorrida e os esforços emblemáticos dos últimos 23 anos do ECA, o processo de esclarecimento no plano das exigências legais e da execução está em curso, mas caminha a passos lentos. Tal fato revela uma rede de proteção ainda fragilizada pela fragmentação e desarticulação; além das práticas direcionadas por forças antagônicas à efetivação de direitos, as contradições renovam formas filantrópicas, disciplinadoras e repressoras.

Neste campo, muitas vezes temos visto a responsabilização pelo cuidado e formação infantojuvenil atribuída à família, o que significa, em última análise, culpabilizá-la quando há, na realidade, uma diversidade de instituições, agências e ciências que constroem a infância, a adolescência, a juventude. Por isso, insistimos na ideia de que as instituições governamentais, assim como as não governamentais, componentes da rede

de proteção, devem (re)politizar o modo de tratar a infância-adolescência populares, pois nesta Política Pública também não pode haver lugar para neutralidades, pois ela se enreda em relações sociopolíticas de dominação-emancipação; é uma política que, ao se nortear pela defesa dos direitos de crianças/adolescentes e pelo dever público, ganha centralidade como política de responsabilidade do Estado brasileiro (CFESS, 2009, p. 3).

A essencialidade da articulação entre o sistema de atendimento socioeducativo e os programas de atenção da política de assistência social, de saúde e de educação é indiscutível, tendo em vista as questões que envolvem violações de direitos e vulnerabilidade social dos adolescentes que estão no sistema socioeducativo e de seus familiares. Em termos práticos, os adolescentes encaminhados para o cumprimento de medidas socioeducativas de meio aberto, e que por reincidência podem ser encaminhados para as medidas de internação, são, em potencial, os filhos das famílias atendidas pelos programas de atenção primária, a exemplo do CRAS, ou seja, os mesmos sujeitos sendo levados de instituição para instituição, de programa para programa.

Adolescentes que conhecem a intervenção superficial do Estado, que percebem que as instituições que os atendem não dialogam entre si, que avaliam e frequentemente criticam, com razão, a forma de atenção que lhes é dirigida de modo fragmentado e compartimentado, que debocham da ineficiência do sistema, do preenchimento repetitivo de formulários e prontuários são pessoas que circulam de um lado para outro do sistema sem ver seus direitos garantidos. Contudo, as formas de organização política, com o fim de concretizar pressões sociais pela efetivação de direitos, ainda são alheias ao ideário de muitos desses adolescentes.

Numa aproximação ao nosso objeto de estudo, trazemos mais uma vez à tona a realidade, que estava obscura, em relação à implementação plena das medidas socioeducativas, reafirmando-se que sem o devido atendimento aos adolescentes a realidade do sistema socioeducativo brasileiro se tornará insustentável. É preciso buscar formas de organização política e estratégias de ação, com foco no fortalecimento interno de cada uma das políticas que devem compor a rede de atendimento e, ao mesmo tempo, realizar a articulação, não de modo sequencial, mas concomitantemente. Deve-se considerar que a articulação entre as políticas pode configurar uma forma de fortalecimento na organização política e social, diante da urgência da garantia de direitos para todos os cidadãos brasileiros, em especial para adolescentes tidos como autores de atos infracionais.

4.2 O SINASE E A REDE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: EM DEFESA DE UMA NOVA AGENDA

Ah! Desgraçados!

Um irmão é maltratado e vocês olham para o outro lado?

Grita de dor o ferido e vocês ficam calados? A violência faz a ronda e escolhe a vítima, e vocês dizem: “a mim ela está poupando, vamos fingir que não estamos olhando”.

Mas que cidade?

Que espécie de gente é essa?

Quando campeia em uma cidade a injustiça, é necessário que alguém se levante.

Não havendo quem se levante, é preferível que, em um grande incêndio, toda cidade desapareça, antes que a noite desça.

Bertolt Brecht

A voz do poeta inquieta, ao dizer que “quando campeia em uma cidade a injustiça, é necessário que alguém se levante”. Assim, dando interpretação cabível para essa análise, essa expressão artística desvenda o real em sua concretude e impulsiona o levante em defesa dos direitos. Contudo, sabe-se que a sociedade é atravessada por disputas de projetos societários antagônicos: se de um lado a classe trabalhadora clama por melhores condições de vida e de trabalho, de outro, os donos do capital buscam o controle da vida em sociedade em prol da produção e reprodução do capital, estabelecendo a desigualdade social como uma tendência inevitável.

Nessa relação contraditória, como já afirmamos neste estudo, a negação de direitos é mascarada em ações desorganizadas, fragmentadas, compartimentadas e focalistas, vindas de um Estado parco na garantia de direitos. Por essa razão, “é preciso que alguém se levante” e faça-o sempre. Neste item, buscamos confrontar a realidade da medida socioeducativa de internação com as normas legais, com o objetivo de propor mediações para um novo tempo.

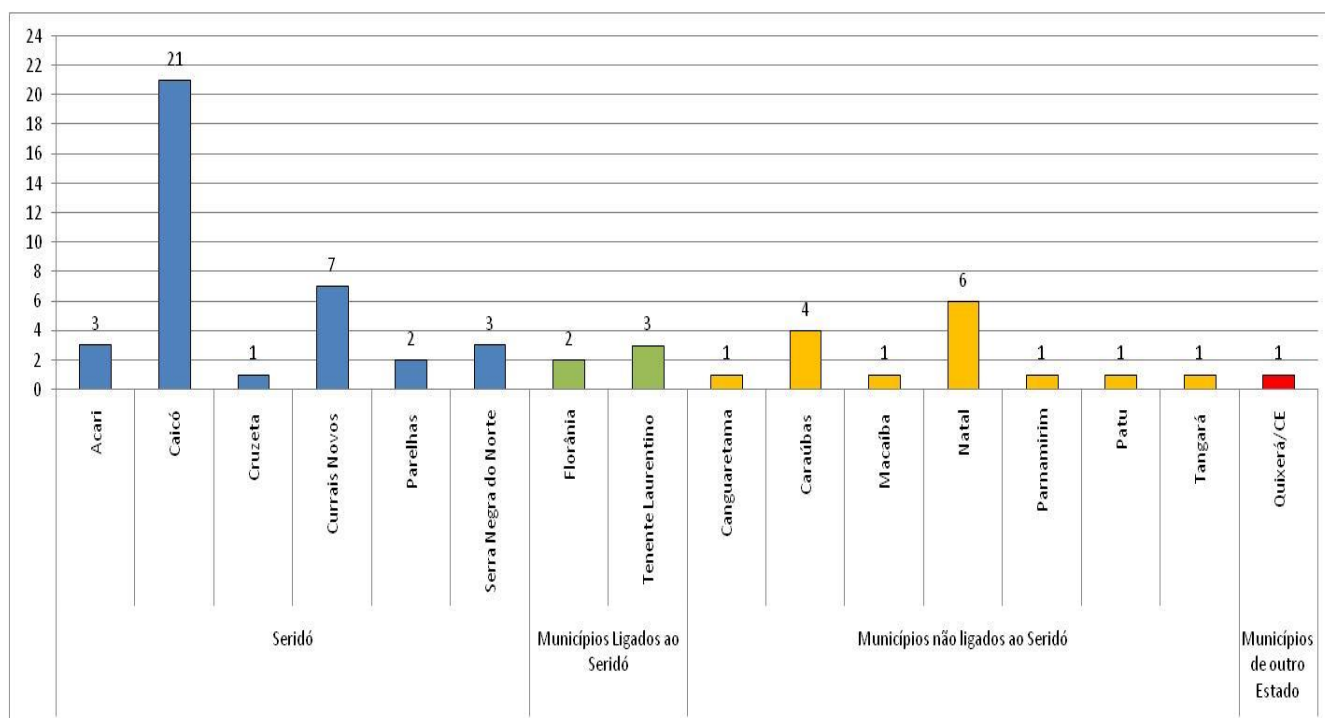
As leis gestadas nos séculos XX e XXI, voltadas para infância e para a juventude, gradativamente, passaram a reconhecer as particularidades do desenvolvimento físico e psicológico desses sujeitos. Estabeleceram como prioridade absoluta o atendimento às necessidades desse segmento populacional e firmaram o direito à convivência familiar e

comunitária, mesmo nos casos especiais, como o dos adolescentes encaminhados para cumprir medida socioeducativa de internação.

Nesse passo, o ECA reconheceu o direito à convivência familiar e comunitária para os adolescentes privados de sua liberdade, ao estabelecer o direito de permanência em estabelecimento socioeducativo próximo de seus pais ou responsáveis. No seu Art. 124, informa os direitos do adolescente privado de liberdade, incluindo, entre outros, os seguintes: VI – permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima ao domicílio de seus pais ou responsável; VII – receber visitas, ao menos, semanalmente; VIII – corresponder-se com seus familiares e amigos.

Todavia, o Estado neoliberal, com sua estrutura deficitária, vem contrariando essa norma legal reiteradamente, na medida de internação. Os dados obtidos através da nossa pesquisa corroboram essa realidade, mediante a análise das estatísticas do CEDUC/Caicó-RN. A compilação dos dados resultou no Gráfico 9, o qual demonstra a localidade de origem dos adolescentes internos nessa unidade de referência empírica.

Gráfico 9 – Internamentos por domicílio familiar no período de janeiro/2012 a abril/2013



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

Como afirmamos na terceira seção deste estudo, a unidade de internação pesquisada é responsável pelo atendimento dos adolescentes da região do Seridó do estado do Rio Grande

do Norte. Essa região, com territorialidade referenciada pelo IBGE, abrange 17 municípios⁷⁷. Porém, o Gráfico 9 evidencia um número significativo de adolescentes oriundos de localidades distantes: da região metropolitana de Natal-RN, da região oeste do estado e até de outros estados do Nordeste.

É significativo elucidar que tanto na região oeste como na região metropolitana da capital do estado, município de Natal-RN, existem instituições de execução de medidas socioeducativas de privação de liberdade⁷⁸. Contudo, a precarização física e estrutural das instituições, expressa na falta de vagas e até em períodos de interdição destas pelo Ministério Público, provoca o remanejamento dos adolescentes para cumprir a medida de internação em localidades distantes de sua comunidade de origem e de seus familiares.

Essa realidade contraria demasiadamente as legislações que asseguram os direitos dos adolescentes, com destaque para o SINASE, em que se reafirma a importância da permanência dos adolescentes próximos de seus pais ou responsáveis. Esse quadro expõe a negação clara dos direitos e retrocede no tempo com relação às conquistas legais. Impossibilita a comunicação entre o adolescente e seus familiares, através da redução/inexistência de visitas durante o período de internação, e a realização de atividades educativas que visem ao estabelecimento de vínculos do jovem com a comunidade.

É preciso buscar a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária na execução das medidas socioeducativas, de meio aberto ou fechado⁷⁹, previstas pelo Estatuto, para que possam ser realizadas na localidade onde vivem os adolescentes e seus familiares, e reprimir o uso da medida de internação de modo demasiado. Essa prática irá contra o mecanismo de controle aplicado pelo Estado; desse modo, não se configura em tarefa fácil, é uma forma de lutar pela concretização dos direitos à convivência familiar e demais direitos. Nesse processo, torna-se imprescindível convocar o setor judiciário para a mesa de debates.

A prevenção geral da ordem patrimonial é o caráter prioritário da punição, que está respaldada pelo propósito de reinserção social do indivíduo, que é

⁷⁷ A microrregião do Seridó Oriental e Ocidental é composta por 17 municípios: Acari; Carnaúba dos Dantas; Cruzeta; Currais Novos; Equador; Jardim do Seridó; Ouro Branco; Parelhas; Santana do Seridó; São José do Seridó; Caicó; Ipuera; Jardim de Piranhas; São Fernando; São João do Sabugi; Serra Negra do Norte e Timbaúba dos Batistas (IBGE, 2013).

⁷⁸ Sendo elas: (02) Centro Integrado de Atendimento à Criança e ao Adolescente (CIAD), nas cidades de Mossoró e Natal (internação provisória); (02) Centro Educacional (CEDUC), Natal e Mossoró (semiliberdade); e (03) Centro Educacional (CEDUC), nas cidades de Caicó, Mossoró e Natal (privação à liberdade); essas instituições são responsáveis pelo atendimento em todo o estado do RN.

⁷⁹ Art. 112. Verificada a prática de ato infracional, a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas: I – advertência; II – obrigação de reparar o dano; III – prestação de serviços à comunidade; IV – liberdade assistida; V – inserção em regime de semiliberdade; VI – internação em estabelecimento educacional; VII – qualquer uma das previstas no Art. 101, I a VI (ECA, 1990).

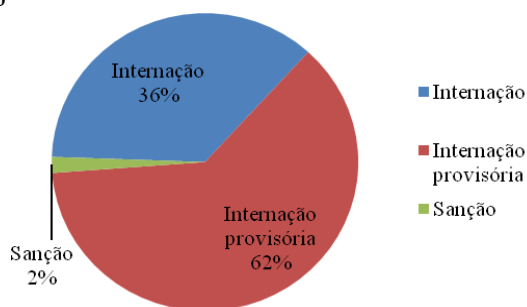
“educado” a respeitar os valores contidos no contrato da sociedade expresso nas leis. Assim, o adolescente em cumprimento de uma medida está a serviço de um objetivo que está além da sua pessoa, visando a proteção dos bens, a segurança e a defesa da sociedade (OLIVEIRA, 2012, p. 172).

Com base na consideração feita por Oliveira (2012), entende-se que, de forma abrangente, a luta por direitos deve ser dirigida ao atendimento das necessidades gerais da classe trabalhadora, bem como dos filhos dessa classe. A garantia do acesso à saúde, à educação, à assistência social, à cultura, ao lazer e ao esporte, entre outros direitos, asseguraria a redução do número de jovens no sistema socioeducativo. Entretanto, é complexo fugir das amarras do sistema socioeconômico vigente no país, que limita, cerceia, retarda e nega direitos.

A adversidade a que esses adolescentes são submetidos, ao longo da medida socioeducativa de internação, veta qualquer possibilidade de “socialização” e “reeducação” proposta pelo sistema socioeducativo brasileiro. Existe uma tendência atual de encaminhamento dos adolescentes para a medida socioeducativa provisória, perfazendo quarenta e cinco dias de internação. O uso da medida provisória apenas caberá caso o ato praticado não seja de natureza grave; mesmo diante da prática de atos de natureza grave, a contenção cautelar do adolescente somente deverá ocorrer quando comprovada nos autos a “necessidade imperiosa” da medida.

Conforme delega o ECA, no seu Art. 108, a internação, antes da sentença, pode ser determinada pelo prazo máximo de quarenta e cinco dias e a decisão deverá ser fundamentada em indícios suficientes de autoria e materialidade, demonstrada a necessidade imperiosa da medida. No entanto, ela vem sendo aplicada demasiadamente, aspecto que é mais grave quando ocorre em uma instituição que não é indicada pela própria política de atendimento socioeducativo, conforme mostramos no Gráfico 10.

Gráfico 10 – Medida de internação a cumprir no CEDUC/Caicó no período de janeiro/2012 a abril/2013



Fonte: Dados da pesquisa. Elaboração própria.

O gráfico acima demonstra que, no período de 16 meses, 62% dos adolescentes internos no CEDUC/Caicó foram encaminhados para essa unidade para cumprir medida de internação provisória de 45 dias, que deve ser direcionada para estabelecimentos específicos para essa função, a exemplo do CIAD. Como na região do Seridó não há um estabelecimento socioeducativo que realize esse tipo de atendimento, os adolescentes estão sendo encaminhados para o CEDUC.

Esse fator agrava a dificuldade de desenvolvimento de atividades socioeducativas, diante da incerteza a respeito do destino dos adolescentes após o prazo de 45 dias. Esses jovens ficam impossibilitados de frequentar a escola formal, de realizar cursos profissionalizantes, de ser devidamente atendidos pela equipe técnica da unidade, no que se refere à elaboração do Plano de Atendimento Individual (PIA). Ficam ociosos aguardando a sentença, que muitas vezes atrasa, causando fugas desses jovens do estabelecimento educacional.

Para frear a prática infracional, o judiciário pode utilizar o recurso de aplicação da “Internação Sanção”, prevista pelo Artigo 122, inciso III do ECA. Contudo, a banalização dessa prática pode ser considerada uma contradição perante o SINASE, que estabelece estratégias claras de evitar a internação.

No dispositivo legal que regulamenta o SINASE, Lei 12.594/12, registra-se que “a substituição por medida mais grave somente ocorrerá em situações excepcionais, após o devido processo legal, inclusive na hipótese do inciso II do Art. 122 do ECA”.

O parágrafo 2º do inciso VII do art. 49 prevê que: “A oferta irregular de programa de atendimento socioeducativo em meio aberto não poderá ser invocada como motivo para a aplicação ou manutenção de medida socioeducativa de privação de liberdade”. E ainda o inciso II do art. 49: “[...] quando da ausência de vagas em unidades de internação, será aplicada a medida socioeducativa em Meio Aberto, exceto em casos de infração de grave ameaça ou violência à pessoa” (Lei 12.594/12).

O SINASE é claro ao responsabilizar o Estado pela oferta de outros programas de atendimento que substituam as medidas socioeducativas de privação de liberdade, salientando que não justifica internar o adolescente por falta de alternativas de atendimento. Essa direção do sistema vai de encontro ao controle penal do Estado sobre a pobreza. A intencionalidade da Lei é indiscutível, tendo como objetivo que as internações, internações provisórias e sanções sejam reduzidas.

Lutar pela efetivação do SINASE, utilizando a Lei 12.594/12 como instrumento de proposição, torna-se uma alternativa viável na incessante luta pela garantia dos direitos dos adolescentes pobres desse país. A reordenação proposta pelo sistema pode frear as incongruências ainda remanescentes na execução de medidas de internação, como no caso de adolescentes cumprindo medida provisória de 45 dias em instituição de internação.

Ao fazer o cruzamento dos dados da localidade de origem dos adolescentes internos no CEDUC/Caicó, constatou-se que 40% dos adolescentes eram oriundos de cidades externas à região do Seridó, como destaca o Gráfico 9. Com os dados sobre a aplicação de medida, observou-se que 62% dos adolescentes (ver Gráfico 10) foram encaminhados para cumprir medida provisória de 45 dias. Em nosso entendimento, torna-se evidente que o distanciamento da família conduz à negação do direito à convivência familiar e comunitária para esses jovens, o que é injustificável.

Corroborando ainda esse quadro de ações desreguladas, o Gráfico 2, exposto na segunda seção deste estudo, evidencia que a maioria dos adolescentes internos na unidade cometeu atos infracionais considerados não graves, a despeito dos adolescentes privados de liberdade pela prática de ato infracional tipificado como roubo pelo código penal.

Desses dados, podemos inferir que esses adolescentes são encaminhados para a medida socioeducativa de internação por motivos não considerados graves. Eles são retirados das suas localidades de origem e da convivência com seus familiares e recebem medidas socioeducativas irregulares, não sendo encaminhados para cursos de formação profissional e não frequentando uma escola formal com condições dignas de funcionamento. Essa é a realidade da medida socioeducativa de internação, que expressa a negação dos direitos conquistados legalmente que criminaliza a pobreza e judicializa a questão social.

O desvelamento dessa realidade visa a instruir o debate e as ações que fortaleçam a luta pela garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes e a articulação da rede de atendimento socioeducativo. Para esse fim, o controle social tem um papel relevante. O ECA, ao versar sobre a importância dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, estabelece-os como fundamentais instrumentos de articulação da rede de atendimento. Entre os Artigos 86 e 100, esclarece “a criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas” (ECA/1990).

Dessa forma, os conselhos constituem-se referência na articulação da rede de atendimento, também como responsáveis pelo debate que busca articular as instituições que devem compor a rede de atendimento na linha de concretização de direitos.

De acordo com Digiácomo (2010), a coordenação de ações e iniciativas, bem como a construção de uma verdadeira “rede de proteção” aos direitos infantojuvenis, é tarefa que cabe aos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, cuja principal característica é a composição paritária entre governo e sociedade. Essa construção deve ocorrer notadamente em nível municipal, haja vista que a municipalização do atendimento é a diretriz primeira da política idealizada pela Lei n. 8.069 para a proteção integral dos direitos infantojuvenis, oferecendo os mais diversos serviços públicos, a exemplo dos CREAS, CRAS, CAPS, entre outros⁸⁰.

Diante dessas observações, e considerando a interpretação sobre as normatizações legais, procuramos com esta pesquisa apreender como estão sendo desenvolvidas as atividades do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Caicó-RN, no sentido de realização de debates e ações sobre a necessidade de articulação da rede de atendimento.

As respostas dos entrevistados foram unânimes: a totalidade dos profissionais que participaram da pesquisa, das diversas instituições mencionadas anteriormente, respondeu que não tinha conhecimento sobre a realização de momentos de debates, nem de atividades que fomentem a articulação da rede de atendimento socioeducativo, que tenham sido promovidas pelo CMDCA de Caicó-RN. Contudo, entendemos que os conselhos não são os únicos espaços de controle social, ou a única instância social responsável por esse debate, cabendo primordialmente ao Estado a garantia dos direitos; porém, os conselhos configuram-se os principais mecanismos de controle social e são obrigatórios no Brasil, haja vista a previsão em legislações federais.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente são parte da nova estrutura da política social para esse segmento populacional, sendo o município considerado o lugar privilegiado de atendimento, uma vez que possui autonomia para determinar a composição do conselho. Porém, o desafio é a preservação dos critérios de representatividade institucional, isonomia e paridade. A intervenção da população pode ser efetivada através de participação em reuniões abertas a qualquer pessoa. Analisando esse aspecto no CMDCA de Caicó-RN,

⁸⁰ Vide Art. 227, caput, §7º c/c 204, inciso I, da Constituição Federal e Art. 4º, caput; 88, inciso II e 100, par. único, inciso III, do ECA. “Articulação” é uma das palavras-chave da política de atendimento à criança e ao adolescente a ser implementada com base no ECA, para obtenção da almejada proteção integral aos direitos e interesses infantojuvenis.

evidenciamos a falta de divulgação das reuniões e ações do CMDCA, fato que demonstra a distância que existe entre os conselhos de direitos, as instituições de atendimento e a população de forma geral, bem como a ausência de engajamento e de participação dos profissionais nesse importante espaço de controle social.

Conforme o ECA, podem compor o CMDCA os membros dos setores governamentais ou de ONGs vinculados a essa área, a fim de garantir uma participação qualitativa, com base na experiência com a política. Os direitos das crianças e dos adolescentes possuem duas características: supõem necessariamente um conjunto de ações que atravessam diversas políticas sociais (educação, saúde e assistência social etc.) e sua defesa é capaz de mobilizar diversas tendências políticas. Dessa forma, seria importante uma mobilização de toda a sociedade na construção de políticas voltadas para esse público, no entanto não é isso que acontece. Como demonstrado neste estudo, é possível verificar a negação de direitos a esses sujeitos e a falta de mobilização política nesse sentido.

A implementação das deliberações dos conselhos oferece especiais desafios, quando se trata de conselhos de direitos. Como estes tratam principalmente de *pessoas*, e se revestem de características de direitos difusos ou coletivos, sua ação possui interface com diversas secretarias, atravessando diversas políticas sociais, para que se delibere uma política de atenção integral para este segmento (OLIVEIRA E SILVA, 2001, p. 21).

O desafio de interagir com várias secretarias para deliberar decisões é a maior dificuldade dos conselhos de direitos de crianças e adolescentes. A conquista de uma interlocução com cada secretaria configura-se uma ação difícil, sobretudo diante das relações de clientelismo e de paternalismo que ainda são presentes na relação entre governo e população, principalmente em cidades de pequeno porte, como é o caso de Caicó. A centralização do poder nas mãos do executivo fragiliza a autonomia dos conselhos, em face da interferência do governo, que é capaz de neutralizar e interferir nas ações e decisões do colegiado.

As ações que visem ao fortalecimento dos conselhos de direitos devem ser implementadas, com urgência, para que sejam possíveis as mudanças nas políticas sociais de atendimento. Nesse sentido, é de grande importância que sejam elaborados diagnósticos que revelem as condições de vida das crianças e dos adolescentes na região do Seridó do Rio Grande do Norte, especificamente do município de Caicó, na medida em que o diagnóstico socioeconômico constitui-se um instrumento primordial para subsidiar o funcionamento dos

conselhos. Outra indicação refere-se ao estabelecimento de parcerias com centros de estudos e universidades, os quais podem contribuir com análises quanto à implementação de políticas sociais para colaborar com a luta pela efetivação do atendimento de qualidade, em relação às necessidades do município Caicó.

A responsabilidade, designada ao CMDCA, de controle sobre o desenvolvimento de programas voltados para crianças e adolescentes atribui a essa instância o papel de articulador das entidades que prestam atendimento ao público infantojuvenil. Dessa forma, o CMDCA passa a ter papel de articular com o objetivo de lutar pela efetivação da rede de atendimento, a fim de que seja possível a proteção integral.

No que concerne à articulação da rede de atendimento socioeducativo, a pesquisa ainda demonstrou que a real articulação da rede é uma conquista de suma importância para o sistema socioeducativo brasileiro, no sentido de concretizar a garantia de direitos. Os dados evidenciam que a articulação da rede é um suporte substancial na tentativa da garantia de direitos aos adolescentes pobres desse país.

Conforme o relato do entrevistado,

as possibilidades que os adolescentes podem vir a ter, com a articulação da rede atendimentos, irão contribuir para o desenvolvimento individual e coletivo de cada um deles e mostrá-los o seu potencial, enquanto ser em transformação, ajudando bastante nesse processo de ressocialização (Entrevistado D).

A fala desse sujeito da pesquisa, além de reconhecer a necessidade de articulação da rede de atendimento, vislumbra a “ressocialização”, no sentido de “reinserção”. De fato, esses adolescentes nunca estiveram excluídos da sociedade; na verdade, eles são vítimas, incluídos perversamente num contexto de extrema desigualdade social, que visa mantê-los sob controle e não demonstra pretensão de garantir direitos e de reconhecê-los na prática como sujeitos de direitos.

No sistema capitalista, a sociabilidade requisita o controle de sujeitos que incomodam a produção do capital, o consumo e a manutenção da propriedade privada. As expressões “reeducação” e “ressocialização” inspiram o ilusório entendimento de que esses adolescentes tiveram seus direitos garantidos e mesmo assim estão cometendo “atos infracionais”. São tidos como “infratores” da ordem do capital, e não como vítimas de um Estado capitalista que negligencia e viola direitos, que não respeita o atendimento das políticas sociais básicas e nega até mesmo a manutenção da subsistência para alguns sujeitos.

O desafio da garantia dos direitos dos adolescentes privados de liberdade representa a ultrapassagem dos limites do sistema socioeconômico que domina o Estado e determina a face precária dos atendimentos às necessidades dos trabalhadores e de seus filhos. A narrativa do entrevistado do CEDUC demonstra esses limites, cuja fala de quem vive essa realidade é carregada de singularidades sobre o processo em curso de negação de direitos.

A maior dificuldade é encontrar meios para que realmente a rede funcione. A incompletude institucional é de grande importância para socializar os adolescentes e gerar oportunidades fora do meio em que os adolescentes convivem, antes de sua internação [...] porém responsabilizar o município por atendimento é super difícil, não existe ainda a consciência de responsabilidades no atendimento aos nossos adolescentes. Na verdade esta instituição sempre foi incompleta pela falta de estrutura nos atendimentos, o desafio atual é mantê-la assim e conseguir a devida atenção na rede de atendimento (Entrevistado A).

Como já nos pronunciamos neste trabalho, essa narrativa desvela a falta de confiança dos profissionais nas ações do Estado, que se configura como mínimo nesse contexto neoliberal. Os profissionais que exercem suas atividades nos distintos órgãos e/ou setores do Estado demonstram que não reconhecem os meios para garantir o atendimento integral aos adolescentes privados de liberdade, principalmente através da estruturação de uma rede. A caricata descentralização das políticas sociais tem repassado para a gestão municipal o atendimento socioeducativo sem a devida responsabilização, manutenção e discussão sobre a forma de realizar e manter essa atenção.

Se as políticas sociais mostram-se internamente fragilizadas e fragmentadas, diante da desestrutura do Estado, como pensar numa articulação externa entre elas sem a devida garantia de direitos em todas as instâncias e entes federativos? Esses fatores têm impossibilitado a articulação e a organização da rede de atendimento socioeducativo.

No contexto em que foi realizada esta pesquisa, evidenciamos que a rede de atendimento apresenta importância ímpar para o sistema socioeducativo, como regulamentam as legislações que reconhecem os direitos dos adolescentes, a exemplo da Constituição Federal de 1988, do ECA e do SINASE. No entanto, a rede ainda precisa tornar-se uma realidade concreta, uma vez que o sistema socioeducativo da região do Seridó do Rio Grande do Norte encontra-se aquém das previsões legais.

A luta pela articulação da rede de atendimento perpassa a batalha por acesso aos direitos e deve coadunar forças para que se torne uma unidade, fugindo de fragmentações e rompendo com as fragilidades. A busca pela rede de atendimento socioeducativo é o mesmo enfrentamento por um Estado garantidor de direitos, contra o capitalismo, a favor da socialização da produção, que infelizmente ainda conserva altos índices de concentração de riquezas, ocasionando a mais profunda desigualdade social. Diante de tudo o que foi exposto, é preciso que possamos juntar forças para avançar além dos ganhos conquistados em 23 anos de ECA, continuando a caminhada na busca por direitos.

5 APROXIMAÇÕES DE ANÁLISE

Este estudo configurou um momento singular de nossa trajetória intelectual, possibilitando uma valiosa formação enquanto pesquisadora e um crescimento pessoal e profissional ímpar, desenvolvido pelas descobertas realizadas através de análise empreendida sobre a realidade contraditória que permeia a sociedade erguida sob a égide do capital, que tende a estigmatizar, descartar e controlar seres humanos.

Nesse processo, foram substanciadas apreensões sobre o atendimento aos adolescentes tidos como autores de atos infracionais, que cumprem medida socioeducativa de internação. Observamos a existência da restrição na garantia de direitos para os adolescentes pobres do Brasil, diante do monitoramento do Estado mínimo, que nega direitos e tende a estruturar-se de modo controlador.

Na análise empreendida neste estudo a respeito da articulação da rede de atendimento socioeducativo com as políticas sociais de saúde, educação e assistência social, identificamos fragilidades e fragmentações no que se refere à atenção dessas políticas aos adolescentes privados de liberdade.

No processo de pesquisa, deparamo-nos com limites impostos pela sociabilidade capitalista para a materialização dos direitos, expressos nas ações do Estado penal, que visa exercer o controle social sobre os sujeitos que incomodam a produção e reprodução do capital, tendência que criminaliza a pobreza e judicializa o atendimento às expressões da questão social.

Aprendemos que as políticas sociais de atendimento aos adolescentes tidos como autores de atos infracionais ainda possuem características de coerção e punição, mesmo diante de mudanças legais estabelecidas a partir da Constituição Federal de 1988, que inaugura a Doutrina da Proteção Integral; posteriormente, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que evidencia o estabelecimento do caráter pedagógico na atenção à infância e à adolescência; e pelo SINASE, que busca regulamentar as arbitrariedades do atendimento socioeducativo.

Podemos afirmar que a aplicação das medidas socioeducativas ainda é uma prática muito utilizada, principalmente a medida de internação, privando os adolescentes de liberdade, em detrimento do estabelecimento de programas e projetos governamentais que garantam o atendimento às necessidades reais desses sujeitos. O uso da internação ainda é recorrente; mesmo nos casos em que, segundo o ECA, não comportam a privação de liberdade, a medida socioeducativa tem sido empregada como uma forma de controlar os

adolescentes, de retirá-los do convívio em sociedade e de combater essa expressão da questão social através do poder coercitivo do Estado.

Deparamo-nos com as limitações impostas pelo Estado neoliberal, que reduz seu papel enquanto instância garantidora de direitos e estabelece a face da precarização nas políticas sociais, pela redução com os gastos sociais, pela mercantilização do atendimento às necessidades sociais, pela onda de privatizações que têm sido executadas a partir dos anos 1990, bem como pelo repasse da responsabilidade Estatal para a sociedade civil, através da abertura para o crescimento do terceiro setor. Nesse sentido, Netto (2008, p. 5) esclarece que “a consagração jurídico-política de um elenco de direitos é sempre importante para implementá-los, mas está longe de garanti-los, seja nos planos nacionais, seja no plano das interações internacionais”.

No contexto neoliberal, o que prevalece é a restrição da garantia dos direitos, pela redução das políticas sociais. Dessa forma, a articulação entre as políticas sociais e o sistema socioeducativo é um desafio em face das determinações desse processo. Tal fato ocorre, primeiramente, pela defasagem interna das políticas sociais mencionadas e, em segundo lugar, pela própria estruturação do sistema socioeducativo, que também enfrenta o lastro de restrições executadas pelo sistema socioeconômico vigente.

Diante do contexto observado durante a pesquisa, desvelou-se a desarticulação entre as políticas sociais e o sistema socioeducativo. Observamos que os profissionais preferem se referir ao estabelecimento de “parcerias”, o que demonstra a sazonalidade das ações, a aproximação restrita às instituições do terceiro setor e a não existência de uma obrigação no atendimento aos adolescentes, cognominados pejorativamente como “infratores”.

Entre os aspectos que ficaram mais evidentes no processo de apreensão do real, destacamos a criminalização da pobreza e o processo de judicialização da questão social. Como nos aponta Ianni (1992, p. 87), “a questão social passa a ser objeto de um processo de criminalização que atinge as classes subalternas. Essas passam a ser consideradas como ‘classes perigosas’ e não laboriosas, sujeitas à repressão e à extinção”. Nesse contexto, o Estado transmuta as expressões da questão social em problemas de violência, para os quais a resposta encerra também violência e repressão.

Evidenciamos, durante a pesquisa empírica, a ampliação das carências desses adolescentes e de seus familiares sob diversas formas: econômicas, culturais e sociais. Os adolescentes e suas famílias enfrentam, em seu cotidiano, as contradições das expressões agudizadas da questão social. Ao acrescentarmos ainda a redução dos recursos para as políticas sociais que desmontam a universalização do atendimento, vemos aumentar a

focalização e a seletividade, aspectos que imprimem a negação dos direitos para esses jovens, que vivenciam o acirramento da questão social na contemporaneidade.

Entendemos que as possibilidades de efetivação das conquistas legais estão aprisionadas num processo de judicialização, que constitui uma forma de mediação desse modelo de organização social. Sabemos o quão importante foram e são as conquistas legais promulgadas, como o ECA e o SINASE, porém o desafio que se coloca como central é o desenvolvimento dessa política social em um contexto de apelo constante à judicialização do atendimento específico para determinados segmentos populacionais.

Essa realidade de negação de direitos vê-se desvendada e é contextualizada no cotidiano do CEDUC e da rede de atendimento, no município de Caicó-RN, lócus da pesquisa, podendo se ver repetida e espalhada em muitas regiões do Estado brasileiro. Observamos uma articulação defasada, realizando atendimentos “assistenciais” pela via do clientelismo e do paternalismo, mostrando em suas ações a “cultura do favor”, explicitada nos poucos atendimentos que são desenvolvidos para os adolescentes privados de liberdade nessa localidade.

Constatamos uma realidade contraditória no que se refere aos direitos das crianças e adolescentes, conquistados no plano legal. Vimos, através dos dados da pesquisa, que 40% dos adolescentes estão cumprindo medida de internação em localidades distantes dos seus familiares e de sua comunidade de origem, que muitos desses adolescentes estão cumprindo medida socioeducativa de internação pela prática de atos infracionais considerados leves pelas próprias legislações e que poderiam estar recebendo outra forma de atendimento.

Verificamos, ainda, que, devido à fragmentação da rede de atendimento socioeducativo e à defasagem das políticas sociais, esses adolescentes estão privados de liberdade, sem acesso à escolarização de qualidade que atenda às suas reais necessidades, bem como sem o acesso à educação profissional, como demonstraram os dados evidenciados na quarta seção deste trabalho.

Um aspecto grave que necessita de aprofundamento da análise, de discussões e de cobranças é o esgarçamento da rede, no que concerne à política de assistência social. No município de Caicó-RN, identificamos o entrave do processo de municipalização do atendimento socioeducativo para os adolescentes privados de liberdade. Os profissionais entrevistados, que estão inseridos nos programas da política de assistência social, não reconhecem a responsabilidade do atendimento aos adolescentes internos no CEDUC/Caicó quanto à atenção dos programas especializados da PNAS, como o CREAS.

Esse programa refere-se à realização de atendimento para os adolescentes que cumprem medida socioeducativa de meio aberto, no entanto não reconhece a necessidade do atendimento para os adolescentes privados, que vivenciam situação de violação de direitos cotidianamente.

É relevante também apontar que, quanto ao acesso à saúde, identificou-se a realização do atendimento elementar às necessidades dos adolescentes. Contudo, esse atendimento é feito pela via da abrangência territorial do Sistema Único de Saúde, não pela articulação entre a Secretaria de Saúde e o Sistema Socioeducativo, ou pelo reconhecimento dos adolescentes enquanto sujeitos de direitos e de que estão privados de liberdade, desconsiderando a garantia de seus direitos, tendo em vista que o referido Centro Educacional se localiza nas proximidades de uma Unidade Básica de Saúde (UBS).

Quanto ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), identificamos uma atuação mínima no que diz respeito à articulação da rede de atendimento socioeducativo na localidade onde realizamos o nosso estudo. Os entrevistados não reconhecem ações do Conselho Municipal que buscam o debate sobre a garantia dos direitos para os adolescentes privados de liberdade no município de Caicó-RN.

Esse quadro reflete a desarticulação da rede de atendimento socioeducativo, a defasagem das políticas sociais, a falta de compromisso do Estado com a garantia de direitos e o caráter legalista dos direitos, expresso na trajetória das Políticas para Infância e Adolescência brasileira. Reconhecemos que, nos diversos espaços de atendimento, os adolescentes tidos como autores de atos infracionais sofrem a violência na negação de suas necessidades, no âmbito da saúde, da educação ou da assistência social.

Diante do que analisamos, consideramos que há necessidade de nos colocarmos na luta por direitos, radicalizando a utilização dos espaços de debate como os Conselhos de Direitos, lutando pela estruturação paritária, livre das amarras dos interesses políticos, que não se coadunam à aquisição plena dos direitos do adolescente de ter acesso à saúde, à assistência social e à educação integral.

A luta pela garantia de direitos que vise à articulação das políticas sociais deve buscar a necessária mediação para uma nova sociabilidade. Ao fazermos esta análise, trazendo à tona as incongruências da realidade dos adolescentes, sentimos a necessidade de pautarmo-nos nos ideais expostos no Projeto Ético-Político do Serviço Social para fortalecer as lutas nos espaços de embates, a fim de romper com a cidadania limitada imposta por esse modelo de sociedade.

Com a apreensão da complexidade das relações sociais contemporâneas, reafirmamos a luta por direitos e, principalmente, por outro modelo de sociedade que rompa com as relações de segregação e exploração impostas pelo modo de produção capitalista e com a redução do Estado enquanto instância garantidora de direitos e irrompa com o desenvolvimento precário das políticas sociais. Nesse sentido, é necessário que continuemos lutando, buscando desvendar a realidade e ter como fito a garantia dos direitos nessa sociedade.

Há necessidade de empreendermos a análise das determinações sociais em conexão com os desafios mais gerais, dentro da correlação de forças entre capital e trabalho, que requisita o controle dos sujeitos que incomodam a produção e a reprodução capitalista.

Consideramos de suma importância conectar a luta por direitos à luta por outra forma de organização social e fugirmos da abstração que consolida um discurso de avanço de garantia de direitos, pois na realidade o que se desenvolve é a violação extrema desses direitos, expressa no uso indevido da medida socioeducativa de internação, na falta de acesso desses adolescentes a saúde, educação, assistência social, cultura, lazer etc.

Com este estudo, por aproximações sucessivas, acreditamos poder contribuir para o aprofundamento das questões em torno da temática analisada sobre a rede de atendimento socioeducativo, bem como fornecer subsídios que apontem novos rumos para a transformação da situação que se apresenta, no aqui e no agora, das discussões que permeiam a problemática estudada.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Haroldo. **Para Além dos Direitos**: cidadania e hegemonia no mundo moderno. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2008. (Pensamento Crítico; v. 10).
- ANTUNES, Ricardo. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaio sobre a Afirmação e a Negação do Trabalho. 6. ed. São Paulo: Boitempo, 2002.
- _____. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho. 8. ed. São Paulo: Unicamp; Cortez, 2002.
- ÀRIES, Philippe. **História social da criança e da família**. Tradução de Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- ARROCO, M. L. Ética e direitos humanos. In: COLÓQUIO ÉTICA E DIREITOS HUMANOS DO ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL. **Anais...** Rio de Janeiro, 2010.
- ASA, Cristina Laurel (Org.). **Estado e Política Social no Neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995.
- BAPTISTA, Myriam Veras. Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 109, 2012.
- BEHRING, Elaine *et al.* **Política Social**: fundamentos e história. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca básica do Serviço Social, v. 2).
- BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BORON, Atílio. A sociedade civil depois do dilúvio. In: SADER, Emir; GENTIL, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais no Estado Democrático. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 63-139.
- BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. O Financiamento da Seguridade Social no Brasil no Período 1999 a 2004: quem paga a conta? In: MOTTA, Ana Elizabeth *et al.* **Serviço social e saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006. p. 1-23.
- BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal 8.069, de 13 de julho de 1990. Brasília: Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Departamento da Criança e do Adolescente, 2002.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Esplanada, 2002.
- _____. **Portaria Interministerial MS/SEDH/SPM n. 1.426 de 14 de julho de 2004**. Ministério da Saúde, 2004.
- _____. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: CONANDA, 2006.

_____. **Lei 12.594**, de 18 de janeiro de 2012. Normatiza o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2012/Lei/L12594.htm>. Acesso em: 20 nov. 2014.

_____. **POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS/ 2004 e Norma Operacional Básica de Serviço Social – NOB/SUAS**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/publicacoes-para-impressao-em-grafica/politica>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

BEHRING, Elaine. Política social no contexto da crise capitalista. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 754-803, 2012.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CFESS. **Relatórios Anuais de Gestão**. 2009. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/encontronacional_relatorios.php>. Acesso em: 23 nov. 2014.

CHAUÍ, Marilena. Janelas da Alma, Espelhos do Mundo. In: NOVAES, Adauto (Org.). **O olhar**. São Paulo: Cia das Letras, 1998.

COSTA, B. L. *et al.* Determinantes institucionais da Implementação das medidas socioeducativas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 14., 2009, Rio de Janeiro. Anais do XIV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2009. Disponível em: <http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/30_6_2009_17_46_29.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2011.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. Natureza e implantação do novo Direito da Criança e do Adolescente. In: PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente: Lei 8.069/90: estudos sociojurídicos**. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

CREMONESE, Dejalma. A Difícil Construção da Cidadania no Brasil. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 5, n. 9, p. 59-84, 2007.

DALLARI, Dalmo. **Elementos da Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **O sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente e o desafio do trabalho em “rede”**. 2010. Disponível em: <<http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=390>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista da USP**, São Paulo, n. 17, 1993.

FARIAS, Meirice Fernandes. **O Elo entre Serviço Social e o judiciário**: demandas, desafios e contribuições na defesa de direitos. 2007. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

FREIRE, Silene de Maraes. As armadilhas de recente notoriedade da sociedade civil no Brasil. In: FREIRE, Silene M.; FREIRE, Lúcia M. B.; CASTRO, Alba T. **B. Serviço Social, Política Social e Trabalho**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FREIRE, Silene de Maraes. Direitos Humanos do Brasil: ilusão jurídica ou possibilidade histórica?. In: FORTI, Valeria; BRITES, Cristina (Org.). **Direitos Humanos e Serviço Social**: polêmicas, debates e embates. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

FLORESTAN, Fernandes. **Democracia e desenvolvimento**: a transformação da periferia e o capitalismo monopolista atual. São Paulo: Hucitec, 1994.

FUZIWARA, A. S. Lutas Sociais e Direitos Humanos da criança e do adolescente: uma necessária articulação. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 115, p. 527-543, 2013.

GRAMSCI, Antônio. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

HIRSCHMAN, Albert O. **The rhetoric of reaction**: perversity, futility, jeopardy. Cambridge: Harvard University Press, 1991.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo: Celates; Cortez, 1982.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na Contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2010.

IANNI, Octávio. O mundo do trabalho. **Rev. São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 8, n. 1, jan./mar. 1994.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 1985.

LEAL, Maria Cristina. O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação como marcos inovadores de políticas sociais. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política Social, família e Juventude**: uma questão de direitos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 147-167.

LEMOS, F.; ROCHA, G. Analítica das práticas de violência contra crianças e adolescentes: uma história do presente das políticas para a infância no Brasil atual. **Revista SER Social**, Brasília, v. 14, n. 31, p. 288-305, jul./dez. 2012.

MAIOR, Olympio Sotto. Das medidas socioeducativas. In: CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **A questão judaica**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2005.

MARX, Karl. **Crítica da Filosofia do Direito de Hegel**. Tradução de Rubens Ederle e Leonardo de Deus. São Paulo: Boitempo, 2005.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira e Leandro Konder. 10. ed. Petrópolis: Vozes 1998.

MENICUCCI, C. G.; BRONZO C. C. Entre monstros e vítimas: a coerção e a socialização no sistema socioeducativo de Minas Gerais. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 107, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 23. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2010. (Biblioteca Básica, n. 5).

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e a questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTORO, André. **Reflexões sobre a Ética Concorrencial em Economias de Mercado**. São Paulo: Campus; Elsevier, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. Seguridade social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: MOTTA, Ana Elizabeth *et al.* **Serviço social e saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006. p. 1-10.

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C.; SITCOVSKY, M. As tendências da política de Assistência Social, o Suas e a Formação Profissional. In: MOTA, A. E. **O mito da assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 180-201.

NASCIMENTO, Sueli. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.

NEVES, Márcia Emília Rodrigues; MACHADO, M. A. S.; SILVA, T. V. O perfil das crianças e dos adolescentes abrigados em João Pessoa-PB. In: ALMEIDA, Bernadete L. F.; NEVES, Márcia E. R.; XAVIER, Sandra M. **A realidade dos abrigos para crianças e adolescentes de João Pessoa-PB**: desafios e perspectivas. João Pessoa: Editora da UFPB, 2007. p. 14-34.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 27-45.

NETTO, José Paulo. **Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal**. São Paulo: Cortez, 2006.

NETTO, José Paulo. O desafio de concretiza direitos numa sociedade globalizada e desigual. In: CONFERÊNCIA MAGNA DA ABERTURA DA 19ª CONFERÊNCIA MUNDIAL DE SERVIÇO SOCIAL. Salvador 2008. Disponível em: <http://www.cpihts.com.pdf04/josé_paulonetto.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

NETO, Wanderlino Nogueira. Por um Sistema de garantia de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 83, 2005.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (NEV-USP). 5º RELATÓRIO NACIONAL SOBRE OS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL. (2001-2010). São Paulo, 2012.

NUNES, Clear Nadja. **Adolescentes em conflito com a Lei**: a saga da punição na rota da exclusão. 2006. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2006.

OLIVEIRA, Íris Maria. Cultura política, direitos e política social. In: BISCHETTI, Ivanete, BEHRING, Elaíne, SANTOS, Silvana M.; MIOTO, Regina C. T. (Org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2012. p. 21-32.

OLIVEIRA, I. M. *et al.* (Org.). **Pobreza e Desigualdade Social em Natal**. Natal: Editora da UFRN, 2012.

OLIVEIRA, Leidiane Souza. **Violência e lutas por direitos no capitalismo contemporâneo**: crítica à configuração do atendimento as mulheres no Rio Grande do Norte. 2011. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2011.

OLIVEIRA E SILVA, Liduina. **Entre proteção e punição**: o controle sociopenal dos adolescentes. São Paulo: Editora da Unifesp, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Resolução n. 2.010/16, de 22 de julho de 2010**, 2010.

PEREIRA, Ilzamar Silva. **Famílias Privadas de Liberdade**: a saga vivenciada por adolescentes que trilham os áridos caminhos da criminalidade. 2004. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2004.

PEREIRA, Potyara A. Para compreensão da política social: concepções básicas de Estado versus sociedade. In: _____. **Política Social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 16-41.

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (Org.). **A arte de governar crianças**: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, Irene. **O século perdido**: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil. Rio de Janeiro: EDUSU/AMAIS, 2011.

SAES, Décio Azevedo Marques. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. **Estud. av.**, v. 15, n. 42, p. 379-410, 2001.

SAES, Décio. **Cidadania e capitalismo**: uma crítica à concepção liberal de cidadania. Caderno de circulação restrita do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, caderno n. 8, de abril de 2000.

SALES, Mione Apolinário. **(In)visibilidade perversa**: adolescentes infratores como metáfora de violência. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. Política e Direitos de Criança e Adolescente: entre o litígio e a tentação do consenso. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política Social, Família e Juventude**: uma questão de direitos. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2009. p. 207-243.

SALES FILHO, Belmiro Freitas. Trabalho sujo e mediação em instituições para adolescentes em conflito com a lei. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2009. p. 105-131.

SANTOS, Silvana; BEHRING, Elaine. Questão Social e Direitos. In: **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SALVADOR, E. **Fundo Público e Seguridade Social**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, E. Orçamento da assistência social entre benefícios e serviços. In: VAZ, F. T.; MARTINS, F. J. (Org.). **Orçamento e políticas públicas**: condicionantes e externalidades. Brasília: ANFIP, 2011.

SARAIVA, João Batista Costa. **Adolescente em Conflito com a Lei**: da Indiferença à Proteção Integral: uma Abordagem sobre a Responsabilidade Penal Juvenil. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SILVA, R. **Os filhos do governo**. São Paulo: Ática, 1997.

SOARES, J. J. B. **Algumas Considerações Sobre Medida Socioeducativa de Internação**. Rio de Janeiro: DEGASE, 1998. Mimeo.

SOUZA, Adilson Fernandes. **Integração SUAS/SINASE**: o sistema socioeducativo e a Lei 12.594/2012, São Paulo: Veras, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 133-141, mar. 2006.

TAVARES M. A. Acumulação, trabalho e desigualdades sociais. In: **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

TELLES, Tiago Santos; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tieko; BARROS, Mari Nilza Ferrari. Os direitos de crianças e adolescentes na perspectiva orçamentária. **Revista Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 105, p. 50-66, 2011.

TONÉT, Ivo. **Educação, Cidadania e Emancipação Humana**. Ijuí: Editora da Unijuí, 2005.

_____. Para Além dos Direitos Humanos. **Revista Novos Rumos**, Maceió, 1997.

TRINDADE, L. J. Os direitos Humanos Para Além do Capital. In: FORTI, Cristina (Org.). **Direitos Humanos e Serviço social**: polêmicas, debates e embates. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 11-29.

ROSA, Alexandre Morais. **Direito infracional**: garantismo, psicanálise e movimento antiterror. Florianópolis: Habitus, 2005.

VASCONCELOS, A. M. Serviço Social e Práticas Democráticas na Saúde. In: MOTTA, Ana Elizabeth *et al.* **Serviço social e saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez, 2006. p. 1-32.

VIEIRA, E. As Políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 53, 1996.

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

VOLPI, Mário (Org.). **O adolescente e o ato infracional**. São Paulo: Cortez, 2011.

VOLPI, Mário. **Sem Liberdade, Sem Direitos**: a Experiência de Privação de Liberdade na Percepção dos Adolescentes em Conflito com a Lei. São Paulo: Cortez, 2001.

VOLPI, Mário (Org.). **Adolescentes Privados de Liberdade**: a Normativa Nacional e Internacional & Reflexões acerca da Responsabilidade Penal. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

YAZBEK, M. C. Pobreza e exclusão social: expressões da questão social no Brasil. **Temporalis – Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social**, Brasília, ano 2, n. 3, jan./jun. 2001.

ZALUAR, A. A Exclusão e Políticas Públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. **Revista Políticas Brasileira de Ciências**, São Paulo, v. 12, n. 35, 1994.

APÊNDICES

Apêndice A



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**PROJETO: REDE DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO: possibilidades
e limites da garantia de direitos**

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1 - DADOS DO EXERCÍCIO PROFISSIONAL

- 1.1 Instituição
- 1.2 Cargo que ocupa na instituição
- 1.3 Escolaridade
- 1.4 Formação
- 1.5 Exerce a função na qual é qualificado?
- 1.6 Quanto tempo trabalha nesta instituição?
- 1.7 Tipo de vínculo empregatício que tem com a Instituição.

2 - SOBRE O SINASE

- 2.1 Você conhece o SINASE?
- 2.2 Há quanto tempo?
- 2.3 Como conheceu o SINASE?
- 2.4 A instituição na qual você trabalha têm oportunizado essa discussão sobre o SINASE no seu cotidiano profissional?
- 2.5 Relate como.
- 2.6 A instituição tem oferecido formações sobre o SINASE, desde que a Lei do SINASE foi homologada, em janeiro de 2012?
- 2.7 Que tipo de formação?
- 2.8 Quantas?
- 2.9 Você apreende alguma mudança na dinâmica da instituição, após o surgimento do SINASE?
- 2.10 Relate quais.
- 2.11 O SINASE fala sobre a necessidade de articulação da rede de atendimento socioeducativo, já preconizados no ECA/90. O Sistema tem produzido alguma mudança nesta articulação?
- 2.12 Já existia articulação do atendimento em rede antes do SINASE?
- 2.13 De que forma?

3 - SOBRE A ARTICULAÇÃO DA REDE DE ATENDIMENTOS

- 3.1 Quais instituições você considera articulada em rede com a instituição na qual você trabalha? Cite algumas?
- 3.2 De que forma ocorre esse contato:
- () Através de reuniões formais
- () Contatos telefônicos
- () Informalmente
- () Outra forma, relate _____
-
- 3.3 O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA de Caicó-RN tem contribuído de alguma forma na discussão sobre o SINASE?
- 3.4 O CMDCA tem desenvolvido alguma atividade que promova a articulação entre as instituições que devem compor a rede de atendimentos socioeducativos?
- 3.5 Quais serviços da comunidade você utiliza no seu exercício profissional com os adolescentes atendidos nesta instituição?
- 3.6 Qual o trabalho é feito com as famílias dos adolescentes?
- 3.7 Como é feita a reinserção na família e na sociedade?
- 3.8 Existe projeto de qualificação profissional para inserção no mercado de trabalho?
- 3.9 Relate.

4 - SOBRE A ARTICULAÇÃO COM O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

- 4.1 Quais serviços a secretaria municipal de saúde tem oferecido para os adolescentes internos no CEDUC/ Caicó?
- 4.2 A UBS do bairro Castelo Branco atende os adolescentes internos no CEDUC?
- 4.3 Qual a frequência?
- 4.4 Existe dificuldade neste atendimento?
- 4.5 Relate.

5 - SOBRE A ARTICULAÇÃO COM A SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

- 5.1 - Como as secretarias Estadual e Municipal de educação têm contribuído com as atividades socioeducativas em Caicó-RN?
- 5.2 A escola que funciona na unidade contempla a necessidade dos adolescentes quanto ao nível de escolarização?
- 5.3 Qual a principal dificuldade com relação ao desenvolvimento das atividades escolares no CEDUC?
- 5.4 No seu entendimento, qual a importância da articulação da rede de atendimentos para a ressocialização dos adolescentes internos no CEDUC?
- 5.5 No seu entendimento, o Estado (Estado e Município) tem cumprido com o seu papel na execução das medidas socioeducativas para adolescentes?

Apêndice B



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE - UFRN
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL - PPGSS
MESTRADO**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE ESCLARECIDO

Convidamos você a participar da pesquisa de mestrado que tem por título **O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE) E A MEDIDA DE INTERNAÇÃO: possibilidades e limites no trabalho em rede**". A pesquisa tem por objetivo geral "apreender e analisar a rede de atendimentos socioeducativos, destinada aos adolescentes privados de liberdade, no município de Caicó – RN, no período de 2008 a 2012" e, como objetivos específicos: analisar o processo de implantação do SINASE no município de Caicó – RN, a partir das discussões iniciais sobre o SINASE, bem como analisar o processo de municipalização do atendimento socioeducativo, com foco na rede de serviços destinada aos adolescentes privados de liberdade no município de Caicó – RN.

Pretende-se também analisar a articulação da rede de atendimentos socioeducativos no que se refere à integração entre os sistemas de educação, de saúde, de assistência social e de justiça, no município de Caicó – RN, e também caracterizar o público atendido pela medida socioeducativa de privação de liberdade, no município de Caicó – RN. Para a produção de dados, será utilizada uma entrevista semiestruturada, com auxílio de um questionário contendo perguntas abertas e fechadas, bem como, ambos direcionados ao alcance dos objetivos propostos. Esclareço que para o registro das falas, utilizar-se-á anotação direta das respostas e, caso o/a senhor/a autorize e/ou concorde, utilizarei um gravador, como recurso no momento da aplicação dos instrumentais (questionários e roteiro de entrevistas), propostos para a consecução desta pesquisa. Este estudo prevê riscos mínimos, tais como possíveis constrangimentos ou desconfortos durante a aplicação dos questionários e/ou efetivação da entrevista, os quais pretendemos evitar por meio da garantia do anonimato nos resultados da pesquisa e da realização da coleta de dados em ambientes cuja privacidade dos sujeitos participantes seja respeitada, estando presente apenas o/a pesquisador/a responsável pela pesquisa. A(o) senhora(o) não é obrigada(o) a responder aquilo que não desejar, podendo solicitar interrupções a qualquer tempo e recusar resposta a alguma pergunta que considere inconveniente ou desnecessária. Poderá também desistir da pesquisa em qualquer momento, mesmo que tenha assinado este termo de consentimento. O tempo da aplicação do questionário e a duração da entrevista serão de acordo com sua própria disposição.

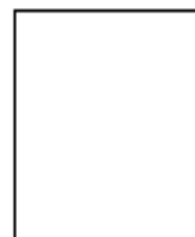
A(o) senhora(o) não terá nenhum gasto financeiro por qualquer procedimento executado por essa pesquisa. A pesquisadora se compromete a ressarcir e/ou indenizar qualquer prejuízo, desde que devidamente comprovados.

Esperamos que o resultado da pesquisa possa contribuir para o aprofundamento dos conhecimentos sobre o Sistema Socioeducativo em Caicó e sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, e que possa apontar os principais desafios enfrentados pelas instituições envolvidas e pela política social. Evidenciando, assim os aspectos a serem refletidos coletivamente e apontando estratégias de enfrentamento das dificuldades apontadas que venham a contribuir para uma melhor atuação da política social e das instituições.

TERMO DE CONSENTIMENTO


Declaro que após ter sido informado(a) sobre os motivos, objetivos e procedimentos da pesquisa de mestrado intitulada **O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO (SINASE) E A MEDIDA DE INTERNAÇÃO: possibilidades e limites no trabalho em rede**², desenvolvida sob a responsabilidade de Helisama Andreza dos Santos, estudante do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal-RN, sendo a mesma orientada pela Prof.^a Dr.^a Denise Câmara de Carvalho; que tendo sido informado sobre a utilização do gravador como recurso no momento da aplicação dos instrumentais (questionários e roteiro de entrevistas), garantido o anonimato das minhas declarações, bem como o direito de eu não participar ou de me retirar da pesquisa em qualquer fase do seu desenvolvimento, sem que isso traga algum prejuízo para mim, que não terei nenhuma despesa financeira devido a minha participação e que poderei pedir novos esclarecimentos em qualquer tempo na realização da pesquisa, concordei, espontaneamente, em participar desta pesquisa.

Município de _____, ____/____/____
Assinatura do(a) entrevistado(a): _____
Nome do(a) entrevistado(a): _____



Quaisquer esclarecimentos, favor entrar em contato com:
Helisama Andreza dos Santos – Mestranda(o) do PPGSS/UFRN
Fone: (84) 3417-2596/ (84)96117-0445 E-mail: helis.andreza@hotmail.com

Apêndice C



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO

Ofício: 038/2013 – PPGSS **Data:** 18 de abril de 2013

De: Coordenação da Pós-Graduação em Serviço Social da UFRN (PPGSS)

Ao: Ilm^o. Sr. Diretor do Centro Educacional de Caicó - CEDUC

Prezado(a),

A Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFRN vem por meio deste apresentar a V.S. a aluna do Curso de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Heliana Andréza dos Santos, mat. 2011108131, que desenvolve o projeto de pesquisa intitulado **O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIEDUCATIVO (SINASE) E A MEDIDA DE INTERNAÇÃO: possibilidades e limites no trabalho em rede***, sob orientação da Profa. Dra. Denise Câmara de Carvalho. A pesquisa tem por objetivo geral “aprender e analisar a rede de atendimentos socioeducativos, destinada aos adolescentes privados de liberdade, no município de Caicó – RN, no período de 2008 a 2012” e, como objetivos específicos: analisar o processo de implantação do SINASE no município de Caicó – RN, a partir das discussões iniciais sobre SINASE, bem como analisar o processo de municipalização do atendimento socioeducativo, com foco na rede de serviços destinada aos adolescentes privados de liberdade no município de Caicó – RN.

Protege-se também analisar a articulação da rede de atendimentos socioeducativos no que se refere à integração entre os sistemas de educação, de saúde, de assistência social e de justiça, no município de Caicó – RN, e também caracterizar o público atendido pela medida socioeducativa de privação de liberdade, no município de Caicó – RN.

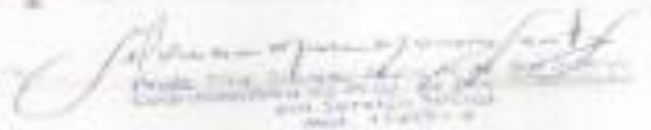
Recebido em 22/04/13
Edlo

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS/UFRN)
 Tel/Fax: (84)3215-3475 E-mail: ppgss@ccsa.ufrn.br ppgss2008@gmail.com

Página 1

Para tanto, solicitamos os préstimos e atenção dessa Instituição, permitindo à mestranda entrevistar os Profissionais que compõem a equipe técnica desta Instituição, com a finalidade de conhecer o entendimento dos profissionais sobre o SINASE e o trabalho em rede.

Certos de contar com sua colaboração, aguardamos confirmação mediante assinatura na carta de ausência em anexo.



Prof. Dra. Silvana Mera de Moraes Dos Santos
Coordenadora do PPGSS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO

Ofício: 041/2013 – PPGSS

Natal, 18 de abril de 2013

De: Coordenação da Pós-Graduação em Serviço Social da UFRN (PPGSS)

A: Direção da Unidade Básica de Saúde- UBS do Bairro Castelo Branco, em Caicó-RN.

Prezado(a),

A Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFRN vem por meio deste apresentar a V.S. a aluna do Curso de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Helisama Andreza dos Santos, mat. 2011108131, que desenvolve o projeto de pesquisa intitulado **O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIEDUCATIVO (SINASE) E A MEDIDA DE INTERNAÇÃO: possibilidades e limites no trabalho em rede**, sob orientação da Profa. Dra. Denise Câmara de Carvalho. A pesquisa tem por objetivo geral "aprender e analisar a rede de atendimentos socioeducativos, destinada aos adolescentes privados de liberdade, no município de Caicó - RN, no período de 2006 a 2012" e, como objetivos específicos: analisar o processo de implantação do SINASE no município de Caicó - RN, a partir das discussões iniciais sobre SINASE, bem como analisar o processo de municipalização do atendimento socioeducativo, com foco na rede de serviços destinada aos adolescentes privados de liberdade no município de Caicó - RN.

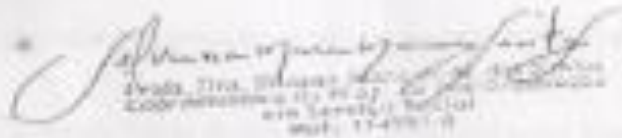
Preende-se também analisar a articulação da rede de atendimentos socioeducativos no que se refere à integração entre os sistemas de educação, de saúde, de assistência social e de justiça, no município de Caicó - RN, e também caracterizar o público atendido pela medida socioeducativa de privação de liberdade, no município de Caicó - RN.

Página 1

*Recebido
23/04/2013*

Para tanto, solicitamos os préstimos e atenção dessa Instituição, permitindo à mostrada entrevistar os Profissionais que compõem a equipe técnica desta Instituição, com a finalidade de conhecer o entendimento dos professores sobre o SINASE e como tem sido desenvolvimento do trabalho em rede.

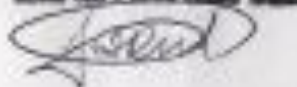
Certo de contar com sua colaboração, aguardamos confirmação mediante assinatura no carta de presença em anexo.



Prof. Dra. Silvana Mara de Moraes Dos Santos
Coordenadora do PPGSS

Prof. Dra. Silvana Mara de Moraes Dos Santos
Coordenadora do PPGSS

Recebido
25/04/2015

João Sandro de Barros
Diretor Geral - Universidade Federal de Pernambuco




UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO

Ofício: 040/2013 – PPGSS

Natal, 18 de abril de 2013

De: Coordenação da Pós-Graduação em Serviço Social da UFRN (PPGSS)

A: Direção da ESCOLA ESTADUAL Pe. EDMUNDO KERGERÉ de Caicó-RN.

Prezado(a),

A Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFRN vem por meio deste apresentar a V.S. a aluna do Curso de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Helisama Andreza dos Santos, mat. 2011108131, que desenvolve o projeto de pesquisa intitulado **O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIEDUCATIVO (SINASE) E A MEDIDA DE INTERNAÇÃO: possibilidades e limites no trabalho em rede**, sob orientação da Profa. Dra. Denise Câmara de Carvalho. A pesquisa tem por objetivo geral “aprender e analisar a rede de atendimentos socioeducativos, destinada aos adolescentes privados de liberdade, no município de Caicó – RN, no período de 2008 a 2012” e, como objetivos específicos: analisar o processo de implantação do SINASE no município de Caicó – RN, a partir das discussões iniciais sobre SINASE, bem como analisar o processo de municipalização do atendimento socioeducativo, com foco na rede de serviços destinada aos adolescentes privados de liberdade no município de Caicó – RN.

Prezando-se também analisar a articulação da rede de atendimentos socioeducativos no que se refere à integração entre os sistemas de educação, de saúde, de assistência social e de justiça, no município de Caicó – RN, e também caracterizar o público atendido pela medida socioeducativa de privação de liberdade, no município de Caicó – RN.

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS/UFRN)
Tel/Fax: (84)3215-3475 E-mail: ppgss@ccsa.ufrrn.br; ppgss2008@gmail.com

Página 1
23.04-
Helisama Andreza dos Santos
Diretor - Matr. 38.957-8
CPF: 000.000.000-00
06/04/2013

Para tanto, solicitamos os préstimos e atenção dessa Instituição, permitindo à pesquisa entrevistar os Professores que ministram aulas no Centro Educacional de Caicó-CE/UC/CAICÓ, com a finalidade de conhecer o entendimento dos professores sobre o SINASE e como tem sido o desenvolvimento do trabalho em rede.

Certos de contar com sua colaboração, aguardamos confirmação mediante assinatura na carta de anuência em anexo.



Prof. Dra. Silvana Mara de Moraes Dos Santos
Coordenadora do PPGSS

Prof. Dra. Silvana Mara de Moraes Dos Santos
Coordenadora do PPGSS



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO

Ofício 039/2013 – PPGSS

Natal, 18 de abril de 2013

De: Coordenação de Pós-Graduação em Serviço Social da UFRN (PPGSS)

A: Coordenadora do Centro de Referência Especializado em Assistência Social de Caicó/RN - CREIAS

Prezado(a),

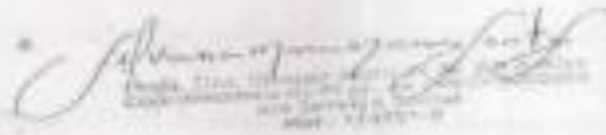
A Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFRN vem por meio deste apresentar a V.S. a aluna do Curso de Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Heliana Anabela dos Santos, mat. 2011108131, que desenvolve o projeto de pesquisa intitulado **O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIEDUCATIVO (SINASE) E A MEDIDA DE INTERNAÇÃO: possibilidades e limites no trabalho em rede**, sob orientação da Profa. Dra. Denise Cárnea de Carvalho. A pesquisa tem por objetivo geral "aprofundar e analisar a rede de atendimentos socioeducativos, destinada aos adolescentes privados de liberdade, no município de Caicó - RN, no período de 2008 a 2012" e, como objetivos específicos: analisar o processo de implantação do SINASE no município de Caicó - RN, a partir das discussões iniciais sobre SINASE, bem como analisar o processo de municipalização do atendimento socioeducativo, com foco na rede de serviços destinada aos adolescentes privados de liberdade no município de Caicó - RN.

Prezando-se também analisar a articulação da rede de atendimentos socioeducativos no que se refere à integração entre os sistemas de educação, de saúde, de assistência social e de justiça, no município de Caicó - RN, e também caracterizar o público atendido pela medida socioeducativa de privação de liberdade, no município de Caicó - RN.

Recebido em 22/04/13
Atencioso

Para tanto, solicitamos os préstimos e atenção dessa Instituição, permitindo à mestrandia entrevistar os Profissionais que compõem a equipe técnica desta Instituição, com a finalidade de conhecer o ensinamento dos professores sobre o SINASE e como tem sido desenvolvimento do trabalho em rede.

Certos de contar com sua colaboração, aguardamos confirmação mediante assinatura na carta de anuência em anexo.



Prof. Dra. Silvana Mara de Moraes Dos Santos
Coordenadora do PPGSS

ANEXOS

Anexo A

HOSPITAL UNIVERSITÁRIO
ONOFRE LOPES-HUOL/UFRN



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIEDUCATIVO (SINASE) E A MEDIDA DE INTERNAÇÃO: possibilidades e limites no trabalho em rede.

Pesquisador: Helisama Andreza dos Santos

Área Temática:

Versão: 2

CAAE: 12210413.3.0000.5292

Instituição Proponente: Pós-Graduação em Serviço Social

Patrocinador Principal: Pós-Graduação em Serviço Social

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 327.962

Data da Relatoria: 21/06/2013

Apresentação do Projeto:

A proposta de pesquisa aqui apresentada é fruto de reflexões e questionamentos desenvolvidos a partir da experiência profissional na condição de assistente social da equipe técnica do Centro Educacional da cidade Caicó/RN - CEDUC. A análise será desenvolvida em torno do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, aprovado em junho de 2006 (resolução n.º 119 de 11/12/2006 do CONANDA). Instituído como lei

apena em 18 de janeiro de 2012, a Presidência da República promulgou a Lei 12.594/12 que institui o SINASE e altera o ECA. O SINASE se afirma com uma direção de natureza pedagógica nas medidas socioeducativas; tem como foco na criação e efetivação de parâmetros que impeçam ou regulem a arbitrariedade das ações voltadas para os adolescentes em conflito com a Lei, que cumprem Medidas Socioeducativas de Privação de Liberdade. O ECA e o SINASE definem que a aplicação das Medidas Socioeducativas não pode ocorrer de forma isolada das demais Políticas Públicas. Com este propósito, requisita-se uma interlocução entre o SINASE e os sistemas que gravitam em torno dele, conformando, desse modo, uma rede de atendimentos interligada com: o Sistema Educacional, o Sistema de Justiça, o Sistema Único de Saúde SUS e o Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Segundo o SINASE esta rede de atendimentos deve ser caracterizada pela utilização ao máximo possível de serviços na comunidade, responsabilizando o Estado pelo

Endereço: Avenida Nilo Peçanha, 620 - 3º subsolo

Bairro: Petrópolis

CEP: 59.012-300

UF: RN

Município: NATAL

Telefone: (84)3342-5003

Fax: (84)3202-3941

E-mail: cep_huol@yahoo.com.br

HOSPITAL UNIVERSITÁRIO
ONOFRE LOPES-HUOL/UFRN



Continuação do Parecer: 327.962

Apresentação do Projeto: Patrocinador Principal: Pós-Graduação em Serviço Social
atendimento aos adolescentes privados de liberdade artigo 86 do ECA. (SINASE, 2006). Deste modo, pretende-se estudar como a articulação da Rede de Atendimentos Socioeducativos tem sido desenvolvida no município de Caicó-RN, a partir do SINASE. Em um aspecto mais amplo esta pesquisa buscará apreender o desenvolvimento da política social voltada para os adolescentes privados de liberdade, e desvendar as relações contraditórias existentes entre o Estado e as Classes Sociais através aproximações do pesquisador com o tema escolhido, focalizando os aspectos da temática, no contexto social, por meio de técnicas de pesquisa quantitativas. A pesquisa será desenvolvida no Centro Educacional - CEDUC, unidade de atendimento da Fundação Estadual da Criança e do Adolescente - UNDAC/RN, localizado na BR 427, s/nº, Bairro Castelo Branco, no município de Caicó/RN, única unidade de atendimento na região do Seridó do RN. Este Centro possui uma característica peculiar, o fato de receber adolescentes de vários municípios da região do seridó, e em situações especiais atender a adolescentes da capital do Estado - Natal/RN e de sua região metropolitana, bem como adolescentes da região oeste do RN. Outro aspecto relevante é o fato da Unidade de Atendimento Socioeducativo se localizar dentro de um bairro residencial e não estar totalmente isolada das comunidades, como ainda ocorre em muitos locais. de Atendimento Socioeducativo se localizar dentro de um bairro residencial e não estar totalmente isolada das comunidades, como ainda ocorre em muitos locais.

Objetivo da Pesquisa:

Apreender e analisar a rede de atendimentos socioeducativos, destinada aos adolescentes privados de liberdade, no município de Caicó - RN, no período de 2008 a 2012.

Analisar o processo de implantação do SINASE no município de Caicó - RN, a partir das discussões iniciais sobre SINASE, bem como analisar o processo de municipalização do atendimento socioeducativo, com foco na rede de serviços destinada aos adolescentes privados de liberdade no município de Caicó - RN. Pretende-se também analisar a articulação da rede de atendimentos socioeducativos no que se refere à integração entre

os sistemas de educação, de saúde, de assistência social e de justiça, no município de Caicó - RN, e também caracterizar o público atendido pela medida socioeducativa de privação de liberdade, no município de Caicó - RN, quanto à faixa etária, condições socioeconômicas, escolarização, incidência infracional, raça e gênero, buscando compreender como o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente tem contribuído com as ações de articulação da rede de atendimentos.

Endereço: Avenida Nilo Peçanha, 620 - 3º subsolo

Bairro: Petrópolis

CEP: 59.012-300

UF: RN

Município: NATAL

Telefone: (84)3342-5003

Fax: (84)3202-3941

E-mail: cep_huol@yahoo.com.br

HOSPITAL UNIVERSITÁRIO
ONOFRE LOPES-HUOL/UFRN



Continuação do Parecer: 327.962

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

A negação de informação relevante por parte dos sujeitos pesquisados, tendo em vista o fato de que muitos funcionários de instituições públicas se negam a fornecer informações que eles possam julgar comprometedoras. Além da possibilidade de manipulação da realidade por parte dos sujeitos envolvidos. O SINASE é um recurso utilizado pelo SGD pautado em 16 princípios, que regulamentam o atendimento socioeducativo. Ao projetar a articulação de uma rede de atendimentos, envolvendo o Sistema de Educação, o Sistema Único de Saúde, o Sistema de Assistência induz um processo de mudanças. Historicamente, o Brasil tem sido palco de vários movimentos sociais em prol da garantia dos direitos

infantojuvenis; atualmente desenvolvem-se algumas movimentações, podendo ser citado o movimento recente em prol da regulamentação da Lei 12.594, que ocorreu em 18 de janeiro de 2012; a lei instituiu o SINASE e alterou o ECA. Tendo em vista que o SINASE existia desde 2006, e que seu projeto de lei aguardou cerca de três anos no Senado para ser votado, é inegável que o reconhecimento desta lei, mesmo que tardiamente, configura uma conquista. Desse modo, desenvolver essa pesquisa nesse momento se torna estratégico, tendo em vista que a suposta implantação do SINASE se iniciou no ano de 2006, porém apenas em 18 de Janeiro de 2012 o sistema ganhou de força de lei; dessa forma, a análise sobre a rede de atendimentos é de grande valia, ao passo que colocará na pauta de discussão a realidade concreta de como se desenvolvem os atendimentos aos adolescentes que cumprem Medida Socioeducativa de Internação. É preciso buscar a materialização dos direitos já reconhecidos em lei para além do plano legal, como aponta-nos Baptista (2012), que a sociedade não reclama por mais direitos, mas por garantias de sua

implementação. Outro aspecto importante para pensar a relevância dessa pesquisa é seu caráter inovador dentre as pesquisas realizadas no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, conforme levantamento eletrônico realizado no banco de dissertações do programa, pelo SIGAA - Sistema Integrado de Apoio Acadêmico. Para o desenvolvimento deste estudo, definimos como objetivo geral apreender e analisar a rede de atendimentos socioeducativos, destinada aos adolescentes privados de liberdade, no município de Caicó - RN, no período de 2008 a 2012.

Através desse desvelamento conseguiremos também analisar o processo de implantação do SINASE no município de Caicó - RN, a partir das discussões iniciais sobre SINASE, bem como analisar o processo de municipalização do atendimento socioeducativo, com foco na rede de serviços destinada aos adolescentes privados de liberdade no município de Caicó.

Endereço: Avenida Nilo Peçanha, 620 - 3º subsolo

Bairro: Petrópolis

CEP: 59.012-300

UF: RN

Município: NATAL

Telefone: (84)3342-5003

Fax: (84)3202-3941

E-mail: cep_huol@yahoo.com.br

HOSPITAL UNIVERSITÁRIO
ONOFRE LOPES-HUOL/UFRN



Continuação do Parecer: 327.962

RN.Pretende-se também analisar a articulação da rede de atendimentos socioeducativos no que se refere à integração entre os sistemas de educação, de saúde, de assistência social e de justiça, no município de Caicó - RN, e também caracterizar o público atendido pela medida socioeducativa de privação de liberdade, no município de Caicó - RN, quanto à faixa etária, condições socioeconômicas, escolarização, incidência infracional, raça e gênero, buscando compreender como o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente tem contribuído com as ações de articulação da rede de atendimentos.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa está bem elaborada e fundamentada, apresentando coerência metodológica e pressupostos teóricos que justificam sua viabilidade. Quanto ao cronograma a data foi justificada para começar após aprovação do CEP_HUOL

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os termos de apresentação obrigatória estão de acordo com as orientações para submissão de projetos de pesquisa envolvendo seres humanos ao CEP-HUOL.

Recomendações:

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Trata-se de uma pesquisa de mestrado. Após análise do projeto e dos termos de apresentação obrigatória somos favorável à aprovação do projeto

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

Considerações Finais a critério do CEP:

1. Apresentar relatório parcial da pesquisa, semestralmente, a contar do início da mesma.
2. Apresentar relatório final da pesquisa até 30 dias após o término da mesma.
3. O CEP HUOL deverá ser informado de todos os efeitos adversos ou fatos relevantes que alterem o curso normal do estudo.
4. Quaisquer documentações encaminhadas ao CEP HUOL deverão conter junto uma Carta de Encaminhamento, em que conste o objetivo e justificativa do que esteja sendo apresentado.
5. Caso a pesquisa seja suspensa ou encerrada antes do previsto, o CEP HUOL deverá ser comunicado, estando os motivos expressos no relatório final a ser apresentado.

Endereço: Avenida Nilo Peçanha, 620 - 3º subsolo

Bairro: Petrópolis

CEP: 59.012-300

UF: RN

Município: NATAL

Telefone: (84)3342-5003

Fax: (84)3202-3941

E-mail: cep_huol@yahoo.com.br

HOSPITAL UNIVERSITÁRIO
ONOFRE LOPES-HUOL/UFRN



Continuação do Parecer: 327.962

6. O TCLE deverá ser obtido em duas vias, uma ficará com o pesquisador e a outra com o sujeito de pesquisa.
7. Em conformidade com a Carta Circular nº. 003/2011CONEP/CNS, faz-se obrigatório a rubrica em todas as páginas do TCLE pelo sujeito de pesquisa ou seu responsável e pelo pesquisador.

NATAL, 06 de Julho de 2013

Assinador por:
Joao Carlos Alchieri
(Coordenador)

Endereço: Avenida Nilo Peçanha, 620 - 3º subsolo
Bairro: Petrópolis **CEP:** 59.012-300
UF: RN **Município:** NATAL
Telefone: (84)3342-5003 **Fax:** (84)3202-3941 **E-mail:** cep_huol@yahoo.com.br

