UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ÁREA TEMÁTICA: ESTADO, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO.

EDISON PRADO DE ANDRADE

Gestão pública municipal e o problema do Ato Infracional

São Paulo

2007

EDISON PRADO DE ANDRADE

Gestão pública municipal e o problema do Ato infracional

Dissertação apresentada à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título acadêmico de Mestre em Educação, na Área Temática Sociedade, Estado e Educação, sob orientação do Prof. Dr. Roberto da Silva

São Paulo

2007

AUTORIZO A DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

301.43 Andrade, Edison Prado
A553g Gestão pública municipal e o problema do ato infracional / Edison Prado de Andrade; orientador Roberto da Silva.--São Paulo, SP: s.n., 2007.
271 p. : il.; tabs.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração :Estado, Sociedade e Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

1. Políticas Públicas (2000-2005; Jundiaí(SP)) 2. Desenvolvimento Humano (Índices) 3. Estatuto da Criança e do Adolescente 4. Ato Infracional 5. Desvio Social 6. Gestão Pública. I. Silva, Roberto da, orient

Ficha Catalográfica elaborada pelo Serviço de Biblioteca e Documentação da FEUSP

Folha de Aprovação

Aprovado em:_____

Banca examinadora de Edison Prado de Andrade

Titulares

Prof (ª) Dr (ª\)_____

Instituição:_____

Assinatura:_____

Prof (ª) Dr (ª\)_____

Instituição:_____

Assinatura:_____

Prof (ª) Dr (ª\)_____

Instituição:_____

Assinatura:_____

Suplente

Prof (ª) Dr (ª\)_____

Instituição:_____

Assinatura:_____

Dedicatória

Às duas mulheres mais significativas da minha vida:

Minha querida mãe que está no céu, cujas orações incessantes ainda ecoam lá e na terra, às quais devo humildemente tributar o término deste trabalho e todo o sucesso que dele provir.

Cláudia, cuja incansável dedicação à família e ao lar, mesmo sem perder o passo de seu tempo, deu-me o suporte emocional necessário para a conclusão deste trabalho.

Agradecimentos

Ao meu pai, Hermes de Andrade, mestre, músico e advogado cuja determinação incansável sempre me inspirou.

Ao professor Roberto da Silva que, com o tempo, transformou-se em um amigo para toda a vida.

A minhas queridíssimas filhas Júlia e Carolina, presentes que, com o menor gesto de incentivo, me animam a caminhar por longo tempo.

À Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, que abriu a porta para o acesso ao conhecimento que me enriqueceu e proporcionou-me uma aula inigualável de humanidade e humildade.

A todos os que me auxiliaram com seus talentos técnicos: Carla, Talita,, Dra. Katiê e outros.

Aos meus amigos e irmãos, de fé e de carne, cuja participação, mesmo à distância, deu-se em forma de incentivo e renúncia.

A Jesus Cristo, Autor e Consumador da fé que me move a conquistar novos espaços em prol de um bem maior do que apenas o meu.

Resumo

A partir da análise dos dados sobre a prática do ato infracional na cidade de Jundiaí, entre os períodos de 2000 e 2005, esta pesquisa compara esta política setorial com os índices que mensuram o nível de desenvolvimento e a qualidade de vida da população do município, desenvolvendo uma ampla reflexão acerca do problema, que é apenas parte de um problema maior que caracteriza uma nova forma de criminalidade, evidenciando crise e ruptura do sistema social liberal democrático e que se manifesta pelo confronto às instituições públicas estatais ou pela apatia em relação à participação político-democrática. A ausência e omissão do Estado em promover políticas públicas capazes de favorecer o desenvolvimento de todos pela expansão das liberdades individuais, expõe parcelas significativas da população brasileira a situações de vulnerabilidade, potencializa o problema e impõe neste momento histórico a necessidade de repactuação de um novo *contrato social* e da modificação das regras do *jogo democrático* com vistas à paz social. Neste escopo, a gestão pública do ato infracional requer que se reflita apropriadamente acerca dos vazios legais, das práticas políticas não democráticas e dos padrões culturais que subsistem historicamente na implementação dos direitos infanto-juvenis, em sua interface com os princípios e diretrizes do direito da criança e do adolescente. A descentralização político-administrativa e a municipalização do atendimento, bem como o caráter deliberativo das ações em todos os níveis pelos conselhos de direitos da criança e do adolescente, são discussões essenciais que se travam no bojo de uma discussão maior pela qual o que almeja é que o sistema econômico e o sistema político priorizem em suas pautas e ações, de modo efetivo e absoluto, a criança e o adolescente.

PALAVRAS-CHAVE: 1. Políticas Públicas (2000-2005; Jundiaí(SP)) 2. Desenvolvimento Humano (Índices) 3. Estatuto da Criança e do Adolescente 4. Ato Infracional 5. Desvio Social 6. Gestão Pública.

Abstract

From the analysis of the data from practice of infrational act in city of Jundiaí, between the periods of 2000 and 2005 this resource compares this sectorial policy with the index that measure the level of development and life quality of the population of the town, developing a wide reflex regarding the problem that is only a part of a bigger problem that characterizes a new form of criminality showing crisis and rupture of the social liberal democratic system that is shown by the confronting to the state public institutions or by the apathy regarding the political democratic participation. The absences and the omission of the state in promoting public polices to favour the development of all by growth of individual liberties, exposes significant parts of the Brazilian population to vulnerable situations, potentializes the problem and inputs in this historical moment the necessity recontractuation of a new social contract and the modification of the rules of the democratic game with views to social peace. In this purpose, the public gestor of the infrational act demands that there is an appropriate review regarding legal emptiness, of the non democratic political practice and of the cultural patterns that survive historically in the criation of the infantile-juvenile rights in its relationship with the principals and purposes of the teenager's and child's rights. The political administrative decentralization and municipalization of the attending, as the deliberate character of the actions in all levels by the children's /teenager's rights councils boards, are essential discussions that lock in the aim of the bigger discussion that seeks the priorization of the economical and political systems in their principals and actions in an absolute and effective way, for children and teenager's.

WORD-KEY: Public Polices - Infrational Act - Human Development (Index) - Statute of the Child and the Adolescent – Social Deviance – Public Management – Jundiaí

MENOR PERVERSO

Olavo Bilac, 1908

É este o título, com que aparece em todos os jornais a notícia de um caso triste, - uma criança de três anos assassinada por outra de dez, em condições que ainda não foram bem tiradas a limpo.Diz-se que o "menor perverso" ensopou de vinho as roupas da vítima e ateou-lhes fogo. Propositalmente? Parece impossível... Mas nada é impossível na vida.

O fato é que, consumado o seu ato de perversidade (ou de imprudência?) o pequeno fugiu, e andou vagando pelas ruas, até que, já tarde, exausto, banhado em lágrimas, foi encontrado na praça da República e conduzido para uma delegacia policial.E os jornais, terminando a narração do caso triste, pedem quase todos, em quase unânime acordo de idéia e de expressão,que "se castigue esse precoce facínora, cujos instintos precisam ser refreados".

Que se castigue, como? Metendo-o na Correção? Mandando-o para o Acre? Fuzilando-o?

A ocasião é oportuna para mais uma vez se verificar quanto estamos mal aparelhados para atender às múltiplas necessidades da assistência social. Um criminoso de dez anos não é positivamente um criminoso...Se é verdade que esse menino conscientemente praticou a maldade de que é acusado, o nosso dever não é castigá-lo:é salvá-lo de si mesmo, dos seus maus instintos, das suas tendências para o exercício do mal.Como? Naturalmente, dando-lhe uma educação especial, uma certa disciplina de espírito.Mas onde? É aqui que surge a dificuldade, e é aqui que somos forçados a reconhecer que,se estamos muito adiantados em matéria de politicagem e parolagem, ainda estamos atrasadíssimos em matéria de verdadeira civilização...
Já sei que há por aí uma Escola Correcional.Mas, ainda há pouco tempo, o que se soube da vida íntima dessa escola serviu apenas para mostrar que,lá dentro, os pequenos maus, pelo vício da organização do estabelecimento, estão arriscados a ficar cada vez piores.Tudo quanto se refere à assistência pública ainda está por fazer no Brasil: asilos, escolas correcionais, penitenciárias, presídios não têm fiscalização efetiva. Só pensamos nessas casas de beneficência ou de correção,quando um escândalo, dos que há dentro delas, faz explosão cá fora, comovendo-nos ou indignando-nos.Então, há uma grita convulsa, um grande espalhafato, um grande dispêndio de artigos pelas folhas e de atividade pela polícia;mas, logo depois, tudo volta ao mesmo estado... à espera de novo escândalo.

Tive muita pena da pobre criança de três anos, morta no meio de horríveis torturas.
Mas tenho também muita pena dessa outra criança, que uma brincadeira funesta
(ou uma inconsciente moléstia moral, perfeitamente curável) levou à prática de um ato tão cruel.
Nesse pequeno infeliz, que os jornais consideram um grande criminoso, há um homem que se vai perder, por nossa culpa,- porque não lhe podemos dar o tratamento que a sua enfermidade requer...

Lista de Ilustrações

Ilustração 1 - Parâmetros de classificação dos municípios 107
Ilustração 2 - Indicadores de Vulnerabilidade Social 231
Ilustração 3 - Taxa de vulnerabilidade social comparada 233
Ilustração 4 - Setores censitários e vulnerabilidade social 233
Ilustração 5 - Evolução da freqüência dos atos infracionais 235
Ilustração 6 - Processos em andamento 236
Ilustração 7 - Processos distribuídos (nºs absolutos) 236
Ilustração 8 - Tipos de medidas sócio-educativas aplicadas 238
Ilustração 9 - Medidas sócio-educativas aplicadas 238
Ilustração 10 - Tipos de atos infracionais praticados 241
Ilustração 11 - Atos infracionais, por freqüência 2
Ilustração 12 - Tipos dos atos infracionais praticados, por bem jurídico tutelado 4
Ilustração 13 - Atos infracionais praticados por bem jurídico tutelado 6

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **12**

1. O PROBLEMA DO ATO INFRACIONAL **18**

1.1 - VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NO MUNDO ATUAL 25
1.2 - LEGITIMIDADE E PODER 49
1.2.1 - O Monopólio estatal da violência física e simbólica *52*
1.2.2 - O Capital Simbólico *54*
1.2.3 - Classes e Campos *57*
1.2.4 - Ação e Razão *62*
1.3 - DESENVOLVIMENTO, LIBERDADE E DEMOCRACIA 66
1.3.1 - Democracia Ideal e Democracia Possível *78*
1.3.2 - Crise e Legitimidade: o imperativo de novas regras do jogo *85*
1.3.3 - Novo Liberalismo *88*
1.3.4 - Novo Contrato Social *91*
1.4 - DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO 96
1.4.1 - Indicadores de Desenvolvimento *102*
1.4.2 - Desigualdade e Políticas Públicas *110*
1.4.3 - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) *123*

2. GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE **127**

2.1 - DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE 127
2.1.1 - A Doutrina da Proteção Integral *129*
2.1.2 - Novos métodos, nova gestão *130*
2.1.3 - O Princípio da Prioridade Absoluta *133*
2.2 - DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO 137
2.2.1 - Municipalização e descentralização político-administrativa *141*
2.2.2 - Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente *143*
2.2.3 - Aprofundando conceitos e responsabilidades *145*
2.2.3.1 - O Sentido do *Dever* 148
2.2.3.2 - Federação, Descentralização e Municipalização 153
2.2.3.3 - Descentralização e gasto público 156
2.2.3.4 - Descentralização, criança e adolescente 157
2.2.3.4.1 - O Padrão Histórico 158
2.2.3.4.2 - A Transversalidade do direito da criança e do adolescente 168
2.2.3.4.3 - Funções e Recursos 173
2.2.3.5 - Fundos da criança e do adolescente 176
2.2.3.6 - Democracia, Conselhos e Participação Popular 180
2.3 - O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIO-EDUCATIVO (SINASE) 187
2.4 - UMA PROPOSTA DE AUTONOMIA MUNICIPAL 217

3. PESQUISA EXPLORATÓRIA: O ATO INFRACIONAL NO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ **226**

3.1 - DADOS GERAIS DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ 226
3.2 - OS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO 227
3.3 - DADOS ESTATÍSTICOS DOS ATOS INFRACIONAIS PRATICADOS EM JUNDIAÍ 234
3.4 - CONTINUIDADE INVESTIGATIVA 9

CONCLUSÃO **10**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **15**

INTRODUÇÃO

Este trabalho está sendo produzido na busca pelo aprofundamento de um tema que é parte importante do pensamento e da prática profissional do autor: o direito da criança e do adolescente.

O cargo de conselheiro municipal dos direitos da criança e do adolescente de Jundiaí, que exerceu durante um período de quase cinco anos, e o exercício da advocacia, predominantemente na defesa jurídica da população de baixa renda do município, trouxeram ao autor uma preocupação natural com o tema, tanto em sua perspectiva política quanto em sua perspectiva jurisdicional.

Passados mais de 15 anos da promulgação da Lei 8069, de 13 de julho de 1990, o sistema de promoção, garantia e defesa concebido no Estatuto da Criança e do Adolescente em favor da população infanto-juvenil, pouco tem sido realizado em todo o país. O desconhecimento que reina sobre o tema em muitos segmentos que compõem a sociedade, a falta de vontade real dos governantes de tornar teoria e prática o princípio constitucional da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente e a histórica voracidade com que o mercado e a propriedade do capital devoram os direitos humanos têm bloqueado substancialmente a efetivação deste revolucionário diploma legal, de modo a torná-lo, sob algumas perspectivas, letra morta .

Pior do que isso, muitas são as vozes que apregoam a inoperância e inaplicabilidade do ECA, não por razões científicas, mas apenas porque antipatizam com um sistema legal de garantia e proteção que reconhece as crianças e os adolescentes como sujeitos de direitos frente àqueles que, mais do que por dever legal, devem assegurar o seu pleno desenvolvimento, proporcionando-lhes condições dignas de sobrevivência e oportunidades reais de inclusão econômica e social.

O problema do ato infracional constitui-se, neste escopo, a origem de maiores e mais

sensíveis preocupações. Predominam, ainda, no inconsciente coletivo, denominações com conotações estigmatizantes como *delinqüente* e *menor infrator* que, no fundo, revelam o sentimento com que a sociedade brasileira tem percebido estes jovens entre 12 e 18 anos que acabam por enveredar pelas sendas da delinquência, a qual acaba por relegá-los ao ostracismo social.

A exemplo dos milhares de condenados que cumprem pena nos estabelecimentos prisionais do Brasil – eles e suas famílias os destinatários de políticas sociais mais negligenciados em relação aos demais grupos de beneficiários pobres – os adolescentes em conflito com a lei cruzaram uma linha de tolerância social que os coloca em total desvantagem em relação a outros grupos enquadrados etariamente nos direitos preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

> Mário Volpi (2001, p.14) explica este fato demonstrando a dificuldade inerente ao senso comum de conciliar duas idéias: segurança e cidadania. A possibilidade de reconhecer no agressor um cidadão é de fato um exercício difícil, na perspectiva em que somos educados a reconhecer no outro os mesmos direitos e prerrogativas que usufruímos apenas se aquele não se constitui em uma ameaça ao nosso próprio direito e segurança.

Nesse terreno movediço é que se firmam os mitos que condicionam a questão da prática de atos infracionais: os mitos do *hiperdimensionamento* (pelo qual se estabelece uma impressão psicológica difusa e irracional segundo a qual *milhões* de adolescentes são os autores de atos infracionais); o mito da *periculosidade*, segundo o qual os adolescentes tenderiam a praticar delitos cada vez mais graves; o mito da *irresponsabilidade* do adolescente, segundo o qual o adolescente estaria mais propenso à prática de atos infracionais porque a legislação é muito branda na sua punição.

O problema do ato infracional encontra suas raízes em fontes turvas e muito mais profundas do que o senso comum está disposto a reconhecer. Entendê-lo e propor caminhos e soluções eficazes para solucioná-lo requer uma observação isenta que, inevitavelmente, nos obriga a olhar para além das conjunturas: para as estruturas sociais, políticas e econômicas existentes. Mas também nos obriga a realizar um olhar microscópico para visualizar os aspectos psicológicos e peculiares que induzem o adolescente a trilhar a via da delinqüência e que acaba por construir nele uma percepção subjetiva da realidade segundo a qual a vida *normal* e *ajustada socialmente* não parece viável para si e para outros que se encontram em sua posição social.

O presente trabalho se desenvolve sobre quatro eixos temáticos. O primeiro, dedica-se a estudar o problema do ato infracional a partir de uma perspectiva mais abrangente, que entende a criminalização de crianças e dos adolescentes como parte de um processo de criminalização maior que se verifica na sociedade globalizada e nos grandes centros urbanos.

Nesse sentido, nossa peregrinação pelo tema tem como matrizes teóricas o pensamento de Norberto Bobbio e de Pierre Bourdieu, com vistas a mapear as raízes mais verdadeiras do fenômeno do Poder e do Estado em suas faces monopolizadoras do político e do simbólico, seu impacto sobre as estruturas sociais e políticas predominantes e a crise de legitimidade que se evidencia.

Adorno, Chossudovsky, Feffermann, La Taille e Wacquant, dentre outros, atenderão à necessidade de uma abordagem mais pontual da marginalidade e da criminalidade em geral, com um enfoque voltado para o processo de atração, *engolfamento* e arregimentação do adolescente, a partir de uma análise das estruturas sócio-econômicas capitalistas, seus valores, condicionantes e efeitos no mundo atual. Outros autores, tais como Roberto da Silva, Mário Volpi e Marques, nos ajudarão a contextualizar o problema dentro do processo histórico brasileiro.

O segundo eixo que norteia este trabalho é a perspectiva do desenvolvimento das nações a partir da consideração das desigualdades e das liberdades substantivas dos indivíduos e grupos específicos, segundo uma ótica humanista e não puramente econômica. Para este escopo, ganham especial relevância os tratados e convenções internacionais de direitos humanos, notadamente o *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, e temas desenvolvidos no âmbito do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD), tal como o *Índice de Desenvolvimento Humano* (IDH), que encontra sua correspondência no Brasil em índices que se dedicam a monitorar as condições humanas no plano interno, tais como o *Índice Paulista de Responsabilidade Social* (IPRS) e o *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social* (IPVS).

Ainda neste segundo eixo temático, dedicaremos um olhar atento ao pensamento de Amartya Sen, o qual, no campo da teoria econômica, mas muito além das fronteiras da ciência que leva o mesmo nome, conseguiu integrar holisticamente as idéias de *mercado*, *Estado* e *sociedade civil*.

O terceiro eixo consiste numa discussão sobre a gestão pública municipal em um contexto de política de atendimento da criança e do adolescente tal como tem se verificado no país. Não

obstante as limitações inerentes à forma ainda bastante confusa pela qual se estrutura a federação brasileira e a igualmente confusa conceituação e responsabilização dos atores envolvidos no atendimento a esses sujeitos de direito, a gestão local da política de atendimento à criança e ao adolescente, segundo as diretrizes de descentralização político-administrativa e de municipalização, existe como um impositivo legal e também como a alternativa mais plausível para o enfrentamento do problema do ato infracional.

Como costumeiramente citado, é no município em que se operam, efetivamente, os dramas e as tragédias humanas. É no âmbito territorial e físico concreto que se constitui o município - e não na ficção jurídica que dá origem aos diversos entes federativos - que se desenrolam os acontecimentos humanos e se promovem a vida e a morte .

Nesse sentido, autores como Affonso e Silva, Costa, Almeida, Krell, Liberati, Seda, Silva, Sposati e outros, prestam contribuição valiosa para empreendermos uma discussão sobre pontos obscuros da temática que, sob a ótica das preocupações elencadas neste trabalho, não têm merecido a devida atenção e nem têm sido considerados na composição do mosaico de soluções possíveis no plano legal para atendimento dos direitos da criança e do adolescente, especialmente do adolescente em conflito com a lei.

Do ponto de vista teórico-metodológico, o desenvolvimento destes três eixos temáticos dar-se-á segundo o método *racional-dedutivo* e os procedimentos de *análise e síntese racionais*. Partindo de verdades universais consolidadas, ou em via de consolidação, no campo da Filosofia Política, da Sociologia, da Psicologia, da Pedagogia, da Assistência Social e do Direito, procurar-se-á aplicá-las à realidade específica do adolescente em conflito com a lei e à política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente.

Nesse sentido, dois são os tipos de pesquisa empreendidos: a *pesquisa bibliográfica*, com a análise de amplas referências teóricas dos mais diversos autores já citados, e a *pesquisa descritiva*, mais especificamente a *pesquisa documental*, focada na análise dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e nos diplomas legais atinentes ao tema direito da criança e do adolescente, notadamente a Constituição da República Federativa do Brasil e o Estatuto da Criança e do Adolescente.

O quarto eixo temático tem como fundamento uma base quantitativa de dados relativas à pratica do ato infracional no município de Jundiaí - reconhecido nacional e internacionalmente como um paradigma de desenvolvimento humano e social - e destina-se a explorar as possibilidades de aplicação prática dos pressupostos teóricos e das conclusões obtidas nos eixos anteriores ao problema do ato infracional.

Classificado como um município-pólo de desenvolvimento do Estado paulista e situado no eixo São Paulo-Campinas, às margens das rodovias Anhangüera e Bandeirantes, Jundiaí tem galgado sucessivas posições em termos de melhoria nas condições gerais de vida da sua população, medidas em termos de renda, escolaridade e longevidade. A sua avaliação privilegiada no *ranking* do *Índice de Desenvolvimento Humano* das Nações Unidas (IDH) - 2º

colocado entre as médias e grandes cidades de São Paulo e 17º em todo o país - caracteriza-o como o município que mais ganhou posições nos últimos 20 anos, passando do 51º lugar em 1980 para a posição atual.

Tal avanço, hipoteticamente deve se traduzir em políticas públicas e sociais voltadas para o enfrentamento das principais questões sociais presentes no município, especialmente no sistema de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, bem como em substancial elevação das condições de vida da população em situação de vulnerabilidade.

Com esse escopo, o trabalho assume a configuração de uma *pesquisa exploratória*, fundada em um *método indutivo* e com a utilização de técnicas de *observação sistemática*, *descritivas*, *comparativas* e de *análise e síntese experimentais*. Utilizam-se, largamente, elementos estatísticos apresentados no formato de gráficos e tabelas.

A reflexão proposta nesta dissertação de mestrado nasceu de um incômodo pessoal do autor. Normalmente, sobre o problema do adolescente em conflito com a lei, percebe-se um olhar reducionista, marcado por forte conotação moral, com atribuição de culpa à famigerada *desestrutura familiar*, sem qualquer percepção das causas mediatas e mais profundas que subjazem à criminalização infanto-juvenil, segundo as quais o adolescente em conflito com a lei *também* é vítima de conjunturas e estruturas muito maiores do que ele e que acabam por indeterminar a sua viabilidade no mundo (ou, o que é pior, determinar a sua inviabilidade).

Soma-se a essa percepção a convicção do autor que o Brasil pode fazer muito mais do que efetivamente tem feito em favor da população infanto-juvenil, constituindo-se em condição fundamental para isso a modificação da cultura política, de modo a associar a vontade legiferante à questão econômica.

Isso permitirá que se passe a compreender os gastos sociais como investimentos e sejam os mesmos elevados na hierarquia das ações e prioridades governamentais.

Também permitirá que se planejem e executem políticas públicas de modo integrado, seja esta em sua dimensão *interna*, ou seja, entre os diversos órgãos de governo, ou em sua dimensão *externa,* por meio da interlocução dos órgãos de governo com a sociedade em geral, movimentos sociais, organizações não-governamentais e demais instituições representativas da sociedade civil e dos setores da economia, o que se deve dar, principalmente, no âmbito dos conselhos de políticas públicas.

Compartilho integralmente com o pensamento do professor Pedro Demo (1996, p. 151)

abaixo transcrito e, na esperança de que este trabalho contribua para melhor entendimento e resolução do problema, acredito

> *que um dos erros mais graves na política defendida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente encontra-se precisamente no seu distanciamento diante da inclusão econômica, porquanto não se compromete o sistema produtivo em nada, como se nada tivesse a ver com o problema*.

1. O PROBLEMA DO ATO INFRACIONAL

Qualquer discussão que pretenda identificar o caminho ótimo para resolver um problema social, requer, antes de tudo, que se empreenda uma discussão com vistas a compreender com a máxima clareza possível esse problema. Nesse sentido, antes que desenvolvamos qualquer análise em termos de gestão pública municipal, necessário se faz que empreendamos uma discussão sobre o problema do ato infracional, muito especialmente em razão de que se percebe nos mais diversos segmentos uma abordagem de *senso comum*[1] (LUCKMANN; BERGER,1983,p.37), que não é capaz de penetrar profundamente nas suas causas determinantes.

O problema do ato infracional deve ser abordado sobre várias perspectivas se quisermos compreendê-lo de uma forma abrangente que dê conta de explicá-lo. Começamos pela abordagem predominante no campo das ciências que se dedicam ao tema: a abordagem jurídica.

O Estatuto da Criança e do Adolescente define o ato infracional, cuja autoria é restrita aos indivíduos com a idade compreendida entre 12 e 18 anos incompletos, como a "[...]conduta descrita como crime ou contravenção penal" (art. 103 da Lei 8068/90), reportando, portanto, o problema a uma categoria jurídica *penal* em termos de *definição* ou diagnose jurídica.

O mesmo diploma legal estabelece uma espécie de procedimento processual penal para o adolescente autor do ato infracional. O disposto nos artigos 171 a 190 do ECA refere-se ao procedimento aplicável para apuração de ato infracional atribuído a adolescente e consolida o denominado *garantismo jurídico*, segundo o qual estão assegurados, a quem se atribua a prática de uma conduta reprovada pelo ordenamento jurídico penal, diversos princípios basilares do estado democrático de direito, tais como:

- ✓ o *devido processo legal* (art. 5.º, inciso LIV, da CF, e arts. 110 e 111, incisos I a VI, do ECA);
- ✓ *princípio da tipicidade* (art. 103, do ECA);
- ✓ necessidade de que o fato, além de típico, seja *antijurídico* e *culpável*;
- ✓ predomínio *dos princípios do Direito Penal Mínimo*, optando a lei juvenil pelas penas restritivas de direitos como alternativas à privação de liberdade;

[1] Segundo os autores citados "[...] o senso comum contém inumeráveis interpretações pré-científicas e quase-científicas sobre a realidade cotidiana que admite como certas[...]".

- ✓ prevalência da máxima de *que ninguém deverá ser privado de liberdade se a lei admitir liberdade provisória* (art. 5.º, inciso LXVI, da CF);
- ✓ *gratuidade judiciária* (art. 141, parágrafo 2.º, do ECA);
- ✓ direito do adolescente de *ser ouvido pela autoridade competente* (art. 141, "caput", do ECA, e art. 5.º, XXXV, da CF);
- ✓ direito à *celeridade do processo*, ao qual deverá ser dada prioridade absoluta (art. 227, "caput", da CF, e arts. 4.º, "caput", art. 108, "caput", e art. 183, do ECA), etc.

Somam-se a essas garantias aquelas inerentes às execuções das medidas, dentre as quais destacam-se o *princípio da progressividade das medidas* (art. 120, § 2.º, in fine, c/c art. 121, I primeira parte, do ECA, e art. 227, § 3.º, da CF) e a aplicação dos direitos constitucionais de *ampla defesa e contraditório* (art. 5.º, LV, da CF). Além do mais, os procedimentos para apuração de ato infracional correm em segredo de justiça, visando assegurar a *inviolabilidade física e moral do adolescente* (arts. 17 e 143, I do ECA).

Mário Volpi (2002, p. 15) afirma que a nova conceituação rompe com a concepção de adolescente infrator como *categoria sociológica vaga implícita* existente no antigo Código de Menores, que encontrava amparo "[...]numa falsa e eufemística ideologia tutelar [...]" que se caracterizava pela chamada *doutrina da situação irregular*.

Roberto da Silva (2005) diz que o rompimento deu-se, no campo jurídico, (em relação não apenas ao adolescente infrator, mas a todas aquelas pessoas em desenvolvimento com idade compreendida entre 12 e 18 anos), com a substituição da *tradição menorista* que sempre prevaleceu no Brasil "[...]consubstanciada basicamente pela doutrina da situação irregular, que inspirou o Código de Menores de 1927 e a doutrina do direito do menor, que inspirou o Código de Menores de 1979[...]", pela *Doutrina da Proteção Integral* que

> [...] está amparada por quatro documentos que têm o caráter de tratados e convenções internacionais: Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Menores (Regras de Beijing), Diretrizes das Nações Unidas para a Prevenção da Delinqüência Juvenil e Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade.

Segundo o autor, nesses documentos internacionais de direitos humanos, a *ideologia da*

defesa social que norteava as inspirações doutrinárias anteriores referentes à criança e ao adolescente e, obviamente, mais especialmente em relação ao adolescente que colocava a sociedade pela sua conduta em alguma espécie de risco, deu lugar à concepção da criança e do adolescente como *sujeitos de direitos fundamentais* e *pessoa em desenvolvimento* e, portanto, carecedores da proteção integral devida pela família, pela sociedade e pelo Estado(Idem).

O ato infracional se aproximou do direito penal em razão dessas transformações históricas que se operaram no campo jurídico, na sua *definição* e no seu *garantismo*, mas se afastou dele na *solução* proposta.

Queremos dizer que a *conduta* do adolescente contrária à lei que passou a ser prevista segundo os elementos presentes na teoria do delito penal, a saber, o delito como um *fato típico, antijurídico, culpável e punível*, - elementos esses que exigem, por natureza, uma cuidadosa análise do aplicador da lei para verificar se os mesmos estão ou não presentes, com importantes conseqüências em termos de penalização ou não do agente nos moldes da legislação penal comum (especialmente o código penal) - anteriormente podia ser abordada apenas com base em "[...]avaliações e opiniões impressionistas inadequadas[...]" (VOLPI, 2002, p.16), que facilmente conduziam a erro por entregar o adolescente quase que inteiramente ao juízo discricionário do juiz e das autoridades administrativas responsáveis por executar as medidas aplicadas.

Fato típico refere-se à conduta humana positiva ou negativa (uma ação ou omissão) expressamente descrita pela lei penal como criminosa ou delituosa. Em razão do *princípio da reserva legal,* apenas os comportamentos considerados expressa e previamente delituosos poderão vir a ser tratados, pelo aplicador da lei, dessa forma.

Fato antijurídico é aquele que, além de descrito expressamente como criminoso pela lei, não encontra no ordenamento jurídico maior, em uma interpretação sistemática do sistema penal, qualquer razão justificadora que retire da conduta sua natureza criminosa. Como ensina Damásio de Jesus (1998, p.151),"[...]tendo em vista o complexo das atividades do homem em sociedade e o entrechoque de interesses, às vezes permite determinadas condutas que, em regra, são proibidas[...]" e, portanto, não recebem qualquer sanção penal. É o caso específico de alguém que mata no estrito cumprimento do dever legal, como um policial que age nos termos da lei, ou de alguém que mata em estado de legítima defesa. Apesar da conduta ser típica, (alguém foi morto

por outrem), ela não é antijurídica, pois é permitida pelo ordenamento jurídico.

Fato culpável refere-se não mais apenas às definições legais, mas introduz a idéia da vontade e da escolha humana pela prática da conduta reprovada juridicamente. É culpável o indivíduo que pratica um fato típico e antijurídico

> [...] porque a ele cumpria conformar a sua conduta com o mandamento do ordenamento jurídico, porque tinha a possibilidade de fazê-lo e não o fez, revelando no fato de não o ter feito uma vontade contrária àquela obrigação, *i.e.*, no comportamento se exprime uma contradição entre a vontade do sujeito e vontade da norma (Idem, p. 153).

É na culpabilidade que está ligado o *juízo de censurabilidade* que recai sobre a conduta do agente e refere-se à capacidade de compreensão do caráter ilícito do fato no momento de sua prática.

Finalmente, o *fato punível*. A doutrina jurídico-penal o reconhece não como um *requisito* do crime, como os demais, mas como sua *conseqüência jurídica*, pois refere-se ao direito do Estado de impor a pena ao autor da conduta definida como criminosa e ao dever deste de não criar qualquer impedimento à sua imposição. A punibilidade, portanto, não é mais do que a aplicabilidade da sanção.

É na *punibilidade* do fato ou do agente que praticou a conduta ilícita que o direito da criança e do adolescente, especificamente no que se refere ao adolescente em conflito com a lei, se afasta do direito penal em termos de solução proposta para o problema do delito. Isso porque, enquanto que o sistema penal propõe como solução para o problema do delito a aplicação de uma sanção penal pelo Estado – uma *pena* – ao agente da conduta reprovada juridicamente, o sistema de garantia de direitos referentes ao adolescente em conflito com a lei impõe *medidas* sócio-educativas para enfrentamento do problema do ato infracional.

Segundo a *teoria das penas*

> [...] pena é a sanção aflitiva imposta pelo Estado, mediante ação penal, ao autor de uma infração (penal), como retribuição de seu ato ilícito, consistente na diminuição de um bem jurídico, e cujo fim é evitar novos delitos. Apresenta a característica de retribuição, de ameaça de um mal contra o autor de uma infração penal. Tem finalidade preventiva, no sentido de evitar a prática de novas infrações (Ibidem p. 517).

Nos termos do ordenamento jurídico brasileiro, está apto para receber uma pena aquele

indivíduo imputável e culpável, ou seja, plenamente capaz de entender o caráter ilícito do fato no momento em que o praticou. Por definição legal, apenas aqueles que possuem 18 anos de idade completos no momento em que praticaram o fato criminoso são puníveis ou, como manda a melhor técnica, *imputáveis,* com base no pressuposto jurídico de que, em razão da idade, reúnem o conjunto de condições pessoais que lhes dão capacidade para lhes ser juridicamente imputada a prática de um fato punível e a receber do Estado uma pena.

A doutrina penal conceitua *inimputável* como "[...] o agente que, por doença mental ou desenvolvimento mental incompleto ou retardado, não possui, ao tempo da prática do fato, capacidade de entender o caráter ilícito do fato e de determinar-se de acordo com este entendimento". *Imputável*, por sua vez, "[...] é o sujeito mentalmente são e desenvolvido, capaz de entender o caráter ilícito do fato e de determinar-se de acordo com esse entendimento" (op.cit., p. 465).

O direito não reconhece o adolescente, e muito menos a criança, como um sujeito *culpável*, *imputável,* nos termos da legislação penal comum, aos quais o Estado possa impor o mesmo tratamento imposto aos adultos que transgridem a lei penal, mas reconhece-o como sujeito *responsável penalmente* nos termos da legislação especial - o ECA - uma vez que à conduta delituosa do adolescente o Estado está autorizado a impor-lhe coercitivamente uma sanção, e também como sujeito *culpável a partir dos 12 anos completos.*

Entretanto, essa culpabilidade não possui a mesma conotação predominantemente retributiva verificada no caso dos criminosos adultos. Ao invés de aplicar-se a ele uma pena de caráter predominantemente (ainda que não exclusivamente) retributivo, o sistema especial de responsabilização penal do adolescente autor de ato infracional impõe-lhe uma medida sócio-educativa que, como a própria denominação deixa revelar, encontra sua ênfase da pedagogia social e não na retribuição penal.

A natureza jurídica do ato infracional é uma questão extremamente debatida entre os estudiosos do tema.

Alguns autores, como Emílio Garcia Marques (2007) e Edson Seda (1993), reconhecem como absolutamente fundamental que se identifique com absoluta clareza o caráter penalizador das medidas sócio-educativas, chegando a afirmar que com o ECA entrou em vigor um verdadeiro *sistema penal juvenil*, no qual adquire especial relevância o garantismo jurídico já

mencionado.

Essa abordagem, que parece a dominante entre os teóricos, serviria de antídoto ao recorrente problema histórico e ainda extremamente presente na sociedade brasileira e no Estado, qual seja: tratar a criança e o adolescente como objetos de medidas tutelares que, sob o manto do cuidado amoroso e paternal, o juiz ou a autoridade administrativa de espírito menorista e anacrônico, acabam por legitimar suas próprias subjetividades e arbitrariedades em razão da discricionaridade que entendem deter por uma interpretação legal que fazem, e que os autoriza:

> Assim, as crianças não somente são penalmente inimputáveis como também além disso resultam penalmente irresponsáveis. No caso do cometimento por uma criança de atos que infrinjam as leis penais, somente poderão corresponder – eventualmente - medidas de proteção. Ao contrário, os adolescentes, também penalmente imputáveis são, no entanto, penalmente responsáveis. Quer dizer, respondem penalmente nos exatos termos de leis específicas como o ECA – por aquelas condutas passíveis de serem caracterizadas como crimes ou delitos. Na história real do tratamento de fato e de direito do "menor infrator" (e não na história corporativa eufemística), a responsabilidade penal dos adolescentes por atos típicos antijurídicos e culpáveis, constitui um avanço e uma conquista extraordinária sobre a "bondosa" responsabilidade por atos "anti-sociais", construção típica das múltiplas variáveis da etapa tutelar. Não é preciso ser muito perspicaz para entender que a categoria de "atos anti-sociais" não constitui outra coisa que um eufemismo para legitimar o casuísmo subjetivo dos diferentes segmentos (judiciais ou administrativos) responsáveis da questão "minorista". Neste contexto a impugnação da responsabilidade penal, constitui uma hipócrita ou ingênua reação, em primeiro lugar corporativista, na

> definição dos adolescentes como sujeitos reais de direitos e responsabilidades (MARQUES,2007).

Outros, entretanto, como Elcio Resmini Meneses (2007), entendem que o garantismo jurídico, não obstante sua necessidade e avanço social, sintonizado que está com a doutrina da proteção integral que reconhece o adolescente e a criança como sujeito de direitos que lhe fornece segurança em face do arbítrio do agente do Estado, está longe de ser suficiente para a abordagem que lhes parece central, em termos de direito do adolescente em conflito com a lei:

> Na matéria infracional, tem-se que o garantismo jurídico, necessário à segurança das relações do Estado com o jovem em conflito com a lei, pois afasta em definitivo a discricionaridade e subjetividade do "Juiz do bem-estar social", não se mostra suficiente à compreensão da existência de uma sanção educativa. Aliás, seria possível algo punitivo ser educativo?[...].

Os defensores dessa corrente estão mais propensos a enxergarem na legislação especial que responsabiliza os adolescentes autores de ato infracional, inclusive as convenções e tratados internacionais, apenas a existência de uma espécie de responsabilidade social, mas não uma responsabilidade penal. Para estes, o direito da criança e do adolescente, inclusive no capítulo referente ao problema do ato infracional, afeiçoa-se mais ao campo do direito civil e não do direito criminal.

Emílio Garcia Marques (Idem) faz uma distinção importante que talvez sirva para elucidar a questão. Para ele, existiriam duas *crises* distintas referentes ao Estatuto da Criança e do Adolescente: uma de *interpretação* e outra de *implementação*. Enquanto que a segunda refere-se ao *deficit* de financiamento de políticas sociais básicas capazes de assegurar efetivamente os direitos previstos na legislação nacional e internacional referente ao tema, a primeira indica um problema de natureza político-cultural.

Tal dualidade de enfoque permitiria que, na busca pela solução das crises indicadas, se prestigiasse a interpretação legal de que o ECA instituiu efetivamente a responsabilidade penal, acompanhada pelos diversos instrumentos de garantismo jurídico, o que consistiria em uma interpretação legal extremamente significativa em termos de avanço político-cultural, dada a

história prevalecente não só no Brasil como na América Latina.

Ao mesmo tempo, valorizaria o enfoque central no caráter pedagógico e socializante das medidas sócio-educativas, as quais encontram seu efeito real por meio da implementação eficaz das políticas e dos programas previstos no ECA, ao invés de tentar fazer dos instrumentos de responsabilização penal do adolescente autor de ato infracional instrumentos de vingança e retributividade social, atribuindo-lhes uma condição de panacéia para todos os males, especialmente para o mal da omissão social.

De qualquer forma, extremamente feliz a expressão de João Batista Costa Saraiva (2007) que, com clareza cristalina, percebe o problema central com o qual devemos nos confrontar:

> Enquanto se despende energia vital discutindo redução da idade de responsabilidade criminal, permanecemos a ignorar a questão fundamental, qual seja, basta se dar meios de execução às medidas que o ECA propõe que se alcançará os resultados que toda a sociedade afirma desejar. O fato é que falamos muito em igualdade de direitos e de obrigações, mas no momento de cobrarmos, especialmente dos excluídos suas obrigações, que são iguais a que exigimos dos incluídos, nos esquecemos de que àqueles não se assegura os mesmos direitos do que a estes. Nossa "pátria mãe gentil" tem sido madrasta para a grande maioria de seus filhos: cobra de todos, mas oferece condições a poucos... acabará sendo destituída do pátrio poder por abandono.

1.1 - VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE NO MUNDO ATUAL

O problema do ato infracional - que se dá não apenas entre os mais pobres, mas também entre os provenientes de classes mais privilegiadas da população - não pode ser reduzido a uma fórmula jurídica pura que o concebe apenas em termos de *vontade* de praticar o ato contrário ao direito e à lei, e que exclui inteiramente os fatores sociológicos e psicológicos ligados ao

problema.

Na verdade, nesse caso como em todos os processos sociais de natureza complexa, as ciências jurídicas pouco têm a dizer acerca das causas dos problemas que obrigam a sua intervenção e, quando muito, fabrica explicações artificiosamente – papel precípuo da doutrina jurídica – como forma de legitimar os modos de sua intervenção.[2]

A nossa percepção da causa fundamental da criminalidade e da violência infanto-juvenil num mundo globalizado, reside, principalmente, na convicção de que ela encontra-se na impossibilidade *sentida* por algumas crianças e adolescentes em algum momento de suas trajetórias de vida, de que a sociedade, (vista esta como o todo no qual se insere a sociedade política, a família e a sociedade em sentido específico, ou seja, o *não-estado*), não está disposta a proporcionar-lhe as capacidades e oportunidades necessárias para que eles possam obter, segundo aquilo que eles têm razão para desejar, os bens materiais e imateriais necessários para a vida.

Significa que passa a dominar a consciência e o inconsciente de muitos adolescentes e jovens que *optam* pelo caminho do conflito e o desrespeito às leis, de que seus sonhos, e mesmo suas vidas, são inviáveis caso resolvam pelo caminho da licitude e da obediência às leis.

Esta percepção encontra suas raízes especialmente nas condições sócio-econômicas reinantes no país a que se encontram submetidas parcelas significativas da população e na impossibilidade de apropriação e exibição de bens de consumo que carregam o poder de atribuir *status* e minimizar o impacto dos estigmas a que estão sujeitos determinados grupos sociais ou raciais.

Como muito se tem estudado a respeito, a sociedade moderna é caracterizada pelo consumismo e pelo desejo de apropriação de determinados bens de consumo que carregam consigo o poder mágico simbólico de atribuir ao seu possuidor um *status* social que o distingue dentre os demais e lhe assegura a aceitação social.

Nesse sentido, é necessário olhar o fenômeno sob perspectivas psicológicas, sociológicas e econômicas.

Ives de La Taille (*in* SPÓSITO;ABRAMO; FREITAS, 2000, p.123) avalia o impacto em termos psicológicos desta realidade sobre a vida dos adolescentes e jovens :

> [...]A questão não é apenas de inveja da posse material, mas também, e essencialmente, de *status*. A impressão que tenho é de que, antigamente, ter um trabalho, um emprego, era mais valorizado, ou seja, ter trabalho, era uma forma

[2] No estudo que empreendemos neste trabalho acerca da legitimidade do poder estatal nos deteremos com alguma atenção sobre o tema.

> honrosa de estar no mundo. Hoje em dia, o fato não parece se verificar tanto: valoriza-se o consumo. È preciso ser consumidor para ter visibilidade social e para julgar-se como 'sendo alguém'. Daí o desespero de quem sabe que, com a escolarização disponível, dificilmente poderá ter, pelo trabalho, acesso aos símbolos de *status.* Ter um emprego não compensa a vergonha de não ser consumidor daquilo que se vê na televisão e que confere "distinção" às pessoas.

A *vergonha de não ser consumidor* é uma condição psicológica estritamente moderna, decorrente da sociedade capitalista e está intimamente ligada à opção do adolescente pela prática do ato infracional, notadamente aqueles atos caracterizados contra o patrimônio que lhe permitam ostentar os bens materiais ou imateriais os quais lhe confiram o tão desejado social que o qualifique como um ser reconhecível e reconhecido.

> Segundo ainda La Taille (Idem, p. 118-122), a partir dos estudos sobre a moralidade humana desenvolvidos por Piaget e Kohlberg, apresentou-se uma nova perspectiva teórica que demonstra que a ação humana encontra-se condicionada pela construção da identidade de cada pessoa, constituindo-se como elemento central dessa construção a presença ou ausência de valores morais. O autor sistematiza o seu pensamento da seguinte forma:

1. A identidade de cada pessoa equivale a um conjunto de representações de si, logo de imagens que a pessoa tem de si mesma.

2. Tais representações são sempre valorativas, ou seja, nunca são neutras ou *frias*.

3. A tendência normal, e forte, de todas as pessoas, é procurar representações de si de valor positivo; existe, portanto, uma motivação básica de *expansão do Eu*, como afirmava Alfred Adler.

4. A afirmação do autovalor pode estar baseada em êxitos objetivos e aprovações sinceras de outrem, mas também pode ser fantasiosa, sobretudo auto-referenciada.

5. No conjunto de representações de si, os valores morais podem estar presentes (por exemplo, 'eu sou honesto'), mas podem também estar ausentes; e, quando presentes, podem ser centrais ou periféricos, no sentido de ocuparem um lugar mais ou menos importante no conceito que a pessoa tem de si.

6. Se o valores morais estiverem ausentes, o agir moral (no sentido da ação por dever) não existe; se estiverem na periferia, esse agir acontece, mas apenas se motivações mais fortes estiverem ausentes; se estiverem no centro, o juízo e o agir morais não somente são freqüentes

como servem de parâmetro para outras ações.

7. Podemos chamar de auto-estima, ou auto-conceito positivo, a todo e qualquer conceito de auto-respeito para o conjunto de representações de si que tem relação com valores morais; assim, se é verdade que todas as pessoas procuram auto-estima, não é verdade que todas estejam em busca de auto-respeito, assim definido.

A teoria estabelece uma distinção entre *auto-estima* e *auto-respeito*, de forma a que possamos entender auto-estima como um conceito positivo que o indivíduo possua de si mesmo, ou seja, o indivíduo aprecia o que ele é independentemente do conteúdo moral ou valorativo dessa auto-apreciação. Auto-respeito, por sua vez, estaria indelevelmente ligado à ação com conteúdo moral que confere a quem a pratica um sentimento de coerência e integridade de ser.

Essas premissas que estabelecem a possibilidade de existirem ou inexistirem valores morais na ação individual, nos remetem à necessidade de "[...] aferir a importância ou o lugar que a moralidade ocupa no conjunto de representações de si de um indivíduo".

E continua:

> O primeiro ponto é mais problemático do ponto de vista do diagnóstico. Porém, existem, algumas pistas. Por exemplo, Colby e Damon ao entrevistarem pessoas de vida moral exemplar (notadamente na sua luta por direitos humanos e ajuda a necessitados), verificaram que, para tais pessoas, ser elas mesmas e pensar e agir como o fazem são uma única coisa. Ditos de outra forma complementar, se não tivessem agido segundo os princípios que consideram éticos, teriam se sentido serem inferiores, teriam decaído perante seus próprios olhos – em nossos termos, perderiam o auto-respeito.
>
> Vamos ver agora um exemplo oposto, retirado da literatura. Trata-se da personagem Cabeleira, do romance Cidade de Deus de Paulo Lins. Ele é um bandido violento que rouba e até mata, se preciso for. E Lins coloca na boca de sua personagem a seguinte frase: "Eu não quero ser otário de marmita". Podemos interpretar tal expressão como a associação entre ser operário (referência à marmita) e ser "otário", portanto um valor negativo. Assim, fosse ele operário, honesto e trabalhador, sentir-se-ia inferior, não associaria valor positivo às representações de si, coisa que consegue fazer ao agir no mundo do crime.
>
> Esse exemplo, embora literário (lembremos, no entanto, que Lins baseou seu romance em pesquisas), é bem representativo do que pode levar alguém a agir contra a lei, e com violência: não é tanto uma falta de auto-estima (explicação muito empregada e que associa ações imorais a formas de frustração) mas sim a associação entre a auto-estima e certos valores. Se, para os entrevistados de Damon, agir contra valores morais clássicos traz vergonha, para Cabeleira e muitos outros, pelo contrário, provoca orgulho.

A posição da moralidade no conjunto de representações que um indivíduo faz de si mesmo, portanto, pode estar desassociada dos valores clássicos de moralidade aceitos pela sociedade e

que se caracterizam como " não matar", " não roubar", " não lesar", ou pode estar condicionada a outros valores como, por exemplo, os valores que norteiam as ações dos presidiários dentro do sistema prisional que possuem seus próprios códigos e leis paralelos aos comumente aceitos socialmente e traduzidos no sistema legal.

O sentimento básico que norteia as ações e que ocupa um lugar central nas representações que o indivíduo faz de si mesmo é o já citado sentimento de *vergonha.* Segundo a teoria, tal sentimento surge ante um auto-julgamento inferior ao ideal almejado e, novamente, pode estar totalmente desvestido de qualquer conteúdo moral tradicional:

> No quadro explicativo que procura compreender o agir moral (ou as condutas amorais ou imorais) com base nos valores associados às representações de si, o sentimento de vergonha ocupa um lugar central. Tal sentimento, universal e forte, surge quando a pessoa se julga inferior a um ideal que possui. Insisto no fato de que a vergonha pressupõe um autojuízo negativo. Não basta para sentirmos vergonha, que outros nos julguem negativamente, precisamos assumir tal juízo (e podemos sentir vergonha sozinhos – a exposição real não é sempre necessária).
>
> Ademais, a vergonha é um sentimento que se relaciona com o "ser": são as próprias representações de si que estão em jogo quando se sente vergonha. Finalmente, notemos que a vergonha não se refere apenas ao campo moral; ela abrange todas as virtuais qualidades do ser (sentir vergonha se ser feio, de ter fracassado, de ser visto nu, etc.). Ora, esta última característica é importante para o nosso tema: alguém que não coloque os valores morais entre aqueles que compõem sua identidade não sentirá vergonha de atos porventura contrários à ética. O contrário pode até acontecer; por exemplo, alguém sentirá vergonha se, perante os próprios olhos e os olhos alheios, não conseguir representar o papel

do “esperto” que leva vantagem em tudo.

Falta ainda que consideremos a origem de tais representações que o indivíduo faz de si mesmo. Como se forja a identidade do indivíduo – com maior, menor ou inexistente conteúdo moral? Segundo La Taille, apesar da complexidade do tema, a causa fundamental é a cultura em que está inserido o indivíduo, e indaga sobre os seus possíveis impactos sobre a construção da identidade infanto-juvenil e a violência que tem sido praticada:

> O terceiro ponto: qual é a origem da adoção de tais representações de si? O problema é complexo, mas pode-se afirmar que os olhares alheios cumprem importante papel, fato que nos remete à cultura. Que valores são, hoje, colocados em primeiro plano? Que valores se empregam para julgar as pessoas, notadamente quando crianças? Ou seja, em razão de sua aceitação social, que valores têm, hoje, maior probabilidade de ser adotados para compor uma identidade e cuja ausência causa mais vergonha? Serão os valores morais? Ou outros? Se forem outros, explica-se, pelo menos em parte, o fato de a moral ter pouca força coercitiva e, em certos casos, nenhuma.
>
> Ora, voltando ao tema da violência, podemos nos perguntar se, nos dias atuais, na educação, na mídia, nas empresas, etc., ela não está sendo, direta ou indiretamente, valorizada. Assim, pessoas seriam, em diversos graus, violentas, não por falta de um freio moral específico ou em virtude contingências contextuais, mas sim porque associam o ser violento à representações de si que mais valorizam, porque a realização de certas imagens (como o bem sucedido economicamente, o do consumidor) justifica o emprego de meios agressivos.
> O sentimento de vergonha talvez tenha abandonado o campo da ética, da honra, da dignidade, para habitar o campo do sucesso, da glória. Nunca se falou tanto em auto-estima, mas pouco se pensa em auto-respeito.

Os fatores de natureza psíquicos apresentados que determinam a identidade do indivíduo e a ação do adolescente e do jovem na direção da criminalidade e da violência encontram sua raiz na história e nas condições socioeconômicas prevalecentes, as quais contribuem

significativamente para a espécie de socialização do indivíduo, o que nos remete a uma abordagem sociológica do tema.

Sérgio Adorno (2002), explica as causas da violência urbana sob esse enfoque. Em *Exclusão socioeconômica e violência urbana*, demonstra as condições sociais e políticas sobre as quais se edificou a sociedade brasileira historicamente, a princípio caracterizada pelo *clientelismo* e pelas relações hierárquicas estamentais que foram se modificando com a penetração da moderna sociedade de classes que aprofundou as desigualdades regionais e a concentração da riqueza sob o controle dos cafeicultores, dos proprietários rurais e da nova classe de empresários industriais.

A implementação de complexo parque industrial no Estado de São Paulo na segunda metade do século passado contribuiu para a formação das massas e intensificou ainda mais o processo de exclusão social e concentração econômica que estava em curso. O autor aponta diversos avanços no campo político, econômico e social, mas reconhece que os padrões de concentração de riqueza e de desigualdade social e de direitos permaneceram inalterados:

> Nas duas últimas décadas, novas tendências de crescimento econômico e desenvolvimento social mudaram profundamente o perfil e a dinâmica desta sociedade. [...] Não obstante os padrões de concentração de riqueza e de desigualdade social permaneceram os mesmos de quatro décadas. A desigualdade de direitos e de acesso à justiça agravou-se na proporção mesma em que a sociedade se tornou mais densa e complexa. Os conflitos sociais tornaram-se mais acentuados. Nesse contexto, a sociedade brasileira vem conhecendo crescimento das taxas de violência nas suas mais distintas modalidades: crime comum, violência fatal conectada com o crime organizado, graves violações de direitos humanos, explosão de conflitos nas relações pessoais e intersubjetivas. Em especial, a emergência do narcotráfico, promovendo a desorganização das formas tradicionais de sociabilidade entre as classes populares urbanas, estimulando o medo das classes médias e altas e enfraquecendo a capacidade do poder público em aplicar a lei e ordem, tem grande parte de sua responsabilidade na construção do cenário de insegurança coletiva (ADORNO, 2002, 86-88).

Neste cenário de violência urbana em expansão o autor identifica quatro tendências:

a) o crescimento da delinqüência urbana, em especial dos crimes contra o patrimônio (roubo, extorsão mediante seqüestro) e de homicídios dolosos;

b) emergência de criminalidade organizada, em particular em torno do tráfico internacional de drogas, que modifica os modelos e perfis convencionais da delinqüência urbana

e propõe problemas novos para o direito penal e para o funcionamento da justiça criminal;

c) graves violações de direitos humanos que comprometem a consolidação da ordem política democrática;

d) a explosão de conflitos nas relações intersubjetivas, mais propriamente de conflitos de vizinhança que tendem a convergir para desfechos fatais.

Afirmando que não existem dados nacionais sobre a delinqüência, crime e violência urbana excetuando os dados relativos aos homicídios ocasionados por causas externas levantados e armazenados pelo Ministério da Saúde, compara o crescimento das taxas de homicídio no Brasil em relação a outros países. Enquanto no Brasil, no ano de 1995, a taxa de homicídios, que vinha em franco crescimento, alcançou 23,83/100000 habitantes, nos Estados Unidos acusou 8,22; na Grã-Bretanha, 2,43; na Itália, 4,9; na Bélgica, 4,11; em Portugal, 3,99; na França, 4,11. Camargo & outros (1995) observam que, no Brasil, ao longo da década de 1980, enquanto o número total de óbitos cresceu 20% os óbitos motivados por causas violentas cresceram 60%.(p.90).

Mas convém lembrar que quando se considera apenas as capitais dos Estados, essas taxas se elevam. No Município de São Paulo, a taxa é de 56,69%/100000 habitantes e em todos os homicídios registrados no Brasil no ano de 1998, em torno de 21% concentraram-se no Rio de Janeiro e em São Paulo, sendo que as suas respectivas regiões metropolitanas seguem padrões idênticos.

Apresentando os adolescentes e os jovens adultos masculinos como o alvo preferencial das mortes, o autor faz uma constatação alarmante:

> Em todo o país o alvo preferencial dessas mortes compreende adolescentes e jovens adultos masculinos, em especial procedentes das chamadas classes populares urbanas, tendência que vem sendo observada em inúmeros estudos sobre mortalidade por causas violentas (Mello Jorge, 1981, 1982 e 1986; Soares e outros 1996; Yazabi & Ortiz Flores, 1988; Zaluar, 1994; Assis, 1997; Saad e outros 1998). No município de São Paulo, no período de 35 anos (1960-1995), o coeficiente de homicídios para adolescentes, do sexo masculino, na faixa de 15 a 19 anos, passou de 9,6 para 186,7/100000 habitantes, vale dizer um crescimento da ordem de 1800% (Mello Jorge, 1998) (Idem., p.92) .

Os dados indicam a participação dos jovens na condição de vítimas e também como agentes. Os dados obtidos em estudo realizado para o Município de São Paulo entre os anos de

1989-1991 e 1993-1996 observando o comportamento infracional de adolescentes verificaram que aumentou a proporção de adolescentes representados na criminalidade violenta e que estes "[...] revelam-se mais comprometidos com a prática de atos infracionais em bandos ou quadrilhas [...]" (Ibidem, p.94). Não obstante, o estudo também indica que é baixa a proporção de jovens que cometem homicídios.

As mortes registradas, porém, também são resultantes de outras causas como disputas do narcotráfico, graves violações de direitos humanos como mortes praticadas por agentes policiais, justiceiros e grupos de extermínio, linchamentos e conflitos nas relações intersubjetivas.

Buscando compreender as causas desse problema, desde a última década se vêm estimulando pesquisas e, segundo o autor, se pode agrupar os esforços de explicação em pelo menos três direções.

A primeira são as *mudanças na sociedade e nos padrões convencionais de delinqüência e violência* decorrentes das

> [...] novas formas de acumulação de capital e de concentração industrial e tecnológica; das mutações substantivas nos processo de produção, nos processos de trabalho, nas formas de recrutamento, alocação, distribuição e utilização da força de trabalho com repercussões consideráveis nos padrões tradicionais de associação e representação sindicais; trasbordamento das fronteiras do Estado-nação, promovendo acentuada mutação nas relações dos indivíduos entre si, dos indivíduos com o Estado e ente diferentes Estados, o que repercute na natureza dos conflitos sociais e políticos e nas modalidades de sua resolução (op.cit.,p.102).

Essas alterações no sistema econômico e produtivo repercutem no campo da criminalidade no sentido em que os agentes necessitam se organizar segundo moldes empresariais e com bases transnacionais nas quais o tráfico internacional de drogas se apresenta como uma das modalidades mais significativas destas novas formas de expressão do associativismo criminoso.

Segundo o autor, outra forma de explicar o incremento da criminalidade e da violência urbana está na *crise do sistema de justiça criminal* que se verifica na incapacidade do referido sistema de fazer frente à criminalidade em suas novas formas.

Recentíssimos acontecimentos orquestrados pela organização criminosa autodenominada Primeiro Comando da Capital (PCC), demonstram de modo empírico e dramático esse fato

social. Segundo o autor

> [...] o profundo hiato entre o crescimento da violência e o desempenho do sistema de justiça criminal agravou-se em virtude dos novos problemas de reforma e controle institucional propostos pela transição política e pela consolidação do regime democrático. E o agravamento se dá a despeito das iniciativas de reforma da legislação penal promovidas pelo governo federal e de reaparelhamento do sistema de justiça criminal executadas pelos novos governos estaduais civis que se seguiram à queda do regime autoritário. Neste domínio, convém mesmo sublinhar que algumas avaliações sugerem a queda dos investimentos em segurança pública e justiça durante toda a década de 1980. Além do mais, pressionados a rapidamente promoverem a desmontagem dos aparelhos repressivos que tiveram vigência durante o regime anterior e ao mesmo tempo exercerem pertinaz controle sobre os abusos de poder cometidos por agentes públicos (policiais militares nas ruas, nas habitações populares e nas instituições de reparação social; policiais civis nas delegacias e distritos policiais; guardas de prisão nas instituições carcerárias), os novos governos estaduais demoraram a responder com eficiência aos novos problemas decorrentes do crescimento e da mudança do perfil da criminalidade urbana violenta (op.cit., p.103,104).

A *impunidade penal* seria, na visão do autor, o resultado mais visível da crise do sistema de justiça criminal, apresentando diversos estudos comparativos com outros países em termos de taxas de impunidade, apontando ainda que, no Brasil, no campo da violação aos direitos humanos é onde se verifica as maiores taxas de impunidade. O efeito mais grave facilmente verificável é a descrença dos cidadãos nas instituições promotoras de justiça, de modo que, segundo estudos,

parcela significativa da população não confia na Justiça e, no entendimento da maioria da população, a lei é aplicada de forma desigual, sem isonomia, privilegiando alguns e penalizando demasiadamente outros, com base na condição econômica, social ou racial do infrator.

O impacto no inconsciente coletivo da violência e da impunidade penal associa-se a um sentimento negativo à mensagem dos direitos humanos o que levou à conclusão, já nos idos de 1989-1991

> [...] de que estava em curso, na sociedade brasileira, um processo de exclusão moral, pelo qual delinqüentes e infratores das leis penais eram percebidos como pessoas não apenas destituídas do direito a ter direitos, mas, mais que isso, também destituídas de humanidade, razão por que poderiam até ser eliminadas sem julgamento (op.cit., p.107).

Hoje, é inegável estar muito mais presente esse sentimento coletivo da sociedade brasileira em relação àqueles que se encontram no sistema prisional, nas unidades de internação da FEBEM e de seus egressos.

A terceira causa para o incremento do fenômeno da violência urbana e da criminalidade está, segundo Adorno, na violência, *desigualdade social e segregação urbana.* Nesse sentido, o autor nos fornece uma análise muito interessante no sentido de se desvincular a criminalidade e violência diretamente da pobreza econômica mostrando que os estudos evoluíram de modo a associar estas muito mais à desigualdade social do que àquela.

Em meados de 1970, iniciaram-se as primeiras inquietações e investigações sobre as causas da criminalidade e da brutalidade e acreditava-se então que suas causas eram estruturais, ou seja, o culpado seria o sistema econômico capitalista e as suas estruturas de dominação, exploração e exclusão, que se manifesta por meio de luta de classes. Segundo essa concepção, quanto maior a pobreza maior também a criminalidade e a violência. Somente a transformação radical desta espécie de sociedade capitalista poderia, portanto, deter o processo de criminalidade e violência que já apresentava sinais alarmantes.

As visões reacionárias da sociedade brasileira comprometida com a manutenção das estruturas sociais vigentes argumentavam pela falência das políticas retributivas fundadas na repressão dos crimes e na aplicação rigorosa das leis penais do que na falência das políticas distributivas. O embate dessas duas posições obrigou uma síntese do pensamento, de modo a se perceber que

> [...] o problema não residia na pobreza mas na criminalização dos pobres, vale dizer, no foco privilegiado conferido pelas agências de controle social contra a

> delinqüência cometida por cidadãos pobres. Polícia e justiça pareciam revelar maior rigor punitivo contra negros, pobres, migrantes (op.cit., p.109).

A tese que sustentava relações de causalidade entre pobreza, delinqüência e violência está hoje bastante contestada em inúmeros estudos, notadamente quando se verifica que os municípios com menor incidência de crimes são justamente os mais pobres: " [...] ao contrário, a riqueza e a circulação de dinheiro estão mais associadas à maior incidência e prevalência de crimes, em especial os violentos" (op.cit., p.110).

Ressaltando que o tema não está pacificado entre aqueles que se dedicam a investigar as causas da criminalidade e violência urbana, o autor refere-se a estudo recente de Paes de Barros e outros, sugerindo que a causa fundamental da criminalidade não estaria na pobreza econômica, mas na "[...] estrutura da desigualdade brasileira – uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social" (op.cit.,p.111).

Essa desigualdade de renda e de oportunidades tem sua expressão jurídica, segundo Adorno, (*in* SPÓSITO; ABRAMO; FREITAS, 2000, p.132), na desigualdade de direitos:

> A violência está mais relacionada com a desigualdade social e sua expressão jurídica, que é a desigualdade de direitos; acredito que a desigualdade de direitos afeta mais diretamente a questão da violência. Acho desejável que lutemos pela diminuição das desigualdades sócio-econômicas; todos querem uma sociedade mais justa, todos queremos viver numa sociedade em que o mínimo seja garantido para todos, mas será que isso realmente reduzirá a violência? Nem sempre uma coisa está necessariamente conectada à outra, o que não significa que devemos abdicar de nossa luta como cidadãos pela melhoria da qualidade de vida, pela melhoria das condições de vida.

Segundo os estudos que indica o autor, não obstante a impossibilidade de estabelecer-se uma correlação direta entre pobreza e crime, evidencia-se uma *predisposição* das localidades periféricas das grandes cidades para a explosão da violência fatal, de forma a relacionar as condições de vida precárias dessas localidades e a criminalidade.

Parte dessa violência se explicaria em razão do *hiato entre direitos civis, sociais e econômicos*, ou seja, que o processo de transição política e democrática não teve repercussões no campo da democracia social e de justiça social, aprofundando-se as desigualdades sociais no país em razão do índice de concentração de renda que o Brasil ostenta como o primeiro colocado entre os países com mais de dez milhões de habitantes no mundo, situação que, segundo o autor que

menciona os estudos de Paes de Barros já mencionados, "[...] a despeito de avanços no campo da escolaridade e escolarização verificados ao longo dos anos noventa, a concentração da renda e da riqueza mantiveram-se nos mesmos padrões de cerca de três ou quatro décadas atrás [...]", inclusive com as disparidades regionais existentes no país.

Se a concentração de renda permanece a mesma, como explicar a influência da desigualdade social sobre a violência?

> Trata-se evidentemente de matéria controvertida. Seja o que for a desigualdade social não é experimentada e socialmente vivida como há duas ou três décadas. Ampliaram-se os padrões de consumo e de acesso a bens duráveis, mesmo entre os segmentos mais pauperizados. Não é raro que estudantes de ciências sociais, ao visitarem habitações populares, surpreendam-se com os equipamentos eletrônicos domésticos, inclusive computadores. Decerto melhorou o acesso dos segmentos mais pobres ao conforto proporcionado pelo progresso tecnológico. No entanto permanecem acentuadas restrições de direitos e de acesso às instituições promotoras do bem-estar e da cidadania. Por exemplo, aumentou consideravelmente, no início deste século, a proporção de trabalhadores que jamais tiveram contrato de trabalho formal assinado. A maior parte deles não recebe bonificação de natal(o chamado 13.º salário), algo, em torno de 53%; é elevada também a proporção daqueles que não percebem férias remuneradas (54%),. Entre 1996 e o ano passado, o percentual de brasileiros com 16 anos ou mais que se declararam sem ocupação e em busca de emprego saltou de 4% para 115 (Folha de São Paulo, 24/03/02). Se alguns direitos foram conquistados, outros foram perdidos e outros ainda não alcançaram a maioria dos trabalhadores, como a cidadania eletrônica e informativa (ADORNO, 2002, p.121).

Nesse mesmo sentido, estudos revelam a maior incidência de mortes violentas nos bairros que compõe a periferia urbana onde são precárias as condições sociais de existência coletiva e onde a qualidade de vida é acentuadamente degradada, com *deficits* em infra-estrutura, com elevada taxa de mortalidade infantil e ocupação irregular do solo e

> [...] onde é flagrante a ausência de instituições públicas encarregadas de promover o bem-estar - sobretudo acesso a lazer para crianças e adolescentes – como também de instituições encarregadas de aplicar a lei e a ordem (Idem, p.122).

Tais estudos procuram estabelecer relações entre a distribuição espacial da violência e a distribuição espacial das condições de vida e de infra-estrutura urbana. Referindo-se ao município de São Paulo

> [...] o estudo revela que uma série de indicadores de má distribuição de recursos e equipamentos urbanos encontra-se concentrado fora da chamada zona

> expandida do centro – uma área onde as condições e infra-estrutura urbana são mais favoráveis. È, por conseguinte, nos chamados bairros que compõe a periferia do Município de São Paulo, que ambas as formas de distribuição espacial – maior concentração de violência e maior concentração de desigualdade – são visíveis. Nesta área é maior a concentração populacional, o crescimento demográfico, a proporção de crianças e adolescentes, o congestionamento domiciliar (isto é a proporção de pessoas vivendo por cômodo da habitação). Também é a região de menor oferta de empregos, de menor oferta de leitos especializados e de menor oferta de espaços e agências de promoção de lazer. É também nelas que se concentram as maiores taxas de homicídio (Ibidem, p. 124).

E uma vez posta a questão da desigualdade social dessa forma, o autor conclui afirmando acreditar que as mazelas apresentadas não dizem respeito, pelo menos exclusivamente, ao modelo econômico implementado, mas a um problema básico de justiça social:

> De fato, tudo indica que os problemas postos pela pobreza, pela desigualdade social e pela exclusão social, entre os quais a sistemática e cotidiana violação dos direitos fundamentais da pessoa humana, não resultam, ao menos exclusivamente, de um modelo de desenvolvimento econômico-social incompleto. A pobreza e suas conseqüências, diretas e indiretas, não constituem resíduos patológicos de um processo inexorável de crescimento econômico cujo ciclo de evolução e desenvolvimento, uma vez concluído, conduziria inevitavelmente a superá-los e a decretar sua definitiva extinção em nossa sociedade. Ao contrário, tudo converge para sugerir que, antes de um problema de natureza econômica relacionada quer a perturbações momentâneas do mercado e do processo de produção industrial, quer a estágios incompletos de desenvolvimento, a pobreza e as desigualdades sociais que lhe subjazem são da ordem da justiça social. Sua superação requer o reconhecimento de direitos, vale dizer, de medidas de eqüidade que traduzam diferenças em cidadania universal e que assegurem o reconhecimento de um espaço – o espaço público – como *locus* privilegiado de realização do bem comum (op.cit.,p. 124-128).

Não obstante a centralidade do problema da justiça social como uma das causas fundamentais no processo em curso de violência urbana, parece-nos impossível desvinculá-las, inclusive o próprio problema da justiça social, da análise do modelo econômico em curso e seu impacto no campo das condições sociais.

Várias são as vozes que denunciam o que é reconhecido por muitos como um discurso demagógico proveniente dos grandes interesses financeiros internacionais, que supostamente estariam preocupados com as condições dos países pobres e o seu desenvolvimento:

> Como mostrou bem Caufield (1998) sobre o Banco Mundial, a linguagem da 'ajuda ao desenvolvimento' é claro efeito de poder, porque esconde, a pretexto de ajudar, dura política neoliberal de marginalização crescente das populações pretensamente ajudadas. O poder é fenômeno manhoso, não pode ser ostensivo e

> por isso aprende a vender a dominação como ajuda (DEMO, 2002, p.33).
>
> Em relação às áreas sociais, as Instituições Financeiras Internacionais insistem no princípio da recuperação de custo e da gradual retirada do Estado dos serviços de saúde e educação básicos. O conceito de estabelecer metas nas áreas sociais está ligado à identificação dos chamados 'grupos vulneráveis'. As medidas de austeridade nas áreas sociais – exigindo uma mudança de programas regulares para programas com metas estabelecidas – têm sido responsáveis em grande parte pelo colapso de escolas, clínicas e hospitais, ao mesmo tempo em que dão uma aparência de legitimidade às instituições sediadas em Washington (CHOSSUDOVSKY, 1999, p.51).

Michel Chossudovsky concentra sua atenção na política macroeconômica que tem sido imposta sistemática e estrategicamente sobre os governos dos países em desenvolvimento, cuja adesão é *conditio sine qua non* para a obtenção de empréstimos que lhes permitirão saldar suas dívidas internacionais e participarem da ciranda financeira internacional.

Segundo o autor, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) são estruturas administrativas ou órgãos reguladores "[...]operando dentro de um sistema capitalista e respondendo a interesses econômicos e financeiros dominantes[...]", ainda que, formalmente, sob uma tutela intergovernamental (idem, p. 12). No exercício de seu papel, essas organizações internacionais têm por principal missão submeter as nações em desenvolvimento às nações desenvolvidas na condição análoga à que estavam as colônias em relação às nações imperiais.

Nesse sentido, o autor demonstra que as reformas macroeconômicas que têm sido empreendidas sob a orquestração das indigitadas organizações internacionais empenham-se no controle dos custos da mão-de-obra em grande número de países, trazendo como efeito colateral a contenção ou subversão dos mercados consumidores e o empobrecimento de grandes setores da população mundial. Reduzindo-se o poder de compra, há inevitável repercussão na produção o que ocasiona uma série de fechamentos e falências de fábricas. E "[...] reduzindo a capacidade de consumo da sociedade, as reformas macroeconômicas aplicadas em todo o mundo obstruem, por fim, a expansão do capital [...]" (Ibidem).

A saída que encontra o capital diante desse empobrecimento do mercado consumidor e da superprodução que se opera em meio à crise, está na expansão de seus mercados para países em desenvolvimento por meio do incremento de suas exportações:

> Num sistema que gera superprodução, as corporações internacionais e as sociedades mercantis só podem 'expandir' seus mercados solapando ou destruindo concomitantemente a base produtiva doméstica dos países em desenvolvimento, por meio da desorganização e aniquilamento da produção local destinada ao mercado interno. A expansão das exportações desses países baseia-se na diminuição do poder de compra interno. A pobreza é um item produzido ao lado da oferta. Os mercados emergentes são abertos à custa da substituição simultânea de um sistema produtivo preexistente; pequenas e médias empresas são empurradas à falência ou obrigadas a produzir para um distribuidor global; empresas estatais são privatizadas ou fechadas; agricultores independentes são empobrecidos (op. cit., p.14).

Nesse contexto, o sistema econômico global caracteriza-se "[...]por duas forças contraditórias[...]" (op. cit.,p.13), quais sejam, a consolidação de uma economia de mão-de-obra barata global e a procura de novos mercados consumidores, e exerce um efeito perverso de fragmentar e destruir as economias domésticas, retirar as barreiras para o movimento de dinheiro e mercadorias com prejuízo da própria soberania dos Estados, desregulamentar o crédito e viabilizar a realização de altas taxas de remuneração do capital, bem como transferir a posse e a propriedade de terras e bens do Estado para o capital internacional.

Na visão do autor, as dívidas públicas que atingem também os países desenvolvidos promovem a recessão de proporções mundiais o que favorece a dominação de um pequeno punhado de credores internacionais inclusive sobre os governos devedores. Em razão disso,

> [...] o poder do Estado tem sancionado deliberadamente o progresso de monopólios privados: o grande capital destrói o pequeno em todas as suas formas. Com o avanço da formação dos blocos econômicos, tanto na Europa como na América do Norte, o empresário local e regional é aniquilado, transforma-se a vida da cidade e elimina-se a propriedade individual de pequena escala. O 'livre comércio' e a integração econômica proporcionam maior mobilidade à empresa global, enquanto, simultaneamente, suprimem (através de isenção de impostos e barreiras institucionais) o movimento do capital local (op.cit., p.15).

Desta forma e, ainda, em meio à crise fiscal dos Estados ocasionada pela redução da carga tributária cabível às grandes corporações e à fuga de seus lucros para os paraísos fiscais ante a impotência dos governos, nos países desenvolvidos criou-se um *círculo vicioso*: enquanto os títulos da dívida pública que eram emitidos pelos governos para financiar grandes negócios eram adquiridos pelas instituições financeiras e bancárias, estas mesmas instituições beneficiavam-se

com subsídios estatais, de modo que o Estado financiava seu próprio endividamento, uma vez que os próprios recursos 'economizados' em razão dos subsídios concedidos pelos governos, eram usados para adquirir os títulos que tornavam os governos devedores. Assim

> [...] o governo estava espremido entre grupos empresariais que faziam *lobby* para obter subsídios de um lado, e seus credores financeiros, do outro. E, uma vez que grande parte da dívida pública era garantida por bancos privados e instituições financeiras, estes também podiam pressionar os governos para ter maior domínio sobre os recursos públicos (op.cit., p. 19).

Essa realidade de um poder político real agindo nos bastidores verifica-se também em uma exigência básica dos acordos formulados junto ao FMI e ao Banco Mundial, no sentido de assegurar a completa e total autonomia dos bancos centrais nacionais, motivo pelo qual seus estatutos têm sido modificados, com vistas a torná-los isentos de *influência política*. Na prática, tais bancos centrais operam "[...] como uma burocracia autônoma porém sob a tutela dos interesses das instituições financeiras e bancárias privadas". Por este artifício

> [...] poderosos agentes financeiros têm a habilidade não só de criar e movimentar dinheiro sem impedimentos, mas também de manipular taxas de juros e precipitar a desvalorização das moedas fortes, como ocorreu com a queda espetacular da libra esterlina em 1992. Isso significa, na prática, que os bancos centrais não são mais capazes de regular a emissão de dinheiro de acordo com os grandes interesses da sociedade (por exemplo, para mobilizar a produção e gerar empregos) (op.cit., p.20).

O sistema democrático, nesse quadro, é posto em cheque, uma vez que a vontade popular pouco importa e, ainda pior, se constitui no mais das vezes, em verdadeiro entrave para o alcance dos objetivos propostos: "Os eleitos para altos cargos públicos atuam cada vez mais como burocratas e os credores do Estado tornaram-se depositários do poder político real, agindo discretamente nos bastidores" (op.cit). Todo e qualquer discurso político-ideológico esvaziou-se no altar da reforma macroeconômica que surge como essencial via única no mundo globalizado.

Assim, o

> [...] destino da política pública é negociado nos mercados de Usbônus e Eurobônus, opções políticas são apresentadas mecanicamente através dos mesmos *slogans* econômicos convencionais: 'É preciso reduzir o *deficit*, devemos combater a inflação'; 'A economia está superaquecida: é preciso detê-la!' (op.cit.,p.21).

Segundo o autor, não é à toa que os altos escalões dos bancos centrais bem como dos

Tesouros dos países participantes dessa ciranda têm sido ocupados por ex-executivos das agências internacionais e dos bancos multilaterais, em demonstração inequívoca de que a língua falada é a mesma e os interesses e objetivos também.

A percepção do autor, é que a

> [...] globalização da pobreza neste final do século XX não tem precedente na história mundial. Todavia, essa pobreza não se deve a uma 'escassez' de recursos humanos e materiais, mas, antes, a um sistema global de oferta excessiva nutrido pelo desemprego e pela minimização do preço da mão-de-obra em todo o mundo. (op.cit.)

As soluções possíveis na análise do autor necessitam não apenas de que se aponte a responsabilidade dos governos ou das burocracias internacionais, mas, principalmente, que se exerça pressão sobre os interesses financeiros globais que se alimentam deste perverso modelo econômico. Essa pressão só será eficaz na medida em que uma ampla base associativa de todos os segmentos da sociedade se una de modo a enfraquecer o sistema econômico global para quem a dissensão social entre os países e dentro deles é útil para o alcance de seus objetivos econômicos.

Marisa Feffermann (2006, p.333,335) discute o impacto dessa globalização da pobreza sobre o adolescente que participa da indústria do tráfico ilícito de entorpecentes. Como resultado de um longo estudo em que a autora submeteu-se por alguns anos a conhecer a condição e a cultura dos jovens do tráfico sob o ponto de vista destes, a autora consolidou o entendimento de que a globalidade do crime está imbricada no processo global de desemprego e da precarização das condições de trabalho, sucumbindo as individualidades e consolidando a supremacia do capital:

> Realidades que se entrecruzam em inúmeros pontos, em redes cada vez mais apertadas, que não permitem o surgimento do indivíduo. Sugere-se que o limiar entre a lei e o que está fora da lei apresenta-se cada vez mais tênue. Numa sociedade na qual as relações de forças sociais são desiguais, a forma de se constituir padrões de comportamento torna-se, de um lado, cada vez mais inflexível, e de outro, totalmente ambivalente e contraditória, caracterizando uma situação na qual o processo civilizatório desvincula-se das necessidades do ser humano, reiterando a lógica do capital.
> [...]
> O tráfico de drogas está inserido na sociedade em um modo de produção estabelecido, sob a égide das leis objetivas do capital, que coloca o homem como mais uma das mercadorias do jogo econômico. O tráfico, como uma indústria de drogas ilícitas, é uma forma de inserção legal destes jovens no

> mundo do 'trabalho'. Ainda mais, o desemprego estruturado acirrado pelo processo de 'globalização' dificulta o ingresso de jovens no mundo do trabalho legal. O tráfico de drogas, como qualquer indústria, funciona sob a mesma lógica; desta forma, ' os trabalhadores', em todas as etapas de produção, são sacrificados, e passam por idêntica dominação e pelos sofrimentos advindos das condições sociais injustas reproduzidas na sociedade.

Para a autora, a relação que se estabelece no âmbito dessa indústria, é uma relação de trabalho 'sui generis', existente um contrato de trabalho tácito e verbal, cujo custo do desrespeito a uma de suas cláusulas pode ser a morte. Nessa espécie de contrato

> Uma das condições implícitas é a lealdade ao patrão, o silêncio em relação à identidade do dono do ponto-de-venda. Os jovens vendem a sua força de trabalho que envolve o risco, no enfrentamento com a polícia e com os concorrentes. Vivem a ilegalidade, o sigilo e a necessidade de estar em constante estado de alerta. O uso da arma, faz parte deste processo. Nestas condições, passam a pertencer a um grupo, a adquirir bens de consumo, o que seria impossível por outros meios. E também, por causa disto, são reconhecidos e respeitados. Estas atitudes são reforçadas pela sua faixa etária, que em conjunto com o risco e a transgressão tornam estes jovens a parte mais vulnerável desta engrenagem (Idem, p.335).

Nesse contexto, a autora discerne a natureza das regras internas de aquisição e de manutenção do poder legítimo, que reside na condição de ser respeitado, não importando se por medo ou por dívida de gratidão. Não apenas as armas, mas também a lealdade e a confiança dos jovens nos donos do tráfico são instrumentos pelos quais o poder se reproduz no espaço do tráfico. As relações sociais que se estabelecem nesse ambiente são semelhantes ao mundo do trabalho e do capital em geral, explorando-se a mão-de-obra, mas difere desta no sentido em que não há mascaramento, disfarce, manipulação. A violência *torna-se a forma de instituir as regras de convivência* (Ibidem, p.336).

A lógica que conduz esses jovens é a mesma da sociedade capitalista:

> São orientados pelos mesmos ícones: competição, poder, astúcia, mulheres, dinheiro, arma, carro, entre outros e que lhes dão legitimidade. Forma-se, assim, uma sociabilidade na qual a busca do poder ocorre por meio de elementos de legitimidade semelhantes aos dos jovens que não atuam no tráfico e que ressignificam os modelos do discurso dominante.
> O jovem do tráfico, ao não encontrar reconhecimento nas instituições legítimas da sociedade, procura outra forma de ser reconhecido. A falta de perspectiva quanto ao futuro desta sociedade que o tornou marginal é uma das razões que o motivo a ter um lugar, no qual pode ser respeitado e obter dinheiro; nas relações do tráfico, o jovem busca a aquisição de bens reconhecidos e socialmente valorizados (op.cit.).

Nessa lógica do capital, os jovens envolvidos no tráfico de entorpecentes e drogas ilícitas afins encontram-se presos em uma espécie de 'camisa de força' que se aperta mais e mais na mesma proporção dos seus próprios movimentos, "[...]e vão construindo a sua forma de estar no mundo: em condições que podem ser consideradas quase irracionais, beirando a barbárie" (op.cit., p.334).

O ponto central no impacto da realidade objetiva social sobre a subjetividade do jovem envolvido no tráfico é a sua necessidade de sentir-se e de manter-se vivo, sentimento que é ampliado continuamente pela possibilidade iminente da morte. A astúcia e a crueldade são comportamentos compulsivos cotidianos nesse contexto.

Em sua pesquisa, a autora faz uma constatação importante: as famílias dos jovens do tráfico são sim preocupadas com seus filhos, sendo a sua única e perseverante esperança de redenção. Para ela, "[...] depositar principalmente nas famílias a responsabilidade do jovem ingressar no tráfico de drogas é uma forma de as autoridades se eximirem de qualquer dever, e de os estudiosos não entrarem em contato com a complexidade deste fenômeno [...] (op.cit., p.337).

A presença estatal nos lugares em que se dá o tráfico – no caso do município de São Paulo, no centro da cidade e nas periferias urbanas segregadas – é predominantemente repressora, pouco eficiente ou omissa na oferta de serviços públicos básicos, se valendo da força para legitimar sua intervenção. Nesse escopo, a segurança pública e, por conseguinte, a polícia, adquire especial significado. Agentes policiais assumem o discurso do "inimigo" e "[...]encontram no jovem a representação de toda opressão que ele, como policial, sofre, depositando neles a raiva e o ódio que sente em decorrência de sua condição de vida e das aflições do seu cotidiano" (op.cit,p.334).

Para a autora, quaisquer medidas legislativas que não levem em consideração a dinâmica do tráfico e suas causas determinantes – tal como a proposta de redução da maioridade penal – está fadada ao insucesso total, haja vista o caráter industrial e comercial do fenômeno.

Wacquant (2001, p. 7-9)[3] analisa o fenômeno da marginalidade presente sob a perspectiva das novas formas em que têm se operado a segregação urbana nas grandes cidades. Seus estudos comparativos sobre o *gueto* negro norte-americano e a *periferia urbana* francesa concluem pela peculiaridade caso a caso da forma que se apresenta a marginalidade urbana *avançada* em todos os lugares e pela explicação do fenômeno que requer a fixação sobre ele de um um olhar não

[3] Loïc Wacquant, sociólogo francês, tem como matriz explicativa da realidade outro francês, Pierre Bourdieu, cujo pensamento olharemos com atenção em seguida.

linear:

> [...] seus *mecanismos genéricos* e suas *formas específicas* tornam-se inteligíveis se estiverem firmemente ligados à matriz histórica de classe, do Estado e do sistema hierárquico característico de cada sociedade. No entanto, é preciso desenvolver imagens mais complexas e diferenciados dos 'marginais da cidade', se quisermos compreender corretamente sua condição social e interpretar seu destino coletivo em contextos nacionais diferentes. [...] o reaparecimento inesperado de realidades reprimidas, como a violência coletiva, a miséria e a divisão etnorracial nas metrópoles do Primeiro Mundo nas três últimas décadas [...] evidencia o nexo entre cor, classe e Estado no coração racionalizado da metrópole norte-americana. Rompe com o tropo de 'desorganização' e com a tendência ao exótico das pesquisas convencionais sobre pobreza, ao propor uma concepção institucionalista do gueto como uma concatenação histórica determinada, espacialmente estabelecida de controle etnorracial. Reconstitui a mudança histórica do *gueto comunitário* da metade do século, [...] para o *hipergueto do fin-de-siècle*, uma configuração nova descentralizada, territorial e organizacional, caracterizada por uma segregação conjugada com base na raça *e* na classe, num contexto duplo de redução do mercado e de omissão da política social nos centros urbanos e de seu correspondente desdobramento em uma polícia ostensiva e onipresente e um aparato penal (Os grifos são do autor).

O autor identifica seis 'propriedades distintivas' da 'marginalidade avançada' em curso (Idem, p.166-171):

• *O trabalho assalariado como parte do problema*. Significa que, diferentemente do que se operou nas décadas da expansão fordista, na qual o contrato de trabalho assalariado trouxe efetiva proteção social ao trabalhador, a relação capital-trabalho hoje é precária e instável, notadamente ante o fato da flexibilização das leis trabalhistas que se dá em todo o globo.

• *A desconexão funcional proveniente de tendências macroeconômicas*, o que significa que eventuais alterações 'de curto prazo' da economia e eventual expansão do emprego e do consumo não produzem qualquer impacto positivo no processo de marginalização atual. O crescimento genérico do país não representa de modo concreto o desenvolvimento das localidades excluídas.

• *Fixação e estigmatização territoriais*. A marginalidade avançada tende a concentrar-se em territórios bem-identificados, bem-demarcados e cada vez mais isolados, " [...]vistos de dentro e de fora como purgatórios sociais, infernos urbanos onde apenas o refugo da sociedade aceita habitar" (Ibidem, p. 168). Nessa perspectiva, é natural que o indivíduo que se vê obrigado

a morar nesses locais

> [...] cria um indizível sentimento de culpa e vergonha cujo peso não reconhecido perverte as relações humanas [...] normalmente as pessoas escondem o endereço, evitam receber familiares e amigos em casa ou sentem-se obrigadas a inventar desculpas por morar em um local abominável, vivenciando uma sensação profunda de inferioridade e carregando uma mancha na auto-imagem (op.cit.)

• *Alienação territorial, ou a dissolução do 'lugar'*. Constitui-se na outra face desse processo de estigmatização territorial e refere-se à perda de um local no qual as pessoas, ainda que pobres e estigmatizadas, encontram um sentido de comunidade e solidariedade, trazendo identidade e segurança. 'espaços' que outrora exerciam esse papel, tornaram-se espaços indiferentes de mera sobrevivência e luta, verdadeiros 'campos de batalha' do qual ' todo mundo está tentando escapar'.

• *A perda do interior*. Wacquant conceitua aqui o termo interior de uma forma abrangente, referindo-se às comunidades de origem dos trabalhadores, seja um bairro, um gueto comunal, uma vila rural no interior ou mesmo o país de origem, locais aos quais o trabalhador desempregado recorria em tempos de crise pessoal os quais, com a sua deterioração, deixou de constituir-se em um escape possível. em razão disso, os trabalhadores desproletarizados, se quiserem sobreviver

> [...] têm de recorrer a estratégias individuais de 'auto-abastecimento', 'trabalho clandestino', comércio informal e a quase institucionalizada *hustling* – espécie de malandragem profissional, trapaça – [...], que pouco fazem para aliviar a situação de precariedade, pois 'as conseqüências relativas à distribuição do padrão de trabalho informal nas sociedades industrializadas reforçam, em ver de reduzir ou refletir, padrões contemporâneos de desigualdade'(Pahl,1989,p.249). O caráter de economia informal também vem mudando em muitas cidades. Parece que ela está cada vez mais desligada do setor comum do trabalho assalariado e que seus circuitos paralelos oferecem poucos pontos de entrada para o mundo do trabalho legal; assim, jovens envolvidos em trabalhos ilegais freqüentemente têm mais chance de ficar por longos tempos marginalizados (op.cit., p.171).

• *Fragmentação simbólica e social.* A marginalidade avançada desenvolve-se num contexto de desproletarização (ou seja, de decomposição de classe social), e não em um contexto de proletarização (formação e consolidação de classe). Em razão disso, dá-se a ausência de uma linguagem comum

> [...] um repertório de representação e de sinais compartilhados, por meio da qual

> um destino coletivo seja concebido e possíveis futuros alternativos sejam projetados. A ausência de uma linguagem comum que os unifiquem simbolicamente acentua a dispersão e a fragmentação social dos novos pobres urbanos. O instrumento organizacional permanente da voz coletiva e das reivindicações do proletariado urbano, a saber, os sindicatos, são completamente inadequados para enfrentar as questões que surgem e se estendem, além da esfera convencional do trabalho assalariado regulamentado, e suas táticas tradicionais de defesa parecem somente agravar os dilemas apresentados (op.cit. p.171).

Segundo o autor, seus estudos servem também para "[...] revigorar a sociologia comparativa de polarização social e mudança urbana no Brasil e em outros países da América Latina [...]", na medida em que diferencia os 'conceitos folclóricos' utilizados pelos diversos atores sociais e pela população em geral para designar zonas de exclusão, dos "[...] *conceitos analíticos* que a pesquisa social deve *construir* para desvendar a sua maquiagem e para compreender a sua posição na estrutura socioespacial da metrópole" (op.cit, p. 11, os grifos são do autor).

Por outro lado, servem para estabelecer a distinção entre *condição social* (característica de cada área específica de banimento e ostracismo), a *posição* dessas áreas no sistema hierárquico existente em cada sociedade, e a *função* que tais áreas exercem na organização social de cada metrópole:

> Assim, no Brasil, o mesmo rótulo de favela pode conter áreas estáveis que continuam a oferecer abrigos sólidos de integração da classe trabalhadora dentro da cidade, zonas nas quais as vítimas da 'desindustrialização regressiva' são entregues ao seu próprio destino, vivendo da economia informal das ruas, cada vez mais dominada por atividades criminosas, e enclaves de marginais marcados pela experiência do estigma do grupo e da mácula coletiva (op.cit., p. 11).

Referindo-se ao 'grau e a forma de penetração do Estado nestas comunidades relegadas' e a relação que a população dessas localidades estabelece com os agentes e as agências públicas, com os tribunais e com a lei, afirma que não há como defini-las, pura e simplesmente, como *clientelista*

> [...], pois, mesmo quando os pobres urbanos deixam de subverter os 'rituais de marginalidade' que os unem às elites governantes, a ação coletiva desses pobres gera compreensões novas e laços multitrançados que abrem espaço para autonomia e críticas sociais (op. cit.).

As estruturas e políticas estatais ocupam, quanto ao trinômio *cor/classe/posição social*, uma importância central. A inércia e a omissão das classes dominantes "[...] em enxergar o acúmulo social e espacial de privação econômica, de desafiliação social e de desonra cultural [...] promete provocar inquietação recorrente e um desafio assustador à moderna instituição da cidadania [...]" e favorece poderosamente "[...] a rápida expansão e o endurecimento uniforme da polícia e das políticas penais armadas contra a pobreza urbana nos Estados Unidos e na União Européia" (op.cit., p. 10).

Nesse sentido, a polícia surge como um órgão cada vez mais investido de autoridade para a manutenção da ordem pública e também daquilo que o autor denomina de

> [...] nova ordem de desigualdade social vertiginosa e de uma conjunção explosiva de miséria feroz e de estupenda afluência criada pelo capitalismo neoliberal nas cidades de países desenvolvidos e em desenvolvimento por toda a parte do globo (op. cit., p. 12).

Os governos e a sociedade dominante têm se preocupado também com a manutenção de uma boa auto-imagem de espécie de sociedade *democrática* e *civilizada* que, entretanto, vem sendo destruída "[...] por explosões estrondosas de desordem pública, por crescentes tensões etnorraciais e pelo ressurgimento evidente da desigualdade e da marginalidade das metrópoles [...]" (op.cit., p. 163). É evidente que esse comportamento não é diferente no caso brasileiro, consideradas as suas peculiaridades.

Ao contrário do recrudescimento das idéias retrógradas de contenção social, Wacquant pugna por um questionamento radical dos modos tradicionais de intervenção estatal e acredita que "[...]os modelos francamente 'socialdemocratas' de intervenção estatal estão condenados a estancar, desiludir e, eventualmente, decepcionar a si mesmos" (op.cit., p. 174).

A solução viável, na perspectiva do autor, é, *a curto prazo*, a prestação suficiente de serviços públicos com vistas a "[...]garantir provisões iguais de bens públicos básicos a todas as áreas urbanas e aliviar imediatamente a miséria criada pelo desinvestimento social [...] nos gastos das instituições públicas nos territórios de exclusão durante a década de 1980".[4] A *longo prazo*, propõe medidas de relaxamento da obrigação de assalariamento e de aumento da distribuição social com vistas a reduzir a "[...]forte oferta de trabalho e reestabilizar o sistema de estratégias de reprodução e subsistência domésticas [...]", de modo a desvincular do mercado de trabalho a

[4] Refere-se o autor especificamente aos casos Estados Unidos e Europa Continental

viabilidade de auferir a renda (op.cit., p. 175).

Isso se poderia realizar, segundo o autor, instituindo-se uma *renda mínima* ou um *plano de renda básica* que, de modo incondicional e em caráter de absoluta igualdade social, ofereça os meios adequados de subsistência e participação social a cada indivíduo, seja por meio da expansão gradual dos programas de auxílio à renda, seja pela criação de novos programas de redistribuição.

A adoção desse modelo requer "[...] uma completa revisão dos nossos conceitos, hoje aceitos, de trabalho, dinheiro, tempo, utilidade, previdência e justiça [...]", o que significaria, na prática, "[...] uma profunda reforma no mesmo nível da abolição da escravidão ou da introdução do sufrágio universal [...]", uma espécie de "Bastilha do novo Milênio" (op.cit., p. 176).

1.2 - LEGITIMIDADE E PODER

A crise fundamental instalada é, essencialmente, uma crise de legitimidade institucional e de poder. A sociedade (e o papel central da sociedade política), têm diante de si dois caminhos: ou identificar onde se localizam as rupturas no *sistema social* de modo a programar mudanças que não representem uma repetição histórica do que já foi ou, ignorando e tapando os ouvidos às terríveis evidências representadas pelos conflitos instalados que tendem a permanecer, enrijecer ainda mais o modelo sócio-econômico prevalecente por meio de um aparato de segurança pública ou privada mais repressor e um sistema de justiça mais e mais penalizador.

A discussão que se impõe, neste panorama, é a discussão sobre o *poder*, especialmente o poder político e estatal em termos de uma abordagem crítica de sua *legitimidade*.

Norberto Bobbio (1987, p. 78) conceitua poder como "[...]uma relação entre dois sujeitos dos quais o primeiro obtém do segundo um comportamento que, em caso contrário, não ocorreria [...]".

Do ponto de vista histórico, as formas de poder político evoluíram das formas corruptas de governo - o governo paternalista ou patriarcal e o governo despótico - em direção ao governo civil. Ao contrário das outras formas do exercício do poder, o poder civil "[...] está fundado sobre o consenso expresso ou tácito daqueles aos quais é destinado" (Idem, p. 79). Nos termos desta espécie de poder, o uso da força física em um determinado território de modo exclusivo é uma

condição necessária para a definição desse poder político, mas não a condição suficiente, devendo também ser legítimo.

Norberto Bobbio segue identificando outro critério que foi adotado para distinguir as várias formas de poder em termos de *meio* de que se serve o detentor do poder para obter os efeitos desejados. Aponta assim o *poder político*, o *poder econômico* e o *poder ideológico*, ou seja, da *força*, da *riqueza* e da *sabedoria*. Segundo ele, essas espécies de poder têm em comum contribuírem conjuntamente para instituir e para manter a sociedade dividida desigualmente em fortes e fracos, com base no poder político; em ricos e pobres, com base no poder econômico; e em sábios e ignorantes, com base no poder ideológico.

Ainda percebe o autor que esses três tipos de poderes sociais são dados constantes nas teorias contemporâneas "[...] nas quais o sistema social em seu conjunto aparece direta ou indiretamente articulado em três subsistemas: a organização das forças produtivas, a organização do consenso, a organização do poder coativo" (Ibidem, p. 83).

Em que pesem as outras visões de poder tais como o *poder espiritual* e a tentativa de sistematizá-los em ordem de importância e primazia, Bobbio aponta o primado do *poder político* e, por conseguinte, da política, em relação às outras espécies de poder existentes, o ideológico e o espiritual - cujos exercícios são de natureza meramente psicológica e não material - ou mesmo na relação com o *poder econômico*, que Marx apontava como o poder principal.

Nessa linha de pensamento, surge a *doutrina da razão de Estado* segundo a qual existiria uma razão do Estado divergente da razão dos indivíduos e uma moral do Estado diferente da moral comum e social, de modo a permitir que o homem político persiga os próprios objetivos inerentes ao poder político sem precisar levar em consideração os preceitos morais dos que condicionam o indivíduo nas relações com outros indivíduos, tal como concebido por Maquiavel. O mesmo pensamento foi esposado por Hegel, distinguindo moral e política segundo uma lógica de que o bem de um Estado tem um direito completamente diferente do bem do singular.

O problema da legitimidade então se coloca, pois o poder não basta possuir-se e exercer-se mas precisa ser legítimo, justificando-se a si mesmo.

Segundo a filosofia política clássica, desde Hobbes e até mesmo Sócrates, fala-se em legitimidade não decorrente apenas da força, pois então em nada se diferenciaria do poder de

ladrões. Desta concepção de que algo mais do que a força deve legitimar o poder surgem os vários princípios de legitimidade deste, distinguindo Bobbio seis deles que são combinações de três grandes princípios unificadores: a *Vontade,* a *Natureza* e a *História*.

A 'Vontade' pode referir-se tanto à vontade de Deus - a vontade superior - ou a vontade do povo, seguindo a fórmula clássica de Hobbes segundo a qual "[...] não a razão, mas a autoridade faz a lei" (op. cit., p. 89). Se concebida a estrutura desse tipo de fundamento de autoridade como uma pirâmide, o poder desce do vértice à base se a vontade for a de Deus e, numa concepção ascendente, sobe da base ao vértice, se a autoridade última for tida como o povo.

O princípio unificador 'Natureza' deu origem às várias formas de *direito natural* pela qual se legitima o poder seja em razão de que a natureza fez uns fortes e outros fracos e, portanto, parece natural que os primeiros exerçam o poder sobre os segundos, ou em razão de fundar-se o poder sobre a capacidade do soberano de identificar e aplicar as leis naturais que são as leis da razão.

As doutrinas historicistas, tal como a *Teoria da prescrição histórica* de Edward Burke, fundam o poder sobre o fato do uso prolongado no tempo que conferiria ao usufrutuário do poder uma espécie de usucapião, tal como alegam as dinastias reais.

Segue Bobbio fazendo uma crítica ao *positivismo jurídico* cujo principal protagonista, seguramente, é Hans Kelsen, o qual considera o direito apenas como aquele que é "[...] posto pelas autoridades delegadas para este fim pelo ordenamento e tornado eficaz por outras autoridades previstas pelo próprio ordenamento" (op. cit., p. 92). A legitimidade segundo essa visão não considera os critérios axiológicos, mas apenas as razões da eficácia da qual deriva a legitimidade. A legitimidade para o positivismo jurídico, portanto, é pura e simplesmente um estado de fato.

Nessa mesma percepção da legitimidade do poder a partir da obediência habitual de um grupo social a comandos emanados, Weber apresenta os três tipos puros ou ideais de poder: *o poder tradicional*, no qual o motivo da obediência é a crença na sacralidade da pessoa do soberano; *o poder racional-legal,* no qual o motivo da obediência deriva na crença na racionalidade do comportamento conforme a lei; o *poder carismático*, que deriva da crença nos

dotes extraordinários do chefe.

Finaliza Norberto Bobbio com a perspectiva a partir da qual o poder é legitimado não por critérios axiológicos como a Vontade, a Natureza ou a História, mas sim por meio de um *processo real de legitimação em um dado contexto histórico*. Nesta linha, doutrina recente tem sido a de Niklas Luhmann que afirma que a legitimidade é o efeito não da referência a valores, mas da aplicação de *procedimentos que produzem decisões vinculatórias* como as eleições políticas, o procedimento legislativo e o procedimento judiciário.

A legitimidade do poder seria proveniente, portanto, do funcionamento regular do próprio sistema do qual foram agentes os próprios sujeitos.

1.2.1 - O Monopólio estatal da violência física e simbólica

A discussão sobre o poder empreendida nos induz na direção da teoria do sociólogo francês Pierre Bourdieu que aborda o tema também sob a perspectiva da filosofia política, mas de uma forma diferente do que Bobbio, uma vez que enquanto este foca sua análise na história e na teoria política, aquele concentra sua atenção no problema da ação humana e nas instituições.

Dando um passo atrás ao problema da justificação do poder, procura explicar os motivos pelos quais as pessoas acabam por submeter-se ao Estado de forma tão *fácil*. Nesse sentido, Bourdieu, (1996, p.199), citando Hume inclusive, manifesta seu espanto:

> É esse acordo pré-reflexivo que explica a facilidade, de fato espantosa, com que os dominantes impõem sua dominação: 'Nada é mais surpreendente, para quem considera as relações humanas com olhar filosófico, do que perceber a facilidade com que os mais numerosos (the many) são governados pelos menos numerosos (the few) e observar a submissão implícita com que os homens anulam seus próprios sentimentos e paixões em favor de seus dirigentes. Quando nos perguntamos através de que meios essa coisa espantosa se realiza, percebemos que, como a força está sempre do lado dos governados, os governantes não têm nada que os sustente a não ser a opinião. O governo apoia-se, portanto, apenas sobre a opinião e esse axioma se aplica tanto aos governos mais despóticos e mais militarizados quanto aos mais livres e mais populares'.

E ainda:

> De fato, o que é problemático é que, no essencial, a ordem estabelecida não é um problema; fora das situações de crise, a questão da legitimidade do Estado e da ordem que o institui, não se coloca. O Estado não tem, necessariamente, necessidade de dar ordens, ou de exercer coerção física, para produzir um mundo ordenado: pelo menos enquanto puder produzir estruturas cognitivas incorporadas que estejam em consonância com as estruturas objetivas, assegurando assim a crença da qual falava Hume, a submissão dóxica à ordem estabelecida. (Idem, p. 119) .

Para Bourdieu, a questão da legitimidade não existe como um problema enquanto as condições normais nas quais o Estado exerce sua influência *simbólica* permanecem, mas apenas quando nasce a crise. Essas *condições normais* a que nos referimos se reproduzem em meio ao *poder simbólico* que ele detém e em meio à *violência simbólica* que ele exerce.

Ampliando o conceito Weberiano, Bourdieu conceitua o Estado como um ser determinado que "[...] reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e *simbólica* em um território determinado e sobre o conjunto da população correspondente" (Ibidem, p. 97).

O sucesso obtido se dá em razão da ordem social que se mantém em meio à representação universalista da dominação e que produz *estruturas cognitivas incorporadas* que se encontram *em consonância com as estruturas objetivas.*

A *submissão dóxica* a que se refere Bourdieu e que é produzida a partir da harmonia das duas espécies de estruturas existentes no universo social, como veremos, consiste em uma visão ortodoxa das coisas, introjetada no universo da subjetividade das pessoas e das instituições como a *visão correta* como uma síntese histórica de lutas contra visões concorrentes de dominantes e dominados. Nesse sentido, a *doxa* é uma visão particular imposta, o ponto de vista dos dominantes que lograram êxito em universalizá-lo, fazendo-o ao ponto de introjetar uma idéia de

que as coisas são como são *por natureza* e não por construção histórica no calor da batalha. [5]

Ponto central de toda a teoria de Bourdieu, entretanto, é que esse monopólio do universal somente pode ser obtido a partir de uma submissão dos dominados (ainda que aparente), dada em razão de uma *representação* universalista da dominação, que é apresentada como legítima e desinteressada. Nesse sentido, exemplifica por meio da análise do discurso da doutrina jurídica segundo a qual, para ele, os valores de neutralidade e de serviço desinteressado do servidor, medidos em termos de ausência de interesses pessoais a conduzi-lo no exercício da função pública, constituem-se em valores centrais, na tarefa de construir e preservar a legitimidade do exercício do monopólio estatal da violência física e simbólica. [6]

1.2.2 - O Capital Simbólico

Para que possamos compreender a submissão inconsciente à ordem social, é necessário que entendamos a importância que Bourdieu atribui ao *capital simbólico*, moeda de troca segundo a qual o poder e a violência simbólica são exercidos:

> O capital simbólico é uma propriedade qualquer (de qualquer tipo de capital, físico, econômico, cultural, social), percebida pelos agentes sociais cujas categorias de percepção são tais que eles podem entendê-las (percebê-las) e reconhecê-las, atribuindo-lhes valor" (como, por exemplo, a honra, que só existe pela reputação, a imagem que os outros fazem da própria honra). Mais precisamente "é a forma que todo tipo de capital assume quando é percebido através das categorias de percepção, produtos da incorporação das divisões ou das oposições inscritas na estrutura da distribuição deste tipo de capital (como forte/frágil, grande/pequeno, rico/pobre, culto/inculto, etc.) (op.cit., p. 107) .

[5] Segundo Bourdieu, esse efeito universal que se estabelece encontra sua explicação na análise da gênese e estrutura do microcosmo burocrático, um campo específico (os conceitos de campo e habitus são centrais na teoria de Bourdieu) em que se desenvolvem os conflitos entre os agentes do Estado, com olhar focado no grupo de juristas e na estrutura do campo jurídico. Dessa forma, Bourdieu conclui que estes agentes do Estado tinham interesse em dar uma forma universal à expressão de seus interesses particulares, interesses que encontravam obstáculo no fato do poder real. Nesse sentido, a criação de uma teoria de serviço público e da ordem pública, uma ficção criativa dos juristas, a invenção da *res* publica e a república como 'instância transcendente aos agentes', inclusive ao rei, atendeu a tais interesses, na medida em que autonomiza o Estado e institucionaliza a ficção jurídica do Estado tornando-o uma ordem autônoma " capaz de impor amplamente a submissão a suas funções, e a seu funcionamento, e o reconhecimento de seus princípios".

[6] Não obstante, Bourdieu reconhece a presença de um campo de lutas pelo monopólio das vantagens vinculadas àquele monopólio, e não ignora a " distância entre a norma oficial, tal como enunciada no direito administrativo, e a realidade da prática administrativa, com todas as lacunas em relação à obrigação de desinteresse, todos os casos de 'utilização privada do serviço público' [...] e os efeitos da regra que exige dos agentes públicos "[...]o interesse pelo desinteresse e por todas as formas de 'hipocrisia piedosa' que a lógica paradoxal do campo burocrático pode estimular". (p.124)

O capital simbólico, portanto, é a propriedade que, passando pelo prisma de uma determinada forma de perceber a realidade, transfigura-se em alguma outra imagem que possui valor social. Esses diversos prismas que Bourdieu chama de 'categorias de percepção' são resultado da incorporação dos indivíduos ou grupos das divisões ou oposições inscritas na estrutura da distribuição de um tipo de capital simbólico (as pessoas têm dentro de si os conceitos de pobre/rico, culto/inculto, etc., os quais foram construídos socialmente e externamente a eles).

Nesse passo, o Estado leva imensa vantagem sobre as outras instituições porque dispõe de meios de inculcar seus próprios princípios de visão e de divisão de acordo com suas próprias estruturas, motivo pelo qual ele "[...] é o lugar por excelência da concentração e do exercício do poder simbólico [...]" que, por meio da concentração do *capital jurídico* – forma objetivada e codificada do *capital simbólico* – exerce um controle sufocante das ações, embora não percebido desta forma pelos dominados, que a ele dirigem-se em reconhecimento inequívoco do seu poder simbólico (op. cit., p. 108):

> Ao enunciar, com autoridade, que um ser, coisa ou pessoa, existe em verdade (veredicto) em sua definição social legítima, isto é, é o que está autorizado a ser, o que tem direito a ser, o ser social que ele tem o direito de reivindicar, de professar, de exercer (por oposição ao exercício ilegal) o Estado exerce um verdadeiro poder *criador*, quase divino (uma série de lutas, aparentemente dirigidas contra ele, reconhece, de fato, esse poder ao lhe pedir que autorize uma categoria de agentes determinados – as mulheres, os homossexuais - a ser oficialmente, isto é, publica e universalmente, o que ela é, até então, apenas para si mesma). Basta pensar na forma de imortalidade que ele concede, através de atos de consagração, como as comemorações ou a canonização escolar, para que se possa dizer, alterando as palavras de Hegel, que ' o juízo do Estado é o juízo final'.

É nessa forma particular de *eficácia simbólica* que o Estado exerce que se encontra a especificidade do poder do Estado. Essa eficácia, entretanto, depende de que os *espíritos* dos indivíduos e das outras instituições estejam aptas para reconhecer como legítimo aquele poder.

A teoria de Bourdieu vê como essencial superar a visão *fisicalista* da realidade (que concebe as relações sociais como relações de força física) e uma visão *cibernética* desta mesma realidade, (para a qual as relações de força simbólica são apenas relações de sentido ou de comunicação).

Isso porque ele entende que mesmo as relações de força mais brutais são não apenas físicas,

mas também relações simbólicas e os atos de submissão e de obediência não são apenas resultado da imposição física sem caráter mental (ou cognitivo) algum, mas atos cognitivos

> [...] que, como tais, põem em prática as estruturas cognitivas, as formas e categorias de percepção, os princípios de visão e de divisão: os agentes sociais constroem o mundo social através de estruturas cognitivas ('formas simbólicas' como diz Cassirer; formas de classificação, como diz Durkheim; princípios de visão e de divisão; várias maneiras de dizer a mesma coisa em tradições teóricas mais ou menos distanciadas), suscetíveis de serem aplicadas a todas as coisas do mundo e, em particular, às estruturas sociais. (op. cit., p. 115).

A submissão imediata que o Estado obtém nada tem a ver com o consciente, e a obediência não pode ser compreendida nem como submissão mecânica a uma força nem como consentimento consciente a uma ordem, mas como respostas dadas apenas por aqueles que estão predispostos a perceber os chamados à ordem, os quais *reanimam* as disposições corporais profundamente enraizadas que não passam pelas vias da consciência e do cálculo.

E aqui Bourdieu distancia-se de Marx que, para ele, tem como pressuposto fundamental a filosofia da consciência. Para ele, não há de se falar em 'falsa consciência' ou em 'ideologia', (terminologia corrente de cunhagem marxista), mas de efeitos da *dominação simbólica*, no primeiro caso, e de *crença*, no segundo caso, o que para Bourdieu têm localização *nas mais profundas das disposições corporais.*

Para Bourdieu, essas estruturas cognitivas (que são incorporadas) são formas construídas na história - a história coletiva somada à história individual - que se instituem e se convencionam:

> A submissão à ordem estabelecida é produto do acordo entre as estruturas cognitivas que a história coletiva (filogênese) e individual (ontogênese) inscreveram nos corpos e nas estruturas objetivas do mundo ao qual se aplicam: a evidência das injunções do Estado só se impõe de maneira tão poderosa porque ele impôs as estruturas cognitivas segundo as quais é percebido (op. cit., p. 117).

É nessa consonância entre as estruturas cognitivas impostas com as estruturas objetivas do mundo social que se apoia a *ordem simbólica*. Tal consonância consiste em uma espécie de acordo imediato e tácito entre as partes em "[...]que se apoia a relação de submissão dóxica que nos liga, por todos os liames do inconsciente, à ordem estabelecida" (op. cit., p. 118).

É, portanto, pela análise histórica que se pode descobrir a origem e o nascimento da submissão irreflexiva que o Estado obtém.

Nesse ponto, é necessário fazer uma distinção entre as sociedades pouco diferenciadas (as

sociedades primitivas, como, por exemplo, os indígenas) e as sociedades bastante diferenciadas (como a sociedade capitalista). Naquelas, é através de toda organização espacial e temporal da vida social e, especialmente, através de ritos de instituição, que as diferenças são estabelecidas entre os indivíduos e que se instituem nos espíritos (ou nos corpos) os princípios de visão e de divisão aplicável a toda a sociedade indistintamente.

Nas sociedades complexas (diferenciadas), o Estado exerce um papel fundamental no sentido de inculcar e impor de modo universal tais padrões de diferenciação entre os indivíduos e os grupos, gerando estruturas de avaliação idênticas ou semelhantes, contribuindo determinantemente na produção e reprodução dos instrumentos de construção da realidade social. Assim

> [...] ele exerce permanentemente uma ação formadora de disposições duradouras, através de todos os constrangimentos e disciplinas corporais e mentais que impõe, de maneira uniforme, ao conjunto dos agentes. Ou seja, ele impõe e inculca todos os princípios de classificação fundamentais, de acordo com o sexo, a idade, a 'competência', etc., e é o fundamento de eficácia simbólica de todos os ritos institucionais, de todos os que fundamentam a família, por exemplo, e também de todos os que operam no sistema escolar, lugar de consagração, no qual se instituem, entre os eleitos e os eliminados, diferenças duradouras, freqüentemente definitivas, à maneira daquelas instituídas pelo ritual de ampliação da nobreza (op. cit., p. 116).

Esse poder conferido ao Estado, enquadrando as práticas e inculcando formas e categorias de percepção e de pensamentos comuns segundo as suas próprias formas de classificação do mundo social, representa o que Bourdieu chama de *orquestração imediata de habitus*, e se constitui o fundamento do consenso que se denomina de senso comum.

A própria idéia de *orquestração de habitus* traz em seu bojo a singularidade e individualidade de cada *habitus*, o que veremos a seguir.

1.2.3 - Classes e Campos

No campo da filosofia da ciência, o essencial é que para Bourdieu, ao contrário da tradição marxista, verifica-se uma visão segundo a qual se atribui primazia às relações humanas e institucionais, de tal forma a se conceber a realidade como *relacional* e não *substancial.* A visão

substancial da realidade é assim apreendida por Bourdieu:

> O modo de pensar substancialista, que é do senso comum – e do racismo – e que leva a tratar as atividades ou preferências próprias a certos indivíduos ou a certos grupos de uma certa sociedade, em um determinado momento, como propriedades substanciais, inscritas de uma vez por todas em uma espécie de essência biológica – ou o que não é melhor – cultural [...] (op. cit., p. 17).

> Para me fazer entender, direi que a leitura substancialista e ingenuamente realista considera cada prática (por exemplo a prática do golfe) ou consumo (por exemplo a cozinha japonesa), em si mesmas e por si mesmas, independentemente do universo das práticas cambiáveis e concebe a correspondência entre as posições sociais (ou as classes vistas como conjuntos substanciais) e os gostos ou as práticas como uma relação mecânica e direta [...] (op. cit., p. 16).

Em sua visão relacional da realidade, que difere da visão substancialista, afirma que

> [...] é preciso cuidar-se para não transformar em propriedades necessárias e intrínsecas de um grupo qualquer (a nobreza, os samurais, ou os operários e funcionários), as propriedades que lhe cabem em um momento dado a partir de sua posição em um espaço social determinado e em uma dada situação de oferta de bens e práticas possíveis. Trata-se, portanto, em cada momento de cada sociedade, de um conjunto de posições sociais, vinculado por uma relação de homologia a um conjunto de atividades (a prática do golfe ou do piano) ou de bens (uma segunda casa ou o quadro de um mestre), eles próprios relacionalmente definidos (op. cit., p. 18).

A sua filosofia relacional diz, portanto, que a comparação entre as posições sociais dos indivíduos e dos grupos (um conceito relacional e dinâmico, não mecânico), as disposições (os *habitus*) e as tomadas de posição (as 'escolhas' – não conscientes no sentido da razão e do racional – que os agentes fazem nos mais diferentes domínios da prática, no esporte, cozinha, política, etc.), somente podem ser feitas *entre sistemas* e que a pesquisa de equivalentes diretos

entre traços isolados (...) ou nominalmente idênticos (...) "[...]arrisca-se a uma identificação indevida de propriedades estruturalmente diferentes ou à distinção equivocada de propriedades estruturalmente idênticas" (op. cit.).

Bourdieu acredita que a idéia comumente aceita como *distinção* entre grupos e pessoas, intrínseca a si mesmos e freqüentemente considerada como inata, na verdade não passa de *diferença* (separação, traço distintivo) que encontra fundamento na noção de *espaço*, definido por ele como

> [...] conjunto de posições distintas e coexistentes, exteriores umas às outras, definidas umas em relação às outras por sua exterioridade mútua e por **relações de proximidade**, de vizinhança ou de distanciamento, e também por **relações de ordem**, como acima, abaixo e entre; por exemplo, várias características dos membros da pequena-burguesia podem ser deduzidas do fato de que eles ocupam uma posição intermediária entre duas posições extremas, sem serem objetivamente identificáveis e subjetivamente identificados com uma ou com outra (op. cit., p.19 - o grifo é nosso).

Esse *espaço social*, (uma realidade invisível tal como o poder simbólico e o capital simbólico, somente percebidos pelo observador atento e consciente de suas existências), possui dois princípios de diferenciação, marcantemente presentes em sociedades mais desenvolvidas, que são o *capital econômico e o capital cultural*. Os agentes e grupos são distribuídos neste espaço em função de sua posição nas distribuições estatísticas em termos de propriedade destes capitais. Para ele, os agentes têm tanto mais em comum quanto mais próximos estejam nessas duas dimensões (propriedades dos capitais) e tanto menos quanto mais distantes delas. As distâncias espaciais no papel (das distribuições estatísticas) equivalem a distâncias sociais.

Assim, os agentes são distribuídos de acordo com o volume global de capital (cultural ou econômico em sua somatória) e de acordo com o peso relativo dos diferentes tipos de capital em relação àquele volume global de capital (o capital cultural pode ter um peso maior, em uma dada posição, do que o capital econômico que, mesmo em sendo maior nessa mesma posição não contribui muito significativamente para a soma total – como no caso dos professores, comparativamente aos empresários).

Segundo a teoria, há uma oposição entre os detentores dos dois tipos de capital entre si (como os empresários em relação aos operários – capital econômico x capital econômico - e os professores em relação aos empresários – capital cultural x capital econômico). Essas oposições

constituem-se no "fundamento das diferenças nas disposições" (*habitus)* caracterizadas por uma espécie de senso prático do que se deve fazer em dada situação e, assim, nas *tomadas de posição* que, no campo da política, por exemplo, traduzem-se como oposição entre *esquerda e direita* e que, repita-se, na visão de Bourdieu, não pode ser vista apenas como oposição de classes sociais fixas e claramente definidas e definitivas, mas como posição momentânea em razão do peso relativo do capital econômico e do capital cultural no volume global de capital possuído pelo agente ou pelo grupo, quanto do volume global.

Os diversos *habitus* encontrados no espaço social correspondem aos *gostos* específicos de cada *classe de posições* (não *classes sociais* como na tradição marxista), os quais são produzidos por duas coisas: pelos *condicionamentos sociais* associados à condição correspondente, (assimilada em razão da posição), "[...]e pela intermediação desses *habitus* e de suas capacidades geradoras, um conjunto sistemático de bens e de propriedades, vinculadas entre si por uma afinidade de estilo" (op. cit., p. 21).

Dessa forma o *habitus* é uma espécie de princípio gerador e unificador que acaba por traduzir as características intrínsecas e relacionais de uma posição específica qualquer em um estilo de vida unívoco, "[...]um conjunto unívoco de escolhas de pessoas, de bens e de práticas" (op. cit. p. 22).

Os *habitus* são *diferenciados* (peculiar em cada classe de posição), mas também *diferenciadores* (visto que operam distinções entre os ocupantes desta ou daquela posição) e acabam por produzir práticas distintas e distintivas (a forma como o operário come, o esporte que pratica e a forma de praticá-lo, suas opiniões políticas e sua maneira de expressá-lo diferem das atividades correspondentes e do consumo do empresário industrial). E são também *esquemas classificatórios,* princípios de visão e de divisão e gostos diferentes, estabelecendo o que é mau e bom, o vulgar e o refinado, o bem e o mal segundo a perspectiva de cada classe de posições.

Essas diferenças percebidas segundo as diferentes perspectivas definidas pela classe de posição específica (nas práticas, nos bens possuídos, nas opiniões expressas e, sobretudo, nas maneiras) tornam-se *diferenças simbólicas* e constituem uma linguagem específica:

> As diferenças associadas a posições diferentes, isto é, os bens, as práticas e, sobretudo as maneiras, funcionam, em cada sociedade, como as diferenças constitutivas de sistemas simbólicos, como o conjunto de fonemas de uma língua ou o conjunto de traços distintivos e separações diferenciais constitutivas de um

sistema mítico, isto é, como *signos distintivos* (op. cit.).

Como já afirmamos, Bourdieu nega a existência de classes, no sentido de Marx, isto é, um grupo mobilizado por objetivos comuns e particularmente contra uma outra classe, (o que para ele não desvenda a realidade e constitui-se em um reducionismo científico), mas reconhece que as classes teóricas por ele produzidas estão predispostas a se tornarem classes no sentido marxista do termo, pois é mais fácil agrupar pessoas e grupos que se encontram mais perto no espaço social do que as mais distantes. Mas, é importante, repudia a existência de uma unidade automática entre os próximos no espaço social, estabelecendo claramente a diferença existente entre a existência na teoria e a existência na prática. [7]

O ponto alto da filosofia da ciência em Bourdieu é que ele consegue oferecer uma compreensão alternativa à concepção rígida e estratificada de Marx acerca das classes sociais, sem negar a existência de lutas na esfera social, de diferenças e princípios de diferenciação. Não existe a homogeneidade de caráter absoluto que se quer atribuir às supostas classes sociais (na tradição marxista), mas existe uma relativa homogeneidade verificável na análise dinâmica do espaço social pela identificação dos *habitus* especificos, um espaço de diferenças, "[...]no qual as classes existem de algum modo em estado virtual, pontilhadas, não como um dado, mas como *algo que se trata de fazer*" (op. cit., p. 27).

Mas essa construção do mundo social da qual todos os indivíduos e grupos são agentes – (que não são *partículas* submetidas a forças mecânicas 'agindo sobre a pressão de causas', nem tampouco *sujeitos conscientes e conhecedores*, obedecendo a *razões* e agindo com pleno *conhecimento de causa*, mas que atuam e que *sabem* dotados de um senso prático, de um sistema de preferências adquirido , de estruturas cognitivas duradouras e esquemas de ação que orientam a percepção da situação e a resposta adequada) – dá-se sempre em razão da posição ocupada pelo agente no espaço social, que lhe gera um ponto de vista peculiar e exclusivo, uma perspectiva única em conteúdo e em forma como única é a posição de cada ponto no espaço físico, (metaforicamente), da qual é prisioneiro. Daí novamente a relevância e centralidade do conceito de espaço social, "[...] realidade primeira e última já que comanda até as representações que os agentes sociais podem ter dele" (op. cit.).

---

[7] "A ciência social não deve construir classes, mas sim espaços sociais no interior dos quais as classes possam ser recortadas – mas que existem apenas no papel. Ela deve, em cada caso, construir e descobrir (para além da oposição entre o construcionismo e o realismo) o princípio de diferenciação que permite reengendrar teoricamente o espaço social empiricamente observado" (op. cit.,p.49) .

Essas estruturas de diferenças encontrada nas sociedades, denominadas de *espaço social global*, dada a sua mutabilidade apresenta topologias diferenciadas das posições sociais que permite fundar uma análise dinâmica da conservação e da transformação da estrutura da distribuição do espaço social entre os agentes.

Dessa forma, Bourdieu vê o espaço social como um *campo de forças* – imposto pela necessidade dos agentes envolvidos em cada campo específico – e como um *campo de lutas* – onde os agentes se enfrentam, com meios e fins diferenciados conforme sua estrutura no campo de forças, contribuindo assim para a conservação ou a transformação de sua estrutura.

Essa idéia de campo encontra maior especificação no conceito *campo de poder* que se constitui no

> [...] espaço de relações de força [campo de forças] entre os diferentes tipos de capital ou, mais precisamente, entre os agentes suficientemente providos de um tipo de capital para poderem dominar o campo correspondente e cujas lutas [campo de lutas] se intensificam sempre que o valor relativo dos diferentes tipos de capital é posto em questão (por exemplo, a ' taxa de câmbio' entre o capital cultural e o capital econômico) isto é, especialmente quando os equilíbrios estabelecidos no interior do campo, entre instâncias especificamente encarregadas da reprodução do campo do poder (no caso francês o campo das grandes escolas) são ameaçados (op. cit., p. 52).[8]

Sob essa perspectiva, a dominação que um grupo exerce sobre outro grupo não pode ser vista como o efeito direto e simples da ação exercida por uma espécie de classe dominante (como quer Marx), mas

> [...] o efeito indireto de um conjunto complexo de ações [que se dá dentro do campo] que se engendram na rede cruzada de limitações que cada um dos dominantes, dominado assim pela estrutura do campo através do qual se exerce a dominação, sofre de parte de todos os outros (op. cit.).

1.2.4 - Ação e Razão

Com vistas a elucidar o texto introdutório em que suscitamos a discussão sobre a legitimidade do Estado é fundamental reafirmarmos que as tomadas de posição dos agentes sociais, para Bourdieu, não está fundado em um interesse *racionalmente dirigido* segundo um *cálculo consciente*, mas em "uma relação de cumplicidade ontológica entre o *habitus* e o *campo*",

[8] Aqui Bourdieu aplica a teoria ao campo da escola, mas o conceito que oferece de campo de poder é aplicável genericamente.

o que introduz, por sua vez, outro conceito fundamental do sociólogo francês, que é o do *jogo social*:

> Entre os agentes e o mundo social há uma relação de cumplicidade infraconsciente, infralínguística: os agentes utilizam constantemente em sua prática teses que não são colocadas como tais. Uma conduta humana tem sempre como objetivo, como finalidade, o resultado que é o fim, no sentido de termo, dessa conduta? Acho que não. Então, que relação bizarra é essa, com o mundo social ou natural, na qual os agentes visam certos fins sem colocá-los como tais? Os agentes sociais que tem o sentido do jogo, que incorporaram uma cadeia de esquemas práticos de percepção e de apreciação que funcionam, seja como instrumentos de construção da realidade, seja como princípios de visão e de divisão do universo no qual eles se movem, não tem necessidade de colocar como fins os objetivos de sua prática. Eles não são como sujeitos diante de um objeto (ou menos ainda, diante de um problema) que será constituído como tal por um ato intelectual de conhecimento; eles estão, como se diz, envolvidos em seus afazeres (que bem poderíamos escrever como seus *a fazeres*): eles estão presentes no por vir, no *a fazer*, no afazer *(pragma*, em grego), correlato imediato da prática (*praxis*) que não é posto como objeto do pensar, como possível visado em um projeto, mas inscrito no presente jogo [...] (op. cit. p. 143).

À noção de *interesse* do agente – segundo o qual o agente guia-se racionalmente a um objetivo previamente delimitado, senso comum no campo das ciências sociais e essencial na idéia de responsabilização penal - Bourdieu oferece duas noções alternativas para a ação: a *illusio* (que esclarece a idéia de jogo), e a *libido.*

A palavra latina *illusio* é proveniente da raiz *ludus* (jogo) significaria "[...] estar no jogo, estar envolvido no jogo, levar o jogo a sério[...]" bem como "[...] estar preso ao jogo, preso pelo jogo, acreditar que o jogo vale a pena ou, para dizer de maneira mais simples, que vale a pena jogar". Associando a idéia de *interesse* às de *illusio* e de *jogo*, interesse é "[...] 'estar em', participar, admitir, portanto, que o jogo merece ser jogado e que os alvos engendrados no e pelo fato de jogar merecem ser perseguidos; é reconhecer o jogo e reconhecer os alvos". (op. cit., p. 139). Dessa forma

> [...] os jogos sociais são jogos que se fazem esquecer como jogos e a *illusio* é essa relação encantada com um jogo, que é o produto de uma relação de cumplicidade ontológica entre as estruturas mentais e as estruturas objetivas do espaço social (op. cit.).

E conclui Bourdieu:

> [...] Isso é o que eu quero dizer ao falar de interesse: vocês acham importantes,

> interessantes os jogos que têm importância para vocês porque eles foram impostos e postos em suas mentes, em seus corpos, sob a forma daquilo que chamamos de sentido do jogo (op. cit., p. 140).

Em todo o campo social (científico, artístico, burocrático ou político), firma-se essa relação de *illusio* entre os que entram no campo específico e o próprio campo já existente, de modo que todos reconhecem os alvos estabelecidos nesse campo e a importância do próprio campo, a ponto, de inclusive, poderem desejar os neófitos inverter as relações de força no campo.

A noção de *libido social* complementa a noção de *illusio*, característica de uma espécie de *pulsão* que levaria as pessoas a quererem pagar o preço estabelecido para adentrar ao campo social, mesmo que alto e preço de morte. Segundo Bourdieu

> [...] o trabalho de socialização da libido é, precisamente, o que transforma as pulsões em interesses específicos, interesses socialmente constituídos que apenas existem na relação com um espaço social no interior do qual certas coisas são importantes e outras são indiferentes, para os agentes socializados, constituídos de maneira a criar diferenças correspondentes às diferenças objetivas nesse espaço (op. cit., p. 142).

Em razão de sua convicção acerca da existência da *illusio* e da *libido* como motivações que fazem as pessoas adentrar e permanecer no campo social, Bourdieu rejeita a relação com o futuro chamada de *projeto* (que coloca o futuro como futuro, isto é como possível constituído como tal) e assume a relação com o futuro chamada de *protensão*, uma antecipação pré-perceptiva, " [...]uma relação com um futuro que não é um futuro, com um futuro que é quase um presente[...]" (op. cit., p. 143), antecipações essas que são criadas *pelo habitus* do sentido do jogo:

> Ter o sentido do jogo é ter o jogo na pele; é perceber no estado prático o futuro do jogo; ter o senso histórico do jogo. Enquanto o mau jogador está sempre fora do tempo, sempre muito adiantado ou muito atrasado, o bom jogador é aquele que antecipa, que está adiante do jogo. Como pode ele antecipar o decorrer do jogo? Ele tem as tendências imanentes do jogo no corpo, incorporadas: ele se incorpora ao jogo (op. cit., p. 144).

E isso nos encaminha ao final de modo a compreendermos, em Bourdieu, o significado daquelas *estruturas cognitivas incorporadas* e das *estruturas objetivas* e sua idéia de legitimidade do Estado e sua relevância:

> O *habitus* preenche uma função que, em uma outra filosofia, confiamos à consciência transcendental: é um corpo socializado, um corpo estruturado que incorporou as estruturas imanentes de um mundo ou de um setor particular desse mundo, de um *campo*, e que estrutura tanto a percepção desse mundo como a ação nesse mundo. A oposição entre a teoria e a prática, por exemplo, encontra-se tanto na estrutura objetiva das disciplinas (a matemática opõe-se à geologia como a filosofia opõe-se à geografia, etc.) quando no espírito dos professores que, em seus julgamentos sobre os alunos, operam com esquemas práticos, freqüentemente associados a pares de adjetivos, que são os equivalentes incorporados dessas estruturas objetivas. E quando as estruturas incorporadas e as estruturas objetivas estão de acordo, quando a percepção é construída de acordo com as estruturas do que é percebido, tudo parece evidente, tudo parece dado. É a experiência dóxica pela qual atribuímos ao mundo uma crença mais profunda do que todas as crenças (no sentido comum) já que ela não se pensa como uma crença (op. cit., p. 144).

O *corpo estruturado que incorporou as estruturas imanentes de um mundo ou de um setor particular desse mundo* (que, no exemplo de Bourdieu, são as diversas disciplinas do campo científico em oposição), refere-se às *estruturas objetivas*, existentes no mundo social ou nos diversos campos sociais em que se operam as lutas e as forças. A percepção desse mundo e a ação nele refere-se às *estruturas cognitivas incorporadas* que, no exemplo de Bourdieu, refere-se ao 'espírito dos professores' e aos julgamentos que fazem sobre os seus alunos com base nas estruturas objetivas sedimentadas e incorporadas.

A crise de legitimidade do Estado, portanto, - crise esta que se verifica, para Bourdieu, quando as estruturas cognitivas incorporadas (de caráter subjetivo) e as estruturas objetivas (de caráter objetivo e institucional) encontram-se em dissonância - surge, portanto, quando a crença (uma espécie de consciência transcendental uniformizadora) é posta em cheque: a crença inconsciente, como ele mesmo reconhece, de que as coisas são como são porque é de sua própria natureza que sejam assim. Penetra então, um sentido de incredulidade:

> Dado que a economia dos bens simbólicos apoia-se na crença, a reprodução ou a crise dessa economia baseiam-se na reprodução ou na crise da crença, isto é, na perpetuação ou na ruptura do acordo entre as estruturas mentais (categorias de percepção e de avaliação, sistemas de preferência) e as estruturas objetivas. Mas

> a ruptura não pode resultar apenas de uma simples tomada de consciência; a transformação das disposições não pode ocorrer sem uma transformação anterior ou concomitante das estruturas objetivas das quais elas são o produto e às quais podem sobreviver (op. cit., p. 200).

Em meio a essa crise que faz surgir o problema da legitimidade do Estado, no campo das relações dos indivíduos e dos grupos com o Estado nascem espíritos de insurreição e revolução, ou seja, de *tomadas de posição*, que estão de acordo com o *sentido do jogo* daqueles que se encontram em posição desprestigiada no campo de lutas e de forças e que julgam deter alguma espécie de poder capaz de inverter as posições no campo.

Nesse momento instala-se o processo de ruptura do Estado que, na condição de sustentador da ordem estabelecida, vê-se constrangido – ainda que por um processo que nasce de modo inconsciente e não finalístico – pelas forças crescentes no campo a promover alterações substanciais no seu modo de ser e de fazer.

Essa transformação se dá primeiro, em razão da crise que se coloca, nas estruturas objetivas. Só depois é que as disposições, os *habitus*, a mudança das estruturas cognitivas se operam, pois se estas são incorporações da realidade colocada externamente ao agente, somente após a mudança dessa realidade é que se opera também a transformação no campo do cognitivo e da subjetividade do agente.

1.3 - DESENVOLVIMENTO, LIBERDADE E DEMOCRACIA

O processo de desenvolvimento tem sido definido como um

> "[...] conjunto das transformações por meio das quais sociedades não-industrializadas ou em fase incipiente de industrialização realizam um tipo capitalista de produção e de organização social" (DURAN,1967,p.11).

O conceito está eivado de significado econômico. O senso comum do tema *desenvolvimento* (encontrado sedimentado mesmo nos meios acadêmicos) caracteriza-se quase sempre em termos de desenvolvimento econômico, como se as demais dimensões do desenvolvimento fossem meramente um produto daquele. Daí decorre a centralidade da discussão sobre as condições econômicas – extremamente presente mesmo entre aqueles que se julgam zelosos para com as condições sociais – e a mera coadjuvância na abordagem e no trato político e jurídico das questões sociais. E também, a tendência – a bem da verdade hoje bastante questionada em razão dos seus reflexos históricos terríveis medidos em termos de desagregação e conflito social e em razão das produções teóricas consistentes em outra linha – de medir-se o crescimento de um país ou região apenas em termos de crescimento econômico, produto ou renda.

Uma abordagem promissora e alternativa a essa concepção, segundo *um enfoque integrado* de desenvolvimento, encontra em Pedro Demo (1996, p.12) um de seus pensadores, o qual acredita que uma concepção *matricial* ou interdisciplinar de desenvolvimento organizado estrategicamente em termos de educação e conhecimento não apenas rechaça

> [...] a tendência clássica de confundir meios e fins e principalmente privilegiar meios sobre os fins (vício de reduzir o desenvolvimento ao crescimento econômico), mas especificamente de mostrar que desenvolvimento só ganha sentido se, de um lado, representar os anseios globais da sociedade e, de outro, colocar o crescimento econômico a serviço da equidade, tornando o progresso bem comum; [...].

Essa visão *integral* assume, no pensamento de Demo, uma *função integralizadora* no campo das políticas públicas na medida em que induz a uma espécie de planejamento estratégico capaz de organizar as ações, desconstruindo e reconstruindo sob outros moldes, setores, políticas e estruturas com uma visão de longo prazo:

> [...] ao mesmo tempo, busca-se superar a tendência setorialista das políticas governamentais, sempre compartimentalizados em setores geralmente isolados e hierarquizados negativamente, já que a economia se torna o fim de

> tudo, embora devesse ser apenas meio, por mais indispensável que de fato seja; sem negar que é mister organizar setores para dar conta da multiplicidade de problemas, a ênfase deve estar na capacidade de concertar, orquestrar o todo. Tem-se dado a este intento o nome de "planejamento estratégico", para designar a preocupação em articular esforços e recursos, em garantir espaço suficiente para o longo prazo, ou seja, para o projeto geracional, mais do que para o curto prazo, reduzido à mera sobrevivência política imediata, em priorizar o social sobre o econômico, além de compor com a questão ambiental, e assim por diante; [...] (Idem).

Analisando as vantagens de adotar-se esse enfoque integrado para a implementação e a análise do processo de desenvolvimento, o autor aspira à humanização do modo de produção capitalista e outras vantagens que o enfoque economicista não é capaz de oferecer, bem como uma mudança de comportamento em termos de abordagem dos problemas sociais:

> Quando menos, o enfoque integrado sugere o reconhecimento de erros crassos históricos, tais como:
> a) Primeiro fazer o bolo crescer, para somente depois pensar em sua distribuição; ora, se o crescimento econômico não receber, desde o início e intrinsecamente, o sentido social, este acaba entrando em cena apenas como " bombeiro" dos incêndios das crises econômicos;
> b) Esperar da assistência milagres impossíveis como o combate à pobreza, ou de setores sociais isolados, mesmo que seja educação, porque somente uma ação conjunta globalizada poderia chamar a si tamanha pretensão; se o social não pode ser mera decorrência econômica, também não se pode apenas distribuir miséria;
> c) Acantonar temas integrados, como direitos humanos, em áreas sociais, insinuando que as áreas econômicas nada teriam a ver; direitos humanos são uma política tipicamente governamental globalizada e orquestrada no todo, ou serão circunvoluções periféricas típicas de áreas periféricas;
> d) Propor leis sociais verbalmente fortes, mas sem o compromisso de financiamento por parte das esferas econômicas, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente que, ao integrar os esforços sociais, neles se basta, e por isso tem sido tão pouco efetivo;
> e) [...]
> f) [...]

> g) Hierarquizar as áreas de planejamento e políticas através da força econômica, de tal sorte a dividi-las entre aquelas que dão as cartas, porque geram e gerenciam recursos, e as outras que vivem a pedir; basta comparar áreas como a de cultura, com a da ‘ fazenda’ (Ibidem, p. 18-20).

O avanço e o benefício concretos trazidos por meio de uma teoria de enfoque integrado de desenvolvimento são incomensuráveis pela sua capacidade de elevar o *status* das políticas sociais, tradicionalmente secundarizadas em relação às políticas econômicas, favorecendo o oferecimento a ambas de um tratamento igualitário por parte dos gestores públicos e da doutrina social. Mas produz pouco impacto no âmbito da teoria econômica.

Nesse sentido, a extraordinária contribuição de Amartya Sen (2000), atua decisivamente para firmar os marcos teóricos e conceituais acerca do tema desenvolvimento sob uma perspectiva da teoria econômica mas não se esgotando nela.

Definindo *desenvolvimento* como “[...] um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas [...]” (Idem, p. 23), ou como “[...]um processo de eliminação de privações de liberdades e de ampliação das liberdades substantivas de diferentes tipos que as pessoas têm razão para valorizar[...]” (Ibidem,p. 108), integrando considerações econômicas, políticas e sociais e *subdesenvolvimento* como “privação de liberdade”, o economista indiano critica o contexto das visões mais restritas de desenvolvimento como o crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB) ou industrialização, segundo as quais

> [...] freqüentemente se pergunta se determinadas liberdades políticas ou sociais, como, por exemplo, a liberdade de participação ou dissensão política ou as oportunidades de receber educação básica, são ou não são ‘conducentes ao desenvolvimento’. À luz da visão mais fundamental de *desenvolvimento como liberdade*, esse modo de apresentar a questão tende a passar ao largo da importante concepção de que essas liberdades substantivas (ou seja, a liberdade de participação política ou a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica) estão entre os *componentes constitutivos* do desenvolvimento. Sua relevância para o desenvolvimento não tem que ser estabelecido *a posteriori*, com base em sua contribuição indireta para o crescimento do PNB ou para a promoção da industrialização. O fato é que essas liberdades e direitos *também* contribuem muito eficazmente para o progresso econômico; [...] (op. cit., p. 19,20).

Sen exemplifica seu conceito com a clareza da lógica infantil por meio de uma história extraída de sua própria infância em Bangladesh, acerca de um homem chamado Kader Mia, um trabalhador diarista muçulmano. Este fora esfaqueado e veio a falecer quando fazia um serviço

em uma casa localizada nas imediações dominadas por hindus, em razão dos conflitos mortais que se travavam entre muçulmanos e hindus naquela época. Pelo serviço prestado, receberia um pagamento ínfimo para a sua subsistência e de sua família. Contra os protestos de sua esposa, Kader Mia dispôs-se a entrar naquela área hostil porque precisava do trabalho para dar de comer à sua família e veio a perder a vida.

Um exemplo que revela a integração e inter-relação das liberdades, cuja expansão promove o desenvolvimento:

> Essa experiência foi devastadora para mim. Ela me fez refletir, tempos depois, sobre o terrível fardo das identidades estreitamente definidas, incluindo as firmemente baseadas em comunidades e grupos [...]. Porém, de um modo mais imediato, ela também ressaltou o notável fato de que a privação da liberdade econômica na forma de pobreza extrema, pode tornar a pessoa uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade. Kader Mia não precisaria ter entrado em uma área hostil em busca de uns míseros trocados naquela época terrível se sua família tivesse condições de sobreviver de outra forma. A privação da liberdade econômica pode gerar a privação da liberdade social, assim como a privação da liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação da liberdade econômica (op. cit., p. 23).

Segundo o próprio autor, a sua abordagem de desenvolvimento não só favorece a apreciação simultânea dos papéis de instituições econômicas como o mercado e organizações ligadas ao mercado como as empresas, das instituições políticas como partidos e governos, do sistema educacional e outras instituições variadas com oportunidades de diálogo franco e aberto, como permite reconhecer o papel dos valores sociais e costumes prevalecentes nas diferentes sociedades, tais como a igualdade entre os sexos, o tamanho da família e o cuidado dispensado aos filhos, o tratamento do meio ambiente e outros, que acabam por influenciar as liberdades que as pessoas desfrutam 'e que estão certas ao prezar':

> Os valores prevalecentes e os costumes sociais também respondem pela presença ou ausência da corrupção e pelo papel da confiança nas relações econômicas, sociais ou políticas. O exercício da liberdade é mediado por valores que, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação (op. cit., p. 24).

Amartya Sen mostra-se um defensor do mercado econômico e, ao fazê-lo, revela sua convicção filosófico-política que se alinha com o liberalismo. Não obstante, constantemente o vemos tecendo uma crítica ao modo de produção capitalista que não leve em conta outras

liberdades econômicas, sociais e políticas que enriquecem a vida que as pessoas podem levar. E, para isso, além de outros pensadores clássicos, vale-se por diversas vezes do pensamento de Adam Smith de modo a reinterpretá-lo, como também faz em relação a Karl Marx, em uma tentativa bastante consistente no sentido de promover a aproximação dessas duas matrizes do pensamento moderno aparentemente antagônicas em torno do tema central das liberdades.

Sua abordagem da *liberdade* refere-se às *liberdades substantivas* dos indivíduos "[...] que se concentra nas capacidades de as pessoas fazerem coisas que elas têm razão para prezar e na sua liberdade para levar um tipo de vida que elas com razão valorizam" (op. cit., p. 107).

Ao mesmo tempo, visualiza *aspectos instrumentais da liberdade* e identifica-os, sob essa perspectiva, em direitos e oportunidades colocadas à disposição de indivíduos que ajudam a promover a capacidade geral de uma pessoa no sentido de levá-la a viver mais livremente. Estas cinco 'liberdades' devem ser vistas de forma interligada, pois possuem fortes encadeamentos entre si e influenciam decisivamente no processo de desenvolvimento. São elas:

- *Liberdades políticas,* que se refere às oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e como os governantes devem fazê-lo, os direitos civis em geral, os quais envolvem a liberdade de opinião, de escolha política e de diversidade, típicas das democracias;
- *Facilidades econômicas,* que se refere às oportunidades que as pessoas possuem de utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção e troca, o que ele denomina de *intitulamentos econômicos,* fator fundamental em termos de distribuição da renda nacional entre as famílias em contraposição às considerações agregativas da riqueza produzida que enriquece crescentemente alguns em detrimento de muitos;
- *Oportunidades sociais,* que consistem nas disposições que as sociedades estabelecem nas áreas sociais como saúde, educação, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva do indivíduo para viver melhor e, também, impede ou limita a sua capacidade de contribuir mais efetivamente em termos de atividades econômicas e políticas;
- *Garantias de transparências,* que se refere a uma presunção básica de confiança nas instituições e nas pessoas em geral, fatores inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas;
- *Segurança protetora,* uma *rede de segurança social* capaz de reduzir ou extinguir a

condição de vulnerabilidade a que estão reduzidas indivíduos e famílias por não disporem minimamente de recursos para a sobrevivência digna, de forma a serem afetados gravemente em suas vidas.

Esse enfoque multilateral do desenvolvimento funda-se na idéia de que "[...] a expansão da liberdade humana é tanto o principal fim como o principal meio do desenvolvimento" (op. cit., p. 71). Em razão disso, o Estado e a sociedade em geral exercem um papel crucial em termos de custeio público dos investimentos sociais, especialmente na área da saúde e da educação básica, que reduzem a mortalidade e melhoram a qualidade de vida. Segundo Amartya, a ausência de recursos – argumento utilizado em relação aos países pobres para postergar investimentos socialmente importantes até que o país esteja mais rico, (fazer o bolo crescer, primeiro, para depois distribuí-lo) – não procede:

> A viabilidade desse processo conduzido pelo custeio público depende do fato de que os serviços sociais relevantes (como os serviços de saúde e educação básica) são altamente *trabalho-intensivo* e, portanto, relativamente baratos nas economias pobres – onde os salários são baixos. Uma economia pobre pode *ter* menos dinheiro para despender em serviços de educação e saúde, mas também precisa gastar menos dinheiro para fornecer os mesmos serviços, que nos países ricos custariam muito mais. Preços e custos relativos são parâmetros importantes na determinação de quanto um país pode gastar. Dado um comprometimento apropriado com o social, a necessidade de levar em conta a variabilidade dos custos relativos é particularmente importante para os serviços sociais nas áreas da saúde e educação [...] (op. cit., p. 65).

Outro exemplo que ilustra os encadeamentos existentes entre as cinco liberdades instrumentais que identifica o autor é que a maior ou menor condição democrática de que dispõe as pessoas em um determinado país também pode influir decisivamente para evitar a ocorrência de desastres econômicos, como a fome coletiva, por exemplo:

> [...] as fomes coletivas são extremamente fáceis de evitar se o governo tentar evitá-las, e um governo em uma democracia multipartidária com eleições e liberdade para os meios de comunicação tem fortes incentivos políticos para empenhar-se na prevenção dessas catástrofes. Isso indicaria que a liberdade política na forma de disposições democráticas ajuda a salvaguardar a liberdade econômica (especialmente a liberdade de não passar fome extrema) e a liberdade de sobreviver (à morte pela fome) (op. cit., p. 69).

Nessa perspectiva, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas na conformação de seu próprio destino e não apenas como "[...] beneficiárias passivas dos frutos de

engenhosos programas de desenvolvimento" (op. cit., p. 71).

O enfoque do autor nas liberdades substantivas da pessoa humana *para levar o tipo de vida que ela tem razão para valorizar* contribui para identificar o grau de justiça social existente em uma dada sociedade. Nesse sentido, a pobreza deve ser vista como "privação de *capacidades* básicas, [não apenas *necessidades* básicas que referem-se ao aspecto exclusivamente material], em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza", ainda que não se deva esquecer que "[...]a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa" (op. cit., p. 109).

Esse enfoque no binômio *pobreza-capacidade* se faz na natureza e nas causas da pobreza muito mais do que em seus efeitos e permite ainda que as pessoas desviem sua atenção dos *meios* (dentre eles a renda) para os *fins* que elas têm para buscar e, em conseqüência, para as liberdades que as pessoas precisam desfrutar para alcançar os fins desejados.

Os argumentos em favor da abordagem da pobreza como privação de capacidades são os seguintes:

- A privação de capacidades diz respeito a privações importantes em si mesmas, intrinsecamente importantes, enquanto que a renda tem um caráter meramente instrumental (o dinheiro apenas serve para *adquirir* alguma coisa);
- A renda não é o único instrumento capaz de gerar capacidades, mas existem outras influências;
- A relação instrumental ente baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e entre famílias e indivíduos, quais sejam:

  a) a idade (jovens e velhos), os papéis sexuais e sociais (responsabilidades da maternidade e obrigações familiares determinadas pelos costumes), como a localização (secas, inundações, bairros pobres e muito populosos), como as condições epidemiológicas (doenças endêmicas), e outras variações sobre as quais uma pessoa não tem controle ou tem controle limitado, independentemente de sua renda;

  b) a relação que pode existir entre privação de renda e adversidade na conversão de renda em funcionamentos que se verifica em pessoas mais velhas ou doentes que não

conseguem converter renda em capacidade da mesma forma que uma pessoa mais jovem ou sadia, devido às demandas extras por renda que se dão em razão de sua condição de saúde mais precária;

c) também a forma que a distribuição da renda se dá *dentro* das famílias influencia na relação renda-capacidade, uma vez que alguns membros podem vir a ser negligenciados, em razão de diversos fatores, em favor de outros membros da mesma família;

d) por último, porque a privação apenas *relativa* de rendas pode, na prática, representar em privação *absoluta* de capacidades, como, por exemplo, se dá nos países ricos:

> Ser relativamente pobre em um país rico pode ser uma grande desvantagem em capacidade, mesmo quando a renda absoluta da pessoa é elevada pelos padrões mundiais. Em um país generalizadamente opulento, é preciso mais renda para comprar mercadorias suficientes para realizar o mesmo funcionamento social. Essa consideração – ressaltada pioneiramente por Adam Smith em *A riqueza das nações* (1776) – é fundamental para as interpretações sociológicas da pobreza [...]. Por exemplo, as dificuldades que alguns grupos de pessoas enfrentam para 'participar da vida da comunidade' podem ser cruciais para qualquer estudo de 'exclusão social'. A necessidade de participar da vida de uma comunidade pode induzir demandas por equipamentos modernos (televisores, videocassetes, automóveis, etc.) em um país onde estas comodidades são quase universais (diferentemente do que seria em países menos ricos), e isto impõe exigências a uma pessoa relativamente pobre em um país rico mesmo quando ela possui um nível de renda muito mais elevado em comparação com o dos habitantes de países menos opulentos (op. cit., p. 112).

Segundo o autor, é nesse contexto que deve ser inserida a discussão sobre desigualdade e equidade. Aquela não pode ser vista apenas como desigualdade de renda e esta como igualdade desta, mas segundo um espectro mais abrangente que identifica a desigualdade em outros espaços relevantes que afetam as desigualdades de vantagens individuais e liberdades substantivas, como, por exemplo, no caso comparativo que apresenta entre os afro-americanos e os chineses ou indianos de Kerala que, em termos de renda absoluta são muito mais pobres do que aqueles, mas que em razão de políticas públicas eficazes com fortes componentes econômicos, tais como o financiamento dos serviços de saúde e o fornecimento de educação pública, apresentam condição de desigualdade e desvantagens individuais e liberdades substantivas muito menos abissais.

Como alhures já mencionamos, o autor se alinha de modo claro em termos do liberalismo econômico e entre aqueles de espírito otimista acerca do mercado. Entretanto, assume em relação a este uma visão crítica segundo uma perspectiva humanizadora:

> O mercado de trabalho pode ser libertador em muitos contextos diferentes, e a liberdade básica de transação pode ter uma importância crucial, independentemente do que o mecanismo de mercado vier ou não a realizar no que se refere a rendas, utilidades ou outros resultados. Mas também é importante examinar esses resultados conseqüenciais [...] (op. cit., p. 141).
>
> Depois de conhecer o papel do comércio e da troca na vida humana [papel que o autor vê de modo extremamente salutar e auspicioso], ainda temos de examinar quais são realmente as outras conseqüências das transações de mercado. Precisamos avaliar criticamente as possibilidades reais, dando atenção apropriada às circunstâncias contingentes que podem ser relevantes na avaliação de todos os resultados do incentivo aos mercados ou da restrição de seu funcionamento (op. cit., p. 151).

Fazendo essa crítica a partir do principal teórico do pensamento liberal e citando o próprio Adam Smith, condena claramente a prática desenfreada da usura como uma distorção perversa em termos da legítima remuneração do capital:

> Não se deve presumir que a crítica de Smith ao mecanismo de mercado sempre foi branda [...]. Consideremos, por exemplo, sua defesa das restrições legais à usura. Smith evidentemente se opunha a qualquer tipo de proibição geral à cobrança de juros sobre empréstimos (como haviam proposto alguns pensadores contrários ao mercado). Contudo, ele reivindicava a imposição pelo Estado de restrições legais sobre as taxas de juros máximas que poderiam ser cobradas: 'Em países onde os juros são permitidos, a lei, visando impedir a extorsão da usura geralmente fixa a taxa mais elevada que pode ser incorrida sem imposição de penalidade [...] Cumpre observar que a taxa legal, embora deva estar um pouco acima da taxa de mercado mais baixa, não deve estar muito acima desta. Se a taxa de juros legal na Grã-Bretanha, por exemplo, fosse fixada no alto patamar de oito ou dez por cento, a maior parte do dinheiro a ser emprestado seria emprestada a perdulários e empresários imprudentes, os únicos dispostos a pagar juros tão altos. Pessoas comedidas, que pelo uso do dinheiro não dariam mais do que uma parte daquilo que provavelmente ganharão com o uso dele, não se arriscariam nesta competição. Assim, grande parte do capital do país seria mantida fora das mãos de quem mais provavelmente faria dele um uso lucrativo e vantajoso, e lançada àqueles que mais possivelmente o desperdiçariam e destruiriam' (op. cit., p. 149).[9]

O atributo da eficiência do mecanismo de mercado não se aplica da mesma forma em relação aos chamados "bens públicos" os quais, pela sua própria natureza, as pessoas consomem 'juntas' e não separadamente, o que diminui significativamente o seu poder de mercantilização.

[9] O que Smith denomina de "alto patamar de oito ou dez por cento" refere-se a juros anuais, e não juros mensais. Evidentemente, se vivo entre nós, no maravilhoso paraíso de investimentos financeiros que é o Brasil, provavelmente ele teria que rever sua teoria acerca da não imposição de *qualquer tipo de proibição geral à cobrança de juros sobre empréstimos,* para passar a olhar o mercado e, consequentemente a taxa juros remuneratórios, sob a perspectiva mundializada ou globalizada, segundo a qual o Brasil, de modo terrível e assustador, apresenta as maiores taxas de juros remuneratórios do capital do mundo inteiro, tornando não só a maioria esmagadora de empresários refém do sistema financeiro, (todos perdulários e imprudentes),como também enorme percentual de famílias e trabalhadores.

Preservação ambiental, epidemiologia e serviços públicos de saúde não podem ser adquiridos de forma 'privada', como compraríamos um carro ou uma casa. São bens coletivos ou difusos que necessitam ser compartilhados de forma universal ou comunitária.

Outros bens o autor identifica como 'bens mistos' – privados, mas também públicos. A educação é um exemplo, na medida em que enquanto a pessoa individual se beneficia com o incremento de educação, a sociedade e a coletividade também podem ser beneficiadas por uma expansão geral da educação e da alfabetização o que, por sua vez, pode favorecer a mudança social além de ajudar a aumentar o progresso econômico que acaba por beneficiar também outras pessoas. Dessa maneira, os gastos públicos com a educação pública e em cooperação com a iniciativa privada podem ser determinantes no sentido de incrementar o processo de expansão educacional que, lembra o autor, "[...] no passado foi crucial para difundir rapidamente a alfabetização na Europa, na América do Norte, no Japão e no leste Asiático" (op. cit., p. 154).

Dois problemas se colocam em termos de política macro-econômica representando contra-argumentos em face dos gastos públicos em áreas cruciais para o desenvolvimento econômico e a mudança social: o *problema dos incentivos* e a necessidade de *prudência fiscal*. Enquanto que, no primeiro caso, a preocupação são os efeitos que um sistema de custeio pode produzir, desincentivando a iniciativa e distorcendo os esforços individuais, (até mesmo de modo a enfraquecer a vontade dos empregados em adquirir um emprego para serem sustentados coletivamente por meio do seguro-desemprego), no segundo caso, o que se tem em vista é o ônus fiscal do dispêndio público, que pode ser vultoso, dependendo de quanto se planeja fazer, considerando-se ainda os fantasmas dos *deficits* orçamentários e da inflação.

O problema básico dos incentivos pode ser minimizado pela abordagem do autor relativa à pobreza, vista como privação de capacidades e não apenas como privação de renda. Segundo ele, a avaliação das capacidades de uma pessoa tem que ser feita com base na observação dos *funcionamentos reais da pessoa*, entendido estes como a forma que a pessoa valoriza as opções que tem. Avaliando-se dessa maneira, tende-se a reduzir as dificuldades de compatibilidade de incentivos por algumas razões.

Primeiramente porque as pessoas podem, em geral, relutar em receber educação, favorecer o agravamento de uma doença ou cultivar a subnutrição por motivos puramente *táticos*, (dissimuladamente), o que pode não acontecer em termos de renda. Em segundo lugar, porque

"[...] os fatores causais que fundamentam algumas privações funcionais podem ser muito mais profundos do que a privação de renda, e pode ser difícil ajustá-los por motivos puramente táticos" (op. cit., 158). A velhice, por exemplo, está fora do controle das pessoas.

Em terceiro lugar, porque os beneficiários tendem a dar mais atenção a funcionamentos e capacidades realizados e a qualidade de vida que eles trazem do que a ganhar mais dinheiro. E, finalmente, porque a tese focada nas capacidades e não na renda contribui diretamente para "[...] o argumento em favor de maior ênfase na provisão pública direta de facilidades como serviços de saúde e programas educacionais" (op. cit., 159).

Cumpre mencionar que o autor reconhece que a visão da pobreza como privação de capacidades e da implementação de políticas públicas direcionadas a um público-alvo em termos de funcionalidades reais da pessoa não elimina a necessidade de aplicação *do teste dos meios* como forma de aferir os destinatários prioritários das políticas a serem implementadas. Ressalta, porém, que se deve reconhecer que os beneficiários também são "agentes da ação" e não destinatários passivos, o que torna complexa e difícil a aplicação do teste, apontando possíveis distorções que podem resultar de "[...]tentativas de direcionamento ambíguo das políticas" (op. cit. p. 161).

Dentre essas distorções, mencionaríamos o efeito estigmatizador da qualificação de alguém como pobre, notadamente sobre o respeito próprio e o respeito de outros e, ainda, a fraca perspectiva de longevidade dos programas direcionados aos seus destinatários, em razão de que a pobreza possui também uma dimensão política que torna os beneficiários incapazes de defender os programas nas disputas políticas ou de manter a qualidade dos serviços oferecidos.

Em relação ao tema da *austeridade fiscal*, ou prudência fiscal, o autor estabelece uma diferenciação sutil entre o *radicalismo antidéficit* que tem sido praticado na política macroeconômica com cortes extraordinários nos programas sociais e o genuíno *comedimento financeiro*, que se propõe a reduzir os deficits orçamentários levando em consideração o custo social. Segundo ele:

> O comedimento financeiro tem um bom fundamento lógico e impõe exigências fortes, mas suas demandas devem ser interpretadas à luz dos objetivos globais da política pública [e não apenas da política econômica ou macroeconômica].O papel do dispêndio público na geração e garantia de muitas capacidades básicas requer atenção: ele deve ser considerado juntamente com a necessidade instrumental de estabilidade macroeconômica. Na verdade, essa necessidade

> deve ser avaliada *dentro* de uma ampla estrutura de objetivos sociais (op. cit., p. 167).

Isso significa, de modo prático, que determinadas políticas públicas merecerão uma abordagem privilegiada em razão de sua condição crítica histórica que leve em consideração, portanto, as peculiaridades de uma dada localidade geográfica, não podendo elas sofrerem cortes orçamentários, mas, ao contrário, gastos substanciais no sentido de promover a sua solução como, por exemplo, é o problema global e dramático do desemprego em massa.

Já lembramos que para Amartya o exercício da liberdade é mediado por valores que, por sua vez, são influenciados por discussões públicas e interações sociais que são, elas próprias, influenciadas pelas liberdades de participação.

Em razão disso, um pressuposto fundamental para que o sistema de liberdades interligadas proposto pelo autor funcione idealmente é a implementação e o funcionamento regular do sistema democrático. Segundo ele, a importância deste sistema de governo reside em três virtudes distintas: *sua importância intrínseca, suas contribuições instrumentais e seu papel construtivo na criação de valores e normas* (op. cit.,p.185).

Entretanto, sem aprofundar a discussão, reconhece ser preciso analisar os caminhos e meios para fazer a democracia funcionar *bem* de modo a realizar seus potenciais, uma vez que o ideal da justiça social "[...] depende não só de formas institucionais (incluindo regras e regulamentações democráticas), mas também da prática efetiva" (op. cit., p. 187).

1.3.1 - Democracia Ideal e Democracia Possível

Norberto Bobbio (2000, p. 119), entende que

> **[...] o problema que a doutrina liberal está chamada a resolver, enquanto doutrina econômica e política, é o de tornar possível a coexistência de liberdades, o que se traduz na formulação e aplicação de regras práticas de conduta, e em definitivo na proposta de um certo sistema econômico e de um certo sistema político**.

A teoria do economista indiano talvez represente historicamente a concretização do ideal

do espírito e da mente de Norberto Bobbio em termos de que as ciências sociais viessem a lograr êxito em construir uma nova doutrina da liberdade. Este acreditava

> **[...] que os caminhos da reconstrução de uma nova doutrina da liberdade são bem mais difíceis do que poderia imaginar um pensador utilitarista (e preconceituosamente eurocentrista) do século XIX, e do que, acrescento eu, pensam os corajosos fautores do neoliberalismo que descreveram a morte do Welfare State (Idem, p. 111).**

Entretanto, talvez a abordagem de Amartya deposite uma confiança indevida nas possibilidades da democracia atual que um olhar mais introspectivo não permitirá.

Nesse sentido, entendemos ser útil para o fim de alcançarmos uma perspectiva mais realista do sistema democrático e as reais possibilidades de que ele venha a contribuir decisivamente para o desenvolvimento das liberdades humanas e a redução das desigualdades, destinarmos um olhar para o pensador italiano que desvenda, de forma talvez inigualável, as mazelas da prática democrática moderna e propõe a mudança que se deve operar para correção das distorções e para a necessária adaptação histórica das teorias que fundamentaram o sistema.

A democracia constitui-se em um sistema de regras do jogo político e do poder, regras procedimentais, "[...] amadurecidas ao longo de séculos de provas e contraprovas, [que] são muito mais elaboradas que as regras de outros sistemas e encontram-se hoje quase por toda parte, constitucionalizadas, como acontece, por exemplo, na Itália" (Ibidem, p. 65).

Em sua discussão sobre o sistema democrático praticado, Bobbio deixa transparecer sua desilusão acerca daquilo que denomina de *apenas esta democracia medíocre* (op. cit.,p.75), e nos permite visualizar um quadro comparativo bastante amplo, nítido e crítico dos ideais e fundamentos do pensamento democrático moderno, tal como foi concebido pelos seus pais, Rousseau, Tocqueville, Montesquieau e outros, *a matéria bruta da democracia*, em relação à espécie de democracia efetivamente praticada, com suas deformidades e distorções em relação ao modelo original, *as promessas não cumpridas,* como diz (op. cit., p.21).

A primeira promessa não cumprida teria sido fundar uma sociedade democrática na qual os indivíduos abririam mão de parte de sua soberania em favor da coletividade. Bobbio, entretanto, demonstra que a matriz *individualista*, sobre a qual foi construída essa teoria, na

verdade não se consumou historicamente, sendo a matriz *pluralista* de sociedade a que foi efetivamente praticada na história:

> Partindo da hipótese do indivíduo soberano que, entrando em acordo com outros indivíduos igualmente soberanos, cria a sociedade política, a doutrina democrática tinha imaginado um estado sem corpos intermediários, característicos da sociedade corporativa das cidades medievais e do estado de camadas ou de ordens anterior à afirmação das monarquias absolutas, um sociedade política na qual entre o povo soberano composto por tantos indivíduos, (uma cabeça, um voto), e os seus representantes, não existem as sociedades particulares desprezadas por Rousseau e canceladas pela lei Le Chapelier (ab-rogada na França apenas em 1887). O que aconteceu nos estados foi exatamente o oposto: sujeitos politicamente relevantes tornaram-se sempre mais os grupos, grandes organizações, associações da mais diversa natureza, sindicatos das mais diversas profissões, partidos das mais diversas ideologias, e sempre menos os indivíduos. Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas na vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo, na qual não existe mais o povo como unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes, com a sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos) (op. cit.,p.25).

Sendo a sociedade real uma sociedade pluralista, o ideal democrático não poderia concretizar-se sobre bases individualistas.

A segunda promessa não cumprida consiste no desvirtuamento da idéia de *democracia representativa*, aquilo que Bobbio chama de *revanches de interesses* (op. cit., p.24). No sistema democrático moderno, a representação política nascida em contraposição à democracia dos antigos constitui-se em uma forma de representação pela qual o mandatário exerce um mandato, em nome do povo, desvinculado do interesse específico daqueles que o escolheram, devendo, ao contrário, agir no interesse maior da nação:

> O princípio sobre o qual se funda a representação política é a antítese exata sobre o qual se funda a representação dos interesses, no qual o representante, sendo chamado a perseguir os interesses da nação, não pode estar sujeito a um mandato vinculado (típico do contrato de direito privado que prevê a revogação por excesso de mandato) (op. cit.,p.24).

Entretanto, como observa o autor, jamais uma norma constitucional e um princípio foi

mais desconsiderado do que o da representação política. E chega a afirmar que a idéia da representação política está a ceder, de forma definitiva, a um novo sistema social chamado *neocorporativo*, uma espécie de relação na qual as grandes organizações promovem a solução dos conflitos sociais – numa típica representação de interesses – mediado pelo governo, idealmente entendido como o representante dos interesses nacionais (op. cit., p.25).

Ao lado da prevalência dos interesses específicos sobre os interesses nacionais, Bobbio identifica uma terceira promessa não cumprida, qual seja a derrota do poder oligárquico, ou das elites. Para ele, a prática democrática moderna revela, citando Schumpeter, que "[...]a característica de um governo democrático não é a ausência de elites mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular" (op. cit., p.27).

A quarta promessa não cumprida pelos idealizadores da democracia moderna consiste na impossibilidade de a democracia ocupar todos os espaços nos quais exerce um poder que toma decisões vinculatórias para um inteiro grupo social e reconhece que a distinção fundamental aqui não é mais o *poder de muitos* ou *poder de poucos*, mas poder ascendente ou poder descendente:

> Em outros termos, quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que tem direito de participar das decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito (op. cit., p.27).

A questão da consolidação da democracia não se refere apenas à esfera das decisões do Estado, de caráter estritamente político, mas também à esfera social, de modo a contagiar a fábrica, a igreja, a escola, etc., com o método democrático de legitimação e de controle das decisões políticas. Equivale a dizer que democracia não encontra sua evidência apenas no campo político, mas também nos diversos campos do universo social.

A educação para a cidadania, é identificada como outra promessa não cumprida:

> Olhemos ao redor. Nas democracias mais consolidadas assistimos impotentes ao fenômeno da apatia política, que freqüentemente chega a envolver cerca da metade dos que têm direito ao voto. Do ponto de vista da cultura política, estas não estão orientadas nem para os *output*[os benefícios que o eleitor espera extrair do sistema político] nem para os *input*[cultura participante própria dos eleitores que vêem a si mesmos como empenhados no processo de tomada de decisões]. Estão simplesmente desinteressadas daquilo que, como se diz na Itália com uma feliz expressão, acontece no 'palácio' (op. cit., p..32).

Ao contrário do que se poderia esperar, que a educação para a cidadania tornasse maior o

número dos que votam baseados em opiniões políticas fundamentadas, de modo consciente e ponderado segundo os interesses mais elevados da moral e da coletividade, o autor identifica o incremento do voto clientelar mesmo nas democracias mais desenvolvidas, à base da troca ilusória entre o apoio político e favores pessoais, que, ao lado da apatia política generalizada, parece reduzir a cinzas o ideal democrático de verificar-se um povo cidadão ativo em prol de seu próprio desenvolvimento igualitário.

A última, mas não menos importante promessa não cumprida pela democracia *ideal* em contraste com a democracia *real,* é o que Bobbio chama de eliminação do *poder invisível*. Ele chama de poder invisível àquilo que, na sua Itália, correspondia à máfia, camorra, às lojas maçônicas anômalas, aos serviços secretos incontroláveis e acobertadores dos subversivos que deveriam combater, organizações que estariam dentro de uma categoria sociológica mais ampla, citando outro autor, denominada de *duplo estado*, teoria segundo a qual "[...]ao lado de um estado visível existiria sempre um estado invisível" (op. cit.,p.29).

O *duplo estado* contrapõe-se ao *poder sem máscara*, ideal democrático dos antigos segundo o qual o poder deve ser exercido de modo transparente e é justificado não apenas em favor do controle popular, mas também - como o ato injusto publicado suscitaria uma reação que impossibilitaria sua realização – porque a sua publicidade constitui-se em uma forma eficaz de distinguir o que é lícito do que não é.

> Além disso, o caráter público do poder, jurisdicional ou político, o não-secreto, o aberto ao público em geral, permaneceu na democracia moderna como um dos critérios fundamentais para distinguir o estado constitucional do estado absoluto.

Para o autor, a questão fulcral a ser resolvida em favor do poder do *governo visível* como foi chamada a democracia é encontrar-se uma fórmula de controlar os controladores:

> A velha pergunta que percorre toda a história do pensamento político – 'Quem custodia os custódios' – hoje pode ser repetida com esta outra fórmula: 'Quem controla os controladores?' Se não conseguir encontrar uma resposta adequada para esta pergunta, a democracia, como advento do governo invisível, está perdida. Mais do que uma promessa não cumprida, estaríamos aqui diretamente diante de uma tendência contrária às premissas: a tendência não ao máximo controle do poder por parte dos cidadãos, mas ao máximo controle dos súditos por parte do poder (op. cit., p. 31).

Aqui, Bobbio refere-se às possibilidades praticamente ilimitadas que dispõem os detentores do poder para 'conhecer capilarmente' tudo o que fazem os cidadãos.

Como forma de assegurar o máximo controle por parte dos cidadãos e não o inverso, não obstante a tendência contrária identificada, ao autor lembra que a teoria do governo democrático desenvolveu, ao lado de outros temas ligados ao *poder invisível,* "[...]o tema da descentralização entendida como revalorização da relevância política da periferia com respeito ao centro" (op. cit., p. 88). Segundo esta, a visibilidade das decisões políticas – ponto fulcral do pensamento democrático – depende não apenas da apresentação em público de quem está investido do poder, mas também da proximidade espacial entre este e os governados:

> O caráter público do governo de um município é mais direto, e é mais direto exatamente porque é maior a visibilidade dos administradores e das suas decisões. Ou, pelo menos, um dos argumentos de que sempre se serviram os defensores do governo local – o argumento da restrição e multiplicação dos centros de poder – foi a maior possibilidade oferecida ao cidadão de colocar os próprios olhos nos negócios que lhe dizem respeito e de deixar o mínimo espaço ao poder invisível (op. cit.).

A opinião pública, entendida como *a relevância pública da esfera privada* exige, com vistas a criticar e discutir os atos do poder público, a publicidade dos debates políticos e judiciários de modo a atender os princípios de *visibilidade, cognocibilidade, acessibilidade* e, portanto, *controlabilidade* dos atos de quem detém o supremo poder.

A análise que Bobbio faz em *subgoverno, criptogoverno e poder onividente,* a qual toma por base não as categorias clássicas de distinção (sentidos horizontal e vertical), mas em termos de *profundidade*, reveste-se de especial importância no sentido de apontar as mazelas da democracia moderna praticada, tema que está indelevelmente ligado à capacidade do poder visível debelar o poder invisível. Nessa forma de distinção, o poder na superfície é o poder público, o semi-submerso é o poder semi-público e o poder submerso é o poder oculto.

Subgoverno, para Bobbio, está profundamente identificado com o conceito marxiano de estado do capital, que é o governo da economia. Nesse governo não emerso (na proporção exata em que se subtrai substancialmente ao controle democrático e jurisdicional), a classe política exerce o governo não apenas por meio dos instrumentos jurídicos específicos, caracterizados pela publicidade e submetidos, em razão disso, a controle, mas por meio da gestão dos grandes centros de poder econômico como os bancos, indústrias estatais, indústrias subvencionadas, empresas concessionárias, etc., por meio das quais "[...] extrai os meios de subsistência dos aparatos dos partidos, dos aparatos dos quais por sua vez extrai, através das eleições, a própria legitimação

para governar" (op. cit., p.103).

Bobbio lembra que o controle democrático dessa forma de subgoverno é descuidado e impotente e que, quanto ao controle jurisdicional dos atos administrativos eivados de interesses econômicos pessoais, ele lembra que, em razão de que no estado de direito a justiça administrativa ter sido, em sua origem, "[...] instituída para tutelar os interesses do cidadão no que diz respeito às ilegalidades da administração pública sob o pressuposto de que o cidadão por tais atos é em maior ou menor medida prejudicado [...]" [...] "[...] quando o cidadão individual obtém uma vantagem com a pública ilegalidade, enfraquece-se o pressuposto sobre o qual fundou-se o instituto da justiça administrativa[...]" e, por conseguinte, enfraquece-se os fundamentos jurídicos para o exercício do controle jurisdicional sobre os atos administrativos (op. cit., p. 104).

Chama de *criptogoverno* "[...]o conjunto de ações realizadas por forças políticas eversivas que agem na sombra em articulação com os serviços secretos, ou com uma parte deles, ou pelo menos por eles não obstaculizadas[...]" e refere-se aos episódios criminosos inexplicáveis e obscuros, com significativa repercussão política e governamental, nos quais Bobbio identifica que "[...] o segredo de estado tenha servido para proteger o segredo do anti-estado" (op. cit., p. 104)

Poder onividente, por sua vez, refere-se à capacidade de o governante ver e perscrutar os cidadãos de forma semelhante à que se fez (ou se faz) por meio do uso do planejamento arquitetônico estratégico nos presídios, como enriquecidamente expôs Michel Foulcant em sua obra *Vigiar e punir*. Bobbio reconhece no avanço da tecnologia da informação a tendência para o crescimento desta forma de controle, não dos governados sobre o governante – o ideal democrático – mas seu inverso, em espécie de recrudescimento da forma absolutista de governar.

A análise do autor sobre os motivos pelos quais as promessas do ideal democrático não foram cumpridas aponta para o fato de que o projeto político democrático moderno idealizado originalmente o foi para uma sociedade muito menos complexa, sendo, por isto, inexeqüíveis para a sociedade atual. Segundo ele, "[...] as promessas não foram cumpridas por causa de obstáculos que não estavam previstos ou que surgiram em decorrência das 'transformações' da sociedade civil" (op. cit.,p.33).

Os obstáculos identificados por Bobbio são três:

• O surgimento da economia de mercado com sua passagem para uma economia planificada e regulada e o conseqüente incremento da necessidade de competências técnicas que se sobrepõem aos problemas políticos e que acabam por impor a tecnocracia. Esta, para Bobbio, é antitética em relação à democracia, pois enquanto nesta pressupõe-se que todos podem decidir à respeito, naquela somente podem decidir aqueles poucos que são conhecedores do assunto;

• O contínuo crescimento do *aparato burocrático*, ordenado hierarquicamente do vértice à base, inversamente ao *poder democrático* que nasce na base e ascende ao vértice. Nesse sentido, a democracia ocultaria uma contradição em termos: o estado burocrático foi uma demanda trazida pela própria democracia na medida em que o poder decisório ampliado na direção da vontade popular, inevitavelmente favoreceu a implementação do estado social, o estado de serviços, mantido pelo Estado, o qual se estrutura em termos de aparato burocrático que, por sua própria natureza, ordena-se do vértice à base;

• O surgimento do problema da ingovernabilidade, em razão do que Bobbio chama de *emancipação da sociedade civil* em relação ao sistema político, que a teria tornado uma inesgotável fonte de demandas dirigidas ao governo, crescentemente numerosas, urgentes e onerosas. Em razão da demanda reprimida, irrespondível para o autor em razão da sua quantidade e da rapidez com que se exige a resposta e também em razão do processo decisório complexo que se diferencia dos regimes autocratas, o sistema político sofre continuamente de *sobrecarga* e as suas opções escolhidas causam descontentamento.

Em face dessas condições reais e desses obstáculos existentes e não previstos, entende o autor que necessário se faz repensar as regras com vistas ao renascimento da legitimidade do sistema democrático e a paz social.

1.3.2 - Crise e Legitimidade: o imperativo de novas regras do jogo

O fundamento da legitimidade democrática é o respeito às regras estabelecidas no próprio sistema democrático que conduzem a luta política travada entre os atores. Com essa convicção, Bobbio identifica a primeira e fundamental importância no sentido de se rediscutir *o discurso sobre as regras do jogo democrático* – o que para ele não é uma tarefa fácil - "[...] se não se

deseja cair diante de um problema mal posto e, nesta medida, insolúvel" (op. cit.,p.65).

A segunda razão pela qual Bobbio acredita ser fundamental rediscutirem-se as regras do jogo democrático está no fato de que

> [...] é impossível desconsiderar que existe um estreitíssimo nexo entre as regras dadas e aceitas do jogo político, de um lado, e os sujeitos que deste jogo são os atores e os instrumentos com os quais se pode conduzi-lo a bom termo de outro (op. cit.,p.68).

E explica:

> Pois bem, no jogo político democrático – e por sistema democrático entenda-se justamente um sistema cuja legitimidade depende do consenso verificado periodicamente através das eleições livres por sufrágio universal – os atores principais estão dados, e são os partidos [...]; também está dado o modo principal de fazer política para a imensa maioria dos componentes da comunidade nacional: as eleições. Disto não se pode fugir. Regras do jogo, atores e movimentos fazem um todo único. Não se pode separar uns dos outros (op. cit.).

Mais do que constituir o próprio sistema democrático, as regras do jogo democrático a que se refere Bobbio constituem e garantem a própria existência dos atores e seus movimentos no jogo:

> Os homens se acasalam também independentemente das normas do direito civil que regulam o matrimônio, mas não votam a não ser porque existe uma lei eleitoral. Nesse sentido, regras do jogo, atores e movimentos são solidários entre si, pois atores e movimentos devem sua existência às regras. Em conseqüência, não se pode aceitar as regras, recusar os atores e propor outros movimentos. Ou melhor, pode-se mas desde que se esteja consciente de que está saltando pela janela e não saindo pela porta. O que é absurdo (ou melhor, inconcludente) é imaginar um modo diverso de fazer política com atores e movimentos diversos sem levar em conta que, para fazê-lo, é preciso mudar as regras que previram e criaram aqueles atores e organizaram aqueles movimentos inclusive nos mínimos detalhes (op. cit., p.69).

Para Bobbio, que comenta episódios históricos de revolta popular no final da década de 1960 na Itália, opera-se uma ruptura no sistema político e social quando há inobservância da obrigatoriedade da modificação preliminar das regras do jogo, ou ao menos simultânea, em relação às modificações que se buscam operar no mundo dos atores e dos movimentos do jogo. Referindo-se ao caso histórico

> [...] não apenas fez surgir novos atores, os grupos, os grupúsculos, em geral o 'movimento', mais que os partidos no sentido tradicional da palavra; não apenas inventou um novo modo de fazer política com novos atores, assembléia,

> manifestações e agitações de rua, ocupações de locais públicos, interrupções de aulas e de reuniões universitárias; mas também refutou algumas das regras fundamentais do sistema democrático, a começar das eleições [...] e do instituto da representação sem mandato imperativo, substituindo-os pelo princípio da democracia direta e da revogação do mandato (op. cit.,p.69).

Ainda em discussão sobre as novas regras do jogo, o autor vê a questão das diversas formas de agregação de interesses parciais econômicos, que se afirmam através de organizações e grupos tais como os sindicatos e as formas de agregação em torno de interesses não especificamente econômicos, mas de interesses que chama de *relativos às condições de desenvolvimento da própria personalidade ou assemelhados,* ou seja, interesses em torno da 'qualidade de vida', referindo-se aos movimentos sociais e aos movimentos de opinião que visam à promoção e defesa de direitos fundamentais.

Um ponto alto da discussão empreendida por Bobbio é quando trata daquela parcela da população que não acredita em quaisquer reformas empreendidas para modificar ou aperfeiçoar o jogo e o sistema democrático e que, nesse quadro de desesperança, acata a idéia de que para males extremos são necessários remédios extremos (dentre esses cita o terrorismo). Não obstante, submete-se às regras do jogo e, nessa condição, sofre com o estado de impotência a que estão forçados por elas "[...]delas querendo escapar para não se resignarem a assistir passivamente à perda de tantas esperanças" (op. cit., p.73).

Dessa forma, desse sentimento de impotência próprio daqueles que aceitam as regras do jogo nasceu o chamado *refluxo*, no qual o autor distingue três fenômenos:

a) *Separação da política*, que resume na fórmula *nem tudo é política* , que representa uma antítese clara do caráter onipresente da política;
b) *Renúncia à política*, resumida em outra fórmula: *a política não é de todos,* que refere-se ao caráter excludente dos participantes da atividade política;

c) *Recusa à política*, mais radical, que comporta dois diferentes modos: o primeiro, egoístico, particularista e economicista segundo o qual sábio é o que cuida do próprio interesse particular e os ideais propalados em termos de interesses públicos não passam de interesses privados dissimulados; o segundo vê na política apenas o *vulto demoníaco do poder* e a considera como o lugar onde domina de modo inconfundível a ambição de poderio.

Norberto Bobbio mostra-se bastante cético às novas formas de "prática política" como a

desobediência civil, a *autodeterminação* e o *veto,* às quais não confere o *status* de *direitos,* (excepcionando a *autodeterminação,* que pode assumir a forma de direito à associação) e possuem caráter ilusório (pois pode levar quem reivindica os supostos direitos à cadeia) e perigoso (pois desativa forças indispensáveis para a batalha política em curso, desviando-se para a busca de soluções equivocadas e impraticáveis).

Afirma a absoluta necessidade de que se reconheça que as relações que se estabelecem nesta seara em que se pretendem mudanças das regras do jogo a partir dessas novas formas de *prática política* são relações pautadas não pelo direito, mas pela força e que, para modificar relações de força é necessário ter força:

> É inegável que as relações de direito podem ser modificadas com as relações de força. Mas exatamente por isto torna-se ainda mais importante perceber que se trata de relações de força e não do recurso a direitos garantidos: para modificar relações de força, diria o senhor de La Palisse, é preciso ter força. Não discuto se essa força exista, embora seja difícil acreditar que sim. Digo apenas que não se pode tomar por direito uma série de fatos, ou melhor, o desejo de que certos fatos aconteçam (op. cit., p.82).

1.3.3 - Novo Liberalismo

No capítulo em que Bobbio trata sobre o velho e o novo liberalismo (que ele mesmo denomina de uma *nova doutrina da liberdade*), ele procura compreender de que tipo de liberalismo se está falando. Enquanto que o socialismo acabou por ser quase que plenamente transfigurado no marxismo, a doutrina liberal tem caráter difuso em razão de serem muitos os pensadores que desenvolveram teorias a seu respeito, como Adam Smith, Mill, Kant, Tocqueville e outros. Levando em consideração que os aspectos fundamentais a serem considerados são o econômico e o político, Bobbio delimita o liberalismo da seguinte forma:

> O liberalismo é, como teoria econômica, fautor da economia de mercado; como teoria política, é fautor do estado que governe o menos possível ou, como se diz hoje, do estado mínimo (isto é, reduzido ao mínimo necessário) (op. cit., p. 114).

O processo de formação do estado liberal representou, por um lado, a emancipação do poder político do poder religioso (estado laico) e, por outro lado, a emancipação do poder econômico do poder político. Além do mais, tal configuração estatal abriu mão dos monopólios que detinha anteriormente, o ideológico (através da concepção dos direitos civis) e o monopólio econômico, (através da concessão da liberdade econômica). Finalmente, o autor considera que

o estado liberal

> [...] acabou por deter unicamente o monopólio da força legítima, cujo exercício, porém está limitado pelo reconhecimento dos direitos do homem e pelos vários vínculos jurídicos que dão origem à figura histórica do estado de direito. Através do monopólio da força legítima – legítima porque regulada pelas leis [...], o estado deve assegurar a livre circulação das idéias, e portanto o fim do estado confessional e de toda forma de ortodoxia, e a livre circulação de bens e, portanto, o fim da ingerência do estado na economia. Característica da doutrina liberal econômico-política é uma concepção negativa do estado, reduzido a puro instrumento de realização dos fins individuais, e por contraste uma concepção positiva do não-estado, entendida como a esfera das relações nas quais o indivíduo em relação com os outros indivíduos forma, explicita e aperfeiçoa a própria personalidade (op. cit., p. 115).

Bobbio vê na sociedade atual um redescobrimento do pensamento liberal. Tal redescoberta, do ponto de vista histórico, é vista por ele como uma

> [...] tentativa de revanche do liberalismo *real*, dado como morto, contra o socialismo *real*, nas suas duas únicas versões históricas: a social-democracia, que produziu o estado de bem-estar, e o comunismo, que produziu uma nova forma de estado iliberal [...] (op. cit.,p.117).

O espírito agressivo dos novos liberais é para ele o "[...] efeito considerado desastroso, das políticas keynesianas adotadas pelos estados econômica e politicamente mais avançados, especialmente sob o impulso dos partidos socialmente democráticos ou trabalhistas. (op. cit., p.117). Os neoliberais, segundo o autor, atribuem aos estados regidos sob essas filosofias políticas os mesmos vícios que outrora foram atribuídos aos estados absolutos, tais como a burocratização, a perda das liberdades pessoais, o desperdício de recursos e a má condução econômica. Por suas convicções, negam a possibilidade de sucesso de qualquer forma de socialismo.

Na verdade, Bobbio reconhece que a social-democracia encontra-se no meio de um fogo cruzado recebendo ataques à sua esquerda (daqueles que o acusam de ter desistido de perseguir o fim último de uma sociedade socialista e se conformado com o capitalismo) e ataques à sua direita (daqueles que afirmam que o estado de bem estar estaria à beira da falência e trilhando a acesso que conduz ao totalitarismo). Nessa condição, na qual a social-democracia encontra-se "[...] condenada como capitalista pelos marxistas velhos e novos e como socialista pelos novos e velhos liberais [...]", é captada pelo autor como ou uma condição de caducamento das categorias socialismo, capitalismo, etc., ou, (o que parece de fato acreditar), uma aparente contradição

> [...] porque de fato o estado de bem-estar foi (e será talvez ainda por muito tempo, suponho), uma solução de compromisso que, como todas as soluções de compromisso, presta-se a ser confutada pelas partes opostas" (op. cit., p. 119).

Considerando a existência do fato que denomina de *mercado político* (segundo o qual há

reciprocidade de interesses e troca de favores entre o homem político e o eleitor, idéia de Max Weber desenvolvida por Schumpeter de que o líder político pode ser comparado a um empresário cujo rendimento é o poder, cujo poder se mede por votos, cujos votos dependem de sua capacidade de satisfazer interesses de eleitores e cuja capacidade de responder às solicitações dos eleitores depende dos recursos públicos de que pode dispor), Bobbio reconhece que este se superpôs ao mercado econômico, e o corrigiu (segundo o ponto de vista dos socialistas) ou o corrompeu (segundo o ponto de vista dos liberais).

Nesse sentido, a questão fulcral que coloca o autor é se é possível voltar ao mercado econômico, como pedem os novos liberais, sem reformar ou até abolir o mercado político.

Com a lógica própria dos liberais no sentido de limitar o poder do estado por princípio, não importando se esse poder está fundado no poder do príncipe ou no poder do povo, Bobbio identifica que a democracia encontra-se ameaçada pelos novos liberais:

> Seria possível dizer agora que para os liberais da nova geração o problema é [...] o de salvar – se ainda for possível e em nome daquele tanto que ainda pode ser salvo – a democracia sem sair do capitalismo. Durante a crise dos anos trinta parecia que era o capitalismo a pôr em crise a democracia; agora, para aqueles novos liberais, parece ser a democracia a pôr em crise o capitalismo (op. cit., p. 125).

Bobbio enxerga a crise do estado de bem-estar social como expressão daquela superposição também no contraste entre o empreendedor econômico que tende à maximização do lucro e o empreendedor político que tende à maximização do poder através da caça aos votos. Isto, na perspectiva dos liberais, coloca a questão da ingovernabilidade das democracias.

De modo a concluir sua discussão sobre o redespertar do liberalismo a partir de uma digressão histórica que vê a ofensiva dos liberais primeiro contra o socialismo e depois contra o estado de bem-estar social, o autor italiano identifica que o alvo dos liberais, agora, é a própria democracia. A acusação atual que o neoliberalismo faz ao estado de bem-estar

> [...] não é apenas a de ter violado o princípio do estado mínimo, mas também a de ter dado vida a um estado que não consegue cumprir a própria função, que é a de governar (o estado fraco), [por culpa da própria democracia]. O ideal do neoliberalismo torna-se então o do estado simultaneamente mínimo e forte (op. cit., p.126).

Segundo o autor, o argumento dos neoliberais constitui-se em uma falácia. As antíteses *estado forte/estado fraco* e *estado máximo/estado mínimo* é desmentida pela realidade visível nos estados - que se mostram ao mesmo tempo fracos e mínimos - não sendo correto supor que um estado mínimo necessariamente será forte ou que um estado máximo necessariamente será fraco.

1.3.4 - Novo Contrato Social

O ponto culminante do pensamento de Norberto Bobbio em sua discussão sobre a democracia é a imperatividade de um novo 'contrato social', cuja revisão está intrinsecamente ligada à sua própria essência:

> A hipótese de que parte o contratualismo moderno é o estado da natureza, um estado no qual existem apenas indivíduos isolados, mas tendentes a se unir em sociedade para salvar a própria vida e a própria liberdade. Partindo desta hipótese, a sociedade política torna-se um artifício, um projeto a ser construído e reconstruído continuamente, um projeto jamais definitivo a ser submetido à contínua revisão (op. cit., p.127).

Além disso, revisar o contrato social é resultante do fato do renascimento do pensamento liberal porque está fundado sobre a concepção filosófica individualista da sociedade e da história, a mesma sobre a qual nasceu o mundo moderno e, também porque, nas sociedades atuais, simultaneamente capitalistas e democráticas (poliárquicas), o contrato social é um instrumento de governo utilizado ampla e continuamente e não uma hipótese racional: negociações de acordos é a forma pela qual um governante efetivamente consegue governar.

Bobbio ressalta uma contradição existente entre a terminologia de *contrato* e a centralidade da *lei*, mas ressalta o aspecto realístico em se preferir aquele em detrimento deste.

Na teoria política e jurídica do estado moderno, são a lei e o caráter soberanizador do poder legislativo - quem pode fazer as leis - que juntos conferem unidade ao todo político, unidade de domínio, e distingue-se da idéia de *contrato* que encontra sua força normativa na lei mas a ele está subordinado. Entretanto reconhece que, no mundo real, a lei possui caráter meramente *figurativo*, uma vez que, de fato, "[...]a vida política se desenvolve através de conflitos jamais resolvidos definitivamente, e cuja resolução acontece mediante acordos momentâneos, tréguas e esses tratados de paz mais duradouros que são as constituições" (op. cit.,p.132).

E reconhece nessa contradição ideal/real a mão da *doutrina* que, segundo o caráter *normativo* que insiste em assumir (e não apenas *explicativo* da realidade)

> [...] gosta de se apresentar como compreensão e explicação do que acontece, às vezes superpondo-se à realidade, forçando-a, adaptando-a, simplificando-a para reduzi-la a um sistema composto, unitário e coerente, impulsionada que está nem sempre pela paixão intelectual, mas também pela ambição projetual (op. cit., p. 132).

A ação eficaz da doutrina acaba por contribuir decisivamente para "[...] retardar a tomada

de consciência das transformações em curso ou para dela fornecer interpretações distorcidas [...]", ao estabelecer o primado do direito público face ao direito privado.

Esse caráter contratualista e privatístico das relações políticas ainda mais se reforça ante a realidade histórica inevitável de que o confuso interesse nacional acaba por transfigurar-se no interesse da própria parte, de forma a ver-se o estado não mais como uma unidade orgânica, a unidade do todo, mas como "[...]um conjunto de partes uma ao lado da outro amontoadas[...]" (op. cit., p.134), parafraseando Hegel.

A democracia, portanto, se constituiria, na realidade, em uma espécie de "*mérécratie"* (governo das partes), ou, ainda, como uma *partidocracia* onde, repita-se, o ponto dominante é que a lógica que preside as relações é a lógica privatista do acordo e não a lógica publicística do domínio das leis.

A contradição entre a constituição formal (a estabelecida formalmente) e a constituição real – esta estabelecida no âmbito dos acordos políticos e das decisões judiciais que, por sua vez, acabam por dizer o que é mesmo a constituição – vista sob essa perspectiva que Bobbio chama de *revanche do particularismo sobre o princípio da unidade orgânica* manifesta-se em uma *série de atos unilaterais de império*, que, na verdade, esconde "[...]a realidade que os inspira, uma realidade de tratativas, negociações, acordos faticosamente obtidos cuja força depende, como ocorre em todos os acordos, do respeito ao princípio da reciprocidade do *do ut des*". (op. cit.,p. 136).

O fato de esses acordos serem informais não tira sua força e legitimidade a ponto de afirmar o autor que

> [...] muitas das normas codificadas do direito dos contratos (ou dos tratados) valem também para o estabelecimento, a modificação e a extinção dos acordos políticos – daquelas sobre a causa ou sobre as condições àquela geral [...] de que os acordos devem ser executados de boa fé, àquelas sobre os vícios do consenso e sobre as várias causas de dissolução da relação contratual (op. cit., p. 137).

Reportando-se novamente à promessa não cumprida da proibição do mandato imperativo, segundo a qual o representante uma vez eleito e enquanto eleito membro do órgão soberano do estado representativo, o parlamento, deva exercer seu mandato livremente não vinculado à solicitação de seus eleitores, Bobbio a reputa como a maior prova da contradição que vimos

considerando:

> Hoje, porém, quem considere realisticamente como se tomam as decisões num parlamento – onde os deputados mantêm-se sob a disciplina de partido e quando dele se afastam o fazem nem sempre para defender interesses nacionais contra interesses de parte, mas porque obedecem a grupos de pressão que num certo sentido representam interesses ainda mais particulares do que os dos partidos – deve admitir que uma locução como a do art. 67 da constituição italiana ("Todo membro do parlamento representa a Nação") soa falsa, se não mesmo ridícula. Cada membro do parlamento representa antes de tudo o próprio partido, assim como, num estado de camadas, o delegado representava antes de tudo os interesses da própria camada (op. cit., p. 138).

O autor denomina a relação privatística entre os partidos de *grande mercado* e, por sua vez, de *pequeno mercado* (ou mercado político) a relação que se desenvolve entre os partidos e os eleitores. Em ambas as formas de mercado, dada a natureza das relações, os eleitores constituem-se em clientes.

A democracia representativa nasceu sob a premissa equivocada de que os indivíduos escolheriam os melhores representantes. Esta idéia (que, para Bobbio, soa de forma hilária) foi expressa em um texto de Madison:

> [...] corpo de cidadãos, cuja provada sabedoria pode melhor discernir o interesse coletivo do próprio país e cuja sede de justiça tornaria menos provável que se sacrificasse o bem do país a considerações particularíssimas e transitórias (op. cit., p.139,140).[10]

Na verdade, afirma o autor, o voto de opinião cada vez mais tem sido substituído pelo voto de permuta "[...] na medida em que os eleitores se tornam mais maliciosos e os partidos mais hábeis" (op. cit., p. 140). A centralidade da importância do voto está no fato de que quanto maior for o número de votos obtidos pelo partido no pequeno mercado, maior será sua força contratual no grande mercado, inclusive no sistema de alianças, em que mesmo o pequeno partido (com poucos votos, mas ainda assim com alguns que podem fazer a balança pender), têm poder de barganha.

A esfera do pensamento, da prática e da terminologia econômica e de mercado, portanto, prevalece na arena política real, sendo uma característica constitutiva da democracia:

[10] O caráter hilário de tal expressão se reforça ainda mais ante as recentes eleições ocorridas no Brasil em que voltaram nos braços do povo muitos vendilhões que outrora habitaram os palácios e parlamentos brasileiros e 'entronizaram-se' realezas famosas e pitorescas desprovidas de qualquer senso de 'interesse coletivo do país'.

> Agrade ou não agrade, o mercado político, no sentido preciso de relação generalizada de troca entre governantes e governados, é uma característica da democracia – certamente não da democracia imaginária de Rousseau e de todos os que crêem que o aumento da participação seja por si só a panacéia para todos os nosso males (uma participação de controladores e não uma participação de controladores controlados), mas da democracia real que se nutre desta contínua troca entre produtores e consumidores de consenso (ou inversamente, entre consumidores e produtores de poder) (op. cit., p.141).

No *pequeno mercado* firmam-se *contratos bilaterais* em um número igual ao de eleitores, pelos quais a uma prestação positiva (o voto) do eleitor, corresponde uma contraprestação do eleito (uma vantagem sob a forma de bem ou serviço ou a isenção de uma desvantagem). Já no *grande mercado,* os *acordos são plurilaterais*, segundo os quais as várias partes têm interesses diversos mas um objetivo comum, que é aquele pelo qual é constituída a sociedade, e que é dificílimo de definir podendo, no máximo,

> [...] distinguir os acordos de governo verdadeiros (tomar medidas relativas a um determinado grupo de questões econômicas, sociais ou de ordem pública, que constituem o programa do governo) dos acordos de subgoverno (que dizem respeito à equânime distribuição de cargos e encargos) (op. cit., p. 142).

Também diferencia-se o pequeno do grande mercado político no fato de que, enquanto naquele o bom político é como um bom empresário, nesta, o bom político é o bom negociador.

O renascimento do contratualismo, que Bobbio chama de 'neocontratualismo', é expressão da busca de responder à questão da justificação do poder, fundado em última instância sobre o uso da força. Em outras palavras, a questão da sua legitimidade. Neste sentido, "[...]o contratualismo nada mais é do que uma das possíveis respostas a esta pergunta: o problema que ele se pôs é o problema da legitimidade do poder, não o da justiça" (op. cit., p. 143).

E, ainda mais, Bobbio acredita que a razão mais profunda do renovado interesse pelo contratualismo

> [...] está no fato de que a idéia de um contrato originário de fundação da sociedade global, distinta das sociedades parciais que eventualmente a componham, satisfaz a exigência de um início, ou melhor, de um reinício, numa época de grave turbamento da sociedade existente (op. cit., p. 144).

Discutindo sobre as teorias contratualistas e os seus opositores e sobre a validade de submeter a idéia de estado à de contrato, Bobbio acredita que considerar o estado como fundado sobre um contrato social – sobre um acordo de todos os que estão destinados a ser nele sujeitos – "[...]significa defender a causa do poder ascendente contraposto ao poder descendente, sustentar que o poder sobe de baixo para cima e não desce de cima para baixo, em suma, fundar a democracia sobre a autocracia[...]" .

Ressaltando a imperatividade histórica do fenômeno da contratualização da sociedade, o contrapõe ao modelo regulador "metafísico" e reconhece

> [...] que hoje quando se fala de neocontratualismo com referência às teorias de contrato social, deve ficar bem claro, [...], que uma coisa é o problema da refundação da sociedade à base do modelo contratualista, outra coisa o tema do estilhaçamento do poder central em tantos poderes difusos e geralmente antagônicos, com o conseqüente nascimento dos assim chamados governos parciais e das relações naturalmente de tipo contratual entre uns e outros. Aliás, fico inclusive tentado a dizer que o primeiro nasce da exigência de encontrar uma solução para o segundo (op. cit., p. 147).

Em outras palavras: é a fragmentação do poder outrora unitário e centralizado que faz surgir a necessidade de encontrar-se um novo modelo de contratualização entre todas as partes que representam os diversos interesses da sociedade total que, em razão da inexistência do modelo, estabelecem acordos diversos a seu próprio modo e sem caráter estável, com vistas a regular as relações sociais de modo a satisfazer substancialmente os diversos interesses envolvidos, em busca da diminuição do quadro de turbulência social. Como ele mesmo explica:

> A característica do acordo fundado sobre uma relação de tipo contratual, entre duas partes que se consideram reciprocamente independentes, é a de ser um acordo lábil por sua própria natureza, ao ponto de tornar extremamente instável o ordenamento geral da sociedade em seu conjunto (op. cit., p. 147).

> Isso significa de modo prático que o estado conserva formalmente o monopólio da força no interior dos estados, mas não pode exercê-lo de modo eficaz em razão das controvérsias entre os poderosos e protagonistas grupos de interesse que tendem a resolver suas lides com base nas regras privatísticas contratuais por eles estabelecidas, nas quais o estado apenas interpreta

um papel coadjuvante e impotente.

E é exatamente em razão dessa *debilidade crônica do estado* das sociedades política e economicamente mais desenvolvidas, da *crescente ingovernabilidade das sociedades complexas*, que nasce o neocontratualismo e sua proposta "[...]de um novo pacto social, global, e não parcial, de pacificação geral e de fundação de um novo ordenamento social, uma verdadeira 'nova aliança'[...]".

Segundo o autor, a maior dificuldade para que se viabilize esse pacto é a materialização do acordo de todas as partes que detêm partes de poder soberano acerca de alguma cláusula capaz de lhes assegurar uma equânime distribuição de riqueza "[...] para com isso atenuar, se não mesmo eliminar, as desigualdades dos pontos de partida [...]". Considera que não é mais suficiente e aceitável a simples oferta estatal de proteção e a contrapartida da obediência (op. cit., p. 148).

Em razão da difusão generalizada dessa reivindicação, Bobbio observa, já naqueles idos, que a questão fora transferida para o plano internacional, referindo-se à ONU e ao Conselho Econômico e Social que iniciaram um processo de intervenção em favor dos países em via de desenvolvimento, intervenção esta que tem se desenvolvido cada vez mais também sob a perspectiva da justiça internacional, ou seja, justiça distributiva "[...] não mais apenas entre classes ou camadas no interior dos estados, mas entre os estados" (op. cit., p. 149).

E reconhece ainda o gigantismo da empreitada

> [...] porque a perspectiva de um grande superestado assistencial vai abrindo caminho num mundo em que não foi resolvido, a não ser em parte, e está agora em grande crise, o projeto do estado assistencial limitado às relações internas[...] (op. cit., p. 149).

De qualquer forma, reconhece a necessidade e imperatividade de que se pactuem novas regras como meio de reverter a *fúria da destruição* que permeia a sociedade atual.

1.4 - DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO

As revelações de Bobbio acerca da imperiosa necessidade de um novo pacto em termos de distribuição equânime da riqueza no planeta encontram a sua maior expressividade histórica na

esfera da Organização das Nações Unidas (ONU) e seu Programa de Desenvolvimento para as Nações (PNUD). E é na perspectiva dos direitos humanos que o ideal desenvolvimentista transfigura-se em direitos consubstanciados nos ordenamentos jurídicos soberanos dos países do globo, de modo a criar estruturas jurídico-legais capazes de constranger e obrigar os governos e as sociedades a planejar e implementar de modo concreto programas consistentes de enfrentamento e erradicação da pobreza, esta entendida em termos de privação de capacidades, por meio do desenvolvimento das liberdades humanas.

A Assembléia Geral das Nações Unidas, em 4 de dezembro de 1986, editou sua Resolução n. 41/128, conhecida como *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento,* a qual versa sobre o direito inalienável das pessoas e povos de participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, de modo "[...]a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados".

Tal Declaração recorda e especifica na perspectiva de promoção efetiva do desenvolvimento dos países menos desenvolvidos nos aspectos econômico, social, cultural e político, os dispositivos dos Pactos Internacionais sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e sobre Direitos Civis e Políticos, ambos adotados pela ONU no ano de 1966.

Os pactos internacionais supra mencionados relativos aos direitos humanos que especificam, apenas ratificados pelo Brasil em 24/01/1992, foram resultantes de um processo de atribuição de força vinculante à *Declaração de Direitos Humanos*, a qual não passava de mera recomendação, e adotada pela ONU em 1948. É a partir da elaboração desses Pactos que forma-se a *Carta Internacional dos Direitos Humanos* (*International Bill of Rights*), integrada pela Declaração Universal de 1948 e pelos dois Pactos Internacionais de 1966.

A violação pelos Estados-Membros da ONU aos direitos previstos passou a importar em responsabilidade internacional.

> É importante ressaltar que, enquanto o Pacto dos Direitos Civis e Políticos estabelece os direitos dos indivíduos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais determina os deveres dos Estados. Mais do que isso, os direitos chamados de segunda geração, possuem caráter progressivo, tal como preceitua a Declaração sobre o Direito ao desenvolvimento em seu artigo 10:
>
> > Os Estados deverão tomar medidas para assegurar o pleno exercício e fortalecimento progressivo do direito ao desenvolvimento, incluindo a formulação, adoção, e implementação de políticas, medidas legislativas e outras,

em nível nacional e internacional.

Enquanto os *direitos políticos individuais* se caracterizariam pelo exercício imediato e a efetividade de instrumentos que assegurem a sua plena realização, os *direitos sociais, econômicos e culturais* se caracterizam pela não-aplicabilidade, enquadrando-se nas normas de princípio programático, e, por conseguinte, de eficácia limitada. Isso equivale a dizer, nos termos do pacto dos direitos sociais, econômicos e culturais que, para se tornarem verdadeiramente efetivos, dependem de uma ação progressiva e estão condicionadas à atuação do Estado. Nos termos do artigo 8º da mesma Declaração

> [...] os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, 'inter alia', igualdade de oportunidade para todos, no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição eqüitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.

Abordando a diferença dos direitos sociais e políticos em relação aos direitos civis, Norberto Bobbio (1992, p. 71) reconhece que naqueles há uma distinção fundamental que precisa ser feita sob pena de incorrer-se em equívocos de várias ordens, dentre eles o referente ao planejamento e às ações públicas em termos de enfrentamento das desigualdades, qual seja, a distinção entre igualdades *genéricas* e igualdades *específicas*:

> Essa universalidade (ou indistinção, ou não-discriminação) na atribuição e no eventual gozo dos direitos de liberdade não vale para os direitos sociais, e nem mesmo para os direitos políticos, diante dos quais os indivíduos são iguais só genericamente, mas não especificamente. Com relação aos direitos políticos e sociais, existem diferenças de indivíduo para indivíduo, ou melhor de grupos de

> indivíduos, diferenças que são até agora (e o são intrinsecamente) relevantes. Durante séculos, somente os homens do sexo masculino – e nem todos – tiveram o direito de votar; ainda hoje não têm esse direito os menores, e não é razoável pensar que o obtenham num futuro próximo. Isso quer dizer que, na afirmação e no reconhecimento dos direitos políticos, não se podem deixar de levar em conta determinadas diferenças que justificam um tratamento não igual. Do mesmo modo, e com maior evidência, isso ocorre no campo dos direitos sociais. Só de modo retórico e genérico se pode afirmar que todos são iguais com relação aos três direitos fundamentais (ao trabalho, à instrução e à saúde); ao contrário, é possível dizer, realisticamente, que todos são iguais no campo das liberdades negativas. E não é possível afirmar aquela primeira igualdade porque, na atribuição dos direitos sociais, não se podem deixar de levar em conta as diferenças específicas, que são relevantes para distinguir um indivíduo de outro, ou grupo de indivíduos de outro grupo.

O *devir* histórico estabeleceu uma dívida fundada sobre o grau de aplicabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais em relação aos direitos civis e políticos, e isso em razão dessa distinção não respeitada acerca das espécies de igualdades.

Bobbio identifica que o processo histórico de consolidação de direitos humanos e sociais já é uma realidade inquestionável em termos formais, ou seja, em termos de existência de normas assecuratórias do direito. Entretanto, reconhece também que este processo histórico se dá em meio a circunstâncias gerais de transformações sociais e inovações técnicas e tecnológicas que dão origem a 'novas exigências, imprevisíveis e inexeqüíveis'. São exatamente tais novas exigências que revelam de forma dramática a dificuldade de assegurar de modo efetivo e substancial os direitos que estão assegurados no plano jurídico, em razão da impossibilidade das condições materiais atuais.

O ponto de estrangulamento dessas novas exigências, qual seja, a inexeqüibilidade de resposta a uma 'demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado' de modo a efetivarem-se substancialmente os direitos sociais assegurados na lei reside, portanto, exatamente no fato de que tal expectativa da sociedade frente ao Estado somente poderá ser satisfeita quando as condições gerais de desenvolvimento econômico e tecnológico de uma dada nação ou localidade encontram-se em significativo grau de desenvolvimento:

> As exigências que concretizam na demanda de uma intervenção pública

> e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico; e que, com relação à própria teoria, são precisamente certas transformações sociais e certas inovações técnicas que fazem surgir novas exigências, imprevisíveis e inexeqüíveis, antes que estas transformações tivessem ocorrido. Isso traz uma ulterior confirmação da sociabilidade e da não naturalidade desses direitos (Idem, p. 76).

Exemplifiquemos no campo da saúde. Uma construção histórica inequívoca em termos de direitos humanos e sociais consiste no *princípio da universalização da saúde*, direito assegurado a toda e qualquer pessoa humana de receber o atendimento e os meios necessários para a manutenção de sua integridade física e psicológica com qualidade, de modo, inclusive, a aumentar ao máximo a sua expectativa de vida. Esse direito é efeito evidente da modificação nas relações sociais e do progresso da medicina.

Entretanto, as inovações tecnológicas que poderiam aumentar a qualidade e a expectativa de vida da população em geral dificilmente estarão disponíveis às classes sociais menos favorecidas em razão da limitação econômica e tecnológica inerente a determinados países e em razão, igualmente, da desigualdade social reinante.

O mesmo poder-se-á dizer no campo da educação. O advento da informática traz uma expectativa social, assegurada formalmente pelas regras republicanas constitucionais e legais fundamentais de igualdade, de que esse importantíssimo instrumento de acesso e socialização da informação virá a ser disponibilizado e amplamente utilizado como recurso técnico no processo educacional e na promoção da autonomia do indivíduo, bem como instrumento para a emancipação social e econômica dos mais diversos grupos sociais e da sociedade em geral.

Evidentemente, entretanto, o alcance desse objetivo requer investimentos públicos e estatais que se revestem de especial importância nas nações, regiões e localidades mais desprivilegiadas e vítimas da condição de desigualdade a que está submetida parcela enorme da população mundial, sob pena de vermos ainda mais aumentado o fosso social prevalecente. Para que se possa proporcionar ao estudante educação de qualidade – direito social assegurado em caráter universal e gratuito, ainda que não em todos os níveis – é absolutamente indispensável que a escola existente disponha dos recursos tecnológicos que coloquem o seu aluno em condição de atualidade e competitividade. Apenas esta escola proporcionará efetiva oportunidade, finalidade precípua do sistema educacional em um contexto e espírito democráticos.

A *substancialidade* dos direitos econômicos, sociais e culturais, portanto, encontra seu gargalo, ou sua *inexequibilidade,* como diria Bobbio, no baixo nível de desenvolvimento econômico e tecnológico em que se encontra a nação, região ou município, não obstante as demandas crescentes pela qualidade e amplitude dos serviços sociais públicos que surgem na esteira dos direitos sociais assegurados formalmente.

O mesmo problema é captado por Amartya Sen (2000, p. 262), quando analisa a estrutura conceitual que fundamenta a oratória sobre os direitos humanos.

Segundo ele, uma das críticas oferecidas aos direitos humanos refere-se à sua *legitimidade* e consiste no "[...] receio de que os direitos humanos confundam conseqüências de sistemas legais, que conferem às pessoas direitos bem definidos, com princípios pré-legais que não podem realmente dar a uma pessoa um direito juridicamente exigível".

Mas o economista indiano vai além e identifica outras duas críticas à abordagem dos direitos humanos. A primeira, diz respeito à ética e à política dos direitos humanos, que denomina de *crítica da coerência,* segundo a qual, como a declaração de *direitos* em favor de um indivíduo ou grupo não traz de modo correlato um *dever* por parte de um outro agente, esta espécie de direitos não passaria de um apelo comovente desprovido de caráter vinculativo e obrigacional, ou seja, incoerente do ponto de vista jurídico.

A última crítica, é denominada de *crítica cultural*, segundo a qual não se reconhece que os direitos humanos - os quais pertencem ao campo da ética social - possuem uma grandeza ou natureza universal, ou seja, que sejam aplicáveis a todos os seres humanos de modo indistinto, discussão relevante quando se considera o contraste existente entre a cultura oriental e a cultura ocidental.[11]

Portanto, como o próprio Bobbio constata com elevada dose de ceticismo (esta presente inclusive, como vimos, em razão de sua percepção cristalina das limitações do sistema político e democrático vigente e não apenas das limitações tecnológicas e econômicas) e que podemos perceber em razão das limitações em termos de coerência e de ética social relativas ao próprio discurso de direitos humanos, a humanidade está envolta em um grande desafio:

> Finalmente, descendo do plano ideal ao plano real, uma coisa é falar dos direitos do homem, direitos sempre novos e cada vez mais extensos, e justificá-los com argumentos convincentes: outra coisa é garantir-lhes uma proteção efetiva. (BOBBIO, 1992, p.63).

1.4.1 - Indicadores de Desenvolvimento

O impacto da teoria de Amartya Sen fundamentou com significativo vigor a utilização de indicadores sintéticos de desenvolvimento, implementados no âmbito do *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD) desde o ano de 1990, pulverizando a oposição acerca da validade de reduzirem-se os resultados das profundas pesquisas consubstanciados nos relatórios de desenvolvimento a indicadores dessa natureza.

Superados os escrúpulos e as resistências, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) tem sido amplamente utilizado como um instrumento estatístico útil para a finalidade de medir-se

[11] É importante mencionar que para o autor é um sofisma existente no pensamento ocidental não existirem fortes elementos típicos da cultura ocidental presentes na cultura oriental e vice-versa. Segundo ele, mesmo os estudiosos das ciências específicas ao tema,

o grau de desenvolvimento das liberdades das nações do planeta por meio de um *ranking* capaz de fornecer um panorama do desenvolvimento global com vistas a contribuir para o planejamento e a implementação de políticas públicas sob uma perspectiva internacional ou nacional.

Nos termos da teoria do economista indiano, o IDH é o resultado da conclusão de que não se pode medir adequadamente o grau de desenvolvimento de uma nação apenas analisando-o sob o prisma econômico e segundo a percepção de que o nível de desenvolvimento econômico de uma dada região política do planeta não é suficiente para assegurar a integralidade e a plena realização humana em suas mais diversas formas de manifestação da vida e necessidades.

Isso equivale a dizer que o homem e sociedade humana não são apenas portadores de necessidades de natureza econômica ou material. Suas necessidades são mais abrangentes e complexas e a sua plena realização não pode ser medida apenas em termos de riqueza e do tradicional índice utilizado no plano econômico, o PIB (Produto Interno Bruto). Por esse motivo, o IDH soma a este indicador de riqueza dois outros indicadores, um ligado ao conhecimento e outro ligado à longevidade, por entender que essas três dimensões, vistas em seu conjunto, são capazes de retratar, ainda que não de forma cabal e definitiva, as conquistas em termos de desenvolvimento humano de uma dada nação ou localidade.

Dessa forma, para que se possa captar a finalidade do IDH, ele deve ser visto sob dois pontos de vista, o *aritmético* e o *político*. O primeiro consiste em um indicador sintético das dimensões da vida e das realizações humanas consideradas, um número encontrado pelo uso de regras matemáticas à partir da eleição de determinadas variáveis tidas como mais significativas no fenômeno observado e às quais se atribui, em grande medida aleatória e intuitivamente, pesos. e o *político*,.

O ponto de vista político, central para a implementação e avaliação das políticas públicas, difere do aritmético na medida em que, para o alcance efetivo da finalidade para a qual o índice foi concebido, o observador deverá efetuar comparações entre as diversas dimensões consideradas para vir a captar a real necessidade de desenvolvimento e os efeitos dos investimentos realizados.

Em outras palavras, o ponto ótimo de funcionamento dos medidores sintéticos de desenvolvimento, tais como o IDH, encontra-se na medida em que o planejador de políticas públicas analisa os números obtidos em uma dada dimensão e efetua o cruzamento deles com os

freqüentemente estão eivados de preconceitos e esquecem-se de reconhecer fortes elementos culturais comuns nessas duas grandes tradições culturais.

outros indicadores de desenvolvimento disponíveis, com vistas a diagnosticar os pontos fracos do sistema de prestação de serviços públicos e aferir, por meio de valores sociais e humanos, as prioridades a serem contempladas na formulação das políticas e na sua execução.

Essa nova percepção e preocupação no panorama mundial, qual seja a promoção do desenvolvimento humano em sentido integral, trouxe ao universo novos conceitos que traduzem os novos valores. Nesse novo dicionário, ocupa um lugar central o significado de *pobreza humana* que, com extraordinária objetividade e clareza, percebe a pobreza em todas as suas faces e não apenas a econômica, de modo a enfocar não apenas o que as pessoas possuem ou deixam de possuir, mas também o que elas fazem ou deixam de fazer em razão das circunstâncias de subdesenvolvimento a que estão submetidas:

> Pobreza não apenas de renda, mas pobreza humana – um conceito introduzido pelo Relatório de Desenvolvimento Humano de 1997, que parte do princípio de que, se a renda não é a soma total do bem-estar, a insuficiência de renda não pode ser a soma total da pobreza. Por isso, a pobreza humana não enfoca o que as pessoas possuem ou deixam de possuir, mas o que elas fazem ou deixam de fazer. É a privação das capacidades mais essenciais da vida, incluindo desfrutar de uma vida longa e saudável, ter acesso ao conhecimento, ter recursos econômicos adequados para uma vida digna e poder participar da vida comunitária, defendendo seus interesses. Enquanto a pobreza de renda pode ser medida pela insuficiência de rendimentos monetários, medidas indiretas podem aferir a pobreza humana, como falta de acesso ou acesso deficiente a bens, infra-estrutura e serviços públicos – água potável, saneamento, saúde, educação, energia, comunicações - , necessários para o sustento de capacidades humanas básicas (PNUD, 2005, p.57).

Atrelado ao conceito de *Pobreza humana* está o conceito de *Pobreza política*, que deve ser entendido, muito especialmente, na especificidade do indivíduo e de grupos que não dispõem de condições para conduzirem-se de acordo com seus próprios objetivos como senhores de sua própria história:

> Pobreza política: É a pobreza vista em sua complexidade não linear. Tal conceito compreende que a realidade social não se restringe à sua face mensurável. Ela inclui outras dimensões metodologicamente mais difíceis de reconstruir, mas nem por isso menos relevantes para vida das sociedades e das pessoas. A pobreza inclui não apenas as esferas do "não ter" mas principalmente a do "não ser" – não ser, por exemplo, capaz de construir as próprias oportunidades [...] (Idem, p. 147).

Essa percepção de que pobreza humana, em suas diversas manifestações, sejam materiais ou espirituais, não é apenas o que as pessoas possuem ou deixam de possuir, mas também outras formas de privação manifestada em termos do que elas fazem ou deixam de fazer, sempre captada pelos indicadores de desenvolvimento humano, nos remete ao conceito fundamental, alhures já demonstrado, da centralidade da educação e de que a sua função precípua é o desenvolvimento pleno das potencialidades do indivíduo, de modo a promover-lhe forma de liberdade real e concreta para a materialização de suas escolhas. Portanto, o grau de desenvolvimento humano deverá ser medido em termos de oportunidades reais colocadas à disposição do indivíduo, ou grupo de indivíduos específico, para o pleno desenvolvimento dessas potencialidades:

> O desenvolvimento humano implica a construção de uma ordem de valores na qual as dimensões econômica e política se transformem de fato em instrumentos de superação das privações materiais e culturais dos seres humanos – ou seja, uma nova ordem baseada na garantia dos indissociáveis direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.
> O paradigma do desenvolvimento humano tem como fundamento ético a expansão das liberdades, aqui entendidas como possibilidades de os indivíduos e as coletividades realizarem plenamente suas potencialidades. Isso requer não só ausência de obstáculos institucionais à tomada de decisões e ações (instituições democráticas, direitos humanos), mas também reais chances materiais, físicas e simbólicas para tomar decisões e executar ações (acesso à produção produtiva, ao rendimento, aos estudos e a uma vida saudável) (Ibidem, p. 55).

Subseqüentemente ao IDH, no Brasil desenvolveram-se as condições materiais e técnicas para a formulação de outros índices de desenvolvimento que fossem aptos para captar as peculiaridades inerentes ao desenvolvimento humano de uma menor localidade, onde a população efetivamente vive, ou seja, no plano municipal.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), resultado de um esforço conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Fundação João Pinheiro e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi elaborado em 1998 e consiste

numa adaptação do IDH calculado para países que permite captar a situação de desenvolvimento humano de estados e municípios.

Segundo o Relatório já citado (op. cit., p. 57), os dados utilizados para elaboração do IDH-M são bastante semelhantes e alteram-se apenas no cálculo relativo à riqueza e à educação. Em vez do PIB per capita, usado no IDH, leva-se em conta a renda familiar per capita; e, em vez da taxa bruta de matrícula, utiliza-se a taxa bruta de freqüência à escola, nos três níveis de ensino.

Outro índice de grande importância é o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), o qual foi criado pela Fundação Seade por provocação da Assembléia Legislativa do Estado e para subsidiar os trabalhos do Forum São Paulo XXI, no ano de 2000. Tem por objetivo exclusivo analisar os elementos que promovem, ou induzem as diferentes *performances* econômicas e sociais dos municípios paulistas, e tenham condições de captar o esforço empreendido pelos governos nas áreas de desenvolvimento indicadas. Evidentemente, o IDH, dada a sua característica fundamental voltada para análise das condições de países e não municípios, não atenderia a essa demanda:

> Os resultados para o Estado de São Paulo mostravam um IDH médio já em 1991 (0,710), tornando-se alto em 1980 (0,811) e crescendo um pouco mais nos dois momentos seguintes (0,848, em 1991, e 0,868, em 1996). [...]Entre os municípios paulistas, os índices eram extremamente próximos, indicando o pequeno caráter discriminador dos indicadores utilizados, considerando-se os patamares mínimos de desenvolvimento alcançados. Essa é uma das razões do presente esforço de desenvolver um novo índice, que diferencie municípios do Estado de São Paulo, capte o esforço público e seja sensível a mudanças temporais. (FUNDAÇÃO SEADE, 2001, p.19).

O IPRS funda-se sob o mesmo pressuposto do IDH-M de que é insuficiente o PIB *per capita* para captar as condições de vida da população, servindo-se de dados relativos à saúde e à educação para visualizar um quadro fidedigno do desenvolvimento estadual e municipal. Preservando, portanto, as três dimensões de desenvolvimento humano – riqueza, saúde e educação - o IPRS vale-se de três elementos peculiares:

• As variáveis aptas a captar mudanças nas condições de vida do município em curto espaço de tempo;

• A utilização não apenas de dados censitários, mas também de registros administrativos, dado o interregno entre os censos que inviabilizaria a captação das informações em prazo menor ao necessário;

• Uma classificação de municípios que permite agrupar os municípios por semelhança nas três dimensões estudadas, levando-se em conta os diferentes patamares de desenvolvimento que inviabilizariam uma classificação global e geral.

A metodologia utilizada orientou a composição do IPRS com quatro indicadores: três setoriais, que mensuram as condições do município em termos de renda, escolaridade e longevidade, somado a um indicador que identifica cinco grupos semelhantes e resume a situação dos municípios em relação aos mesmos temas.

Os indicadores sintéticos, medidos de 0 a 100, permitem a hierarquização dos municípios paulistas conforme os seus respectivos índices nas três dimensões. São compostos por variáveis que, supõe-se, somados entre si, considerando-se diferentes pesos atribuídos a cada um deles, indicam o grau de desenvolvimento na dimensão específica. Na primeira edição do IPRS, utilizaram-se 13 variáveis, 10 de resultado e 3 de esforço, estas últimas procurando captar os esforços empreendidos pelos governos, ainda que não pudessem ser medidos já em termos de resultados concretos de melhoria na condição de vida da população e de desenvolvimento.

A edição de 2002 do IPRS (FUNDAÇÃO SEADE), introduziu algumas modificações em algumas variáveis utilizadas, notadamente nas variáveis de escolaridade, seja em razão dos pesos atribuídos, seja em razão da faixa etária pesquisada ou, ainda, em razão dos dados utilizados terem sido colhidos dos registros administrativos e não em base censitária. Tais alterações permitiram captar melhor o padrão de desenvolvimento dos municípios.

Na edição de 2006 (ALESP,2006), os parâmetros para classificação dos municípios por categoria, no período 2000-2004 foram estabelecidos da forma que segue:

Ilustração 1 - Parâmetros de classificação dos municípios

INDICADORES	CATEGORIAS

	BAIXA			MÉDIA			ALTA		
	2000	2002	2004	2000	2002	2004	2000	2002	2004
Riqueza Municipal	Até 49	Até 40	Até 42	-	-	-	50 e mais	41 e mais	43 e mais
Longevidade	Até 64	Até 66	Até 68	65 a 71	67 a 72	69 a 72	72 e mais	73 e mais	73 e mais
Escolaridade	Até 40	Até 50	Até 53	41 a 46	51 a 55	54 a 57	47 e mais	56 e mais	58 e mais

Fonte: Seade

Os cinco grupos com características similares de condições de vida e desenvolvimento foram criados a partir de um escalonamento dos diversos patamares em termos de desenvolvimento BAIXA, MÉDIA E ALTA, sendo que na dimensão riqueza, só se utilizou a escala BAIXA E ALTA. Dessa forma, os 647 municípios de São Paulo foram agrupados em diferentes categorias, sendo o GRUPO 1 composto daqueles municípios com maior índice geral de desenvolvimento, com característica de, apenas, alto ou médio nível de riqueza, longevidade ou escolaridade e o GRUPO 5, o de menor índice, composto pelos municípios com baixa escolaridade e baixos níveis de riqueza e longevidade.

O Grupo 1 abrange municípios maiores e localizados ao longo dos principais eixos rodoviários do Estado (Anhangüera e Presidente Dutra). Ressalte-se que os altos níveis gerais desses municípios podem esconder desigualdades significativas dentro de suas fronteiras. O Grupo 2, por sua vez, é composto por municípios que, muito embora apresentem nível alto em termos de riqueza, não apresentam bons indicadores sociais e compõe-se dos municípios industriais localizados em regiões metropolitanas (Mauá, Cubatão, Santo André) dos que abrigam condomínios de alto padrão, como Cotia e Itapecerica da Serra e dos municípios turísticos, como Santos, Guarujá e Campos do Jordão.

No Grupo 3, ocorre o inverso: os municípios apresentam baixo nível de riqueza, mas bons indicadores sociais; tal grupo é formado por pequenos e médios municípios. No Grupo 4, os níveis de riqueza são baixos, mas com escolaridade e longevidade em níveis intermediários. O Grupo 5 é composto por localidades tradicionalmente pobres do estado e se localizam em áreas específicas: o Vale do Paraíba, Vale do Ribeira e Pontal do Paranapanema.

É útil salientar que esse agrupamento em categorias de municípios percebida pelo IPRS é elemento essencial da estratégia analítica adotada pelo documento e ao longo dele ressaltada, a qual fundamentou o índice, que consiste em proporcionar a possibilidade de identificar as disparidades no desenvolvimento em todo o estado, indicando os caminhos à seguir em termos de

foco e prioridade das políticas públicas a serem empreendidas:

> Esta percepção vai informar, em grande parte, a estratégia analítica adotada ao longo deste documento. Não se pretende construir aqui um ranking único de municípios. Basicamente, o que se busca é comparar dimensões diferentes do processo de desenvolvimento dos diversos municípios paulistas, no sentido de identificar as oportunidades, os limites e os desafios sociais colocados para as várias áreas do Estado de São Paulo (FUNDAÇÃO SEADE, 2001, p. 17).

Essa motivação expressa no Relatório apresentado pela Fundação Seade ao *Forum São Paulo* faz sentir que, ao longo de todo o trabalho estatístico desenvolvido que culminou na edição do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), os seus idealizadores e técnicos protagonistas foram movidos por uma motivação mais elevada do que subsidiar qualquer plataforma política governamental ou *oferecer munição aos inúmeros opositores de plantão*.

Como firmemente ressaltado no relatório, o *ranking* estabelecido era o que menos importava. Ao contrário, como já afirmamos algumas linhas atrás, a razão justificadora para reduzir a riqueza de detalhes obtida por meio de pesquisas e levantamento de dados específicos e focalizados a poucos indicadores sintéticos é diametralmente oposta à busca de fundamentar uma plataforma com intuitos e motivações eleitoreiras:

> Apesar do grande apelo jornalístico, pode-se afirmar que – do ponto de vista estritamente analítico – o ranking gerado por meio desse tipo de procedimento é o que menos importa neste exercício, pois as posições de cada país serão sempre influenciadas pelas escolhas de diferentes variáveis e temas, por modificações na estrutura de escalas ou devido à composição dos pesos.
> [...]
> Do ponto de vista das políticas públicas, a principal virtude de um exercício como o do IDH está em explicitar a importância da comparação entre as diferentes dimensões de desenvolvimento consideradas. De fato, se é relativamente esperado que um país com renda baixa tenha também baixa esperança de vida e baixo nível de escolarização, parece absurdo encontrar um país com elevado nível de renda e baixa esperança de vida. Evidentemente, trata-se de uma sociedade que não soube traduzir os ganhos no plano econômico em melhorias substantivas no plano da vida social. "A ligação entre prosperidade econômica e desenvolvimento humano não é automática nem óbvia. Dois países com rendimentos per capita semelhantes podem ter valores diferentes de IDH; países com IDH semelhantes podem ter rendimentos muito diferentes" (PNUD, 2000, p. 148).

A finalidade legítima do trabalho produzido é, portanto, por um lado, fornecer aos governos informações seguras para diagnosticar e delinear políticas públicas e, por outro lado, possibilitar uma espécie de fiscalização e controle social sobre as ações e planejamento governamental em termos de políticas e programas públicos a serem desenvolvidos ou em processo de execução, sempre com vistas a aproximar o fato da prosperidade econômica aos

outros campos do desenvolvimento humano e social, reduzindo assim a desigualdade social e extirpando, de modo eficaz, as situações de miséria e pobreza que afligem enormes contingentes populacionais nas diversas nações do planeta e, também, nas localidades ou municípios.

Por conseguinte, os índices que indicam o desenvolvimento social de um país ou uma localidade se constituiriam em uma mensagem forte e eloqüente que poderia vir a proporcionar uma cultura de responsabilidade e da realização efetiva dos direitos humanos no mundo, seguindo-se o espírito que inspirou a criação do IDH e citando Amartya Sen:

> **Ao idealizar o novo índice, estava-se, de certa forma, aceitando a aposta contida no texto de Sen, ou seja, a de que as estatísticas sintéticas podem transformar-se em mensagens fortes e, nesta condição, tornarem-se aliadas na criação de uma cultura de responsabilidade e na realização efetiva dos direitos humanos, ambos comportamentos indispensáveis hoje no Brasil para a construção de uma sociedade que anseia por um desenvolvimento sustentável e tem como horizonte democratizar a sociedade do conhecimento. Os índices seriam uma espécie de ferramenta de fiscalização política [...] (FUNDAÇÃO SEADE, 2000, p.7).**

Nessa direção, as peculiaridades das variáveis escolhidas para a composição do IPRS inovam no sentido em que proporcionam condições para o atingimento de triplo objetivo: mensurar os resultados obtidos em termos de desenvolvimento humano e social; identificar e canalizar os esforços governamentais definidos em termos de priorização de setores e programas para as despesas públicas, especialmente investimentos de caráter social, com destaque à educação e à saúde; e calcular a efetiva participação social na deliberação e controle das políticas públicas, evidenciando-se assim, transparência das ações sociais (Idem, p. 7,8).

1.4.2 - Desigualdade e Políticas Públicas

Como forma concreta de reverter o quadro planetário de profundas desigualdades, a ONU, por meio do PNUD, estabeleceu metas de desenvolvimento a serem alcançadas até o ano de 2015.

Em uma espécie de avaliação intercorrente, visando diagnosticar os impedimentos estruturais e conjunturais que estão a frustrar a marcha dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* na data aprazada, o *Relatório de Desenvolvimento Humano de 2005* aprofundou seus estudos no sentido de revelar a presença e o efeito das desigualdades existentes dentro dos países

de modo a oferecer propostas para desobstaculizar o caminho:

> No se debe subestimar —ni tampoco exagerar— la magnitud del progreso que ha experimentado el desarrollo humano en el último decenio.Parte del problema de las instantáneas globales es que ocultan enormes variaciones entre regiones y al interior de las mismas así como las brechas en todas las dimensiones del desarrollo humano. De hecho, el progreso registrado en desarrollo humano ha sido poco uniforme entre y dentro de las regiones y en sus diferentes dimensiones (PNUD, 2005, p.23).

A questão fulcral detectada pelos pesquisadores internacionais que têm legado à humanidade informações precisas e cruas sobre a miséria humana é que grande parte das razões para o não-desenvolvimento das nações, ou seu fraco desempenho, encontram-se no problema das desigualdades reais encontradas no interior de regiões do planeta e dos países, desigualdades que violam preceitos básicos de justiça social e trazem prejuízos irreparáveis para o crescimento global e local, para a democracia e para a coesão social:

> ¿Importa acaso la desigualdad? Si la respuesta a esta pregunta es afi rmativa, ¿por qué? En este capítulo afirmamos que la desigualdad importa porque se trata de un asunto fundamental para el desarrollo humano. Las desigualdades extremas de oportunidades y posibilidades de vida inciden de manera muy directa en lo que la gente está en condiciones de ser y de hacer, vale decir, en las capacidades del ser humano.
> (...)
> Heredar desventajas de oportunidad es algo intrínsicamente nefasto: viola preceptos básicos de justicia social. Pero también existen poderosas razones instrumentales por las cuales debemos preocuparnos de la desigualdad:las profundas disparidades fundadas en la riqueza, la región, el género y el origen étnico son perniciosas tanto para el crecimiento como para la democracia y la cohesión social (Idem, p.57).

Na verdade, o próprio Relatório percebe que os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) não foram formulados de maneira a captar o problema da desigualdade de forma direta, tratando-se de *metas neutras em matéria de distribuição*. Tais objetivos, portanto, padecem de um *ponto cego* , qual seja, a distribuição da riqueza em face das realidades concretas, medida em termos de efetividade de direitos sociais usufruídos dentro de cada região observada:

> [...] El punto ciego de los ODM en cuanto a distribución es una debilidad desde dos perspectivas. En primer lugar, los propios ODM están anclados en ideas respecto de la justicia mundial y los derechos humanos; se trata de derechos universales, no de concesiones discrecionales u optativas. De ello se desprende que el progreso debe beneficiar a todos,sin perjuicio de la situación económica, el género, la riqueza de los padres ni el lugar dentro de un país.No obstante, los

> ODM no recuerdan a los gobiernos que los avances en la consecución de estos objetivos debieran medirse en todos los segmentos de la sociedad y no simplemente en términos globales.En una sociedad, las oportunidades que oportunidades de vida más generales no están distribuidas de manera aleatoria. Tal como demostraremos en este capítulo, las disparidades que minan el avance hacia el cumplimiento de los ODM se repiten de modo sistemático. Por ello, reflejan complejas jerarquías de ventajas y desventajas transmitidas de generación en generación, pero también las alternativas que se adoptan en materia de políticas públicas (Ibidem).

O Relatório de 2005, tendo reconhecido que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio têm como ponto cego essa circunstância de desigualdade existente dentro dos países do globo, identifica a necessidade de focar como referência estatística os percentuais de pobreza existentes no interior dos países. Ao fazê-lo, os países com alto índice de desigualdade e com média condição de renda, perdem muitas posições no *ranking* do desenvolvimento humano:

> [...]Tal como sugieren estas comparaciones, el ingreso promedio oculta los efectos de los patrones de distribución en el bienestar real. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) también es un indicador promedio y, en este sentido, también muestra un panorama de lo que le sucede a un hipotético individuo promedio de un país, no a la persona pobre promedio. Lo anterior puede demostrarse mediante un ejercicio muy simple: si ajustamos el componente del ingreso del IDH desde el ingreso promedio al ingreso promedio del 20% más pobre, y se mantiene todo lo demás constante –incluidos los puntajes en salud y educación–, Brasil cae 52 lugares más abajo en la clasificación del IDH (al lugar 115) y México 55 lugares (al lugar 108). (op.cit., p.62)

Nesse ponto, vale lembrar que o próprio Relatório que embasou teoricamente o nascimento do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) também apontou a limitação do indigitado índice sintético para captar ou perceber os aspectos ligados à pobreza e à desigualdade existentes no interior dos municípios, especialmente aqueles que integram o chamado Grupo 1

com altas taxas de desenvolvimento nas três dimensões, riqueza, longevidade e escolaridade.

Segundo o relatório, o agrupamento permite identificar similaridades entre os municípios, mas pode esconder, sobretudo nos municípios maiores como no caso do Grupo 1, composto por municípios localizados ao longo dos principais eixos rodoviários do Estado (Anhangüera e Presidente Dutra), diferenças não desprezíveis em termos de condições de vida da população que devem ser consideradas em uma análise mais depurada:

> [...] Em síntese, a opção pelo município enquanto unidade de análise – totalmente racional, devido ao atual sistema de produção de dados e aos objetivos deste projeto – implica, em grande medida, encobrir a heterogeneidade realmente existente, especialmente nos municípios de maior porte. Tendo em vista esses elementos, cabe ao leitor perceber que, ao se afirmar que determinada localidade tem, em média, melhores indicadores educacionais ou de saúde do que em outras, não significa que, naquele local, não existam desigualdades e pessoas sem acesso aos serviços. Pode mesmo significar que, eventualmente, o número absoluto de pessoas sem acesso a serviços seria maior naquele local, dado o seu grande porte populacional. (FUNDAÇÃO SEADE, 2000, p.7 e 8)

O enfoque que o RDH2005 passa a dar sobre o problema da desigualdade não é resultado apenas da constatação de que, em muitos países, não há sensibilidade aos valores sobre os quais estão fundados e animam os objetivos do milênio, quais sejam, direitos humanos e princípios de justiça social, direitos de caráter universal, prevalecendo hierarquias rígidas de estratificação social e exclusão aos bens econômicos e sociais das categorias desprivilegiadas. O relatório pôde constatar também que as populações pobres, nas quais se localiza a maior parte dos problemas, sofrem privações muito maiores do que as outras populações e, esse fato, diminui o ritmo do desenvolvimento e de avanço no alcance das metas do milênio:

> La segunda razón que justifica un enfoque en la desigualdad se relaciona con los avances logrados en el marco de los ODM. En muchos de los ODM, la gente pobre está quedando a la zaga. Tal como lo demostramos en este capítulo, un asunto que se repite una y otra vez a partir de los datos de un grupo grande de países es que el progreso entre el 20% de la población está muy por debajo del promedio nacional.Fuera de lo injusta que resulta esta situación,es también menos que óptima desde la perspectiva del cumplimiento de los ODM. Las personas pobres sufren privaciones mucho mayores que aquellos que no lo son, por lo que el progreso acelerado entre los pobres es una de las vías más efi caces para acelerar el progreso nacional. Dicho de otra manera, los actuales patrones de progreso están disminuyendo el ritmo de avance general porque los logros más pequeños se registran en la porción de la población en la cual se concentra la mayor parte del problema.(PNUD,2005,p.57).

Afirma ainda o relatório que os verdadeiros obstáculos para a minimização ou erradicação da desigualdade excessiva são de ordem política e social e não de ordem econômica:

> Sin embargo, en última instancia, los verdaderos impedimentos son de orden social y político. Provienen del acceso desigual a los recursos y de la distribución del poder tanto al interior de los diversos países del mundo como entre ellos.Salvo que se corrijan estas desigualdades, los primeros principios de la Declaración del Milenio –el compromiso con la justicia social, la equidad y los derechos humanos– que dan vida a los ODM, no se traducirán en avances en desarrollo humano al ritmo requerido. La respuesta adecuada es asegurar que la desigualdad y las medidas que nos permitan superar las disparidades respecto de las oportunidades de vida obtengan un sitial más prominente en el diseño de las estrategias de reducción de la pobreza (Idem,p.58).

O relatório aponta quatro razões intrínsecas e instrumentais que, reforçando-se umas às outras, indicam a importância do tema da desigualdade em relação ao desenvolvimento humano. São elas:

- Justiça social e moralidade;
- Prioridade aos pobres;
- Crescimento e eficiência;
- Legitimidade política.

A ausência de Justiça social e moralidade dá lugar a situações iníquas de desigualdade que inviabilizam até mesmo a existência do sistema econômico capitalista. Lembrando Adam Smith, "No pued haber una sociedad floreciente y feliz cuando la mayor parte de sus miembros son pobres y desdichados[...]" (Ibidem, p. 59), e as pesquisas de opinião efetuadas na América Latina e no Reino Unido, o Relatório mostra que em torno de 80% das suas populações acredita que o abismo existente entre ricos e pobres é enorme e preocupante, demonstrando existir, em todas as partes do mundo, uma preocupação fundamental com o tema.

Proporcionar prioridade aos pobres significa transcender o dogma da ciência econômica moderna do *ótimo de Pareto*, que afirma que somente a mudança que não deixa nada em piores condições que antes pode considerar-se *promotor del bienestar*.

Nessa perspectiva, a distribuição dos ricos para os pobres não pode ser considerada um *melhoramento de Pareto,* pois implicaria em um ocasionar um prejuízo à situação de alguns. O que questiona Amartya Sen: " Una sociedad puede lograr el ótimo de Pareto y aun sí totalmente

vergonzosa" (...) "El ingreso global de una economia no es una estadísdica suficiente para evaluar el bienestar, precisamente porque no considera la distribuición del ingreso generado gracias al crescimiento" (op. cit., p. 59).

Medindo-se assim os critérios econômicos em termos de bem-estar e não de lucro econômico imediato, pode-se constatar que o excedente econômico é mais bem útil, ou eficiente, quando em mãos da parcela desprivilegiada da população e não nas mãos da minoria favorecida:

> La idea de rendimientos decrecientes en la medida en que aumenta la riqueza constituye un marco que nos permite comprender una idea muy simple: un dólar adicional en manos de un trabajador agrícola sin tierra del Asia Meridional o del habitante de un tugurio urbano de América Latina genera mayor bienestar que una cantidad equivalente en manos de un millonario. En efecto, una política que aumente el ingreso de los pobres en un dólar puede valer la pena, aun si el costo para el resto de la sociedad es superior a un dólar. Desde estaperspectiva, es posible que a los gobiernos que están decidiéndose entre diversos caminos hacia el crecimientol es parezca sensato escoger la alternativa que genera mayores rendimientos para los pobres, aún cuando no exista plena certeza respecto de los efectos generales en términos del crecimiento (op.cit., p..59).

Fundado em pesquisas de opinião, o relatório afirma que a maioria das pessoas está disposta a aceitar, em princípio, que, sob uma perspectiva social, é preferível optar por uma unidade adicional de gasto público destinada a reduzir a mortalidade infantil ou ampliar o acesso à escola primária, a gastar o recurso para proporcionar benefício à camada economicamente privilegiada da população.

Crescimento e eficiência é uma relação existente no plano do crescimento econômico, que se opõe frontalmente ao costumeiro temor governamental que empurra à prática do Estado Mínimo ao invés do Estado de Bem-Estar Social, e que se funda sobre a idéia de que gastar mais para efetivar direitos sociais e proporcionar bem-estar social pode acarretar redução do crescimento econômico. Segundo o relatório, as provas indicam no sentido contrário, pois a extrema desigualdade não apenas é prejudicial para a redução da pobreza como também para o crescimento econômico. Citando o exemplo da educação:

> Negarle a la mitad de la población acceso a oportunidades de educación no sólo constituye una violación de los derechos humanos,sino que también es dañino para el crecimiento.Las desigualdades en la educación fundadas en

> diferencias de género han frenado el desarrollo económico de Pakistán, por ejemplo. Permitir que la distribución desigual de los activos perpetúe la pobreza masiva es claramente perjudicial para la gente pobre, pero también restringe la creación de oportunidades de inversión y mercados para el resto de la sociedad (op. cit., p.60).

Finalmente, as desigualdades também debilitam a legitimidade política e corroem as instituições democráticas, pois refletem disparidades no exercício do poder político com a ausência ou fraca participação dos segmentos da população fragilizados:

> Cuando las instituciones políticas son consideradas vehículos de perpetuación de las desigualdades injustas o promotoras de los intereses de las élites, ello mina el desarrollo de la democracia y crea condiciones para el desmoronamiento del Estado (op. cit.).

Outra observação do relatório a qual reputamos como fulcral é no sentido de que as idéias de pobreza e bem-estar humano não se definem apenas em termos absolutos. Isso equivale a dizer que existem determinados bens necessários não apenas em termos de sobrevivência humana, mas que levam em consideração fatores culturais e de valor simbólico inerente a determinado povo ou lugar. E novamente cita Adam Smith, de modo a demonstrar que não são incompatíveis a coexistência de relativa justiça social com a manutenção da propriedade privada:

> […] Por mercancías necesarias entiendo no sólo las indispensables para el sustento de la vida, sino todas aquellas cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso entre las personas de buena reputación,aun entre las clases inferiores. En rigor, una camisa de lino no es necesaria para vivir… Pero en nuestros días en la mayor parte de Europa, un honrado jornalero se avergonzaría si tuviera que presentarse en público sin una camisa de lino (op. cit., p.61).

Ao analisar mais detidamente a questão da desigualdade em seus diversos territórios no planeta, o relatório aponta duas grandes regiões como os focos maiores de desigualdade: a

América Latina e a África Subsahariana:

> La desigualdad del ingreso varía notoriamente de una región a otra. En términos generales, América Latina y África Subsahariana registran niveles muy altos de desigualdad, mientras que Asia Meridional y los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) presentan niveles mucho menores (op. cit.).

Essa desigualdade está relacionada diretamente à distribuição de renda dentro dos países e o relatório confirma o Brasil como um dos países do mundo com pior distribuição:

> Mientras las brechas de ingreso entre países representan la mayor parte de la desigualdad mundial, las disparidades de ingreso al interior de muchos países compiten en magnitud con la desigualdad en la distribución del ingreso mundial. En Brasil, el 10% más pobre de la población obtiene el 0,7% del ingreso nacional y el 10% más rico el 47% (op. cit.,p.62).

O relatório também demonstra que há uma relação direta entre a pobreza e os níveis de desigualdade e distribuição existentes dentro dos países e regiões, independentemente da riqueza de cada país. Em razão disso, pode-se constatar maior riqueza real usufruída pelos pobres dos países com melhor distribuição, ainda que com menor receita, em relação aos países com pior distribuição, ainda que com maior receita:

> Los patrones de distribución son de gran importancia para la relación entre ingresos promedio y niveles de pobreza. Una distribución más igualitaria puede significar que los pobres que habitan en los países con niveles bajos de desigualdad tienen ingresos mayores que los pobres de los países con niveles de ingreso promedio más altos. Esto muestra claramente cómo la distribución afecta la pobreza. Por ejemplo, el ingreso promedio de Brasil es tres veces mayor que el ingreso promedio de Viet Nam, sin embargo, el 20% más pobre de los brasileños posee un ingreso muy inferior al ingreso promedio vietnamita y es similar al ingreso del 20% más pobre deeste país (Figura 2.3). El 20% más pobre de la población del Reino Unido tiene un ingreso comparable al del 20% más pobre de la República Checa, un país mucho menos pudiente (op. cit.).

O relatório aponta que o Brasil encontra-se, no *ranking* mundial, em segundo lugar em

termos de desigualdade, perdendo apenas para a Namíbia. Também apresenta dados comparativos que revelam os percentuais da repartição da riqueza para pobres e não pobres nos diversos países comparados e a relação medida entre riqueza nacional e sua destinação a pobres ou a ricos e seu impacto na pobreza. Em um e outro caso, o Brasil aparece nas posições que indicam piores condições.

Os dados apresentados no Relatório de desenvolvimento humano permitem concluir que a previsão de renda ou receita média de uma dada nação, estado, região e até município, oculta os efeitos dos padrões de distribuição e o bem-estar real. Equivale a dizer que não se pode medir o nível de desenvolvimento humano apenas com base em dados econômicos genéricos, sem que se faça comparações adequadas que levem em consideração as reais condições de vida do percentual mais pobre de uma população.

Os efeitos da desigualdade se refletem em todos os campos da vida humana em termos de oportunidades e criam um círculo inquebrável e aprisionador de infortúnio que se perpetua ao longo das gerações e capas de desigualdade que operam o mesmo efeito, como afirma o relatório:

> Las desigualdades de ingreso reflejan, y a la vez afectan, las disparidades más generales en las oportunidades de vida, comenzando por la probabilidad de seguir vivo al nacer14. En Bolivia y Perú las tasas de mortalidad infantil de los niños pertenecientes al 20% más pobre de la población son entre cuatro y cinco veces mayores que las de los niños del 20% más rico. Puesto que registran más nacimientos, los pobres están excesivamente representados en la distribución de muertes infantiles (Figura 2.4). En efecto, se trata de una prueba contundente de cómo la desigualdad despoja a la gente de libertades y opciones básicas, sin perjuicio de los derechos legales y las libertades formales.
>
> Las diferencias basadas en la riqueza son el primer eslabón de un ciclo de desigualdad que persigue a la gente durante toda su vida. Las mujeres de hogares pobres tienen mucho menos probabilidad de recibir atención prenatal y en el parto por personal médico especializado (Figura 2.5). Sus hijos tienen igualmente menos probabilidad de sobrevivir y completar la escolaridad y los niños que no la completan tienen más probabilidades de percibir menores

> ingresos. Así, el ciclo de privaciones se transmite de una generación a otra (op. cit., p.63).
> [...]
> Las oportunidades de vida en cualquier país se vem restringidas por un complejo sistema de capas de desigualdad. Las disparidades en las oportunidades de salud, educación, ingreso e influencia política existen en todos los países en mayor o menor envergadura. Las desigualdades que se relacionan con la riqueza, el género, la ubicación geográfica, la raza o etnia, junto con otros elementos que ponen al individuo en desventaja, no operan nunca de manera aislada, sino que interactúan para crear ciclos de desventaja dinámicos, que se refuerzan mutuamente y transmiten de una generación a otra. Interrumpir estos ciclos es una de las claves para acelerar el avance hacia los ODM (op. cit., p.66).

Frise-se que o estudo identifica que o problema da desigualdade não é uma peculiaridade apenas de países pobres ou de desenvolvimento mediano, como o Brasil. Países ricos, ditos de primeiro mundo, de alto desenvolvimento, dentre os quais os Estados Unidos da América, apresentam oportunidades de vida comparáveis as dos países que contam com níveis muito inferiores de renda, ocasionando fatos impensáveis nesses países desenvolvidos, como, por exemplo, altos índices de mortalidade infantil entre a sua população mais pobre:

> La tasa de esta mortalidad en Estados Unidos es comparable a la de Malasia, país que cuenta con un cuarto del ingreso del país del Norte. Así, las tasas de mortalidad entre los niños afroamericanos de Washington, D.C. son mayores que las de los niños de Kerala, en la India y aunque aquí intervienen también otros factores socioeconómicos, las barreras fi nancieras que impiden acceder a atención de salud adecuada constituyen un aspecto importante del problema (op. cit., p.64).
>
> [...]
>
> Los pobres y los grupos desposeídos com en la mayoría de los países, la proporción de muertes infantiles que sufren los pobres es mucho mayor que su participación en la población total. Dicho de outro modo, los hijos de los pobres están desproporcionadamente representados entre las víctimas de la mortalidad infantil, situación particularmente grave en muchos países (op. cit., p.68).

As idéias de pobreza e eqüidade estão ligadas umbilicalmente no relatório que deu origem ao IPRS, apresentando dados muito peculiares em relação ao caso Brasil.

Definindo eqüidade como "[...] distribuição eqüitativa de bens e serviços entre os membros de uma sociedade, produzindo justiça social" (FUNDAÇÃO SEADE, 2000, p.16,17), o relatório IPRS afirma que a situação brasileira ainda é bastante desconfortável, e que necessita de sensibilização, despertamento e mobilização social para que se promovam as mudanças necessárias.

De um modo que sugere que a situação brasileira deve ser adjetivada levando em conta a gravidade das condições de vida precárias de grande parcela da população, conclui que, para além do desenvolvimento de políticas sociais tradicionais, uma parcela da desigualdade brasileira somente poderá ser equacionada com a realização de políticas estatais não contributivas, eficientes e bem focalizadas.

As soluções propostas pelo Relatório de desenvolvimento humano de 2005 fundam-se sobre o valor da eqüidade e apontam para a melhor distribuição dos resultados provenientes do crescimento dos países entre suas populações.

Nesse sentido, uma melhor distribuição traria o desenvolvimento em duas vias: uma *estática*, pois qualquer que seja a taxa de crescimento obtida, a maior participação dos pobres para o aumento da riqueza econômica ocasionará, ao mesmo tempo, redução de pobreza e crescimento; e uma via *dinâmica*, porque as mudanças efetivas operadas na distribuição da riqueza afetarão diretamente a taxa de crescimento. Ou seja, o acesso limitado das populações pobres a ativos produtivos, a sua limitação para fazer valer seus direitos, limita também a sua capacidade de empréstimo e investimento, freando o crescimento geral:

> Las pruebas provenientes de estudios comparativos entre países sugiere que una mayor equidad distributiva puede acelerar el crecimiento y que no existen disyuntivas inherentes entre crecimiento y equidad. En consecuencia, una mejor igualdad distributiva puede generar un doble beneficio: aumento del crecimiento y tamaño de la tarta económica además de la posibilidad de que los pobres obtengan una porción mayor (PNUD, 2005, p.72).

Nessa perspectiva, o Relatório propõe soluções para obter essa distribuição mais equânime dos recursos internos. A primeira, propõe que nos países com alto índice de desigualdade, os 20% mais ricos da população se dispusessem a transferir parte de sua riqueza

voluntariamente para os 20% mais pobres. Segundo os dados colhidos, 26 milhões de brasileiros se sobreporiam ao patamar de ganho de 2 dólares diários por essa simples medida, reduzindo-se a taxa de pobreza de 22% para apenas 7%. Evidentemente, esse mecanismo de distribuição de riqueza é típico de uma sociedade altruísta e com visão social para além dos interesses imediatos:

> En una sociedad que otorga más importancia a las ganancias en materia de bienestar para los pobres que a aquellas que benefician a los ricos, la transferencia podría considerarse como una mejora del bienestar del total de la sociedad aun si algunos pierden en el proceso (Idem).

O outro caminho proposto é o que se chamou de *crescimento progressivo,* que consiste em um padrão de crescimento em que crescem as receitas gerais e também as entradas dos pobres em uma velocidade ainda maior. Em tal modalidade de crescimento os pobres ganham proporcionalmente mais, descobrem sua própria maneira de sair da pobreza e aumentam o montante de contribuição para o desenvolvimento econômico da nação. O relatório faz menção explícita aos caso do Brasil e México e assim calcula eventual aplicação do modelo:

> Una vez más, recurrimos a modelos de simulación de crecimiento basados en datos provenientes de encuestas por hogares nacionales sobre el ingreso a fi n de demostrar los efectos en Brasil y México. Creamos dos escenarios. El primero es un escenario neutro en cuanto a distribución que supone la continuación de las tendencias actuales de crecimiento sin cambios en la distribución. Los aumentos del ingreso se distribuyen según las participaciones existentes en el ingreso: si el 20% más pobre obtiene 1% del ingreso actual, recibirá US$0,01 por cada dólar que genera umbral de la pobreza duplica su participación en el crecimiento futuro. En este caso, si el 20% más pobre representara a la población que vive en condiciones de pobreza, su participación en el crecimiento futuro crecería entre US$0,01 y US$0,02 por cada dólar. Dado el alto grado de desigualdad que existe tanto en Brasil como México, este es un escenario modesto respecto de un crecimiento a favor de los pobres. Aun así, los resultados son sorprendentes. En el caso de Brasil, la medida acorta el tiempo que le toma a un hogar medio superar el umbral de la pobreza en 19 años, y en el caso de México, lo acorta en 15 años.
>
> A veces se afirma que la distribución tiene mayor relevancia para los países con alta desigualdad y de ingresos medianos que para aquellos que tienen bajo crecimiento e ingresos igualmente bajos, que son precisamente los que están más lejos de poder cumplir los ODM. Se trata de una afi rmación correcta en el sentido de que, tal como demuestran las simulaciones para Brasil y México, incluso una redistribución modesta puede producir importantes resultados de reducción de la pobreza en los países con alta desigualdad e ingresos medianos. Pero la distribución del crecimiento también reviste gran importancia para los países de ingresos bajos (Ibidem, p. 73,74).

O grande benefício trazido pelo conceito de *crescimento progressivo* é que essa espécie de

crescimento foca a sua atenção nas desigualdades estruturais que privam os pobres e marginalizados da oportunidade de contribuir com o crescimento e participar dele em termos mais equânimes, pois considera a necessidade do crescimento econômico conjuntamente com o problema da distribuição dos seus benefícios e ambos no centro do programa de políticas destinado a reduzir a extrema pobreza.

Dessa forma, como assevera o relatório que

> [...]los encargados de formular políticas no siempre stán obligados a plantearse ante una disyuntiva; muchas delas estrategias dirigidas a disminuir la desigualdad tendrán efectos positivos sobre el crecimiento. Lo anterior sugiere que aumentar la participación de los pobres en el crecimiento debiera constituir un aspecto central de las estrategias para cumplir los ODM y otras metas más generales de desarrollo humano (op. cit.,p.76).

Nesse sentido, reconhece-se a centralidade do papel da educação de boa qualidade e a sua prioridade em seu papel de redutor das desigualdades, bem como a importância da saúde como meio de reduzir o grau de vulnerabilidade social e física dos pobres:

> Estrechar la brecha en las oportunidades educacionales es un punto de partida fundamental, pues en casi todos los países las desigualdades en la educación están entre los impulsores más potentes de las desigualdades en materia de ingresos, salud y oportunidades, lo que incluye las oportunidades de participar en la sociedad e influir en los procesos políticos. La educación tiene el potencial de actuar como ecualizador de oportunidades, así como también como una fuerza de crecimiento y eficiencia económica. Pero tal potencial sólo se puede desplegar con la ayuda de políticas públicas que eliminen sistemáticamente los obstáculos sociales, económicos y culturales que enfrentan los grupos desfavorecidos. De igual modo, las profundas desigualdades en materia de salud y la mayor vulnerabilidad que se asocia la desigualdad en el acceso a estos servicios también se relacionan con profundas diferencias de oportunidades. Los sucesivos cuadros de enfermedades minan la productividad, reducen la habilidad de los niños de aprovechar la educación y encierran a los hogares en un círculo de pobreza. Tal como en el sector de la educación, superar estas desigualdades en el ámbito de la salud requiere inversiones públicas que permitan aumentar la oferta de una educación de buena calidad así como medidas que reduzcan los obstáculos que afectan la demanda (op. cit.).

Uma arma eficaz para a redução da pobreza e da desigualdade consiste nas transferências fiscais que possuem, segundo o relatório, o poder de retribuir os investimentos feitos em termos de desenvolvimento humano e proporcionar retornos econômicos muito maiores do que o

investimento inicial. Três são as espécies de transferências praticadas:

• *Transferência de recursos a grupos vulneráveis*. Um exemplo apontado são os recursos transferidos em favor dos anciãos do sul da África que vieram beneficiar não apenas a população branca da faixa etária, mas também a população negra e as famílias socialmente vulneráveis com crianças. Segundo o relatório, os recursos destinados a esses grupos alcançaram, no ano de 2001, mais de 80% do orçamento do sistema de bem-estar social com resultados significativos, como o incremento no crescimento das crianças negras menores de cinco anos, em média oito centímetros ao longo de seis meses.

• *Transferências laborais*. Constituem-se em mecanismo de seguridade oferecidos aos trabalhadores em lugares e circunstâncias de vulnerabilidade como, por exemplo, após o advento de uma seca.

• *Transferências baseadas em incentivos*. Que objetiva proporcionar transferências de recursos orçamentários para incentivar o cumprimento de metas de desenvolvimento humano mais amplas, como o programa *Oportunidades*, no México, que confere transferências de recursos a municípios vulneráveis sempre e quando enviam as crianças para a escola e os levam aos centros de saúde. As avaliações mais recentes indicam que mais de 60% das transferências chegam aos lugares em que moram os 20% mais pobres da população. O custo do programa corresponde, atualmente, apenas a 0,2 % do PIB nacional.

1.4.3 - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)

Com vistas a solucionar o problema das desigualdades existentes no plano interno dos municípios mais desenvolvidos do estado de São Paulo - problema que, como vimos, o Índice Paulista de Responsabilidade Social não se destinou a resolver - a Fundação Seade criou o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS).

O crescimento desordenado das cidades paulistas, especialmente aquelas de dimensões metropolitanas ou que se situam no agregado metropolitano, traz uma evidência gritante, qual seja, enormes contingentes populacionais não foram integrados adequadamente às condições de

vida minimamente dignas, desenvolvendo-se aqui e acolá núcleos de sub-moradias contrapostos a bairros e loteamentos residenciais fechados das classes mais elevadas.

Neste sentido, levando em consideração prioritariamente fatores de ordem territorial, notadamente o fenômeno da fragmentação e segregação urbana, o IPVS tem como objetivo "[...] a identificação e a localização espacial das áreas que abrigam os segmentos populacionais mais vulneráveis à pobreza [...]" (FUNDAÇÃO SEADE, 2004), e foi desenvolvido com base em dois pressupostos.

O primeiro pressuposto foi a compreensão de que as múltiplas dimensões da pobreza precisam ser consideradas em um estudo sobre vulnerabilidade social, o que levou à "[...]criação de uma tipologia de situações de exposição à vulnerabilidade que expressasse tais dimensões, agregando aos indicadores de renda outros referentes à escolaridade e ao ciclo de vida familiar" (Idem).

O segundo pressuposto foi a priorização da segregação urbana como fator recorrente nos centros urbanos paulistas "[...] que contribui decisivamente para a permanência dos padrões de desigualdade social que os caracteriza" (Ibidem).

Um importante aspecto considerado pelos formuladores do IPVS é o fato de que o fenômeno da segregação residencial não é apenas *resultado* da acumulação por indivíduos ou famílias de ativos financeiros, cognitivos ou de qualquer outra natureza, mas também *causa* das condições de vida das pessoas e famílias, uma vez que o local onde estão estabelecidas as suas residências traz a capacidade de limitar ou ampliar o acesso a mercados e bens e serviços públicos e privados, influindo assim, de modo decisivo, na qualidade de vida.

Tal cuidado baseia-se em estudos recentes sobre as condições de vida e pobreza, segundo os quais tem-se destacado a necessidade de levar-se em consideração tanto o volume dos recursos acumulados quanto as oportunidades reais dos que os detêm para empregá-lo.

Dessa forma

> [...] partindo da compreensão de que a vulnerabilidade social decorre de fenômenos diversos, com causas e conseqüências distintas, obtém-se uma visão mais abrangente das condições de vida e dos riscos sociais que atingem os vários segmentos populacionais, bem como das possibilidades de sua superação ou minimização. Nessa perspectiva, é no confronto entre as características individuais e familiares – ciclo de vida, tipo de arranjo familiar, escolaridade, renda corrente, formas de inserção no mercado de trabalho e condições de saúde

> – e suas possibilidades de desfrute dos bens e serviços ofertados pelo Estado, sociedade e mercado que se definem suas efetivas condições de vida e possibilidades de mobilidade social. Como afirmaram Nussbaun e Sen (1998), ' necessitamos saber não só do dinheiro que (as pessoas) possuem ou de que carecem, mas também se são capazes de conduzir suas vidas'. Ou seja, para se abordar o tema da qualidade de vida, faz-se necessário incorporar à análise os outros elementos que permitem a um indivíduo viver com dignidade e segurança (op.cit.).

Segundo o SEADE (2000), no processo de construção do índice foram considerados como objeto do estudo todos os setores censitários, classificados como *Não Especiais ou Aglomerados Subnormais*[12], pelo IBGE para o Censo Demográfico 2000, no Estado de São Paulo. Os setores censitários correspondem à unidade de coleta do Censo Demográfico, sendo definidos como um agrupamento contíguo de aproximadamente 300 domicílios. Nesse ano, existiam no Estado 49.299 setores censitários do tipo *Não Especial ou Aglomerado Subnormal*. No estudo, foram utilizados 48.683, excluindo-se da análise 616 setores censitários que não possuíam domicílios particulares permanentes, ou para os quais não se dispunha de informações por questões de sigilo estatístico.

Por meio da *análise de agrupamentos*, buscou-se identificar setores censitários com perfis semelhantes em termos de *condições socioeconômicas* (Fator 1) e *ciclo de vida familiar* (Fator 2), gerando uma tipologia com seis grupos distintos de setores censitários, denominada de *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS*. Essa escala, composta de **seis tipos de setores censitários,** identifica setores que agregam populações com diferentes níveis de carências socioeconômicas e estrutura etária. Para fins operacionais, os dois fatores foram categorizados: o fator socioeconômico é expresso em quatro classes, *baixo, médio, alto* e *muito alto*; o fator relacionado ao ciclo de vida é expresso em três categorias, *famílias jovens, famílias adultas* e *famílias idosas*.

O modelo de *análise fatorial* produziu dois fatores relacionados a duas dimensões que sintetizam as oito variáveis consideradas na análise: condições socioeconômicas e ciclo de vida das famílias. O modelo obtido explicou 85% da variância total, com o primeiro fator (socioeconômico) responsável por 51% da explicação e o segundo (ciclo de vida familiar) por 34%. Cada um dos fatores pode ser descrito como:

[12] O setor censitário definido como Aglomerado Subnormal é constituído por um mínimo de 51 domicílios que ocupam ou ocuparam até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostos, em geral, de forma desordenada e densa, e que são carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais.

· *Fator 1 (socioeconômico)* – relacionado à renda e ao nível de escolaridade do responsável pelo domicílio. As variáveis mais importantes na sua composição são:

- porcentagem de responsáveis pelo domicílio alfabetizados no total de responsáveis do setor censitário;

- porcentagem de responsáveis pelo domicílio com ensino fundamental completo no total de responsáveis do setor censitário;

- anos médios de estudo do responsável pelo domicílio;

- rendimento nominal médio do responsável pelo domicílio;

- porcentagem de responsáveis com rendimento de até 3 salários mínimos no total de responsáveis do setor censitário.

· *Fator 2 (ciclo de vida familiar)* – expressa o ciclo de vida familiar. As variáveis mais importantes na sua composição são:

- porcentagem de responsáveis pelo domicílio com idade entre 10 e 29 anos no total de responsáveis do setor censitário;

- idade média do responsável pelo domicílio;

- porcentagem de crianças de 0 a 4 anos no total da população residente do setor censitário.

Para o fator socioeconômico, os setores censitários que apresentam valores baixos tendem a concentrar parcelas expressivas de responsáveis pelo domicílio vivendo em situação de baixa renda e/ou pouca escolaridade. Para o fator relacionado ao ciclo de vida das famílias, valores altos indicam a presença de famílias mais adiantadas no ciclo de vida familiar, ou seja, idosas.

Os seis tipos de setores censitários os quais revelam as condições de vida semelhantes de um determinado agrupamento geográfico são:

- GRUPO 1 – Nenhuma Vulnerabilidade
- GRUPO 2 – Vulnerabilidade Muito Baixa
- GRUPO 3 – Vulnerabilidade Baixa
- GRUPO 4 – Média Vulnerabilidade
- GRUPO 5 – Vulnerabilidade Alta
- GRUPO 6 – Vulnerabilidade Muito Alta

Com a criação do IPVS, pode-se dizer que estão consolidados os principais instrumentos

estatísticos suficientes para que os núcleos estratégicos de governo formulem políticas, corrijam sua bússola e favoreçam o empreendimento de ações efetivas e eficazes no sentido de modificar o panorama de exclusão e desigualdade humanas que tem sido identificado de forma abrangente e cristalina pelos relatórios de desenvolvimento humano, com vistas a substancializar os direitos econômicos, sociais e culturais que estão assegurados de modo formal no plano normativo. Tudo isso se aplica, de modo bastante peculiar, aos direitos da criança e do adolescente, especialmente os direitos do adolescente em conflito com a lei.

2. GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL E OS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

2.1 - DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O Brasil é um país que, há menos de vinte anos, encontrou o caminho que a comunidade internacional, mais sensibilizada com as atrocidades cometidas na 2ª grande guerra mundial, passara a trilhar: a valorização dos direitos do homem. Por esse motivo, muito embora tenha sido signatário da Declaração Universal dos Direitos do Homem em 10.12.1948, apenas em 1992 o governo brasileiro veio a assinar os Pactos de Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A partir daí, percebe-se clara e nítida vontade dos nossos governantes, legisladores e juizes, senão em reparar os graves crimes contra os direitos humanos cometidos ao longo da nossa história recente, ao menos de criar um arcabouço jurídico-legal do qual possa vir a emergir a efetiva realização desses direitos, tal como preceitua o artigo 3º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos: " [...]os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos enunciados no

presente Pacto".

Evidentemente, essa obrigação inclui a de os Estados-partes garantirem, a todas as pessoas cujos direitos forem violados, recursos efetivos e oponíveis contra violações de direitos civis e políticos e, portanto, o estabelecimento de um sistema jurídico-legal que possa enfrentá-las.

Essa vontade legiferante não se aplica apenas ao campo dos direitos de 1ª geração, mas também ao campo dos direitos econômicos, sociais e culturais, haja vista ter a Constituição Federal de 1988 – a Carta Cidadã, contemplado dentre os direitos e garantias fundamentais do cidadão, não apenas os direitos e deveres individuais e coletivos (artigo 5º da CF) e os direitos políticos (artigo 14), mas também os direitos sociais, dos quais se salienta o direito ao trabalho (Art. 6º).

Em seu Título VIII, denominado "Da Ordem Social", o constituinte inclui os temas atinentes não apenas à seguridade social, mas também os direitos à educação, à cultura, ao desporto, à ciência e tecnologia, à comunicação social, ao meio ambiente, à família, à criança e ao adolescente, ao idoso e ao índio (arts. 193 a 232). No Título VII, a Carta Magna elenca os princípios gerais da atividade econômica, a política urbana, a política agrícola e fundiária e da reforma agrária e as regras atinentes ao sistema financeiro nacional.

> Seguindo a Constituição Federal de 1988, vários documentos foram promulgados na esteira da consumação dos direitos e garantias fundamentais consagrados pela Carta. Um dos primeiros textos a serem debatidos versou sobre a situação anacrônica das crianças e dos adolescentes, cujos interesses haviam sido bloqueados durante toda a história do país e não apenas durante o regime militar. Vivia-se, então, sob a égide de um regulamento envelhecido e próprio dos regimes ditatoriais, o Código do Menor. Na ocasião, era urgente adequar as normas e, por conseqüência, toda a concepção que envolvia a condição dos jovens.
>
> Em perfeita integração com a Carta Maior, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069 de 13 de julho de 1990) foi responsável pela inauguração de uma nova filosofia na abordagem do assunto criança e adolescente. Três avanços significativos nesse sentido foram conquistados: primeiramente, a criança e o adolescente passaram a ser considerados *sujeitos de direito*; em segundo lugar, tais sujeitos de direito são reconhecidos como *pessoas em condição peculiar de desenvolvimento;* em terceiro lugar, como corolário das duas primeiras conjugadas, à criança e ao adolescente *é assegurada prioridade absoluta* na aplicação desse

novo direito.

2.1.1 - A Doutrina da Proteção Integral

A Doutrina da Proteção Integral[13] caracteriza-se pelo fato de a criança e de o adolescente serem alçados a uma posição de sujeito de direitos, independentemente de estarem em uma situação de irregularidade em relação a lei.

Nesse sentido afirma, Ari ferreira de Queiroz que

> São sujeitos de Direito perante o ECA todo e qualquer menor, independente de faixa social ou econômica. Abandonou-se assim a distinção que fazia o Código de Menores, voltado basicamente para aqueles que se encontrassem em situação irregular. (1998, p. 10).

Falando dessa mesma transformação, assim se expressou o ex-Procurador-Geral da Justiça Demóstenes Lázaro Xavier Torres (apud QUEIROZ, p. 02):

> **A alteração deste quadro se tornou possível quando o Estatuto da Criança e do Adolescente entrou em vigor, adotando a doutrina da proteção integral. A população infanto-juvenil deixava de ser objeto de medidas para ser sujeito de direitos.**

Não ser mais meramente um 'objeto de medidas' implica em garantir à criança e ao adolescente um novo *status* radicalmente inovador em relação ao que dominava a seara filosófica e política vigente. Roberto da Silva lembra

> **[...] que a criança e o adolescente já não poderão mais ser tratados como objetos passivos de intervenção da família, da sociedade e do Estado. A criança tem o direito ao respeito, à dignidade e à liberdade, e este é um dado novo que em nenhum momento ou circunstância poderá deixar de ser levado em conta (2005).**

A palavra chave que qualifica essa mudança é *integral.* O dicionário a define como "*Total, inteiro, global*" .

Isso significa que a nova concepção estabelecida deixa de ver apenas uma parte do universo infanto-juvenil, qual seja, o que se encontra em situação carente ou irregular, para contemplar o universo *total* destes sujeitos de direitos e este sujeito *todo.* Quer dizer, *toda a*

[13] Roberto da Silva (2006) explica que, no campo do Direito, 'doutrina' é compreendida como o estudo e a elaboração das normas jurídicas e a interpretação teórica do Direito e que na filosofia política refere-se a um complexo orgânico de idéias fruto de uma reflexão metódica.

criança e adolescente sem qualquer distinção e a criança e o adolescente todo, sem qualquer espécie de tomização. Equivale a dizer que o Novo Direito que rege os assuntos atinentes ao infanto-juvenil é *Direito de proteção e também de promoção* do desenvolvimento total, global, o que abrange muito mais do que até então existia no velho Código de Menores. Ainda mais esclarecedora a explicação de Antônio Gomes da Costa (1994, p.24):

> O Estatuto da Criança e do Adolescente é a lei que concretiza e expressa os novos direitos da população infanto-juvenil brasileira. Seu caráter radicalmente inovador representa uma extraordinária ruptura com a tradição nacional e latino-americana nesse campo. Ele inova em termos de concepção geral e de processo de elaboração. De fato, a concepção sustentadora do Estatuto é a chamada Doutrina da proteção Integral, defendida pela ONU com base na Declaração Universal dos Direitos da Criança. Essa doutrina afirma o valor intrínseco da criança como ser humano; a necessidade de especial respeito à sua condição de pessoa em desenvolvimento; o valor prospectivo da infância e da juventude, como portadoras da continuidade do seu povo, da sua família e da espécie humana e o reconhecimento da sua vulnerabilidade, o que torna as crianças e os adolescentes merecedores de proteção integral por parte da família, da sociedade e do Estado, o qual deverá atuar por meio de políticas específicas para o atendimento, a promoção e a defesa de seus direitos.

2.1.2 - Novos métodos, nova gestão

As mudanças trazidas com os ventos da nova Constituição não se resumem ao seu conteúdo e à sua nova concepção. Como ensina Antônio Carlos Gomes da Costa (1994), amplia-se na direção dos *métodos* de abordagem do problema social (que permitem superar o assistencialismo) e na nova *forma de gestão* das políticas de atendimento à criança e ao adolescente (que estabelece os princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular na formulação e controle das ações), materializando assim "três grandes revoluções" no campo da infância e da adolescência:

> Quanto aos métodos e processos o Estatuto inova profundamente. Em relação a crianças e adolescentes em estado de necessidade (carentes), o Estatuto aponta na direção da superação do assistencialismo como princípio definidor das relações entre os pobres e o ramo social do Estado, ou seja, as políticas e programas governamentais voltados para o atendimento das suas necessidades. Superar o assistencialismo é deixar de perceber as crianças e adolescentes e famílias pobres como "feixes de necessidades" para encará-los como sujeitos de direitos exigíveis em lei. Essa transformação do "portador de carências" em cidadão, sujeito de direitos, é difícil, contraditória e complexa. Isto ocorre porque esse tipo de mudança caminha na contramão de velhas práticas (manipulação, subjugação e controle dos pobres) incrustadas profundamente na

> estrutura, no funcionamento e na cultura organizacional dos nossos órgãos e instituições responsáveis pelo atendimento à população de baixa renda. Para mudar essas relações, faz-se necessário substituir o assistencialismo por um novo tipo de trabalho social e educativo emancipado, baseado na noção de cidadania, mudando profundamente o entendimento e as ações ainda prevalecentes nessa área. Só assim será possível a nossas crianças e adolescentes transitar das necessidades para os direitos, da condições de menor (diminuído social) para a condição de cidadão, detentor do direito de ter direitos.

A cada direito corresponde um dever correlato. Se a criança e o adolescente passaram à condição ativa de sujeitos de direito, o Estado passou à condição passiva de sujeito de obrigações, obrigações estas que decorrem da lei e que devem ser cumpridas no exercício da função pública, seja diretamente pelo Estado, seja por meio de particulares em colaboração – agentes públicos.

E continua Antônio Gomes da Costa, ao falar das novas formas de gestão:

> [...]Assim, a nova estrutura da política de promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente, estabelecida pelo Estatuto, tem por base dois princípios básicos:
> 1.descentralização político-administrativa;
> 2.participação da população por meio de suas organizações representativas.
> Quanto à descentralização político-administrativa, a Constituição limitou as ações a cargo da União, restringiu o papel dos estados e ampliou, de uma forma considerável, as competências e responsabilidades do município e da comunidade.
> Assim, cabem a 'coordenação e as normas gerais à esfera federal, a coordenação e a execução às esferas estadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de assistência social' (Ibidem, p. 25).

A diretriz básica da municipalização do atendimento dos direitos da criança e do adolescente a qual se refere ao autor está em consonância com o princípio constitucional da autonomia dos municípios que tem competência para cuidar de assuntos de seu peculiar interesse e consiste em uma forma de efetuar a descentralização político-administrativa nos estados federados. Tal descentralização possui como um de seus aspectos fundamentais a questão da destinação dos recursos fiscais para custeio das ações previstas em lei, assunto sobre os quais nos debruçaremos oportunamente.

O princípio da participação popular encontrou no Estatuto da Criança e do Adolescente uma configuração nova na medida em que a população passa a dispor de instrumentos jurídicos mais efetivamente garantidores dos direitos da criança e do adolescente e de uma instituição política por meio das quais poderá vir a contribuir decisivamente no processo deliberativo e

controlador das ações, os *conselhos de direitos*:

> A melhor maneira encontrada de assegurar a participação da população, por meio de suas organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações, foram os conselhos paritários e deliberativos em todos os níveis: municipal, estadual e federal. É interessante observar que, antes, a população organizada era convocada a participar apenas da execução das ações (via mutirão, por exemplo). Agora, pela Constituição, a cidadania está camada a participar de atos até aqui privativos dos dirigentes políticos, dos homens de Estado, como a formulação das políticas e o controle das ações em todos os níveis (op. cit., p.29).

A gestão da política direcionada à criança e ao adolescente insere-se dentro de um quadro programático maior de políticas que pode ser classificada como *políticas sociais.* Em um olhar panorâmico para esse quadro, Maria do Carmo Brant de Carvalho (apud ÁVILA, 2000, p. 14,15)**,** discerne quatro premissas fundamentais desse novo desenho da gestão das políticas sociais, nas quais se insere as políticas voltadas para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente:

1. *O Direito Social como fundamento da política social*. Não há mais espaço para conduzir a política de forma clientelista. Uma pedagogia emancipatória põe acento das fortalezas dos cidadãos usuários dos programas e não mais, tão somente, sobre suas vulnerabilidades. Potencializa talentos, desenvolve a autonomia e fortalece vínculos relacionais capazes de assegurar a inclusão social. Ganham primazia as dimensões ética, estética e comunicativa.

2.*Um novo equilíbrio entre políticas universalistas e focalistas*. As opções políticas requerem hoje a arte de contemplar universalismo e focalismo. Para responder às demandas das minorias ou àquelas questões mais candentes (como, por exemplo, a luta contra a pobreza). Um exemplo desse enfoque está no Programa Toda Criança na Escola, que, sem descartar a direção universalista, focaliza as crianças que estão fora da escola. Nessa mesma direção, valorizam-se programas que atendam às demandas e necessidades dos grupos castigados pela pobreza ou mais vulnerabilizados na sociedade contemporânea. São exemplos os programas de qualificação dos precariamente inseridos no mercado de trabalho, o crédito e assessoramento para formação de novos microempreendimentos, a transferência monetária (bolsa-escola, renda mínima, etc.), os programas de capacitação de jovens e de erradicação do trabalho infantil entre outros.

3. *A transparência nas decisões, na ação pública, na negociação, na participação*. A transparência, além de maior profissionalismo, apresenta-se como base de uma ética na prestação

dos serviços públicos. É nesse ponto que se encontra incentivo para a implantação efetiva do orçamento participativo, p.ex., em atenção *ao Princípio da Publicidade*.

4. *A avaliação de políticas e programas sociais*. A avaliação, e não apenas o planejamento, ganhou centralidade na gestão social. Esperam-se da gestão controles menos burocráticos e mais voltados para medir a eficiência no gasto e a eficácia e efetividade nos resultados.

Essas quatro características do novo modo de gestão social, novo fundamento, (o direito social), novo equilíbrio, (universalismo e focalismo), novo modo de decidir (transparência e negociação) e novo modo de administrar (eficiência, eficácia e efetividade), são conquistas que devem ser implementadas efetivamente ao elaborarem-se e implementarem-se as políticas públicas sociais e, especialmente, as voltadas ao público infanto-juvenil.

Essa visão inovadora encontra-se em estreita harmonia com o princípio constitucional da *eficiência* e deverá nortear as ações e as avaliações empreendidas na seara de interesse público. Tal princípio, por sua vez, representa uma das grandes mudanças que se operam no campo da execução da prestação dos serviços públicos, haja vista o processo histórico recente referente ao modelo de gestão pública, tema sobre o qual trataremos em capítulo específico.

2.1.3 - O Princípio da Prioridade Absoluta

A Constituição Federal de 1988, inspirada na *Convenção Internacional dos Direitos da Criança e do Adolescente* da qual o Brasil veio a tornar-se signatário na data de sua proclamação, instituiu de modo cabal e inalienável o *Princípio da Prioridade Absoluta dos Direitos da Criança e do Adolescente* ao atribuir à família, à sociedade e ao Estado o *dever* de proteção e promoção aos direitos da criança e do adolescente (art. 227).

Em trabalho anterior, procuramos demonstrar que essa norma constitucional tem eficácia plena e aplicabilidade direta e integral e independe, portanto, de legislação posterior regulamentadora para sua inteira operatividade (ANDRADE, 2000). Não obstante, para aqueles que a reconhecem como norma de eficácia limitada e de princípio programático (as quais apenas estabelecem um programa constitucional a ser desenvolvido e que depende inteiramente de legislação integrativa da vontade constituinte), demonstramos que a lei 8069/1990 expurgou

quaisquer argumentos contrários à sua plena aplicabilidade, integrando completa e indubitavelmente a norma constitucional instituidora do referido Princípio.

O respeito ao *Princípio da Absoluta Prioridade dos Direitos da Criança e do Adolescente* reveste-se de importância fundamental para que se possa assegurar o alcance dos objetivos apontados pela Doutrina da Proteção Integral, viabilizando a efetiva aplicação de novos métodos e da nova gestão no campo da criança e do adolescente.

Nos termos do artigo 4.º da Lei federal 8069/90, a garantia de prioridade compreende:

- primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;
- precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;
- preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;
- destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas à proteção à infância e à juventude.

Prioridade, segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, é

> [...]1. Qualidade do que está em primeiro lugar, ou do que aparece primeiro; primazia.
>
> 2. Preferência dada a alguém relativamente ao tempo de realização de seu direito, com preterição do de outros; primazia.
>
> 3.Qualidade de uma coisa que é posta em primeiro lugar, numa série ou ordem.

Absoluto, por sua vez, é adjetivo de quem é "[...]independente; que não reconhece superioridade; sem restrições; ilimitado, incondicional, soberano, único".

Wilson Donizeti Liberati (2003, p.112) assim define o princípio da prioridade absoluta:

> Por absoluta prioridade, devemos entender que a criança e o adolescente deverão estar em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes; devemos entender que, primeiro, devem ser atendidas todas as necessidades das crianças e adolescentes [...]. Por absoluta prioridade, entende-se que, na área administrativa, enquanto não existirem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial às gestantes, dignas moradias e trabalho, não se deveriam asfaltar ruas, construírem praças, sambódromos, monumentos artísticos, etc., porque a vida, a saúde, o lar, a prevenção de doenças são mais importantes que as obras de concreto que ficam para demonstrar o poder do governante.

Dalmo de Abreu Dallari (apud. MARCHESAN, 1998, p. 94) assim ensina:

> O jurista Dalmo de Abreu Dallari, comentando o art. 4° do ECA, destaca a necessidade de serem priorizados o apoio e a proteção à infância e juventude, por mandamento constitucional. Mais. Preceitua não ter ficado ao alvedrio de cada governante decidir se dará ou não apoio prioritário às crianças e aos adolescentes.

De modo real, a destinação privilegiada de recursos para as áreas de atendimento à criança e ao adolescente equivale a contemplar, em termos de planejamento orçamentário e programático dos governos, os programas que se encontram previstos no ECA, os quais foram concebidos nos termos do novo conteúdo do direito da criança e do adolescente já expostos.

A República Federativa do Brasil está obrigada pela Carta Maior e pelo ECA a voltar-se

submissamente à elaboração de um plano de proteção e promoção que contemple o público infanto-juvenil em caráter absolutamente prioritário, submetendo todas as demais políticas públicas a um interesse secundário. *Formular* e *executar* políticas e programas desta natureza destinados às crianças e adolescentes domiciliados no país, são obrigações gêmeas do dever de *destinar* recursos prioritários para a efetivação dos direitos estabelecidos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Problema de outra natureza é definir de forma mais exata em que termos estão obrigados o Estado, a família e a sociedade a proteger e promover tais direitos, o que nos ocuparemos em momento específico.

Por ora, limitamo-nos a lembrar que é o Estado que, ontológica e historicamente, se constitui como o responsável primeiro e último pela implementação de políticas públicas, ainda que com a participação efetiva da sociedade, bem como, por excelência, o gestor de bens e serviços de natureza pública de modo a melhor servir a coletividade. O atendimento das necessidades coletivas pressupõe a criação e a manutenção de serviços públicos por vontade dos órgãos e agentes públicos.

E ainda mais. A decisão quanto à destinação de recursos públicos em qualquer área, é de caráter eminentemente estatal nos termos estritamente previstos na Constituição, no corpo do sistema legal orçamentário e na legislação especial.

> O corolário lógico dessas considerações é que a vontade cristalina do Estado brasileiro ao resolver priorizar as crianças e adolescentes como destinatários especiais das políticas e programas sociais e dos seus recursos econômicos e financeiros está no sentido de proporcionar uma condição ótima de oferta de bens e serviços que, de modo efetivo e substancial, as proteja de toda a forma de negligência, discriminação, violência, crueldade e opressão, bem como qualquer atentado por ação ou omissão aos seus direitos fundamentais, seja em razão da falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, por ação ou omissão da sociedade e do próprio Estado, ou até mesmo de sua própria conduta (Lei 8069/90. Arts. 5º e 98) .
>
> Significa ainda que, dado o caráter absoluto do princípio constitucional, antes de vir a serem criados, executados e mantidos programas voltados para o atendimento dos direitos infanto-juvenis, é inadmissível por razões jurídicas (e não apenas políticas, éticas ou morais) que quaisquer outros programas governamentais sejam concebidos e implementados, por mais úteis e necessários que possam vir a ser compreendidos em termos de promoção e desenvolvimento econômico e social da nação.

2.2 - DA POLÍTICA DE ATENDIMENTO

A lei 8069/90 previu e determinou uma série de ações denominadas em seu conjunto de *Política de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente,* as quais se operarão de forma articulada intergovernamental, em suas várias esferas federativas, e extragovernamental. (art. 86).

Por *política de atendimento* devemos entender *como um processo de tomada de decisões*, com força governamental, que começa com a adoção de postulados, princípios gerais, eivados de um conteúdo valorativo estabelecido anteriormente pelas normas constitucionais, e que depois são desagregados e especificados, segundo as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas pelo legislador infraconstitucional. Assim, a política de atendimento à criança e ao adolescente prioriza setores e estabelece a integração que manterão entre si, em um determinado marco teórico, histórico e espacial.

Tal política, nos termos do artigo 88 do ECA, tem como diretrizes:

- Municipalização do atendimento;
- Criação de Conselhos de Direitos nos três níveis governamentais (União, Estados e Municípios), com caráter deliberativo e controlador e de constituição paritária;
- Criação e manutenção de programas específicos observando-se a descentralização político-administrativa;
- Manutenção de fundos de direitos da criança e do adolescente vinculados aos respectivos Conselhos de Direitos;
- Integração operacional de órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Segurança Pública e Assistência Social para o efeito de atendimento ao adolescente autor de ato infracional;
- Mobilização da opinião pública no sentido de promover a participação efetiva e ampla da sociedade na elaboração e execução da política.

Tais diretrizes foram concebidas como balizas imediatas que orientarão as ações. Entende o legislador que a melhor forma de alcançar os fins sociais a que se destina a Lei, substanciando os direitos infanto-juvenis, é por meio da observância dessas diretrizes.

Em consonância com essas diretrizes, e em observância a elas, o ECA concebe diversos programas que deverão ser desenvolvidos por entidades de atendimento, governamentais ou não governamentais. No artigo 90, elenca os programas de proteção e os programas sócio-educativos:

- Orientação e apoio sócio-familiar;
- Apoio sócio-educativo em meio aberto;
- Colocação familiar;

- Abrigo;
- Liberdade assistida;
- Semi-liberdade;
- Internação.

Não há nenhum óbice legal para que qualquer um desses programas seja executado por organizações não governamentais. Entretanto, o Estatuto dispõe expressamente que cada entidade é responsável pela manutenção das próprias unidades e pelo planejamento e execução dos programas, devendo captar os recursos necessários para tanto.

Além disso, sendo a atividade de segurança pública indelegável a particulares, as medidas de internação e de semi-liberdade que, por suas naturezas, requerem a utilização de algum grau de contenção e de força, deverá ser prestada por agentes estatais.

Ao lado desses programas – alguns já elencados no artigo 90 supra citado – o artigo 101 elenca nova lista de medidas especificamente protetivas, as quais pressupõem a existência e manutenção de programas específicos destinados a assegurar tais ações:

- Encaminhamento aos pais ou responsável mediante termo de responsabilidade;
- Orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- Matrícula e freqüência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- Tratamento médico, psicológico e psiquiátrico em regime hospitalar ou ambulatorial;
- Abrigo em entidade e colocação em família substituta.

No artigo 112, o ECA adiciona às demais listas, medidas específicas destinadas ao adolescente em conflito com a lei:

- Advertência;
- Obrigação de reparar o dano;
- Prestação de serviços à comunidade;
- Liberdade assistida;
- Semi-liberdade;
- Internação em estabelecimento educacional.

As medidas sócio-educativas têm por objetivo fazer com que o adolescente retroceda em seu processo de criminalização, de modo a ressocializá-lo (ou socializá-lo como querem alguns) sem imprimir-lhe o estigma de criminoso. Para o alcance desta meta, os programas que viabilizarão a aplicação das medidas devem ser desenvolvidos com um caráter estritamente pedagógico tal como foram concebidos no ECA, com amplos recursos disponíveis para sua implementação.

Há ainda o artigo 129 do mesmo diploma legal, no título relativo às medidas pertinentes aos pais ou responsável. Tais medidas encontram sua justificação em um princípio axiológico que orienta o Estatuto da Criança e do Adolescente, o *princípio da máxima preservação dos laços familiares naturais*. Significa que a colocação em família substituta à família biológica da criança ou do adolescente, por meio de guarda, tutela ou adoção, é medida excepcional admitida apenas quando imprescindível para o desenvolvimento e o bem-estar integral da criança.

São as seguintes as medidas:

- Encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;
- Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- Encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;
- Encaminhamento a cursos ou programas de orientação;
- Obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua freqüência e aproveitamento escolar;
- Obrigação de encaminhar criança ou adolescente a tratamento especializado, além de outras medidas de caráter estritamente jurisdicional.

Ao lado dessas medidas específicas com vistas a assegurar os direitos da criança e do adolescente nos termos do princípio da proteção integral, o ECA assegura os direitos fundamentais da criança e adolescente previstos nos artigos 7º até o artigo 69, quais sejam:

- Direito à Vida e à Saúde;
- Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade;
- Direito à Convivência Familiar e Comunitária (não o Direito à Adoção);
- Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer;
- Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho.

Evidentemente, tais direitos humanos não são exclusivos e peculiares às crianças e adolescentes, devendo ser assegurados a toda a população por meio de políticas sociais básicas e programas afins.

Entretanto, em fidelidade à condição de pessoa em desenvolvimento e ao Princípio da Prioridade Absoluta, o público infanto-juvenil deve tê-los assegurado de forma preferencial quando vistos em relação a toda a população destinatária das políticas sociais, o que se dará por meio da implementação de programas específicos, sejam os acima elencados aos quais a vontade do Estado está formalmente vinculada, sejam os garantidos em outras leis especiais com a finalidade de substanciar Direitos Sociais, tal como a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* e a *Lei Orgânica de Assistência Social.*

Finalmente, a Lei 8069/90 concebe vários órgãos de natureza pública vitais em todo o

sistema de proteção especial à criança e ao adolescente e amplia as funções de outros órgãos já existentes à época de sua promulgação.

Nesse sentido, o Conselho Tutelar constitui-se em *mola mestra* de garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. É órgão autônomo e permanente de natureza não jurisdicional, eleito pelo voto direto da população e, dada a sua relevância no sistema de garantia de direitos, deverá receber da parte do Poder Executivo municipal, que o mantém, toda a infra-estrutura necessária para o ótimo desempenho de suas atribuições. Há disposição expressa no ECA que dispõe da obrigatoriedade de constar da lei orçamentária municipal recursos necessários ao seu funcionamento.[14]

Ressalte-se que, dada a centralidade do Conselho Tutelar e a complexidade de suas atribuições que perpassam todos os programas que o Estatuto prescreve, a ele devem ser disponibilizados máquinas, equipamentos, utensílios e recursos financeiros de forma compatível com a demanda de seu trabalho.

Mas é necessário lembrar que o Conselho Tutelar não tem como atribuição legal a disponibilização direta dos serviços públicos à população infanto-juvenil (saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança), sendo-lhe atribuição expressa o dever de *requisitar* serviços públicos nessas áreas à criança e ao adolescente, ou à sua família, cujos direitos foram violados, representando junto ao Poder Judiciário caso suas requisições não sejam atendidas.

Em termos de acesso à Justiça, o ECA prevê a criação de Varas especializadas e exclusivas da infância e juventude em proporcionalidade ao número de habitantes da localidade, cabendo ao Poder Judiciário, em sua proposta orçamentária e em sua execução, criá-las e dotá-las da infra-estrutura, dispondo sobre o seu atendimento inclusive em forma de plantões, bem como a provisão de recursos para a manutenção da equipe interprofissional que assessora o Juiz.[15]

Ademais, a garantia do acesso à Justiça por toda a criança e adolescente requer a existência e a manutenção das defensorias públicas estaduais e a operosidade do Ministério Público na criação de suas curadorias especializadas, notadamente vitais no sistema jurídico e na realidade brasileira nacional para a promoção e defesa dos interesses individuais, coletivos e difusos.

Os Poderes Executivo, Judiciário e o Ministério Público deverão criar e implementar o

[14] ECA. Art. 134, parágrafo único
[15] Idem. Art. 145 e 150

Núcleo de Atendimento Inicial ao Adolescente Infrator em obediência à diretriz fundamental da política de atendimento prevista na Lei 8069/90, em seu artigo 88.

Criado pelo ECA como órgão público central para deliberação e controle da política de atendimento, os conselhos de direitos da criança e do adolescente, em seus diversos níveis, constituem-se em modelo alternativo à gestão pública tradicional e foram concebidos em termos de uma filosofia de democracia participativa.

Como veremos oportunamente, seu papel na escolha e condução das políticas e programas destinados à criança ao adolescente e à família é absolutamente central, o que amplamente justifica não só a destinação privilegiada de recursos para o correto exercício de suas atribuições, como também, e principalmente, a previsão e destinação efetiva de recursos orçamentários aos fundos da criança e do adolescente que, geridos pelo Conselho respectivo, serão utilizados nos termos da *Programação e do Plano de Aplicação.*

Tais documentos não devem ser produzidos como resultado de acordos políticos ou de interesses específicos de grupos, entidades ou indivíduos, ou, ainda, como forma de captar recursos públicos ou privados para o Fundo da Criança e do Adolescente, mas com base em um diagnóstico de natureza estritamente técnica da situação da criança e do adolescente na esfera de abrangência do Conselho respectivo. Além do mais, obrigatoriamente deverão estar em consonância com o sistema de proteção e promoção dos direitos da criança e do adolescente, contemplando os programas elencados na Lei 8069/90.

Finalmente, lembre-se que as decisões dos Conselhos apenas se tornarão juridicamente válidas e eficazes por meio de *Resolução* editada pelo próprio Conselho de Direitos com observância das formalidades previstas em lei e no regimento interno do órgão.

2.2.1 - Municipalização e descentralização político-administrativa

O Estatuto da Criança e do Adolescente incorporou os princípios da descentralização e municipalização nas ações voltadas à criança e ao adolescente. Em razão disso, em todas as áreas de atendimento à criança e ao adolescente, o município ocupa um lugar central em termos de poder decisório e de controle, e não apenas em termos de espaço geográfico e territorial sobre o qual os programas devem ser implementados.

É importante lembrar que o processo de descentralização/municipalização é muito recente na história do país, tendo sua origem na Constituição de 1988, quando determina, em seu artigo 30, que é da responsabilidade dos Municípios a organização e manutenção dos serviços básicos nas áreas de educação, saúde, assistência social, a instituição e arrecadação de tributos de sua competência e aplicação de suas rendas, a legislação sobre assuntos de interesse local e a organização e prestação, ainda que sob o regime de concessão ou permissão, dos serviços públicos de interesse local, além de outras ações de seu direto interesse, como a promoção adequada do ordenamento de seu território e a proteção do patrimônio histórico-cultural local.

O fator histórico eiva de lógica e legitimidade tal diretriz. Michel Temer (1997, p.104,105) cita Ataliba Nogueira em sua obra *Lições de Teoria Geral do Estado*, o qual ensina

> [...] que os aglomerados humanos se formaram em torno de uma capela, templo erigido pelos colonizadores em face de sua intensa religiosidade, sempre que se avizinhavam. Isto ocorreu antes mesmo da Independência, época em que vigoravam as Ordenações do Reino português. Entretanto, os vizinhos não aplicavam aqueles comandos legais. Às vezes, nem mesmo os conheciam. Legislavam de acordo com os usos e costumes, de acordo com as necessidades locais. Daí se vê que esses aglomerados humanos dispunham a respeito dos negócios locais por meio de manifestações também locais. Sendo assim, quando a ordem jurídica nacional conferiu autonomia política aos municípios – ainda que restritamente na Constituição do Império - reconheceu, simplesmente, uma realidade *natura*. Essa afirmação autonômica dos núcleos populacionais, antes da afirmação jurídica, é que levou Pedro Calmon a salientar que 'o Município é uma instituição mais social do que política, mais histórica do que constitucional, mais cultural do que jurídica.'

Tal origem histórica dos Municípios nos leva a perceber que, quando o legislador descentraliza o atendimento à criança e ao adolescente, para isso elaborando leis e criando órgãos e instituições, transferindo funções e recursos federais ou estaduais aos municípios, o que está fazendo é retornando às raízes históricas do modo de exercício político e administrativo brasileiro.

A relevância da municipalização das ações está no fato de esta ser mais eficaz em termos de acerto das tomadas de decisões e de controle das ações, como ressaltou Norberto Bobbio, minimizando os efeitos deletérios e nefastos dos fenômenos do *governo invisível*. Não há nenhum outro *locus* político-social em que se possa realizar melhor controle do que no município.

2.2.2 - Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente

É devido ao princípio da municipalização que

> [...] cabe ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente o primado das diretrizes para a aplicação das normas do Estatuto em cada comunidade. Com o ECA, o Brasil abandonou o princípio de que a política nacional se sobreponha aos pontos de vista de estados e municípios. Tendo o Estatuto como norma mais geral, cabe ao Conselho Municipal deliberar sobre como programas e serviços atenderão melhor às exigências locais, ficando o Conselho Nacional e o Estadual como instâncias de apoio e colaboração geral, devendo ambos fortalecer a descentralização político-administrativa prevista na Constituição. (SEDA,1993,p.65)

Os conselhos de direitos são órgãos públicos, formados em cada nível de governo – federal, estadual, distrital e municipal – paritários em sua composição, metade representantes do poder público, nomeados pelo chefe do Executivo da respectiva unidade governamental e metade representando a sociedade civil, eleitos dentre os mais diferentes atores sociais envolvidos no compromisso de atendimento a direitos, como as entidades/movimentos prestadores de serviço, associações de moradores, sindicatos, movimentos e entidades estudantis, de defesa de direitos, órgãos de classe representativos de interesses, etc., os quais, em conjunto, estão encarregados de deliberar e controlar as ações executivas na área da infância e juventude.

Tal composição paritária foi concebida em uma perspectiva de cooperação e controle, na busca de eficácia e efetividade plena das ações de interesse público que precisam ser empreendidas em favor da criança e do adolescente, idealizando uma ação conjunta e articulada entre as duas fontes de atendimento, governamental e não governamental:

> A citada representação paritária, de cooperação mútua entre o poder público e a sociedade civil tem como fim, exatamente, o de criar os mecanismos político-institucionais de articulação, visando que se concretize uma Política de Proteção e Desenvolvimento das Crianças e Adolescentes. (VERONESE, 1997, p. 48).

Cumpre enfatizar que não compete aos conselhos de direitos da criança e do adolescente o papel de substituição às funções do Executivo em termos de *execução* das ações, mas participam de seu planejamento, avaliação e controle fomentando a participação efetiva da sociedade civil

em geral segundo um ideal de *democracia social*:

> [...] Os Conselhos não substituem o dever do Governo na realização de seu papel precípuo – executar políticas – porém participam e devem promover ampla visibilidade para que a sociedade civil e governo se engajem e queiram uma Política de Desenvolvimento da Criança e do Adolescente (Idem, p. 51).

> [...]A presença da sociedade civil nos Conselhos, garante aos cidadãos a possibilidade de acesso às informações oficiais e ações públicas. E envolve-os politicamente para uma interlocução constante – ampliando assim os espaços de mediação, negociação e decisão. Esta participação facilita o controle, permitindo que projetos e ações se voltem aos problemas mais coletivos e prioritários e os recursos financeiros sejam efetivamente visíveis e dirigidos à maioria da população, na linha do atendimento às suas necessidades básicas. Os Conselhos reúnem em si portanto, autoridade para desencadear um processo amplo de participação, que democratize a coisa pública (IEE/CBIA,1993,p.18).

Os conselhos têm uma função política relevante: definir e implementar a Política de Atendimento da Criança e do Adolescente. Seu caráter é *deliberativo e controlador*. Com isso, devemos entender que são órgãos com poder de decisão e de acompanhamento dos programas de governo e "[...] possuem autoridade para analisar a situação da criança e do adolescente; intervir nas várias políticas, proporem medidas necessárias ao pleno atendimento das diretrizes do Novo Direito da Criança e do Adolescente" (Idem, p.26).

Não há de concebê-los, portanto, como órgãos meramente consultivos, que se limitariam a opinar, a aconselhar, a elaborar pareceres ou mesmo a dar o seu aval às propostas governamentais ou como órgãos de natureza executiva.

Wilson Donizeti Liberati (2004, p. 296), classifica os conselheiros de direitos como *agentes políticos*, portanto no exercício de funções governamentais, judiciais e quase-judiciais na condição "[...]**de autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação**" (os grifos são do autor).

Mas é necessário diferenciar o âmbito decisório do Poder Executivo, que decide por excelência não só nos assuntos infanto-juvenis, mas em todas as esferas de políticas públicas, e o âmbito decisório dos conselhos. Se ambos decidem, como podemos conciliar esse aparente conflito de competências? Nesse sentido, é bastante esclarecedora a palavra de Edson Seda:

> O centro da questão é o poder de que o chefe do executivo se reveste quando se empossa na chefia de um dos Poderes da República Federativa do Brasil. O princípio básico é o da independência e harmonia entre os poderes. Diz-se que cabe ao executivo avaliar e decidir da oportunidade e da conveniência das ações

> administrativas que lhe são confiadas nos termos da lei que regem o país. Também nas questões públicas ligadas à criança e ao adolescente, é o chefe do executivo que, discricionariamente, ou seja, com autonomia de escolha e decisão, diz o que é adequado ou não (conveniência) e o que deve ser feito agora ou depois (oportunidade).Como conciliar esse poder discricionário com o poder deliberativo do Conselho? A resposta é simples: *o limite discricionário da decisão do Executivo está na Constituição e nas leis. A constituição diz que dentre as políticas públicas, tudo o que se refere a criança e adolescente, goza de prioridade absoluta, e o Estatuto diz ao governante como ele deve considerar conveniência e oportunidade para cumprir com a política de atendimento de direitos nessa área.* Então, o limite do poder decisório do Conselho começa exatamente onde termina o poder discricionário dos chefes do Poder Executivo Municipal, Estadual e Nacional. (1993, p. 62, o grifo é nosso).

Portanto, no campo dos direitos da criança e do adolescente, o Chefe do Executivo, seja ele o Presidente da República, o Governador dos Estados ou do Distrito Federal, ou o Prefeito, por expressa determinação legal e segundo uma idéia pluralista de exercício de governo, que se diferencia fundamentalmente da idéia individualista e centralista que caracteriza o Poder Executivo em geral, faz-se representado pela sua metade de Conselheiros que têm assento no Conselho de Direitos.

A outra metade está representada pela sociedade civil organizada que, juntamente com os demais conselheiros de confiança pessoal do chefe do Executivo, deverão decidir e controlar a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente, nos termos da competência de cada nível federativo.

2.2.3 - Aprofundando conceitos e responsabilidades

Dois problemas recorrentes na discussão da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente são a imprecisão conceitual e a confusão de competências e atribuições entre os atores e agentes do sistema de atendimento, no qual se insere a questão dos efeitos concretos do estabelecimento da descentralização político-administrativa e da municipalização como novas diretrizes da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente.

Tendo descrito as premissas legais do funcionamento do sistema de atendimento, procuraremos definir com mais precisão conceitos e responsabilidades dos agentes envolvidos de modo a revelar a dinâmica daquele funcionamento e contribuir em alguma medida para o

esclarecimento de alguns pontos de estrangulamento pelos quais, pela dificuldade de resolução, a tendência é ignorá-los ao empreender as ações, com perda de eficácia, impacto e, o que é bastante pior, de credibilidade social.

Como já visto, a política de atendimento far-se-á através de um conjunto de ações empreendidas pelos entes federativos - União, Estados, Municípios e Distrito Federal - em parceria com a iniciativa privada, seja esta com ou sem fins lucrativos, conforme dispõe o artigo 87 do ECA.

A busca da máxima eficiência e eficácia das ações, fez com que o legislador determinasse que esse conjunto de ações deva ser executado de modo articulado ou, para usar uma linguagem corrente, *em rede*. Articular, ou agir em rede, pressupõe planejamento conjunto das ações de modo a minimizar a sobreposição de ações, por um lado e, por outro lado, de modo a evitar que determinados grupos ou indivíduos permaneçam sem qualquer tipo de atendimento, agravando a condição de exclusão a que estão submetidos.

Mário Volpi (2000, p.2) lembra que a conceituação de *redes* é ambígua e está longe de ser conclusiva e, para muitos, constitui-se em uma verdadeira "[...]panacéia para superar a dispersão de recursos, a superposição de ações, o paralelismo de políticas e outras mazelas que marcam os programas sociais no país".

Ao conceito de rede, soma-se o conceito de *proteção*, cujo fundamento se encontra no próprio texto constitucional que prescreve acerca da Assistência Social, prestada a quem dela necessitar independentemente de contribuição à seguridade social e cujo primeiro objetivo é a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.[16]

Segundo o citado autor, falar em *rede de proteção social*

> [...] implica na referência a uma análise funcionalista européia que vê a sociedade como uma unidade harmônica na qual o objetivo do Estado é preservar sua estabilidade através da acomodação dos interesses dos diferentes grupos sociais e da garantia de proteções ao cidadão para evitar sua exclusão social (Idem, p.3).

No caso brasileiro, reconhece que em razão do chamado *Welfare State* nunca ter se consolidado, o conceito de *rede de proteção* deve focar-se não no sentido de evitar a exclusão social de milhões, eis que excluídos já estão, mas sim de promover a sua inclusão, por meio da implementação de políticas sociais de inclusão capazes de efetivar direitos garantidos

[16] Constituição Federal. Artigo 204, inciso I

constitucionalmente.

Sob esta perspectiva, entendemos que *rede de proteção social* deveria referir-se àquelas políticas e programas destinados ao atendimento daqueles que, por meio do trabalho e em razão dele, conseguem auferir uma condição de vida digna e satisfatória e o acesso livre a novas oportunidades e liberdades, tais como as políticas previdenciárias e remuneratórias do trabalho. Enquanto que *rede de promoção social* deveria referir-se aos programas de natureza assistencial destinados à população que se encontra em condição de exclusão social e abaixo da linha da pobreza, desprovidas, portanto, das mínimas condições de subsistência e de dignidade humana.

Nesse sentido, o ensinamento de Aldaísa Sposati (MARTINS [et al.],1997, p. 121) que concebe a Assistência Social como uma questão de direito e de Estado, ressaltando a premência de dar-se um *salto de civilidade* no sentido de compreender a questão da proteção social como um compromisso coletivo com "[...] um conjunto de obrigações que permitem assegurar que um dado padrão de dignidade seja aferido em nossa sociedade a todos os cidadãos".

É útil observar que este *salto de civilidade* para frente percebido pela autora com assertividade, tem mais conteúdo e natureza *promocional* do que *protecional*, pois o que se mira não é apenas proteger, mas promover um *dado padrão de dignidade.*

Tal conceituação nos permitirá distinguir com clareza que o enfrentamento da pobreza, compreendida esta em suas múltiplas formas, por um lado diz respeito às políticas e ações na área estritamente econômica, as quais repercutem majoritariamente no campo do trabalho e do emprego e, por outro lado, diz respeito às políticas sociais que se destinam, prioritariamente, à população mais pobre fora do mercado de trabalho tradicional, de modo a elevar o padrão de seu desenvolvimento humano, assegurando condições dignas de sua sobrevivência e o pleno desenvolvimento pelo exercício de suas liberdades.

Independentemente de qualquer denominação que ofereçamos a esse conjunto articulado de ações que preconiza o ECA – e que é mais amplo do que a rede de proteção social que vimos considerando, como veremos oportunamente – o fato é que o sistema de proteção (ou promoção) dos direitos da criança e do adolescente constitui-se como um sistema complexo que comporta diversos atores com diversas competências e atribuições de

caráter obrigatório ou voluntário.

2.2.3.1 - O Sentido do *Dever*

Dispõe a Constituição Federal ser *dever* da família, da sociedade e do Estado assegurar uma série de direitos à criança e ao adolescente, os quais estão elencados no artigo 227 da CF/88 e no artigo 4.º do ECA, em caráter de absoluta prioridade.

Não obstante o comando constitucional, quando a política de atendimento refere-se ao setor privado, às organizações não governamentais com ou sem fins econômicos, ela assume uma *feição voluntária,* uma vez que não existem formas jurídicas de constranger o particular a organizar-se em forma associativa ou societária para realizar atividades de interesse público.

É cláusula fundamental ao sistema democrático em geral – no qual *a vontade do povo* ocupa primazia em contraposição *à vontade do rei*, no sistema monárquico – que, não obstante o governo ser exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição da República, o poder *é* do povo e *dele* emana (art. 1.º parágrafo único).

Entretanto, é cláusula constitucional expressa *neste* sistema democrático atual a prevista no artigo 5.º, inciso II da Constituição Federal de 1988, "*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*"[17]. Em razão desse princípio constitucional fundamental (princípio da legalidade), a promulgação de uma lei determinando que os particulares associem-se de modo a prestar serviços de interesse público ou de qualquer natureza é uma impossibilidade jurídica em razão de dispositivo constitucional *pétreo* que confere a qualquer indivíduo o direito de não ser compelido a associar-se ou permanecer associado (art. 5.º, XX).

Do ponto de vista jurídico a obrigação do particular ou da pessoa jurídica organizada de prestar serviços de interesse público existe apenas em duas situações:

a) quando a lei impõe sobre ele alguma obrigação como, *p.ex.*, nos casos em que empresas estão obrigadas a contratar aprendizes para ocupar percentual de seus postos de trabalho ou obrigadas a contribuir para o sistema de seguridade social;

[17] Celso Antonio Bandeira de Mello ensina (1999, p.58), referindo-se ao direito administrativo que, "[...] enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é da essência de *qualquer Estado*, de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o princípio da legalidade é o específico do *Estado de Direito*, é justamente aquele que o qualifica e lhe dá a identidade própria".

b) quando o particular estabelece formalmente com o poder público obrigações de gerir e executar ou apenas executar determinada atividade, tal como o faz por meio de convênios, contratos administrativos, termos de parceria ou contratos de gestão.

Portanto, a atribuição constitucional de *dever* da sociedade (e também da família por razões específicas), no sentido de assegurar à criança e ao adolescente os direitos nela elencados, deve ser interpretada restritiva e realisticamente, na medida em que, do ponto de vista estritamente jurídico, apenas quando existam direitos assegurados em lei e instrumentos jurídicos concretos de exigibilidade é que o ideal poderá vir a tornar-se real, e o Estado estará autorizado, (e nos exatos termos da lei *obrigado*) a agir no sentido de exigir a prática de determinados comportamentos ou evitar que estes se pratiquem[18] .

Vejamos sob outra perspectiva. Os direitos e garantias fundamentais elencados no artigo 5.º da Constituição Federal representam conquistas históricas dos particulares frente ao Estado onipresente e opressivo. No campo do estudo da história das doutrinas políticas, a reflexão da relação entre Estado e sociedade sofreu uma completa inversão ao longo da história da civilização humana:

> A relação entre sociedade política (que isolada, é a *societas perfecta*) e as sociedades particulares é uma relação entre o todo e as partes, no qual o todo, o ente englobador, é a *polis*, e as partes englobadas são a família e as associações. Em toda a tratadística política até Hegel, inclusive, permanece constante esta relação entre o Estado e as sociedades menores ou parciais [...] A teoria política de Hegel exposta parte III dos Princípios de filosofia de direito, é uma teoria do Estado como momento culminante do Espírito objetivo, culminante no sentido de que supera e resolve os dois momentos precedentes da família e da sociedade civil; e na qual é inserido, entre outros, os tratados sobre as corporações, típicas sociedades parciais com fins particulares no sentido tradicional. Com a emancipação da sociedade civil-burguesa, no sentido marxiano, ou da sociedade industrial, no sentido saint-simoniano, do Estado, inverte-se a relação entre instituições políticas e sociedade. Pouco a pouco a sociedade nas suas várias articulações torna-se o todo, do qual o Estado, considerado restritivamente como o aparato coativo com o qual um setor da sociedade exerce o poder sobre o outro, é degradado à parte. Se o curso da humanidade desenrolou-se até então das sociedades menores (como a família) ao Estado, agora finalmente – de um lado com a descoberta das leis econômicas que permitem ao homem uma convivência harmoniosa com uma necessidade mínima de aparato coativo e portanto de poder político, de outro com o desenvolvimento da organização industrial mantida pelos cientistas e pelos próprios industriais que de agora em diante renunciarão à espada de César – passará a se desenrolar através de um

[18] "[...] Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis [refere-se o autor à leis em sentido estrito, ou seja, feitas pelo Poder Legislativo, órgão que, em tese, representa a vontade popular], Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições fixadas pelo Poder legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro (Idem, p.59,60).

> processo inverso que vai do Estado opressivo à sociedade libertada (BOBBIO, 1987,p.61,62).

Norberto Bobbio afirma que tanto a história das instituições políticas quanto a história das doutrinas políticas se deu de forma a afirmar a posição prevalente da sociedade frente ao Estado no momento atual. Por esse motivo, a Constituição da República Federativa do Brasil têm sido chamada por muitos como a *Constituição Cidadã*, uma vez que estabeleceu direitos inalienáveis e imodificáveis dos indivíduos e da sociedade em geral em face do Estado, dando-lhes o *status* de *cláusulas pétreas.*[19]

O raciocínio nos conduz na direção inversa quando o comando constitucional refere-se ao Estado. Em relação à sociedade política, o sentido de *dever* é exato, ou seja, assume uma *feição obrigatória*, nos termos da lei. E isso se deve à própria razão de ser do Estado moderno e a forma em que ele veio a ser originalmente concebido. Novamente Bobbio nos ajuda a compreender.

Segundo ele, a *doutrina dos direitos naturais que pertencem ao indivíduo singular*, nascida no início da idade moderna, por meio de Althusius, Locke, Rousseau, Spinoza e outros, passa a ver o Estado como o resultado de um acordo de vontades dos particulares, um contrato social pelo qual os particulares abrem voluntariamente parte de sua autonomia para conferir a um ente criado determinadas prerrogativas soberanas com finalidades específicas:

> [...] Diferentemente da família ou da sociedade senhorial, a sociedade política começa a ser entendida de modo prevalente [...] como um produto voluntário dos indivíduos, que com um acordo recíproco decidem viver em sociedade e instituir um governo. Johannes Althusius, um dos maiores artífices deste novo modo de ver, define a política do seguinte modo: "a política é a arte por meio da qual os homens se associam com o objetivo de instaurar, cultivar e conservar entre si a vida social. Por este motivo é definida como simbiótica" [...] Althusius parte dos 'homens' e procede através da obra dos homens em direção da descrição da comunidade política. O ponto de partida de Aristóteles, que durante séculos foi uma referência fundamental, é exatamente o oposto: 'É evidente (...) que o Estado existe por natureza [e, portanto não é instituído pelos homens] e é anterior a cada um dos indivíduos' (Idem, p.64).

Bobbio continua analisando a descoberta dessa *outra face da Lua* na história e na doutrina política. Os problemas políticos passaram a ser vistos da perspectiva dos governados, do povo, não mais dos governantes, o que produziu diversas conseqüências:

> [...]O que comporta esta inversão do ponto de partida, mesmo que depois Althusius não tenha tirado dela todas as conseqüências? Comporta o relevo dado a problemas políticos diversos daqueles tratados habitualmente porque se põe *ex parte principis*: a liberdade dos cidadãos (de fato ou de direito, civil ou política, negativa ou positiva) e não o poder dos governantes; o bem-estar, a prosperidade, a felicidade dos indivíduos considerados um a um, e não apenas a potência do Estado; o direito de resistência às leis injustas, e não apenas o dever de obediência (ativa ou passiva); a articulação da sociedade política em partes inclusive contrapostas (os partidos não mais avaliados como facções que

[19] 'Cláusula pétrea' é norma de hierarquia constitucional que não pode ser alterada nem mesmo por Emenda constitucional, (poder constituinte derivado), sendo imodificável enquanto permanecer a Constituição que a estabeleceu.

> dilaceram o tecido do Estado), e não apenas a sua compacta unidade; a divisão e contraposição vertical e horizontal dos diversos centros de poder e não apenas o poder na sua concentração e na sua centralidade; o mérito de um governo devendo ser procurado mais na quantidade de direitos de que goza o singular do que na medida dos poderes dos governantes (Ibidem).

O cume histórico e jurídico desse processo de inversão da relação Estado (sociedade política) e povo/indivíduo deu-se na órbita das revoluções americanas e francesas:

> [...]A mais alta expressão praticamente relevante desta inversão são as Declarações dos direitos americanas e francesas, nas quais é solenemente enunciado o princípio de que o governo é para o indivíduo e não o indivíduo para o governo, um princípio que exerceu grande influência não apenas sobre todas as constituições que vieram depois mas também sobre a reflexão a respeito do Estado, tornado assim, ao menos em termos ideais, irreversível. Na reflexão política, pelo menos a partir da revolução francesa, a reviravolta mais significativa foi a que se refere à idéia de 'mudança', no sentido do Livro V da Política aristotélica, isto é, da passagem de uma forma de governo a outra. Considerada até então geralmente como um mal (conclusão lógica de uma doutrina política que por séculos estimou e exaltou a estabilidade e considerou a guerra civil como o pior dos males) tal passagem começa a adquirir um valor positivo por parte dos movimentos revolucionários, que passam a ver na mudança o início de uma nova era. Mas precisamente como a guerra civil representava a crise do Estado *ex parte principis*, a revolução, interpretada positivamente, representou a crise do Estado, visto *ex parte populi* (op. cit., p. 65, os grifos são do autor).

Todas essas considerações nos permitem delimitar com mais precisão a noção de *dever* para com a criança e o adolescente por parte da família, da sociedade e do Estado. O dever constitucional assume conotação e amplitude diversa dependendo daquele a quem o comando se destina.

O *dever da família* está adstrito ao duplo sentido de que os pais e responsáveis estão obrigados a não maltratar, a não negligenciar e não praticar abusos contra as crianças e adolescentes que estão sob seu poder familiar, guarda ou tutela por meio de agressões físicas, ofensas morais, privações voluntárias, apropriação dos seus bens pessoais, etc. (o sentido negativo do dever). Por outro lado, estão também obrigados a disponibilizar-lhes todos os recursos ao seu alcance para a descoberta de seus potenciais individuais e o atingimento dessas potencialidades, (o sentido positivo do dever).

Nesse sentido, lembra Wilson Donizeti Liberati (2004, p.330) que os pais ou responsável das crianças e adolescentes estão obrigados pela lei a participarem e envolverem-se nos processos

educacionais de seus filhos.

À sociedade política (Estado) cabe assumir duplo papel: seu papel *garantidor* dos direitos humanos assegurados pelo ordenamento jurídico nacional e internacional o obriga a responsabilizar os transgressores, inclusive na esfera familiar (sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente) . Seu papel *provedor* o constrange a prover direta ou indiretamente todos os meios necessários para suprir eventual limitação ou omissão da família no exercício de seus papéis, de modo a assegurar, prioritariamente, o pleno desenvolvimento da criança e do adolescente (sistema de promoção dos direitos da criança e do adolescente). O que está de acordo com a concepção de dever do estado moderno:

> [...] todo ordenamento jurídico, mesmo o do estado liberal ideal (que na realidade jamais existiu), consiste em preceitos negativos e positivos. A idéia de que o único dever do estado seja o de impedir de que os indivíduos provoquem danos uns aos outros, [...], deriva de uma arbitrária redução de todo o direito público a direito penal (donde a imagem do estado guarda-noturno ou *gendarme*). Como pude afirmar nas mais diversas ocasiões, a passagem do estado liberal para o estado social é assinalada pela passagem de um direito com função predominantemente protetora-repressiva para um direito cada vez sempre mais promocional.[...] De qualquer modo: grande ou pequeno que seja a função positiva do estado (não só impedir mas também promover, não só proteger mas também exigir), a verdade é que já não basta a justiça comutativa [...] que consiste em fazer corresponder ao bem(ou ao mal) realizado um bem (ou mal) igual e contrário com base no critério da igualdade aritmética. Para que uma sociedade qualquer permaneça reunida é preciso que se introduza também algum critério de justiça distributiva. Aqui, como todos sabem, começam as dificuldades. Distribuir: mas com qual critério? O debate atual sobre o estado social nasce da divergência de respostas a esta simples pergunta (BOBBIO, 2000, p.112,113).

E, à sociedade, o que lhe cabe? Lembrando o que demonstrou Bobbio e que, portanto, o Estado moderno, na condição de sistema político é, com respeito ao sistema social, um *subsistema* (Idem, p. 62), definir os limites do seu dever em termos de papel assecuratório dos direitos da criança e do adolescente implica em reconhecer que a sociedade também está no Estado, muito embora não se esgote nele. Logo, quando o Estado age no exercício de qualquer de seus papéis (garantidor ou provedor), vemos *também* a sociedade agir e fazer, (o que não anula a realidade de ser, ela mesma, representada segundo os interesses coletivos dominantes que, em razão de sua condição, são capazes de articularem-se com mais eficácia e produzir maior impacto sobre o sistema político).

Mas como ela não se esgota no próprio Estado – que se constitui em subsistema peculiar com suas regras próprias definidas socialmente, mas que, a partir de sua definição ganha força e movimento próprio – a sociedade civil também *pode* fazer mais. O critério que a conduz, nesse caso, não é o critério do *dever*, mas sim o critério do *querer* e da solidariedade, não obstante esta possa ser vista freqüentemente por alguns apenas como mero *efeito de poder*.[20]

2.2.3.2 - Federação, Descentralização e Municipalização

A questão da descentralização político-administrativa, diretriz relativa às políticas públicas destinadas à criança e ao adolescente, é um tema que necessita de maior aprofundamento e se desenvolve conjuntamente com outros dois temas: federação e municipalização, este último outra diretriz em termos de atendimento dos direitos infanto-juvenis.

Federação é uma "[...] forma de organização territorial do poder, de articulação do poder nacional com os poderes regional e local" (AFONSO; SILVA; ALMEIDA, 1996, p.6). Outra definição útil é a de Celso Ribeiro Bastos (1998, p.155), segundo o qual " [...]federação é a forma de Estado pelo qual se objetiva distribuir o poder, preservando a autonomia dos entes políticos que a compõe". E ainda:

> [...] o federalismo é um sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal forma que os governos nacional e subnacionais sejam independentes na sua esfera própria de ação. (AFONSO; SILVA; ALMEIDA; [et al.], 1996, p.14).
>
> [...] constatou-se que, ao invés de ser a panacéia universal de todos os males e um projeto linear, a descentralização é um fenômeno muito mais complexo, um verdadeiro caleidoscópio institucional, envolvendo uma série de variáveis e arranjos, em especial numa federação tão desigual e com pouca experiência na constituição de modelos intergovernamentais democráticos inovadores.

Segundo Maria Hermínia Tavares de Almeida (AFONSO; SILVA; ALMEIDA; [et al.], 1996), em abrangente estudo que focalizou a relação federalismo e descentralização na esfera das políticas sociais de educação, saúde, habitação e assistência social, o federalismo acaba por moldar formas peculiares de relações intergovernamentais, *constitutivamente competitivas e*

[20] Em sua obra *Solidariedade como efeito de poder* (2002), Pedro Demo vê no discurso da solidariedade, tão presente em nossos dias e materializado substancialmente no chamado *terceiro setor*, uma nova forma de manifestação da ideologia político-econômica neoliberal.

cooperativas, e modalidades de interação necessariamente baseadas na negociação entre instâncias de governo.

> Do ponto de vista dessas relações que, necessariamente, se estabelecem entre os governos federados, e considerando as transformações históricas que se operaram nos modelos, a literatura especializada distinguiu três tipos de arranjos federativos:
>
> 1º) *Federalismo dual.* Modelo originário no qual
>
> > [...] os poderes de Governo geral e do Estado, ainda que existam e sejam exercidos nos mesmos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas, que atuam de forma separada e independente, nas esferas que lhe são próprias. (ACIR, 1981, apud AFONSO; SILVA; ALMEIDA; [et al.], 1996, p. 14).

2.º) *Federalismo centralizado*. No qual os governos locais e estaduais tornam-se agentes administrativos do Governo federal, que possui forte envolvimento nos assuntos das unidades subnacionais e primazia decisória de recursos.

3.º) *Federalismo cooperativo.* Modelo que comporta graus diversos de intervenção do poder federal e caracteriza-se por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento.

As formas de federalismo *centralizado* e *cooperativo* são transformações do arranjo dual resultantes da tendência universal à expansão do Governo Federal, na qual se operam formas de centralização.[21] Eles correspondem a padrões de relacionamento que tanto podem descrever o perfil predominante das relações entre instâncias de governo, em dado período, como podem conviver lado a lado, em diferentes áreas de ação governamental, configurando uma relação complexa e conflitiva.

Juntamente com as características das instituições políticas (sistemas partidários e eleitorais e as organizações de interesse) o sistema fiscal constitui-se na *espinha dorsal* do sistema federativo e, por si mesmo, já define, em boa medida, as características próprias de cada arranjo federativo estabelecido.

Equivale a dizer que o maior ou menor poder de arrecadação e receita estabelecido na Constituição Federal aos entes federados – poder este estabelecido no sistema tributário ao criar os tributos e atribuir a este ou aquele ente, exclusivamente ou não, a competência política para constituí-lo materialmente, arrecadá-lo e executá-lo ou, ainda, o direito de receber o repasse de

percentuais de arrecadação de outro(s) ente(s) – por si só já distribui, fundamentalmente, o poder, função precípua do arranjo federativo como alhures já ressaltado.

A autora ressalta a confusão existente em torno do termo *descentralização* e em torno do tema *descentralização-centralização*, os quais têm sido utilizados indistintamente para indicar graus e modalidades diversas de redução de escopo do Governo Federal em decorrência do deslocamento da capacidade de decidir e implementar políticas para instâncias subnacionais. De modo a trazer luz ao tema identifica três usos distintos dos termos:

a) Processo de *realocação* de funções *e* recursos correspondentes para instâncias subnacionais;

b) Processo de *consolidação*, quando recursos centralizados são utilizados para financiar funções descentralizadas;

c) Processo de *devolução*, que ocorre quando as funções e os recursos são descontinuados, os segundos em decorrência das primeiras.

Enquanto no processo de *consolidação* normalmente se verifica uma espécie de federalismo centralizado, com ampla capacidade decisória no âmbito federal, nas outras duas formas de descentralização, tende-se a verificar reordenação e redefinição mais ampla do escopo de atuação das instâncias federais. No processo de *devolução*, pode dar-se a redução da atividade de todas as esferas de governo, uma vez que suas funções são transferidas para a área privada.

Adentrando às explicações históricas que condicionaram as mudanças no campo das políticas sociais, a autora reconhece que a proposta descentralizadora brotou da crítica ao padrão de proteção social construído pelos governos autoritários de cunho hipercentralizado, institucionalmente fragmentado e favorecedor de iniqüidades na distribuição dos benefícios concedidos. O que se passou a buscar com a descentralização, portanto, era a correção dessas distorções, concebendo-a como um instrumento de redução das desigualdades sociais, de universalização do acesso e do aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços sociais.

O melhor alcance desses objetivos se daria, para os críticos do sistema então vigente, com

> [...] a transferência de competências e atribuições de outras esferas para os municípios, instância em que se supunha ser mais fácil o controle democrático exercido pelos cidadãos. Não se tratava, pois, nesse caso, de redefinir a natureza da intervenção pública de caráter social no âmbito de um novo pacto federativo que fortalecesse os estados, mas de redistribuir competências e funções de forma

[21] Segundo a autora, a descentralização não implica, necessariamente, em exclusão de processo centralizador que revele a importância nacional, a qual pode resultar na criação de novos âmbitos de ação e na definição de novos papéis normativos, reguladores e redistributivos que convivam com a expansão das responsabilidades de estados e municípios.

> a incrementar o acesso da população aos serviços sociais, propiciando-lhe maiores oportunidades de controle (Idem, p. 17).

A Constituição Federal de 1988 coroou esses ideais descentralizadores, definindo um novo arranjo federativo com significativa transferência de capacidade decisória, funções e recursos do Governo Nacional para estados e, especialmente, para os municípios.

Entretanto, como anota a autora, às normas constitucionais deveriam somar-se uma legislação complementar até então inexistente dado o original da Constituição Federal em termos de direitos sociais, de modo a definir regras e instrumentos para realocação, consolidação ou devolução de funções entre instâncias de governos; a negociação dos conflitos às mudanças propostas; e a redefinição de objetivos e reforma administrativa dos aparatos governamentais cujas atribuições se modificaram.

No campo das políticas sociais, verificou-se a ausência de um centro que comandasse o processo de mudança – notadamente em razão do enfraquecimento do Governo Federal à época. Ademais, as condições econômicas do país fazem

> [...] com que os requerimentos da política antiinflacionária e as visões setoriais continuem predominando sobre qualquer consideração mais ampla das atribuições e competências das três esferas de governo, capaz de dar substância a um modelo de federalismo cooperativo. Dependendo do ministério e do setor, o Governo federal ora quer manter atribuições que certamente podem ser mais bem executadas em outras instâncias de governo, ora quer passar adiante seus encargos ignorando custos e dificuldades de transição (Ibidem, p. 19).

Quanto aos estados e municípios, acredita que os mesmos não são capazes de definir com clareza seus papéis específicos, especialmente no que diz respeito às competências concorrentes. Além do mais, tais entes federativos resistem a assumir funções que o novo modelo lhes atribui, mesmo com a maior capacidade de arrecadação e de orçamento fixada formalmente na Constituição Federal.

2.2.3.3 - Descentralização e gasto público

A análise do gasto público que leve em conta os processos de descentralização estudados requerem uma nomenclatura própria. Nesse sentido, Médici e Maciel (AFONSO; SILVA;

ALMEIDA... [et al.], 1996, p. 41,42) nos ajudam em sua classificação do gasto público social na medida em que identifica a maior ou menor autonomia do ente federado – levando-se em conta, inclusive seu poder decisório – para realizar o gasto.

Os autores denominam de *descentralização* o processo em que a responsabilidade pelo gasto é transferida da esfera de maior para a de menor hierarquia (federal para estadual/municipal ou estadual para municipal). O gasto descentralizado será *dependente* quando for financiado por meio de transferência de recursos da esfera maior para a menor e será *autônomo* quando o gasto for financiado por recursos próprios.

Ainda a *descentralização dependente* pode assumir duas formas diferentes: será *tutelada* quando é feita por meio de transferências negociadas, quando se mantém uma *frágil relação de dependência* entre as esferas municipal e central, e será *vinculada* quando é baseada em transferências automáticas em razão de comando constitucional ou legal, a qual não está "atrelada aos humores da esfera que realiza o repasse dos recursos", muito embora mantenha certo grau de dependência da esfera transferidora.

Finalmente, os autores chamam de *desconcentração* o processo de transferência de responsabilidades entre esferas de governo na execução de políticas sociais no qual a responsabilidade pelo gasto mantém-se nas esferas centrais de governo embora sua realização seja feita no nível local.

Aplicaremos a discussão do gasto público à política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente quando abordarmos o tema *Fundos de direitos da criança e do adolescente*.

2.2.3.4 - Descentralização, criança e adolescente

Delimitar com mais clareza o sentido da descentralização político-administrativa, especialmente da municipalização, de modo a reconhecer a repartição de competências e atribuições dos diversos entes federativos, inclusive em termos de financiamento do sistema de atendimento à criança e ao adolescente e, sob o nosso enfoque, do subsistema de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, é uma tarefa tão complexa quanto fundamental.

Pelo menos três são as dificuldades que se relacionam intimamente entre si e com as quais precisamos nos defrontar:

a) a gestão da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente freqüentemente é compreendida pelos atores que desenvolvem papéis específicos no campo das políticas públicas e pela sociedade em geral de forma confusa ou, quando muito, sob dois enfoques diametralmente diferentes: alguns a entendem como uma espécie de subsistema do sistema de assistência social e outros como uma espécie 'sui generis' de gestão, totalizadora e centralizadora de todas as ações referentes à criança e ao adolescente;

b) a classificação legal de direitos, *direitos da criança e adolescente*, não tem uma relação direta e apriorística com os sistemas públicos e privados pelos quais se planejam e se executam as políticas sociais em geral: os direitos da criança e do adolescente perpassam transversalmente todas as políticas sociais e as ações devem ser empreendidas em forma de rede que envolve os atores de todos os sistemas de prestação de serviços no campo social, inclusive os órgãos de justiça;

c) o *caldo de cultura* da política nacional representa, de forma bastante real, uma verdadeira *queda de braço* entre os entes federativos em termos de funções e recursos, (normalmente desejando-se descentralizar funções, mas não recursos, ou receber recursos, mas não funções), predominando o modelo de *federalismo centralizado* em um processo descentralizador de *consolidação.*

2.2.3.4.1 - O Padrão Histórico

A tradição brasileira de atendimento à criança e ao adolescente transita entre um duplo caráter - o assistencial e o judicial - em razão da própria realidade que se impõe mais do que as teorias e as doutrinas.

Não obstante ser o ECA uma legislação que visa superar a histórica dicotomia *criança x menor*, a quase totalidade das crianças e adolescentes que necessitam das ações especiais previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente são provenientes de famílias pobres ou são autoras de ato infracional ou, ainda, os dois.

Inexistindo as situações de risco, de vulnerabilidade social ou de ato infracional, o diploma legal que os operadores do direito utilizam para arbitrar os conflitos envolvendo crianças e adolescentes são o Código Civil e a legislação esparsa não penal.

Essa dicotomia em termos de fundamentação legal e de pressupostos de atendimento à criança e ao adolescente não é fenômeno recente em nossa história. Roberto da Silva (2005) ensina que em razão da *família nuclear* ter sido constituída na história brasileira – decorrência da predominância da Igreja Católica e da religião em geral – como a *matriz fundante da legislação brasileira,* acabou-se por constituir-se o Código Civil Brasileiro

> [...] escrito a partir de um determinado protótipo de homem: branco, cristão, proprietário e letrado. A legitimação social da mulher – de qualquer mulher – decorria então do casamento com um homem com tal perfil. Da mesma forma, a legitimação social dos filhos decorria de ter nascido ou não em uma família a partir deste perfil antes estabelecido.

Em decorrência dessa visão, qualquer arranjo sócio-familiar diverso do padrão nuclear não era reconhecido socialmente como uma estrutura familiar. As denominações e adjetivações que eram impostas socialmente sobre as crianças e as mulheres *desviados*, tais como *alcoviteira, meretriz, amasia*, para a mulher, e *bastardo, sacrílego, espúrio, adulterino*, para a criança, são exemplos dos estigmas a que estavam submetidos esses indivíduos.

Com o passar do tempo, segundo o autor, consolidou-se uma *estrutura dual* na sociedade brasileira, na qual aos *desvios* verificados no âmbito dessa família socialmente *ajustada* aplicavam-se medidas de *medicalização*, as quais estavam previstas no Código Civil. Aos mesmos *desvios* verificados no âmbito dos arranjos sócio-familiares não nucleares, as medidas aplicáveis eram de *criminalização*, com fundamento legal encontrado no Código Penal.

Portanto, podemos dizer que àquelas crianças que haviam tido a *sorte* de terem nascido em uma família tradicional de pai branco, cristão, proprietário e letrado, estava-lhes reservado o tratamento *garantidor* de direitos conferido pelo Código Civil. Mas para aquelas crianças que não tiveram tal *sorte*, o que lhes aguardava - caso não se amoldassem socialmente e não tivessem um comportamento subserviente capaz de provocar a compaixão e a compreensão da sociedade e das instituições em geral – eram as duras penas da lei, e da lei penal.

Janine Borges Soares reconstruindo a história da responsabilização penal da criança no Brasil (2007), historia que nos idos da década de vinte do século passado construía-se uma

doutrina capaz de estabelecer o reconhecimento da criança em condição distinta do adulto, o que deu origem à *Doutrina do Direito do Menor*, fundada no binômio *carência / delinqüência.*

Seguindo a promulgação de diversos diplomas semelhantes em outras nações, o Brasil acabou por realizar a distinção, mas ao fazê-lo, imperceptivelmente – ou não –, consolidou no plano jurídico uma cultura que enxergava o problema do abandono e da criminalidade infanto-juvenil segundo uma ótica estritamente assistencial e judicial. O primeiro órgão público federal encarregado de prestar o atendimento à criança foi denominado de *serviço de assistência e proteção à infância abandonada e delinqüente*.

Esse quadro não se alterou profundamente com a nova fase de abordagem do problema da criança abandonada ou infratora, que se desenvolvia na esteira dos diplomas internacionais de direitos humanos. Enquanto que a fase da *doutrina do direito do menor* estabelecia como protagonista da parceria a Justiça, na fase seguinte, a Assistência ganhou alguma proeminência ante a percepção de que, ontologicamente, o problema do *menor* era assistencial e não jurisdicional:

> A terceira Constituição Federal do Brasil, promulgada em 10 de novembro de 1937 - que sucedeu a Constituição Federal do Brasil de 16 de julho de 1934 - inaugurou o Estado Novo na Ditadura Vargas, refletindo as lutas pelos direitos humanos da época, fazendo com que a conotação jurídica implícita na caracterização do problema dos menores ceda espaço para uma caracterização de cunho social da infância e da juventude. .
> O Serviço Social será parte integrante dos programas de bem-estar e da legislação dos anos 40, podendo-se destacar a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (Decreto-Lei n° 525, de 1o de julho de 1938), que instaurou serviços públicos com o objetivo de suprir deficiências ou sofrimentos causados pela pobreza e miséria; e o Decreto-Lei n° 3.799, de 05 de novembro de 1941, que criou o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), destinado a atuar junto aos menores desvalidos e delinqüentes, e que foi o embrião do que mais tarde seria a FUNABEM, berço de todas as FEBEMs. .
> [...]
> Em 1943 foi formada uma comissão revisora do Código de Menores, que acabou criando o Departamento Nacional da Criança e, posteriormente, chegou ao entendimento de que o novo Código de Menores deveria ter caráter social, e não ser essencialmente jurídico, pois entendiam que o problema da criança era principalmente de assistência . .
> Neste momento histórico, vários foram os estudos e projetos relacionados à criação do novo Código de Menores. O problema dos menores abandonados e da delinqüência juvenil seguia sendo um grande desafio, e embora fosse uma questão reconhecidamente de cunho social, permanecia a idéia de que cabia ao

setor jurídico resolvê-la (Idem).

O processo de transformação do direito da criança e do adolescente foi interrompido nos idos de 1964 em razão do golpe militar. Prevalecendo a ideologia anti-comunista, anti-democrática e a política anti-descentralizadora do governo federal, prevaleceu também a percepção de que as condutas anti-sociais dos *menores* precisavam ser rigidamente controladas e cerceadas em nome da famigerada segurança nacional, dando origem a instituições totais de contenção.

O Poder Judiciário, irremediavelmente contaminado pelo espírito antoritarista prevalecente, dá prosseguimento à suposta reforma da legislação menorista originando a *doutrina da situação irregular*:

> Com o golpe militar, o processo de reforma do Código de Menores foi interrompido, cessando as discussões que estavam em andamento. A questão do menor foi elevada à categoria de problema de segurança nacional, prevalecendo o implemento de medidas repressivas que visavam cercear os passos dos menores e suas condutas "anti-sociais".Neste clima de ditadura militar, é aprovada a Lei n° 4.513, de 01 de dezembro de 1964, que cria a Política Nacional de Bem-Estar do Menor, estabelecendo uma gestão centralizadora e vertical. O órgão nacional gestor desta política, criado para fazer desaparecer a antiga SAM, passa a ser a FUNABEM (Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor) e os órgãos executores estaduais eram as FEBEMs (Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor).
> [...]
> Nos anos 70 os debates sobre a necessidade de criação do Novo Código de Menores tomam nova força. Em 1968 e em 1970 realizaram-se, respectivamente, na Cidade de Brasília e na Cidade de Guanabara, o III e o IV Encontro Nacional de Juízes de Menores, ocasiões em que foram organizados os princípios que irão nortear os direitos dos menores.
> Das discussões realizadas resultará clara a disposição dos magistrados de não abrir mão do espaço de atuação que lhes havia sido conferido ao longo da história, no trato da questão do menor.
> Finalmente, a Lei n° 6.697, de 10 de outubro de 1979 estabelece o novo Código de Menores, consagrando a Doutrina da Situação Irregular, mediante o caráter tutelar da legislação e a idéia de criminalização da pobreza. Seus destinatários foram as crianças e os jovens considerados em situação irregular, caracterizados como objeto potencial de intervenção do sistema de justiça, os Juizados de Menores, que não fazia qualquer distinção entre menor abandonado e delinqüente, pois na condição de menores em situação irregular enquadravam-se tanto os infratores quanto os menores abandonados.
> Surgem as figuras jurídicas de "tipo aberto", tais como "menores em situação de risco ou perigo moral ou material", ou "em situação de risco", ou "em circunstâncias especialmente difíceis", estabelecendo-se o paradigma da ambigüidade, o que afeta diretamente a função jurisdicional, pois o Juiz de

> Menores, além das questões jurídicas, será encarregado de suprir as deficiências das políticas públicas na área do menor, para tanto podendo atuar com amplo poder discricionário (Ibidem).

A abordagem do problema dos menores segundo a perspectiva assistencial e jurisdicional ainda é bastante presente mesmo depois da promulgação da Lei 8069/90 e o reconhecimento da *Doutrina da Proteção Integral*. As estruturas conceituais e culturais pouco se modificaram.

O problema da criança e do adolescente ainda tem sido abordado sob uma perspectiva assistencial e judicial sem que a sociedade brasileira tenha se apercebido que o problema, em sua essência, é da natureza de direitos e de liberdades fundamentais. Na esfera judicial, quando o assunto é criança e adolescente ainda predominam a cultura assistencialista e a cultura intervencionista e até hoje a maioria dos juizes e demais operadores do direito referem-se à criança e ao adolescente utilizando a linguagem do código de processo civil vigente: *menor*.

Nas estruturas de atendimento, o problema conceitual e cultural se reproduz: as entidades em geral, públicas ou privadas, têm enorme dificuldade de oferecerem serviços aos seus usuários sob uma perspectiva de direitos, mantendo a tradição assistencialista.[22]

> O avanço mais expressivo que podemos notar em relação ao padrão histórico brasileiro está no campo da estrutura das políticas e dos programas destinados à criança e adolescente: estabeleceu-se nitidamente a distinção entre o sistema de atendimento destinado ao adolescente autor de infracional, o qual ainda mantém, na prática, o caráter rigorosamente retributivo e punitivo, e o sistema de atendimento a crianças e adolescentes não infratores: de caráter quase que exclusivamente assistencial.

Ainda que se verifique a presença da discussão acerca da legitimidade das medidas e ações que se empreendem em favor dessas crianças e adolescentes não-infratoras – discussão em termos de "ou/ou": *assistencialismo/não-assistencialismo, dar o peixe/ensinar a pescar, beneficiário passivo/beneficiário ativo* – tal discussão se faz predominantemente no âmbito das políticas assistenciais e muito timidamente encontra-se no escopo de preocupações e discussões das outras políticas sociais.

A necessidade da mudança real desse padrão histórico de atendimento e gestão é pensada e percebida, mas não é efetivamente praticada. Exemplifiquemos.

> Acertadamente, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) está vinculado organogramicamente à Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, a qual vincula-se à Secretaria Especial de Direitos Humanos, da Presidência da República. A perspectiva filosófica que embasou tal organograma oficial foi, evidentemente, a

[22] Aldaísa Sposati (op.cit., p. 128) pugna pela criação, no âmbito de uma relação integrada entre LOAS e ECA, de um *código de serviços de atenção à criança e ao adolescente*, com padrões de qualidade de atendimento oferecido tal como faz o mercado, mas como um ato assecuratório de direitos que suplante a onipresença do mercado econômico e também do mercado político.

perspectiva dos direitos humanos e não da assistência social, lógica esta, posteriormente contraditada com a criação do Sinase.

Ao estabelecer o Sistema Nacional de Atendimento Sócio-educativo, o Conanda dispõe que

> [...] a origem dos recursos a serem utilizados para financiamento do SINASE tanto deverá ser proveniente da seguridade social, responsável pela política de proteção integral dos direitos sociais da população brasileira, quanto das demais fontes do Fundo da Criança e do Adolescente. (CONANDA, 2006, p. 85).

Nos termos do artigo 195 da CF/88, a *seguridade social* é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições sociais do empregador, da empresa e da entidade equiparada a ela por lei, do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, assim como da receita de *concursos de prognósticos*[23].

O sistema da seguridade social compreende a saúde, a previdência social e a assistência social. Dispõe a Constituição que a saúde, de caráter universal e gratuito, além dos recursos provenientes das contribuições sociais constantes do seu artigo 195, será financiada por percentuais dos impostos fixados nos artigos 155 a 159 da Constituição Federal e destinados em percentuais estabelecidos rigidamente no parágrafo 2.º do artigo 198 da Constituição Federal.

Considerando que os recursos para a saúde não são suficientes para a demanda populacional crescente, até mesmo em razão de que, conforme pesquisas recentes, as classes mais favorecidas também utilizam o Sistema Único de Saúde (SUS) especialmente para a realização de exames laboratoriais (IPEA, 1998), não é de se esperar que os recursos para o financiamento do SINASE sejam provenientes do orçamento da saúde.

A previdência social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória (obviamente obrigatória para aqueles que, inseridos no sistema produtivo, auferem rendimentos capazes de contribuir com a previdência), será financiada nos termos da regra geral do sistema de seguridade social, conforme previsto no art. 195 da CF e no art. 10 da Lei federal 8212/1991, que instituiu o *Plano de Custeio da Seguridade Social.*

Apenas se considerarmos o seu caráter estritamente contributivo, sem ao menos precisarmos lembrar que o orçamento da previdência costuma ser apresentado como o 'bode

[23] Essa denominação não passa de um eufemismo cunhado com a intenção de dissimular as diversas práticas de jogo legalizadas com vistas à voracidade da tributação, enquanto continua-se a marginalizar e criminalizar práticas populares históricas como o 'jogo do bicho'.

expiatório' principal do *deficit* das contas públicas, não há de se esperar, igualmente, que do seu orçamento provenham os recursos que financiarão o SINASE.

Além desses argumentos factuais, verifica-se especial dificuldade para o remanejamento de recursos alocados sob uma determinada rubrica na lei orçamentária, em razão dos princípios da legalidade e da programação em matéria orçamentária, o qual, dentre outras proibições, proíbe a transposição de recursos de uma dotação orçamentária para outra senão por meio de lei específica, como ensina José Afonso da Silva (1977, p. 153, passim).

Obviamente, resta a Assistência Social. Dispõe o artigo 203 da Constituição Federal que a assistência social "[...]será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social". O artigo 4.º da Lei 8212/91, que dispõe sobre a organização da seguridade social, afirma que

> [...] a assistência social é política que provê o atendimento das necessidades básicas, traduzidas em proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice e à pessoa portadora de deficiência, independentemente de contribuição à seguridade social.

E a Lei Orgânica da Assistência Social (8742/93) afirma, em seu artigo 1.º, que a assistência social

> [...] direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Seus objetivos, conforme o texto constitucional, dividem-se entre objetivos de caráter estritamente *protetivo*, (proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, e a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso cujas famílias comprovem não auferir uma renda mínima estabelecida na lei orgânica de assistência social) e objetivos de natureza *promocional* (promoção da integração ao mercado de trabalho e habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária).

O fato evidente é que os direitos assegurados constitucionalmente no campo assistencial, de modo específico, em favor da criança e do adolescente e, também, da família, que a eles se refere diretamente, têm caráter exclusivamente *protetivo* e não *promocional*, enquanto que aos

portadores de deficiência (dentre eles, é verdade, inserem-se as crianças e adolescentes nesta condição) predomina o aspecto promocional da assistência.

A conclusão lógica e inevitável é que os recursos que financiarão o SINASE serão provenientes de recursos destinados à assistência social. Seu caráter *não-contributivo* (o adolescente em conflito com a lei não contribui economicamente para a sua socialização) e o raciocínio dedutivo aqui aplicado nos obriga a essa conclusão.

Em razão disso e do enfoque constitucional em termos meramente *protetivos* da criança e do adolescente e sua família, não se pode esperar que o atendimento ao adolescente em conflito com a lei no âmbito do SINASE seja capaz de, efetivamente, proporcionar direitos mais abrangentes do que os que se têm compreendido como direitos capazes de serem assegurados no campo das ações da assistência social.

Lembre-se ainda que, tradicionalmente, entre os *sistemas sociais de atendimento de direitos* a assistência social é a que menos evoluiu em termos de organização e descentralização. Maria Hermínia Tavares de Almeida (op. cit., p. 23) já lembrava há poucos anos que comparando-se as políticas de descentralização e reorganização nas áreas da saúde, educação, habitação e assistência social, esta

> [...] foi a que mudou menos do ponto de vista da redistribuição efetiva de competências e atribuições entre instâncias de governo. Enorme instabilidade institucional no nível federal, alguma mudança no plano constitucional legal e nenhum reordenamento efetivo de funções caracterizaram a assistência social na última década.

Além do mais, a discussão que se operava até pouco tempo entre os atores ligados ao sistema de assistência social assumia um sentido claramente angustiado que revelava uma condição confusa do seu papel no cenário das políticas sociais – notadamente a discussão sobre o sentido de *mínimos sociais* – e um aparente sentimento de impotência ante a enormidade das demandas e a corresponde exigüidade de recursos:

> Na preparação para a Segunda Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, promovemos alguns encontros regionais sobre a 'Assistência e Direitos da Criança e do Adolescente' [...] Nesses encontros divulgamos nossa reflexão sobre as quatro funções da assistência social – contidas no documento preliminar da política nacional de assistência social que orientam os programas e os serviços de assistência: inserção, inclusão, proteção e promoção. E sempre que a discussão era feita as pessoas começavam a indagar: 'bom, mas o que, concretamente, a assistência social vai fazer em termos de educação; e o que ela

> vai fazer, concretamente, em termos de saúde; de habitação; de emprego e renda? Até de transportes públicos . *São ações que cabem à assistência social de algum modo*.'[...] Hoje o orçamento da assistência é muito limitado [...]. Não há nenhum rigor quanto ao papel que a assistência social deve exercer no contexto da política social do governo (MARTINS; SILVA; STANISCI; SPOSATI [et al], 1999, p. 11,12, o grifo é nosso)[24].

Algumas dessas observações transparecem apenas fatores de ordem circunstancial como a limitação do orçamento para a seguridade social, mas outras revelam problemas estruturais como a crise de identidade da assistência social. Nesse sentido, reconhecemos que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – o filho caçula dos sistemas públicos de políticas setoriais – veio minimizar e, quiçá, viabilizar de modo efetivo a definição de papéis e de metas não apenas na esfera interna (entre os operadores da área), mas no cenário mais abrangente das políticas públicas em geral.

Segundo a própria Secretaria Nacional de Assistência Social (2004,p.33), o SUAS

> [...]define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socio-assistencial e, ainda, os eixos estruturantes [...].

Aldaísa Sposati (apud Idem) afirma que o SUAS

> Trata das condições para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros através da política de assistência social e para a organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental.

Os eixos estruturantes a que se refere o documento são:

- Matricidade Sociofamiliar;

- Descentralização político-administrativa e Territorialização, que leve em conta a heterogeneidade e desigualdade socioterritorial existente no país de modo a mitigar o princípio da homogeneidade por segmentos da definição de prioridades de serviços, programas e projetos, de modo a, em uma perspectiva intersetorial e descentralizadora, esta com transferência real de poder, recursos e competências,

> [...] identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através de políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida. O que Aldaísa Sposati chama de atender a necessidade e não o necessitado (ibidem);

- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil, com vistas a compor-se uma rede

[24] Palestra proferida por Elizeu Francisco Calsing, diretor do departamento de planejamento e normas da Secretaria de Assistência Social de São Paulo.

socioassistencial, de modo a romper com o padrão de ajudas parciais e fragmentadas, "[...]caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação" (Ibidem, p. 41). Nesse escopo, assume importância renovada a participação da sociedade civil e a união dos conselhos, resguardada e reconhecida, porém, o papel fulcral do Estado em termos coordenação, catalização e unificação da rede de atendimento;

• Financiamento que, tomando por base o comando constitucional do art. 195 que aponta para o financiamento de toda a sociedade, para os recursos orçamentários de todas as esferas da Federação e para as contribuições sociais, renova o papel central dos fundos de assistência social, de modo que o financiamento da rede socioassistencial dar-se-á mediante aporte próprio (de cada ente federado ao fundo), ou pelo repasse de fundo a fundo. Ainda se dará o repasse de recursos para projetos e programas tidos como relevantes para o desenvolvimento da política de assistência social,"[...] de acordo com os critérios de partilha e elegibilidade de municípios, regiões e, ou, estados e o Distrito Federal, pactuados nas comissões intergestoras e deliberados nos conselhos de assistência social"(op. cit., p. 42);

• Controle Social, que se dá especialmente no âmbito dos conselhos de assistência social e das conferências;

• O desafio da participação popular/cidadão, a ser enfrentado por meio da implementação de uma metodologia capaz de resgatar a participação de indivíduos dispersos e desorganizados e habilitá-los a atuar segundo a perspectiva de direitos e, por conseguinte, de controle das ações;

• A Política de Recursos Humanos;

• A Informação, o Monitoramento e a Avaliação.

Os ventos refrescantes trazidos por essa nova mentalidade no âmbito da assistência social, concebida em termos de direitos e não de benemerência, e a implementação do novo modelo de gestão descentralizado e participativo segundo seu ideal maior de eqüidade e justiça social, representa uma mudança de paradigma importante na medida em que adquire claramente um viés promocional e facilitador da emancipação do indivíduo e do exercícios de suas liberdades.

Representa assim, uma forma de luta contra o velho e renitente paradigma pobreza/delinqüência, que impregna a cultura estatal nacional desde há muito.

Entretanto, não representa significativo avanço no sentido de insurgir-se contra o padrão histórico em que, de modo prático, se identifica o campo dos direitos da criança e do adolescente como uma espécie de subsistema do sistema de assistência social. Concordamos com Antônio Carlos da Costa (MARTINS [et al.], p. 118-120) quando afirma que não podemos colocar na área da assistência social o atendimento ao adolescente autor de ato infracional, e isso deve valer também para as fontes de financiamento.

Considerando-se ainda que a execução das medidas socioeducativas encontram-se em

íntima relação não só com o sistema de prestação jurisdicional – o que é inevitável na perspectiva em que somente o Poder Judiciário tem autoridade para restringir a liberdade física do indivíduo – mas com o sistema de segurança pública (FEBEMs), ao invés de emplacar-se a perspectiva pedagógica ou educacional como carro-chefe no processo socio-educativo, resta evidente a repetição do padrão histórico brasileiro.

A adoção efetiva do novo paradigma da *doutrina da proteção integral* é pressuposto para a modificação das instituições de atendimento aos direitos da criança e do adolescente. As estruturas e os mecanismos de gestão e financiamento imodificados substancialmente (ainda que aqui e acolá o sejam formalmente) são evidência de que a doutrina prevalecente ainda é a velha, a *menorista*, e não a nova.

2.2.3.4.2 - A **Transversalidade** *do direito da criança e do adolescente*

O outro lado dessa discussão, muito menos presente culturalmente em relação ao aspecto que acabamos de considerar, mas intimamente relacionado com ele, está no caráter totalizador e centralizador, *sui generis* que alguns pretendem dar à gestão dos direitos da criança e do adolescente. Segundo esse enfoque, os conselhos de direitos da criança e do adolescente concentrariam em si o poder total de deliberar sobre toda e qualquer política e programa que, ainda que minimamente, tangenciasse com suas competências, inclusive as políticas sociais básicas como a saúde, a educação, a assistência social, a habitação, o transporte, etc.

Essa visão será melhor compreendida ao discutirmos o segundo obstáculo que apontamos como existente para a melhor definição dos limites da descentralização que estamos nos propondo a realizar: a classificação legal de direitos, *direitos da criança e adolescente*, não tem uma relação direta e apriorística com os sistemas públicos e privados pelos quais se planejam e se executam as políticas sociais em geral. Ao invés, os direitos da criança e do adolescente perpassam transversalmente todas as políticas sociais e as ações devem ser empreendidas em forma de uma grande rede social.

O direito da criança e do adolescente é, por definição, um direito etário. Isso porque, somente aquele indivíduo cuja idade está compreendida entre 12 anos completos e 18 anos incompletos enquadra-se como destinatário primário de suas normas. Não obstante as normas do

Estatuto da Criança e do Adolescente atribuírem *deveres* à família, ao Estado e à sociedade em geral, o caráter claramente assecuratório de *direitos* em favor da criança e do adolescente se sobressai em função da condição peculiar da criança e do adolescente, cuja personalidade ainda não se encontra plenamente desenvolvida.

O mesmo se poderia dizer acerca do direito do idoso e do seu Estatuto em razão da especial condição de fragilidade que ele se encontra pela idade.

Sob essa perspectiva e recorrendo-se aos estudos de Benjamin Bloom (1986), poder-se-ia dizer, por analogia, que existe um direito de gênero (homem/mulher), um direito étnico (branco/negro), e outras espécies de direitos que configuram uma *taxonomia ontológica* para classificar uma ordem de prioridade no exercício dos direitos entre as pessoas.

Pois bem. Essas espécies de direitos podem se apresentar relacionalmente, em forma de várias camadas superpostas. Por exemplo: pode existir um *direito da criança negra* que se contraponha em termos de prioridade ao *direito da criança branca*. As chamadas ações afirmativas que têm caracterizado as políticas de gênero são exemplos claros disso.

Igualmente, pode existir um espécie de *direito da mulher idosa negra* em contraposição e priorização ao direito da *mulher idosa branca*. É por causa dessa peculiar classificação de direitos que os teóricos dos direitos humanos têm se digladiado no sentido de definir a qual dos direitos que os tratados e convenções internacionais atribuem a grandeza de prioridade absoluta dar-se-á primazia jurídica: o direito da criança e do adolescente ou o direito do idoso.

Quando adentramos à forma tradicional de classificarmos as políticas sociais, a taxonomia utilizada é *funcional* e não ontológica. Formulam-se, organizam-se, executam-se e analisam-se as políticas em termos de saúde, educação, assistência social, habitação, transporte, meio-ambiente, etc., e não em termos ontológicos, pelo menos não enquanto elas não adquirem o sentido de política afirmativa.

> Não se pensava de modo significativo em cotas de vagas nas universidades públicas para os afro-descendentes enquanto as políticas étnicas ou raciais não adquiriram claramente uma conotação afirmativa. Igualmente não se pensava de modo seriamente preocupado na responsabilização do marido ou companheiro agressor, enquanto as políticas destinadas à garantia dos direitos da mulher não adquiriram um caráter claramente afirmativo. Poderíamos inclusive profetizar que, enquanto o direito da criança e do adolescente não adquirir, igualmente, esse caráter afirmativo, não poderemos ver, de modo efetivo, os direitos assegurados no ECA realizados na sociedade brasileira.

Assim como a taxonomia *funcional, a taxonomia ontológica* encontra sua origem histórica nos documentos internacionais de direitos humanos. Enquanto a classificação funcional encontra seu fundamento nos *pactos internacionais*, especificamente no *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, a classificação ontológica encontra seu fundamento nos documentos que se preocuparam em assegurar direitos de grupos que, historicamente, foram vítimas de crueldades e opressões por parte daqueles que detinham o controle e o poder em suas diversas formas.

Dessa forma, surgiram, dentre os tratados internacionais de direitos humanos posteriormente ratificados pelo Brasil, as convenções contra o genocídio e contra a eliminação de todas as formas de discriminação racial ou contra a mulher, a convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes e a convenção sobre os direitos da criança.

É exatamente na diferença taxonômica existente entre as duas formas de pensar as políticas sociais, a *tradicional* ou funcional, fundada nos pactos internacionais, e a *inovadora,* que chamamos de taxonômica, baseada em direitos diretamente compreendidos como *humanos* e fundadas nas convenções contra todas as ações vitimizadoras de grupos mais vulneráveis em razão de sua condição biológica ou por qualquer outra causa, que reside a dificuldade para compreender a natureza peculiar dos direitos da criança e do adolescente.

Enquanto que a abordagem tradicional das políticas públicas possui um caráter aparentemente totalizador da realidade, na medida em que, por definição, constitui direitos que dizem respeito a todos os grupos humanos sem qualquer diferenciação ontológica – as chamadas políticas básicas e universais – *a abordagem inovadora apresenta um foco localizado e particular da realidade que somente pode encontrar sua concretização em termos de ações e resultados na medida em que se mistura com as políticas públicas que se referem ao todo social.*

Podemos compreender o problema fazendo uma analogia encontrada nos *Parâmetros Curriculares da Educação Nacional*. Tal documento prescreve a abordagem dos conteúdos que devem necessariamente ser abordados na grade curricular das escolas oficiais. Podemos dizer que o documento é composto pelos *temas tradicionais,* presentes nas disciplinas de Matemática, Física, Química, Português e Ciências e pelos *temas transversais*, como o racismo, cidadania e outros.

O ponto de encontro ideal entre os dois diferentes temas se realiza quando se alcança uma perfeita integração curricular e metodológica entre eles (e é quando se considera que o professor atingiu o desempenho esperado, na medida em que este consegue apresentar cada um dos conteúdos *tradicionais* que lhe compete transmitir relacionando-o com os conteúdos *transversais* sem que fique caracterizado um ensino descontinuado), quando então poder-se-á dizer que houve efetivamente a construção do conhecimento ideal.

Por não compreenderem as diversas taxonomias nos quais se insere o direito da criança e do adolescente, alguns apregoam que a competência dos conselhos de direitos restringe-se ao campo do adolescente em conflito com a lei e das medidas sócio-educativas.

Isso porque, no estágio atual do atendimento oferecido, essa parte dos direitos previstos no ECA não encontra ponto de intersecção direto com nenhuma das políticas sociais existentes, sendo fácil caracterizá-lo como um sistema fechado, especialmente em se tratando das instituições totais e os programas de internação herméticos que teimam em permanecer.

Outros, rejeitando essa concepção redutora do papel "deliberativo e controlador das ações em todos os níveis" (Art. 88,II) dos conselhos de direito, propugnam pela união de conselhos das áreas sociais afins, como os conselhos de assistência social, de saúde, de educação e outros, idéia boa, mas que padece de eficácia real por carecerem de instrumentos legais normativos que atribuam conjuntamente a esses conselhos poderes capazes de vincular e obrigar os destinatários de suas ações, especialmente o Estado.

Na verdade, a proposta de solução para o problema está na própria composição dos conselhos de direitos da criança e do adolescente nos quais, respeitado o seu caráter de transversalidade em relação às demais políticas sociais básicas e, por conseguinte, em relação aos demais conselhos, deverá contemplar, em sua composição, representantes de *todos* os segmentos da Administração Pública que, de uma forma ou de outra, estejam responsáveis pelo desenvolvimento local, estadual ou nacional, ou seja, não apenas de áreas *estritamente* definidas como sociais, como a saúde, a educação e assistência social, mas também áreas reconhecidamente de teor econômico como, *p.ex.,* o planejamento, o desenvolvimento econômico e a fazenda.

Norberto Bobbio (1986, p.57) reconhece que, não obstante as estruturas formais democráticas existentes nas Repúblicas democráticas em geral, existem ainda dois grandes blocos

impermeáveis ao processo de democratização – a grande empresa e a administração pública – e afirma, com evidente dose de ceticismo, que

> [...] enquanto estes dois blocos resistirem à agressão das forças que pressionam a partir de baixo, a transformação democrática da sociedade não pode ser dada por completa. Não podemos sequer dizer que esta transformação é realmente possível. Podemos apenas dizer que, se o avanço da democracia for de agora em diante medido pela conquista de espaços até então ocupados por centros de poder não democráticos, tantos e tão importantes ainda são estes espaços que a democracia integral (posto que seja meta desejável e possível) ainda está distante e é incerta.

> Compondo-se assim os conselhos de direitos e se acompanhada a mudança formal de efetiva mudança de paradigma, tudo nos termos do novo direito da criança e do adolescente que vimos considerando – o que não temos notícia de que em algum local se deu – se viabilizará que a política destinada ao atendimento da criança e do adolescente tenha uma penetração capilarizada no planejamento e na execução das políticas públicas, eliminando-se a dicotomia inadequada e retrógrada que se verifica em termos de planejamento e execução das políticas com vistas ao desenvolvimento (econômico x social).Também se permitirá que as chamadas políticas sociais, tradicionalmente tidas no inconsciente de todos os atores políticos e governamentais como secundárias em relação às políticas econômicas (estas sim nas quais se deposita, de modo bastante consciente, a real esperança de mudança e progresso) sejam elevadas ao lugar que realmente devem ocupar em termos de prioridade nas ações e no financiamento público.

O país precisa reconhecer definitivamente que tempo e recursos destinados a áreas não diretamente de interesse econômico, como a saúde, a educação, a habitação popular, a assistência social, etc., não representam *gastos,* mas *investimentos* como demonstrou Amartya Sen, e se constituem na própria razão de ser do Estado que, precipuamente, foi constituído com a finalidade de prestar serviços de interesse geral (público), *finalidade que mais se materializa na prestação de serviços 'sociais' do que na manutenção da máquina administrativa e de seu aparato burocrático.*

> A composição dos conselhos de direitos com esse caráter intersetorial e interdisciplinar o constituirá de modo real na ponte para as ações que pretendem ser empreendidas de um ou de outro lado, preceitua Liberati (2004, p. 301).

A dificuldade de realizar uma interpretação do modo de gestão que considere essas nuanças e que produza estruturas de atendimento capazes de produzir uma ação contínua e integrada, coloca os conselhos de direitos em uma espécie de *vácuo de identidade* e, por esse motivo, o expõe a conflitos com outros órgãos e organizações públicas ou privadas e enfraquece

o seu poder de demanda e de afirmação de suas competências e atribuições.

Além disso, produz entre os conselheiros de direitos da criança e do adolescente um sentimento de frustração e ineficiência – decorrente desta crise de identidade – e inviabiliza o alcance de uma solidez institucional. Sua fragilidade institucional traduz-se em fraqueza política que em nada contribui para que o princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente, inclusive na forma de destinação privilegiada de recursos públicos, torne-se uma realidade histórica concreta.

2.2.3.4.3 - Funções e Recursos

O último obstáculo que identificamos refere-se estritamente aos aspectos da descentralização de funções e recursos entre os entes federados no campo dos direitos da criança e do adolescente.

Verificamos que, sem qualquer sombra de dúvida, na elaboração e na execução da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, o legislador optou por descentralizar as *funções* segundo um modelo de federalismo cooperativo, com quase total poder discricionário[25]para a constituição da forma de descentralização dos *recursos*, conforme determinam os artigos 86 e 88 do ECA.

Segundo o entendimento dominante, o modelo *cooperativo* aplicável em termos de descentralização das funções no campo dos direitos da criança e do adolescente (e que é coerente com a discussão que fizemos acerca da prevalência da cultura assistencial no campo dos direitos da criança e do adolescente) está prescrito no artigo 204 da Constituição Federal que, no capítulo referente à assistência social, dispõe que cabe a *coordenação e as normas gerais* da política da

[25] O poder discricionário é aquele segundo o qual o agente administrativo pode fazer um juízo subjetivo, segundo o critério do interesse público, acerca da conveniência e oportunidade de realizar-se um determinado ato administrativo. Percebe-se de modo bastante claro e alarmante que, no campo do atendimento dos direitos da criança e do adolescente, prevalece a cultura *discricionária* em detrimento da cultura *vinculada* segundo a qual a administração pública está obrigada a ter um comportamento específico e previamente definido em lei. É o que vemos, por exemplo, na total ausência de obrigatoriedade ao chefes dos entes federados para que destinem percentual de suas receitas orçamentárias aos Fundos da Criança e do Adolescente, limitando-se chefes políticos de nível municipal, quando muito, a apoiarem pessoalmente ou cederem a máquina administrativa para a realização de campanhas junto à sociedade para que esta destine, em caráter voluntário, os percentuais dedutíveis do imposto de renda para os Fundos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente. Talvez a única exceção à regra esteja prevista no artigo 260 e parágrafo 2.º do ECA, que determina que fixem-se critérios de utilização para os recursos do Fundos nos três níveis com destinação obrigatória de percentual para incentivo ao acolhimento de criança e adolescente órfão ou abandonado, sob a forma de guarda, na forma do disposto no artigo 227, parágrafo 3.º, VI da Constituição Federal. Mas mesmo quando assim determina, não estabelece qual o percentual que, em tese, poderia ser 10 elevado a qualquer potência.

assistência social à esfera federal e a *coordenação e a execução* dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social.

Pode-se dizer que, na prática, quando se encontra presente algum grau de descentralização no campo dos direitos da criança e do adolescente, ele não tem qualquer caráter de *realocação*, uma vez que se verifica a descentralização legislativa e normativa das funções, mas não dos recursos.

Talvez uma exceção à regra seja a expressa previsão legal no sentido de que as pessoas jurídicas poderão destinar um por cento do seu imposto devido à Receita Federal aos fundos dos direitos da criança e do adolescente e seis por cento às pessoas físicas. Mas pelo fato de não existir nenhum caráter compulsório nesse recolhimento, não estando o órgão federal autorizado a efetuar o repasse para os fundos, nos mesmos percentuais, caso o particular não opte por fazê-lo diretamente, não se pode encontrar no exemplo uma espécie de descentralização de recursos, estritamente falando, mas apenas uma espécie de renúncia fiscal, pela qual a União delega aos particulares a opção, mas não assume compromisso descentralizador.

Verificam-se de modo predominante os processos de *consolidação* e de *devolução*, considerando-se que os recursos permanecem nos entes federados de hierarquia superior, especialmente a União, e a iniciativa privada, de modo gradativo e crescente, tem sido aquinhoada com transferência das funções e dos recursos públicos.

A descentralização esperada encontra um de seus obstáculos na forma que a edição de normas gerais pelo CONANDA tem se operado historicamente. Só para citarmos um exemplo. Se observamos o já citado SINASE, devemos constatar, não obstante a retórica em sentido contrário, que predomina um forte viés centralizador que se verifica numa espécie de *outorga* aos demais entes federativos de um sistema pronto e acabado que desce a detalhes que poderiam ser deixados para normatividade dos estados ou, principalmente dos municípios, sem que trouxessem qualquer prejuízo ao funcionamento do sistema, ao contrário, propiciando o seu melhor desempenho. Os *Parâmetros* da ação mais parecem um minucioso *Programa* cerimonial de ação.

Tal fato não é de surpreender em face da concepção extremamente estreita e tímida que o documento traz acerca da municipalização do atendimento. Esta está concebida no SINASE apenas no sentido de que o atendimento deve ser executado nos limites geográficos do município, sob o argumento de que municipalização e descentralização no ECA são diretrizes autônomas e,

por isso, uma não pode ser espécie da outra.

Tal interpretação legal representa um reducionismo gravíssimo e sem igual em termos do modelo constitucional proposto de municipalização que emancipou, sem precedente histórico, a condição dos municípios em face da União e dos estados federados (SINASE, p. 31).

Chega a afirmar expressamente, sem qualquer fundamentação, de um modo que deixa transparecer um argumento do tipo 'é assim porque eu disse', que

> [...] a municipalização do atendimento preconizada pelo ECA não tem a mesma significação do conceito de municipalização adotado pela doutrina do Direito Administrativo, que o assume como uma modalidade de descentralização política ou administrativa (Idem, p. 32).

Curiosamente, no ponto imediatamente subseqüente do documento, que trata da questão da descentralização político-administrativa do atendimento, a referência sobre a qual funda seu argumento é a doutrina administrativista pacífica.

E ainda pior: retira da diretriz legal o seu caráter vinculante e obrigatório, dando ao mesmo um conteúdo meramente programático e de mera

> [...]*orientação* para os atores na área da infância e da adolescência, funcionando como *objetivo a ser perseguido* e realizado sempre que houver recursos materiais para tanto *e não se configurarem conflitos* com outros princípios da doutrina da Proteção Integral *considerados de maior relevância no caso concreto* (Ibidem, p. 32, os grifos são nossos).

O texto está eivado de arbitrariedades interpretativas do texto legal, tanto quanto de incompreensões. A que conflitos se refere? De que forma a municipalização pode desenvolver relações conflituosas com os outros princípios da Doutrina da proteção integral? Que princípios são esses? São perguntas irrespondidas no documento.

A inexistência de comandos legais fixos e obrigatórios mais explícitos direcionados aos diversos agentes políticos, administrativos e jurisdicionais no sentido de que destinem percentuais exatos de seus recursos orçamentários, próprios ou não, para a execução da política de atendimento da criança e do adolescente e o desempenho ideal dos órgãos e entidades que compõe o sistema de proteção, promoção e garantia dos direitos da criança e do adolescente, (incluindo-se aqui não apenas os sistemas previstos no ECA mas também os sistemas existentes para o atendimento da criança e do adolescente no campo dos direitos sociais setoriais, como a educação, a assistência social, a habitação, a saúde, etc.), potencializa formas iníquas de

favorecimento baseada em transferências voluntárias de recursos que se realizam na base de negociações, ou negociatas invisíveis, e configura forma de *sub-governo* e de evidência do *mercado político*, conceitos que já discutimos em Norberto Bobbio.

Nesse sentido, entidades públicas e privadas têm logrado êxito em captar recursos para a realização de suas atividades, junto ao poder público e na complexa e emaranhada rede de captação de recursos privados e públicos, sem que se submeta aos critérios democráticos de deliberação e controle sobre a destinação dos recursos públicos que deveria se operar no âmbito dos conselhos de direitos da criança e do adolescente, foro onde se instrumentaliza a gestão participativa e democrática do atendimento. E mais.

A distorção que se verifica torna a gestão dos fundos da criança e do adolescente letra morta que só não cai inteiramente no esquecimento porque são constantes e ininterruptas as campanhas, empreendidas pelos melhores atores sociais junto à sociedade civil, para que se destine o percentual do imposto de renda devido permitido em lei em caráter de renúncia fiscal em favor das empresas e das pessoas físicas para os fundos municipais e porque os governos os utilizam para depósito de quantias que, por razões de ordem eleitoral e operacional, lhes parece mais conveniente, como, *p.ex.*, quando deposita a remuneração devida aos conselheiros tutelares ou destina alguns trocados destinados às entidades que operam na área.

A confusão conceitual e operacional que predomina em termos de descentralização e municipalização no campo dos direitos da criança e do adolescente não é um fato isolado em relação às políticas sociais em geral.

Na verdade, está dentro de um quadro histórico do arranjo federativo que, conforme já ressaltamos, encontra-se em processo de modificação inacabado. Antes de oferecermos alguma contribuição para eqüacionamento do problema, entretanto, é necessário que enfoquemos outra diretriz da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente: a manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais.[26]

2.2.3.5 - Fundos da criança e do adolescente

Os recursos tradicionalmente utilizados para o financiamento da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente são os provenientes da seguridade social (entenda-se no

[26] ECA, artigo 88, IV

caso, assistência social, como já demonstramos) e dos fundos da criança e do adolescente, cada um deles vinculado ao conselho de direito respectivo, em todos os níveis federativos.[27]

Nos termos do ECA, portanto, o Conselho Nacional dispõe de recursos de um fundo que está sob a égide de sua gestão político-administrativa, para utilização nos termos de sua competência geral. O mesmo se passa no âmbito dos estados e municípios da federação.

Medici e Maciel (AFONSO; SILVA; ALMEIDA... [et al.], 1996, p. 45) afirmam que na história recente do Brasil

> [...] como os fundos utilizados no financiamento das políticas sociais eram federais, o principal mecanismo pelo qual ocorreu a descentralização dessas políticas no período 1980-92 foi o de transferências, configurando um processo de descentralização dependente, a qual poderia ser tutelada (sujeita à negociação dos recursos) ou vinculada (repasse automático de recursos de acordo com critérios legalmente estabelecidos). No que se refere aos fundos sociais, as transferências negociadas de recursos foram predominantes. Criados nos anos 70, tais fundos passaram a ser importantes fontes extra-orçamentárias de financiamento dos programas governamentais na área social. A sua lógica básica era obter financiamento, não de impostos, mas de contribuições sociais, que garantiriam maior flexibilidade na alocação dos recursos por estarem livres das amarras orçamentárias.

Com o fortalecimento do processo democrático pós-autoritarismo na esteira do qual surgiram os movimentos sociais que pleiteavam uma franca descentralização dos processos decisórios e de financiamento nas distintas esferas de governo, o processo de descentralização tutelada – baseado nas transferências negociadas – paulatinamente vem sendo convertido na forma de descentralização vinculada na qual as transferências se operam de forma automática nos termos definidos em lei.

Segundo os autores já citados, as pressões efetuadas nesse sentido

> [...] nem sempre foram exitosas e o processo de vinculação das transferências apresentou retrocessos, como, por exemplo, na nefasta experiência do Governo Collor, quando os recursos dos fundos e políticas sociais foram fartamente utilizados como 'moeda de troca' do clientelismo e da corrupção. (Idem, p. 46)

Não se pode esquecer, entretanto, que a corrupção sempre é uma via de mão dupla: há o corruptor ativo, mas há também o corruptor passivo. Se a corrupção ganhou terreno por iniciativa do governo federal, ela encontrou um terreno fértil na condição de enorme dependência econômica a que estavam (e ainda estão) alguns estados da federação e muitos municípios que,

[27] Artigo 88,IV do ECA

não obstante terem alcançado sua autonomia política e administrativa, não conseguiram alcançar a emancipação econômica por meio de suas receitas próprias ou transferências constitucionais obrigatórias de natureza estritamente tributária.

A ampla pesquisa empreendida pelos autores constatou que os fundos sociais no Brasil, em geral, foram distribuídos regionalmente segundo critérios que mantém a dependência de estados e municípios em relação ao Governo Federal, como a desconcentração ou a descentralização tutelada, tendo sido poucos os critérios que favoreceram uma descentralização autônoma ou vinculada de recursos.

Em período mais recente, o processo de descentralização fiscal, refletido no aumento da carga tributária dos estados e municípios e no aumento das transferências federais de recursos para essas esferas

> [...]possibilitou um aumento de gastos sociais com recursos próprios dos níveis subnacionais de governo. Contudo, vale ressaltar que este aumento foi proporcionalmente inferior ao crescimento da receita disponível dessas esferas de governo (Ibidem, p. 46).

A pesquisa não faz qualquer referência aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, pois concentra sua atenção sobre os principais fundos sociais brasileiros, classificados segundo uma taxonomia funcional, tais como os Fundos para a Saúde, para a Previdência Social, para a Assistência Social, para a Educação, o Trabalho (FAT) e para a Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano (FGTS). Considerado o volume proporcionalmente irrisório de recursos que os fundos da criança e do adolescente costumam movimentar, é compreensível a omissão.

O Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (FNCA) foi instituído nos termos do artigo 6.º da Lei Federal 8242/91 e é composto por diversos tipos de recursos, sendo que os de maior expressão são os recursos orçamentários federais e os provenientes da destinação que pessoas físicas ou jurídicas optam por fazer em dedução do imposto de renda devido.

Às pessoas físicas é permitida a dedução de até 6% do imposto devido à Receita Federal, incluídos nesse percentual as contribuições para o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e investimentos feitos a título de incentivo às atividades audiovisuais, nos termos das Leis Federais 9532/97, artigo 22, e Lei 9250 de 1995, artigo 12. Às pessoas jurídicas o limite é de

1% e é permitido o abatimento mensal do imposto devido no valor das deduções efetivadas, abrangendo tanto aquelas que foram tributadas com base no lucro real quanto as que foram tributadas com base no lucro estimado, ou presumido, nos termos do Decreto n.º 794, de 05 de abril de 1993.

Conforme o Manual dos Fundos Públicos 2003 (2003, p. 215,216), o FNCA teve destinado na Lei orçamentária anual de 2000 um orçamento de R$ 13,8 milhões, recursos que foram quase que integralmente aplicados na assistência sócio-educativa do adolescente em conflito com a lei, pois somente o orçamento desse programa foi de R$ 11,5 milhões. Em 2001, deu-se uma redução dramática nos recursos disponíveis e efetivamente aplicados: enquanto que apenas R$ 6,18 milhões foram aprovados e autorizados, apenas foram executados 1,77 milhões, ou seja, 28,56% dos recursos disponíveis.

O orçamento aprovado para o FNCA em 2002 foi de R$ 4,18 milhões, posteriormente aumentado para R$ 5,11 milhões, dos quais R$ 1,04 milhão foi bloqueado e R$ 4,07 milhões foi efetivamente executado (79,63% do autorizado). O orçamento aprovado para 2003 foi de R$ 9,98 milhões.

Segundo a Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça (2007), de 2003 a 2006 o FNCA destinou R$ 54,6 milhões para projetos que beneficiaram 62 mil crianças e adolescentes em todo o país. Informe recente revela que no documento que está em fase de discussão pública por meio do qual o CONANDA estabelecerá os "novos parâmetros para a criação e funcionamento dos fundos" da criança e do adolescente nos três níveis federativos um dos principais objetivos expressos é garantir a dotação orçamentária para os fundos da infância e juventude, de modo a tornar tais recursos como o maior montante de entradas. Afirma o presidente do CONANDA que "[...] não existe prioridade absoluta sem prioridade orçamentária".

A dinâmica dos Fundos da Criança e do Adolescente requer um estudo específico que não atinge o nosso objetivo aqui. O ponto central que queremos apenas enfatizar é que, via de regra, os fundos da criança e do adolescente sofrem, desde a sua origem, um esvaziamento crônico de recursos públicos, sejam eles próprios ou transferidos, qualquer que seja a modalidade de transferência, mesmo os fundos estaduais e municipais, não obstante o aumento arrecadatório que se deu nessas esferas da federação em razão do arranjo de receitas trazido pela constituição federal de 1988 que acabou por aumentar suas receitas.

Seguramente as três dificuldades que apresentamos anteriormente para que se efetive o processo de descentralização e municipalização no âmbito da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente contribuem para a explicação do problema.

Entretanto, para sua melhor compreensão, precisaremos dirigir um olhar um pouco mais aprofundado para órgão colegiado responsável pela deliberação e controle das políticas afins à criança e ao adolescente: os conselhos de direitos e a sua realidade nesse desenho democrático disforme que se apresenta na sociedade brasileira, especialmente na sociedade política.

2.2.3.6 - Democracia, Conselhos e Participação Popular

Os conselhos de participação popular, especialmente os de composição intersetorial com atribuições de controle e de deliberação representam, potencialmente, o melhor modelo histórico de uma micro-sociedade política capaz de superar a distorção verificada na forma em que se dá a representação política, restaurar o ideal democrático de visibilidade de governo sufocando os modelos de governo que se alimentam das estruturas invisíveis de poder e romper com as culturas políticas dominantes do mercado político e da negociação do interesse público em termos de uma contratualização privatística que ocorre subrepticiamente ao império da lei e da apatia social, de modo a restaurar a legitimidade do sistema político democrático.

Entretanto, sua utilidade para superar tais distorções do sistema democrático somente se verificará na medida em que a participação popular apresenta-se como um esfera legitimamente representante da vontade popular e funcionando sobre uma matriz genuinamente democrática, mantendo um eqüidistância entre o sistema econômico e o sistema político tradicional capaz de preservar sua independência e sua autonomia e, assim, capaz de diagnosticar as mazelas das desigualdades e da privação de oportunidades e capacidades com clareza, desvinculada de interesses institucionais imediatos e também capaz de empreender as ações necessárias com eficiência.

Obviamente esse objetivo é elevado, mas mais próximo de ser alcançado do que na atual sociedade política que, como já demonstramos em Bobbio, encontra-se ferida de morte em sua estrutura e com os seus dias contados.

O primeiro motivo e mais evidente para o otimismo é a capacidade real de controle do

poder invisível que, por meio da descentralização em forma de municipalização, favorece eficazmente a prática aos princípios de *visibilidade, cognoscibilidade, acessibilidade e controlabilidade*, de modo a minimizar a ingerência das formas ocultas de poder sobre as ações de governo.

Em segundo lugar, porque tende a redirecionar a 'revanche de interesses' ao qual referiu-se Bobbio – tradicionalmente interesses privados que se caracterizam por favorecer grupos econômicos que são regidos exclusivamente por interesses econômicos segundo uma lógica de lucro – para interesses públicos buscados pelas entidades privadas que atuam no chamado terceiro setor, sem fins econômicos, produzindo assim uma espécie de redistribuição da riqueza por meio da disponibilização de *funcionalidades*, que se dá em favor dos 'clientes' destas entidades e que, em razão de suas próprias finalidades institucionais, não podem atender os grupos e os indivíduos mais favorecidos econômica e socialmente.

Permanece aqui, deve-se dizer, o interesse de grupo que é resultante do fato, também identificado por Bobbio, de que a sociedade moderna é uma *sociedade pluralista* composta por vários *centros de poder* (e não apenas um centro político), segundo a qual entre o Estado e o indivíduo há interesses de grupos que intermediam as negociações.

Isso não é e não poderá ser diferente nos conselhos em que se fazem representadas entidades e associações sem fins econômicos, mas que estão organizadas no sentido de fazerem valer seus interesses. Equivale a dizer que subsiste na esfera dos conselhos de participação popular alguma medida de expectativa pelo lucro político. Como notou Aldaísa Sposati (MARTINS [et al.],1997, p.128), precisamos superar o quadro terrível na área social de "[...] colocarmos o título de 'sem fins lucrativos' do ponto de vista econômico, mas ao lado construirmos toda a lucratividade do ponto de vista político".

Mas é importante notar que os interesses finais nessas organizações são interesses que mais atendem ao interesse público do que aos interesses das organizações econômicas. Estas, por sua própria natureza, buscam aumentar os lucros e a riqueza dos acionistas e dos sócios-proprietários segundo uma lógica de *concentração* e não *distribuição* de riqueza. Mesmo na tão propalada idéia da *Responsabilidade Empresarial,* os objetivos finais ainda são lucratividade e resultados econômicos.

Dessa forma, mesmo que ainda se verifique a luta entre as elites em busca pelo poder,

essa luta se dá sobre bases sociais e não econômicas: muda-se o cenário do jogo.

É também nos conselhos de participação popular nos quais mais se pode contribuir para transportar o ideal democrático da esfera estritamente política – ainda que formal – para a esfera social – a *democracia social* no dizer de Bobbio – de modo a favorecer uma cultura em que se verifica um aumento do número dos que têm o direito de participar das decisões que lhe dizem respeito.

O assento comum entre os diversos segmentos da sociedade civil, tais como o empresariado, os órgãos de classe, as igrejas, etc., cuja cultura administrativa, em maior ou menor medida, normalmente regem-se pela capacidade técnico-administrativa e pelo carisma pessoal, torna difícil o processo decisório. Mas ao mesmo tempo guarda uma enorme possibilidade de subversão do padrão comum, que se verifica nestas como em outras instituições, do governo autocrático, de modo a inaugurar um modo de pensar que privilegie o *dissenso* e valorize a opinião do outro em um padrão de igualdade segundo a idéia democrática.

A cultura do *dissenso* foi considerada por Norberto Bobbio a questão central nos termos da discussão que se trava sobre democracia direta ou representativa:

> É inútil esconder que a prova de fogo de um regime democrático está no tipo de resposta que consegue dar a estas perguntas. Com isto não quero dizer que a democracia seja um sistema fundado não sobre o consenso mas sobre o dissenso. Quero dizer que, num regime fundado sobre o consenso não imposto de cima para baixo, uma forma qualquer de dissenso é inevitável e que apenas onde o dissenso é livre para se manifestar o consenso é real, e que apenas onde o consenso é real o sistema pode proclamar-se com justeza democrática. Por isto afirmo uma relação necessária entre dissenso e democracia, pois, repito, uma vez admitido que democracia significa consenso real e não fictício, a única possibilidade que temos de verificar se o consenso é real é verificando o seu contrário. Mas como poderemos verificá-lo se o impedirmos? (2000, p. 63).

Não se deve esquecer que um conselho de participação popular com competência legal meramente opinativa representa, na prática democrática, uma forma fictícia de deliberação democrática, uma vez que não há nenhuma obrigatoriedade de que as partes diretamente envolvidas na relação contratual ouçam e submetam-se a qualquer 'opinião' proposta pelo Conselho.

Em outras palavras, nesse tipo de conselho, nenhuma importância real possui a presença ou não do consenso ou do dissenso. Ao mesmo tempo, sua competência legal representa uma

aberração ontológica do próprio discurso oficial oferecido, segundo o qual a participação popular é instrumento útil para o desenvolvimento das ações de interesse público, com eficiência.

Finalmente, os conselhos de participação popular trazem em sua própria idéia o *germe* de insurreição contra o fenômeno da *apatia política* notado por Bobbio, segundo o qual entende-se que não interessa à população em geral o que ocorre no *palácio,* uma vez que tem por pressuposto um embate e um diálogo direto e franco com os setores políticos e administrativos capazes de decidir acerca das ações.

Muito provavelmente, um dos motivos para o desinteresse pelas coisas da política está no sentimento de impotência do cidadão em termos de participação e contribuição para a promoção da mudança da realidade política e social. Sob essa ótica, a 'apatia política' é *conseqüência* e não *causa* e, caso os grupos e indivíduos percebam que sua participação pode ser eficaz para a mudança, ela (a participação) pode se dar de modo concreto na história e em respeito às regras democráticas.

Relacionando as idéias que desenvolve em termos do tema democracia representativa e democracia direta, Bobbio finaliza seu raciocínio reconhecendo uma conexão existente que resume bem os atributos existentes nos conselhos de participação popular, os quais vimos considerando:

> Tudo está portanto em conexão: [...]a liberdade de dissentir tem necessidade de uma sociedade pluralista[na qual existem vários centros de poder], uma sociedade pluralista consente uma maior distribuição do poder [além do poder político ou do poder econômico], uma maior distribuição do poder abre as portas para a democratização da sociedade civil e, enfim, a democratização da sociedade civil [democracia social] alarga e integra a democracia política (1986, p. 63,64).

A reforma do Estado de bem-estar social que se tem empreendido e que se refere, instrumentalmente, ao modelo de gestão estatal, não tem reconhecido o potencial de mudança que trazem os conselhos de participação popular com competências deliberativa e controladora, especialmente os de natureza intersetorial e de base territorial municipal.

Constituída sob uma orientação filosófico-política de Estado Mínimo segundo a qual o Estado deve transferir à iniciativa privada todas aquelas funções que não lhe são essenciais e estratégicas, a propalada *Reforma do Aparelho Estatal* compreende quatro setores (SIC) de atuação do Estado, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005, p. 51):

• *Núcleo Estratégico*, entendidos como os órgãos de governo, em sentido lato, que define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento e compreende os poderes da república e o Ministério Público, sendo que no Poder Executivo apenas o Presidente da República, os ministros e seus auxiliares e assessores diretamente responsáveis pelo planejamento e formulação das políticas públicas;

• *Atividades exclusivas* que correspondem ao setor que presta atividades que só o Estado pode prestar, nas quais estão os poderes de regulamentar, fiscalizar e fomentar, como, *p.ex.*, as atividades de cobrança e fiscalização de impostos, polícia, previdência social básica, serviço de desemprego, fiscalização sanitária, serviços de trânsito em geral, compra de serviços de saúde pelo Estado, controle do meio ambiente e subsídio à educação básica dentre outros;

• *Serviços não exclusivos* que se referem ao setor no qual o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas ou públicas não-estatais; são os serviços sociais do Estado, abrangendo fundamentalmente as universidades, hospitais, centros de pesquisa e museus;[28]

• *Setor de produção de bens e serviços para o mercado* que corresponde à área de atuação das empresas, abrangendo atividades econômicas para o lucro.

> Os conselhos de direitos dentro desse escopo de reforma não tem merecido qualquer menção significativa pelos mentores e implementadores da reforma. Ao contrário, percebe-se a tendência nos diplomas legais que têm sido editados na esteira da reforma de modo a viabilizá-la fornecendo os instrumentos jurídicos necessários para sua efetiva realização, no sentido de minimizar seu poder de atuação e ingerência.

Um exemplo evidente disso está na Lei 9.790/99 a qual instituiu as *Organizações Sociais de Interesse Público* (OSCIPs) e o *Termo de Parceria*, espécie de contrato de colaboração pelo qual Estado e OSCIP firmam um compromisso de resultados no qual o Estado se compromete a transferir bens e recursos à entidade privada sem fins lucrativos qualificada como OSCIP para o alcance dos resultados previstos no programa de trabalho. À OSCIP cabe executar a ação, esta sob sua gestão direta, mas sob ingerência e fiscalização do órgão público signatário do termo e do conselho de políticas públicas da área, assim como do controle externo dos conselhos de contas.

Nos termos da lei que instituiu no Estado de São Paulo essa forma de parceria público-privada, os conselhos adquirem um papel meramente opinativo ou consultivo, não tendo poderes de deliberar acerca da conveniência e oportunidade de firmar-se ou não a parceria com o ente

[28] O termo cunhado para referir-se a esta forma de transferência de serviços é *publicização* e leva esse nome porque carrega como pressuposto paradigmático a idéia de que os bens públicos não são propriamente bens do Estado, mas bens da sociedade em geral. Ao transferir a prestação de serviços públicos de natureza social para a iniciativa privada o Estado estaria assim devolvendo para a sociedade uma responsabilidade que, pela própria natureza das coisas, lhe pertence.

privado, o que conflita frontalmente com o caráter deliberativo e controlador da maioria dos conselhos de participação popular que nasceram sob a inspiração da Carta Cidadã. Referimo-nos não apenas aos conselhos de direito da criança e do adolescente, mas também aos conselhos de assistência social, aos conselhos de saúde, aos conselhos ligados à área educacional (não apenas os conselhos de educação, mas também os conselhos internos às unidades escolares) e outros.

Sob o enfoque que temos apresentado, entendemos que os conselhos de participação popular de caráter deliberativo e controlador têm natureza jurídica que nos permite afirmar que se enquadra entre as entidades públicas que constituem o Núcleo Estratégico Estatal.

> O dispositivo legal, portanto, que atribui caráter meramente consultivo aos conselhos de políticas públicas das áreas respectivas, representa não apenas um reducionismo e um desconhecimento de caráter axiológico acerca do papel social e político dos conselhos de participação popular, como uma evidente demonstração de que à sociedade política em geral não interessa fomentar a cultura democrática do dissenso que encontramos de forma bastante salutar nos Conselhos.
>
> Devo acrescentar que, como ensina Maria Nazaré Lins Barbosa (2005), a gênese das OSCIPs, o chamado *Marco legal do terceiro setor*, não é a mesma dos demais instrumentos de transferência da prestação de serviços públicos à iniciativa privada, dentre os quais as Organizações Sociais ocupam um importante papel. Como ressalta, estas
>
> > [...] refletem uma tendência – não especificamente nacional – da transferência de determinados serviços de interesse coletivo ou mesmo de natureza pública a entidades sem fins lucrativos de direito privado, porém decorrentes de um processo de *reforma do Estado*. *Diversamente,* vislumbro na qualificação como OSCIP uma resposta institucional a outra tendência, também internacional, caracterizada pela emergência de um novo associativismo - um movimento por assim dizer *de base*, de mobilização da sociedade civil. Ao lado da tradicional atuação das associações e fundações privadas sem fins lucrativos em áreas como educação, saúde, cultura ou assistência – contempladas, no Brasil, nos títulos tradicionais – percebe-se a atuação de associações em áreas emergentes – ambientalismo, voluntariado, direitos humanos, também de interesse público – reconhecidas no país com o novo título. Notamos que as *duas tendências - reforma do Estado e emergência de um novo associativismo de fim público - concorrem para uma mesma demanda: a necessidade de se estabelecerem fórmulas jurídicas adequadas para pautar a relação entre o setor público e o setor privado sem fins lucrativos*.

Não obstante, ainda que o 'berço' da reforma tenha sido outro, ambas, OSCIPs e Organizações Sociais, são, metaforicamente falando, irmãos biológicos. Mais: irmãos gêmeos, ainda que não univetelinos, e representam igualmente, de modo bastante concreto na história, o

processo de transformação do Estado de bem-estar social que, para muitos, sofreu um crescimento desmesurado e, para outros, nunca se concretizou de forma integral na estrutura política e social brasileira.

O caminho a trilhar para que os conselhos passem a representar de modo substancial um modo de fazer democracia ideal é árduo e longo, mas viável. Antes de tudo, faz-se necessário realizar uma reflexão mais profunda sobre as reais condições nas quais os conselhos de direitos têm desempenhado seu papel em sua curta existência.

Andreas Joaquim Krell (2003, p.96), abordando o papel dos conselhos municipais nas diferentes áreas setoriais, afirma que a existência de sistema colegiado para acompanhamento de ações públicas municipais "[...]não significa necessariamente uma democratização do poder[...]" e passa a citar uma série de estudos sobre o tema.

Segundo esses estudos, os conselhos municipais têm funcionado apenas como mecanismos formais de participação, pela pouca importância que lhes devotam as administrações municipais, servindo apenas para viabilizar a liberação de recursos em razão das exigências legais de sua existência para a liberação dos mesmos.

Outras dificuldades verificadas são o que ele denomina de 'cansaço' em relação ao 'assembleísmo' que a participação muitas vezes acarreta, a cooptação de organizações populares pelo Estado e as dificuldades de coexistência com os mecanismos convencionais de representação, especialmente as Câmaras de Vereadores.

Afirma, ainda, em razão de sua análise jurídica sobre a hierarquia dos órgãos políticos municipais, que

> [...] a ação dos Conselhos – como forma de exercício da democracia semidireta – pode levar a conflitos com os poderes constituídos. Uma disputa políticas dos conselhos com a Câmara dos Vereadores ou a Prefeitura certamente levará a prejuízos para o próprio município, visto que o sistema constitucional brasileiro reserva a esses órgãos oficiais a "última palavra" sobre qualquer medida administrativa (Idem, p. 97).

Reconhece ainda que os conselhos têm recebido funções e responsabilidades que exorbitam de suas reais possibilidades de ação e que acabam por sobrecarregá-los, como deliberar sobre padrões técnicos, avaliação de projetos e planejamentos, que exigem maiores conhecimentos científicos. Como uma das funções mais importantes dos Conselhos de

participação popular, identifica o servirem como "palco de publicidade" de modo a tornar "[...]mais transparentes os mecanismos tradicionais de decisão sobre alocação de recursos, contratação de empreiteiras e realização de obras públicas." (Ibidem, p. 98)

Todas essas considerações nos induzem a uma proposta de mudança do modelo decisório que tome por escopo a centralidade dos conselhos de participação popular municipal, segundo uma estrutura federativa que favoreça o exercício de suas funções e reforce a sua capacidade de disponibilização de recursos.

2.3 - O SISTEMA NACIONAL DE ATENDIMENTO SOCIO-EDUCATIVO (SINASE)

Ao analisarmos a gestão pública do problema do ato infracional, precisamos nos reportar a um olhar atento ao Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo (SINASE), recentemente instituído por meio de Resolução do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O SINASE refere-se ao conjunto de todas as medidas privativas de liberdade ou em *meio fechado* (internação e semiliberdade) e às não privativas de liberdade, ou em *meio aberto* (liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade), como também à internação provisória.

Foi concebido junto ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, sob a necessidade de "[...]constituir parâmetros mais objetivos e parâmetros mais justos que evitem ou limitem a discricionariedade[...]" no trato com o adolescente submetido a uma medida socioeducativa e "[...]reafirma a diretriz do Estatuto sobre a natureza pedagógica da medida socioeducativa". Ainda segundo o Ministro da Secretaria Especial de Direitos Humanos e o Presidente do CONANDA, com o documento "[...]criam-se condições possíveis para que o adolescente em conflito com a lei deixe de ser considerado um problema para ser compreendido com uma prioridade social em nosso país". (CONANDA, 2006, p. 13)

> Segundo o próprio documento (Idem, p. 15), "[...]a implementação do SINASE objetiva primordialmente o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos[...]" e, sobre bases éticas e pedagógicas, pretende aliar o "[...]aspecto conceitual do direito da criança e do adolescente com os aspectos estratégicos e operacionais[...]" o que, dito de modo simples, significa criar condições para, de modo efetivo, aplicarem-se os princípios e normas prescritas no Estatuto da Criança e do Adolescente de modo a transformar o panorama triste que se nos apresenta continuamente no atendimento ao

adolescente em conflito com a lei.

O SINASE resultou de um diálogo e um debate franco do CONANDA e da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/SPDCA) com os mais diversos operadores do Sistema de Garantia de Direitos previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente e dá a impressão de estar eivado de legitimidade democrática. Organiza-se em nove capítulos.

> No primeiro capítulo, trata de realizar um diagnóstico breve sobre a realidade do adolescente em conflito com a lei no contexto brasileiro e das medidas socioeducativas, com base em pesquisas e informações oficiais, apontando a desigualdade social e a concentração de renda, (1% da população rica detém 13,5% da renda nacional contra os 50% mais pobres, que detêm 14,4% desta), como causa direta das precárias condições de vida da população infanto-juvenil e, dentre essas, as que estão submetidos os 39.578 adolescentes em conflito com a lei que integravam, em 2004, o sistema socioeducativo.

É-nos é útil observar que o relatório indica que dos 9555 adolescentes que cumpriam medida de internação ou internação provisória no ano de 2002, 12,7% viviam em famílias que não possuíam renda mensal; 66% em famílias com renda mensal de até dois salários mínimos e 85,6% eram usuários de drogas. Dos que cumpriam medida de semiliberdade, 75,7% dos adolescentes não trabalhavam e 70% se declaravam usuários de drogas.

Enfocando a *tradição assistencial-repressiva* brasileira no âmbito do atendimento à criança e ao adolescente, principalmente para aqueles em conflito com a lei, o documento revela as condições deploráveis a que são submetidos os adolescentes privados de sua liberdade, com grave infração às normas legais nacionais e internacionais, como a inexistência de espaços para atividades esportivas e de convivência, as péssimas condições de limpeza, superlotação, Unidades funcionando em prédios adaptados e antigas prisões, etc., que estão longe de representarem a mínima tentativa de adequarem-se, programaticamente, à proposta pedagógica do Estatuto.

Na busca para reverter essa condição, as grandes mudanças necessárias identificadas pelos autores do documentos são, dentre outras, o reordenamento institucional das Unidades de internação, a regionalização do atendimento, a elaboração de uma política estadual e municipal integrada com as demais políticas, a ação mais efetiva dos conselhos estaduais e municipais, o maior entendimento da lei e suas especificidades e o atendimento estruturado e qualificado aos egressos.

O segundo capítulo trata do conceito e integração das políticas públicas. Reconhecendo a

previsão legal e constitucional de um verdadeiro *sistema geral de direitos infanto-juvenis* (Sistema de Garantia de Direitos), tem por premissa básica que a efetivação dos princípios e normas que compõem esse SGD é o trabalho articulado dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e da sociedade civil sob os eixos de Promoção, Defesa e Controle Social.

Nesse ponto, ressalta a utilidade da escolha da forma sistêmica para a descrição do processo, em razão da complexidade do tema e da gama de direitos humanos envolvidos, e aponta diversos subsistemas, tais como as políticas sociais básicas, o sistema único de assistência social, o sistema educacional, o sistema de justiça e segurança pública, o sistema único de saúde, etc.

Entre estes e com eles estabelecendo pontos de intersecção, o SINASE é definido como "[...]o conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração do ato infracional até a execução da medida socieducativa[...]"(Ibidem, p. 23), e depende, para sua execução e a efetiva inclusão do adolescente em conflito com a lei e a sua proteção integral, de iniciativas dos mais diversos campos das políticas públicas e sociais, segundo o princípio da *incompletude institucional.*

Em atenção à competência normatizadora geral e articuladora do CONANDA, o SINASE – um sistema nacional – pretende incluir os sistemas estaduais, distrital e municipais e todas as políticas, planos e programas específicos de atenção ao público infanto-juvenil, exercendo os órgãos deliberadores e gestores do SINASE este papel articulador das diferentes áreas da política social. Concebe que, não obstante a responsabilidade pela concretização dos direitos básicos e sociais ser da pasta específica responsável pela política setorial (saúde, assistência social, educação, etc.), inclusive respeitando-se as atribuições estabelecidas constitucionalmente aos entes federativos, é pela articulação das várias áreas, com a participação da sociedade civil, que se encontrará maior efetividade nas ações implementadas.

São normas diretivas aos gestores dos subsistemas em geral que o acesso dos adolescentes aos serviços sociais será, preferencialmente, por meio de equipamentos públicos o mais próximos possíveis do local de residência do adolescente ou de cumprimento da medida e, no caso das medidas que privam da liberdade, em núcleos externos à Unidade de Internação ou de Semi-

liberdade, em integração com a comunidade.

O SINASE pretende ainda ser fonte de produção de dados e informações com vistas, prospectivamente, à ótima formulação e execução das políticas, programas e ações direcionadas às crianças e adolescentes.

No terceiro capítulo, o documento se ocupa em apresentar os fundamentos principiológicos e legais, todos eles encontrados no arcabouço jurídico dos direitos humanos, que inspiram e norteiam o SINASE.

A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente são os principais diplomas legais que incorporaram e passaram a atribuir força jurídica e aplicabilidade, no plano interno do Estado brasileiro, aos princípios de direitos humanos. No plano internacional os documentos fundantes são todos aqueles atinentes ao tema e aos quais o Brasil se tornou signatário: Convenção da ONU sobre os direitos da criança, Sistema Global e Sistema Interamericano dos Direitos Humanos, quais sejam, as Regras Mínimas das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil – Regras de Beijing – e Regras Mínimas das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade).

Os *princípios do atendimento socioeducativo* que o documento reconhece aplicáveis a uma ou mais das medidas socioeducativas são:

• *Respeito aos Direitos Humanos*. Consistem em valores humanos e internacionais, com força ética e também jurídica, de liberdade, solidariedade, justiça social, honestidade, paz, responsabilidade e respeito à diversidade cultural, religiosa, étnico-racial, de gênero e orientação sexual;

• *Responsabilidade solidária da Família, Sociedade e Estado pela promoção e a defesa dos direitos da criança e adolescentes* – artigos 227 da Constituição Federal e 4.º do ECA. Estabelece-se assim uma responsabilidade *igualmente compartilhada*, cada um dentro de suas próprias atribuições, a família, a comunidade, a sociedade em geral e o poder público, de se efetivar, por meio da promoção e da defesa, os direitos da criança e do adolescente; outro aspecto dessa responsabilidade é a *reciprocidade:* objetiva-se que cada uma destas instituições exerça um papel de controle e estímulo para que as demais instituições exerçam seus papeis a contento, todos conjugando esforços para 'garantir o comprometimento da sociedade' e 'sobretudo superar

práticas que se aproximem de uma cultura predominantemente assistencialista e/ou coercitiva';

> Cumpre ressaltar que, nessa perspectiva de reciprocidade no controle e no estímulo, zelar para que o Estado cumpra seu papel inclusive na prioridade orçamentária destinada ao adolescente em conflito com a lei, é papel conjunto da família, da comunidade e da sociedade em geral. Não podemos olvidar, entretanto, que o próprio Estado está aparelhado de órgãos e instrumentos eficazes e insubstituíveis para garantir essa e outras prioridades em favor das crianças e dos adolescentes, tais como os Tribunais de Contas, o Ministério Público e o próprio Poder Judiciário;

• *Adolescente como pessoa em situação peculiar de desenvolvimento, sujeito de direitos e responsabilidades* – artigos 227, Parágrafo 3.º, inciso V, da CF; e 3.º, 6.º e 15.º do ECA. Reconhecendo-se assim o direito a um tratamento diferenciado em razão da condição etária em processo inacabado de construção da subjetividade e da constituição do sujeito;

• *Prioridade absoluta para a criança e o adolescente* – artigos 227 da Constituição Federal e 4.º do ECA. Princípio pelo qual garante-se também aos adolescentes em conflito com a lei, em caráter de absoluta prioridade em relação aos outros destinatários de políticas sociais, todos os direitos assegurados no Estatuto da Criança e do Adolescente, tais como o direito à liberdade, ao respeito e à dignidade, à educação, à cultura, ao esporte, à profissionalização e outros;

• *Legalidade*. O que significa que, segundo o comando constitucional comum aos Estados de Direito, somente a lei pode obrigar alguém a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa (art. 5.º II da CF), princípio que deverá nortear não apenas a ação dos agentes políticos e administrativos como também as próprias decisões judiciais. Em referindo-se a decisão à restrição à liberdade de quem quer que seja, inclusive do adolescente em conflito com a lei, o critério interpretativo desta será restritivo, vedada qualquer interpretação analógica ou extensiva;

• *Respeito ao devido processo legal*. Princípio segundo o qual o indivíduo acusado de ato infracional tem assegurado todos os direitos garantidos constitucionalmente e internacionalmente, quais sejam, direito à decisão fundamentada da autoridade competente, à presunção de inocência, direito ao contraditório e à ampla defesa, direito a permanecer em silêncio e não produzir provas contra si mesmo, direito à defesa técnica, por advogado, direito à informação sobre seus direitos e à identificação dos responsáveis pela sua apreensão, direito de oitiva pessoal pela autoridade competente, direito de ser acompanhado pelos pais ou responsáveis, direito à assistência

judiciária gratuita se não puder arcar com as custas e despesas processuais e honorários advocatícios sem prejuízo próprio ou de sua família e direito ao duplo grau de jurisdição, em busca de uma revisão da decisão que lhe é desfavorável;

- *Excepcionalidade, brevidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.* Especialmente aplicáveis à medida de internação ou à internação provisória, tem como princípio pedagógico que o embasa a convicção de que o processo socieducativo – razão primeira e última da medida socioeducativa aplicável ao adolescente autor de ato infracional – não se pode desenvolver em situação de isolamento do convívio social;

Dessa forma, a restrição da liberdade ou mesmo as demais medidas aplicadas deverão ser norteadas na sua aplicação pelo princípio da excepcionalidade e, na sua execução, à brevidade, considerando-se sempre a peculiaridade e condição inacabada da personalidade juvenil, ainda em construção.

É em respeito a essa condição que o ECA dispõe que tanto a medida de internação quanto a internação provisória deverão ocorrer em entidade exclusiva para adolescentes, em local distinto ao destinado ao abrigo, obedecida rigorosa separação por critérios de idade, compleição física e gravidade da infração praticada, obrigatoriamente com realização de atividades pedagógicas;

- *Incolumidade, Integridade Física e Segurança* (artigos 124 e 125 do ECA). Considerando-se o comando constitucional indelegável ao Estado quanto ao serviço de segurança pública, este deverá certificar-se de que os adolescentes sob sua tutela estão guardados de ofensa à integridade física em razão de seu próprio comportamento ou de outro, sob pena de responsabilidade objetiva. O princípio abrange ainda o direito a instalações físicas em condições adequadas de acessibilidade, habitabilidade, higiene, salubridade, segurança, vestuário e alimentação, bem como cuidados médicos, odontológicos e saúde mental;

- *Respeito à capacidade do adolescente de cumprir a medida; às circunstâncias; à gravidade da infração e às necessidades pedagógicas do adolescente na escolha da medida,* com preferência pelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários – artigos 100,112, parágrafo 1.º e 3.º do ECA;

- *Incompletude institucional*, caracterizada pela utilização do máximo possível de

serviços na comunidade, responsabilizando as políticas setoriais no atendimento aos adolescentes – artigo 86 do ECA;

• *Garantia de atendimento especializado para adolescentes com deficiência* – artigo 227, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal. Ainda a Lei 7.853/89 e o Decreto n.º 3298/99 que a regulamenta dispõem acerca do direito da pessoa deficiente de receber atenção especial do Estado;

• *Municipalização do atendimento* – artigo 88, I do ECA. Nesse ponto, o documento dá um sentido específico ao significado do comando legal de municipalizar o atendimento, desprendendo-se do sentido genérico comum ao termo no campo do direito administrativo, segundo o qual municipalizar é transferir competências e atribuições dos estados e da União para os municípios, como uma modalidade de descentralização política ou administrativa.

O sentido de municipalização consiste portanto, no SINASE, na obrigatoriedade de que as medidas socieducativas e o atendimento inicial ao adolescente autor de ato infracional sejam executadas no limite geográfico do município (ou próximo a ele) "[...]de modo a fortalecer o contato e o protagonismo da comunidade e da família dos adolescentes" (op.cit., p.31,32). Não obstante o texto não afirmar categoricamente, conclui-se que o município em cujos limites geográficos deverá executar-se a medida deve ser o mesmo do domicílio ou residência do adolescente e sua família.

Ressalte-se, como já afirmamos anteriormente, que o documento afirma categoricamente ter a diretriz de municipalização do atendimento caráter meramente programático, não passando de "orientação" para os atores na área da infância e adolescência "[...] funcionando como objetivo a ser perseguido e realizado sempre que houver recursos materiais para tanto e não se configurarem conflitos com outros princípios da doutrina da proteção integral considerados de maior relevância no caso concreto" (op. cit.).

Além disso, reconhece as medidas em meio aberto (PSC e LA) como medidas de maior efetividade social em razão, exatamente, da municipalização que se dá, segundo o conceito propalado, em seu molde ideal;

• *Descentralização político-administrativa mediante a criação e manutenção de programas específicos* – artigos 204, I da Constituição Federal e 88,II do ECA. A descentralização política decorre da autonomia dos entes federativos (União, estados, municípios, Distrito federal) e diz respeito à competência para *formular* políticas. A descentralização

administrativa comporta maior flexibilidade e diz respeito ao modo pelo qual a Administração Pública, em suas diversas esferas, *administra* e *implementa* políticas, ou seja, à gestão pública.

Portanto, uma é a competência para fazer políticas, rigidamente estabelecida na Constituição Federal. Outra é a aptidão para implementar políticas, programas e ações, mais flexíveis nos termos da legislação atinente infra-constitucional e, principalmente, em razão das reformas constitucionais que se vêm operando na última década.

Novamente o documento faz inovação doutrinária peculiar, restringindo o conceito de descentralização, ao afirmar que há descentralização administrativa

> [...] 'quando o Estado executa suas atribuições em cooperação com organizações não-governamentais' e centralização 'quando as atribuições são executadas por meio de órgãos e agentes integrantes da própria administração direta'. (p.32,33)

No campo do direito administrativo, entretanto, a descentralização administrativa ocorre quando a administração direta transfere atribuições que lhe são próprias para qualquer ente autônomo, inclusive governamental, como no caso das autarquias e fundações públicas, não se restringindo apenas às organizações não governamentais.

Em termos das políticas direcionadas à infância e adolescência, considera-se que, na esfera da União, a sua competência restringe-se à *coordenação nacional e à formulação de regras gerais* de atendimento, enquanto que aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, incumbe *gerenciar, coordenar e executar* programas de atendimento no âmbito de suas competências, respeitada a competência dos conselhos de direitos em suas diversas esferas e seu poder deliberativo e controlador das ações, como expressão real de descentralização político-administrativo em caráter participativo;

• *Gestão democrática e participativa na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.* Partindo da idéia de democracia direta, pela qual o poder pode ser exercido diretamente pelo povo, o documento afirma que a previsão do artigo 204, II da constituição federal garante a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e das ações em todos os níveis.

Segundo essa convicção, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, criados pelo ECA, põem definitivamente fim à "[...]postura tradicional de políticas centralizadas, impostas de modo autoritário, desvinculadas da realidade local e sem a participação da sociedade civil[...]"(p.33), exigindo transparência das ações e gestão participativa por parte das instituições de atendimento públicas ou privadas e contando com as competências fiscalizatórias, em especial, do Conselho Tutelar e do Ministério Público.

Na concepção do documento, o caráter deliberativo e controlador das ações dos conselhos de direito, "[...]merece atenção e especial respeito por parte dos respectivos governos, no sentido de concretização das deliberações assumidas pelos Conselhos de Direitos" (p. 33);

• *Co-responsabilidade no financiamento do atendimento às medidas socioeducativas*. Ressalta que, em razão do princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente e, nos termos do artigo 227 da CF e artigo 4.º do ECA, os entes federativos devem destinar

recursos privilegiados ao sistema de garantias, inclusive ao sistema socioeducativo, sendo a responsabilidade do financiamento compartilhada pelos entes federativos;

- *Mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade*, nos termos do artigo 88,VI do ECA, com vistas, especialmente, a eliminar a hostilidade instituída socialmente contra os autores de atos infracionais e o clamor crescente por maior repressão ainda que com prejuízo aos direitos fundamentais desses cidadãos, assegurados constitucionalmente.

Ao dispor sobre *organização do SINASE,* o documento refere-se às competências e atribuições gerais dos entes federativos e, em seguida, às competências e atribuições dos órgãos do próprio subsistema.

Vale observar que a distribuição das competências entre os entes federativos refere-se às atribuições de normatização, elaboração de documentos e de implantação de programas e ações, de disponibilização de recursos em geral e capacitação de recursos humanos, bem como de monitoramento, supervisão, controle e fiscalização.

Percebe-se, claramente, uma forte hierarquização das iniciativas que vincula e circunscreve os entes federativos de nível inferior aos de nível superior, com a atribuição rígida de competências no campo do pensar e do fazer, mas sem definição clara quanto ao financiamento das ações, limitando-se a afirmar a sua natureza solidária ou conjunta.

De forma a destacar, dentre aquelas, as que mais atendem ao interesse deste trabalho, podemos resumir da seguinte forma:

I - Competências comuns a todos os entes federativos (União, estados, municípios, Distrito federal):

a) Normatizar o atendimento socioeducativo em suas diversas formas e instâncias;

b) financiar conjuntamente os programas e ações;

c) fornecer os meios e os instrumentos necessários ao pleno funcionamento dos respectivos Conselhos de Direitos, respeitada sua configuração legal;

d) elaborar e aprovar o Plano de Atendimento Socieducativo, no âmbito do competente Conselho de Direitos;

e) implementar programas em parceria com a sociedade civil organizada, ONG's e outras instituições afins, com vistas a garantir direitos de grupos e populações discriminados e em situação de vulnerabilidade social.

II - Competências comuns apenas aos Estados, Distrito Federal e Municípios:

a) monitorar, supervisionar e avaliar o sistema, a política, os programas e as ações sob sua esfera de competência, desde o processo de apuração do ato infracional

até a execução da medida socioeducativa;

b) fornecer os meios e os instrumentos necessários ao pleno funcionamento do Plantão de atendimento inicial, via poder executivo (art. 88,V, ECA);

c) proporcionar formação inicial e continuada sobre a temática " criança e adolescente" aos servidores públicos, entidades conveniadas e órgãos ligados à execução de políticas que integram a rede de atendimento social;

d) submeter aos respectivos Conselhos de Direitos os programas socioeducativos executados pela Administração pública

e) implantar e alimentar cotidianamente o SIPIA II/INFOINFRA;

f) viabilizar o acesso às Unidades de atendimento, dos órgãos de defesa dos direitos da criança e do adolescente e de direitos humanos;

III – Competências privativas da esfera federal:

a) coordenar o SINASE;

b) elaborar o Plano Nacional de Atendimento Socioeducativo, com a colaboração dos outros entes da federação;

c) formular e executar a política nacional de atendimento socioeducativo, cabendo-lhe funções de caráter geral e de suplementação dos recursos necessários ao desenvolvimento dos sistemas estaduais, municipais e distrital;

d) constituir e gerenciar um sistema nacional de cadastro e informação que possibilite o monitoramento e avaliação dos sistemas nacional, estaduais e locais;

e) prestar assistência técnica aos Estados, consórcios intermunicipais e municípios para a construção e implementação do Sistema Socioeducativo;

f) estabelecer diretrizes gerais sobre a organização e o funcionamento dos programas de atendimento e sobre as condições mínimas das estruturas físicas e dos recursos humanos e materiais dos programas e Unidades destinados ao cumprimento das medidas cumpridas em regime fechado;

g) instituir e manter processo de avaliação dos sistemas, entidades e programas de atendimento;

h) organizar e coordenar o SIPIA II;

i) disponibilizar aos Estados, consórcios intermunicipais e Municípios as informações obtidas através do SIPIA II/INFOINFRA, com vistas ao aprimoramento da política de atenção aos direitos de crianças e adolescentes.

IV – Competências privativas da esfera estadual:

a) coordenar o sistema estadual de atendimento socioeducativo;

b) elaborar o Plano estadual em cooperação com os municípios;

c) instituir, regular e manter o seu Sistema de Atendimento socioeducativo respeitando as diretrizes gerais fixadas pela União;

d) prestar assistência técnica aos municípios na construção e na implementação do Sistema Socioeducativo;

e) criar, manter e desenvolver os programas de atendimento para as medidas de internação e de semiliberdade, inclusive internação provisória;

f) editar normas complementares para a organização e funcionamento do seu sistema de atendimento e dos sistemas municipais;

g) estabelecer com os Municípios as formar de colaboração para o atendimento socieducativo em meio aberto;

h) prestar assistência técnica e financeira, em caráter suplementar, aos Municípios e às organizações da sociedade civil para regular oferta de programas de meio aberto.

V – Competência privativa dos Municípios:

a) coordenar o Sistema Municipal de Atendimento Socioeducativo;

b) instituir, regular e manter o seu sistema de atendimento socioeducativo, respeitadas as diretrizes gerais fixadas pela União e pelo respectivo Estado;

c) elaborar o Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo;

d) editar normas complementares para a organização e funcionamento dos programas de seu sistema;

e) fornecer os meios e os instrumentos necessários ao pleno exercício da função fiscalizadora do Conselho Tutelar;

f) criar e manter os programas de atendimento para a execução das medidas de meio aberto;

g) Estabelecer consórcios intermunicipais e, subsidiariamente, em cooperação com o Estado, para o desenvolvimento das medidas socieducativas de sua competência.

As competências, atribuições e recomendações dos órgãos do SINASE são apresentadas em forma organogrâmica, dividindo-se em *órgãos de deliberação, órgãos de gestão e execução da política, entidades de atendimento e órgãos de controle.* Tais órgãos, em razão da própria natureza da política de atendimento que tem por diretriz fundamental a descentralização político-administrativa e em razão da autonomia de cada um dos entes federativos, verificam-se presentes em cada um desses entes, com características próprias ao seu *status* na federação.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente exercem a função deliberativa sobre a formulação da política, nos quais o Poder Executivo partilha com a sociedade civil o poder que, antes do advento dos novos instrumentos de democracia participativa, dentre eles os conselhos, conforme já discorrido, exercia exclusivamente. Dentre as competências dos Conselhos mais relevantes ao presente trabalho estão o deliberar pela utilização dos recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente e a *participação* no processo de elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

Referindo-se aos Conselhos Municipais (CMDCA), o documento afirma ser sua competência deliberar sobre a concessão ou negação do registro a entidades de atendimento não-governamentais operantes nos limites do seu território e sobre a concessão ou negação da inscrição dos programas socieducativos em desenvolvimento ou

a serem desenvolvidos no município, tudo nos termos do artigos 90 e 91 do Estatuto.

Abaixo dos órgãos deliberativos, encontram-se os *órgãos gestores e de execução da política socieducativa*. Como a própria denominação denota, não têm caráter deliberativo, mas meramente executivo com atribuições gestoras, vale dizer de coordenação e, estando ligados diretamente à Administração Pública, têm natureza pública-estatal.

Suas atribuições englobam a coordenação, monitoramento, supervisão, avaliação, implantação e desenvolvimento do Sistema Socioeducativo, em cada nível federativo, supervisão técnica das entidades de atendimento parceiras, de articulação da intersetorialidade no governo que integra e entre os demais poderes republicanos, formalização de convênios, termos de parceria, contratos de gestão e outras formas de parcerias com órgãos públicos e privados, efetivação ao princípio da publicidade das ações e dos programas do Sistema por meios eletrônicos e impressos, inclusive prestando relatórios, estes anuais e aqueles mensais, implantação e manutenção do SIPIA/INFOINFRA e implementação de ações e campanhas dirigidas à sociedade em geral.

Qualquer aditamento ou adequação dos planos e políticas e na execução dos programas e ações previamente deliberados no foro dos Conselhos de Direitos e que represente mudança palpável no Sistema Socioeducativo devem ser submetidos a nova deliberação antes de sua implementação, em fase de planejamento.

As *entidades de atendimento*, situadas logo abaixo dos órgãos gestores, desempenham

função eminentemente pública **não obstante serem muitas delas pessoas jurídicas de direito privado. A elas cabe manter a Unidade providenciando os recursos humanos e materiais necessários para a prestação do serviço e do atendimento, devendo dispor de *Programas de organização, funcionamento e de atendimento*, devidamente inscritos nos Conselhos de Direitos de nível local, bem como prestar contas, técnica e financeira, ao órgão gestor ao qual está vinculado.**

O documento prevê diversos requisitos para inscrição dos programas de atendimento em geral de forma a certificar-se da viabilidade do desenvolvimento do programa pela entidade proposta dentro da filosofia socioeducativa estabelecida no Estatuto e outros requisitos específicos para o atendimento em regime de internação e semi-liberdade, de forma a assegurar a existência de instalações, gestão, estratégias e regime disciplinar adequados para o desenvolvimento do processo pedagógico-educacional e a contenção de conflitos.

Os *órgãos de controle* do Sistema Socieducativo, como na teoria geral no direito administrativo, dividem-se em órgãos de controle interno e órgãos de controle externo.

O primeiro refere-se aos mecanismos de controle interno existentes dentro da própria Administração Pública exercido sobre a legalidade, legitimidade e eficiência dos procedimentos executados e dos serviços por ela oferecidos à coletividade. O controle externo, por sua vez, é exercido nos exatos limites da lei por diversos órgãos e entidades de natureza pública jurisdicional, como o Poder Judiciário, ou de natureza não-jurisdicional, como os conselhos de direitos nas três esferas, os conselhos tutelares, o

Poder legislativo, (através das CPIs), os tribunais de contas (no âmbito de sua competência) e o Ministério Público, com competência para fiscalizar o Poder executor das ações de forma a garantir a prevalência do interesse público, a legalidade e a regularidade das ações e dos procedimentos.

O financiamento do SINASE atende o disposto no artigo 195 da Constituição Federal, que dispõe sobre o custeio do Sistema de Seguridade Social, o qual compreende os subsistemas da Saúde, da Previdência Social e da Assistência Social em "[...]um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas à assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência[...]" (op. cit.p.43), segundo os princípios que estão dispostos no seu parágrafo único.

Em razão da seguridade social dever ser financiada "[...] por toda a sociedade, de forma direta ou indireta[...]" os recursos destinados à suas ações – dentre elas ao SINASE - serão provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das demais contribuições sociais previstas na legislação.

O capítulo cinco dispõe acerca da " Gestão dos Programas" cujo modelo adotado é o de *gestão participativa* que, segundo o próprio documento "[...]demanda autonomia competente e participação consciente e implicada de todos os atores que integram a execução do atendimento socioeducativo[...]"(op. cit., p.44), com *compartilhamento de responsabilidades* e *compromisso coletivo com os resultados*.

Considera-se uma profunda correspondência entre a qualidade dos processos de gestão (participativa) e o impacto social dos serviços prestados ou atividades desenvolvidas, de

modo a melhor favorecer a eficiência, eficácia e efetividade das ações implementadas.

A *metodologia de Gestão* tem como figura central o Colegiado Gestor, Estadual, Distrital e Municipal, composto pelo *Dirigente do respectivo sistema sócio-educativo* que, no nível estadual, constitui-se como o principal articulador e gestor da execução das ações da Política Estadual; pela *Equipe Diretiva/Gerencial do Sistema Sócioeducativo*, constituída por equipe multiprofissional com a missão de assessorar o dirigente do sistema sob um olhar pedagógico; e pelos *Diretores de Unidades e/ou programas de atendimento socioeducativo*, os líderes das entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo.

A competência dos Colegiados Gestores comporta três facetas. Será *política* quando articula estrategicamente com os Conselhos de Direitos e garante a discussão coletiva dos problemas, a convivência com a pluralidade de idéias e experiências em busca de consensos gerais que preservem a qualidade dos serviços prestados e os valores democráticos e, ainda, quando assegura transparência à sociedade sobre o funcionamento e os resultados obtidos pelo atendimento socioeducativo; será *normativa* quando elabora e pactua o conjunto de normas e regras a serem instituídas, em correspondência com o SINASE; e *puramente administrativa* quando coordena, monitora e avalia os programas que compõe o Sistema e assegura e consolida a gestão democrática, participativa e compartilhada do Sistema Socioeducativo em todas as instâncias que o compõe.

Com a pretensão de articular as diversas instâncias – Estado e Municípios – de forma a constituir-se num mecanismo de integração dos colegiados gestores, de interlocução com

os atores que integram as comunidades educativas e compartilhar coletivamente o poder, o SINASE determina o funcionamento de um *Grupo Gestor.*

O modo de gestão participativa objetiva idealmente a vivência e prática de uma comunidade socieducativa, na qual adolescentes e profissionais agentes diretos da execução dos programas, técnicos e diretores das Unidades, desenvolvem as ações em caráter de compartilhamento e solidariedade, desde o planejamento até a avaliação e redirecionamento das ações.

Os instrumentos para concretizar tal comunidade são, além do modo de gestão participativa já ressaltado, o *diagnóstico situacional* dinâmico e permanente (qualitativo e quantitativo da situação do programa em desenvolvimento), as *Assembléias* (espaço de encontro coletivo periódico de caráter discussional da vida organizacional), *as Comissões Temáticas ou grupos de trabalho* (que objetivam solucionar questões levantadas nos diagnósticos situacionais), a *Avaliação participativa* (segundo critérios constituídos coletivamente), a *Rede interna institucional* (que diz respeito ao estabelecimento de canais de comunicação entre os funcionários com vistas à participação ativa no processo socieducativo e ao trabalho em rede crescentemente cooperativo), a *Rede externa* (que se refere à articulação com todos os parceiros envolvidos na promoção do adolescente), as *Equipes técnicas multidisciplinares* (por meio de encontros sistemáticos com vistas 'à reinvenção de suas interfaces'), o *Projeto pedagógico* (constituído pelo projeto educativo detalhado relativamente ao conteúdo, objetivos modelo organizacional e procedimentos) e a Rotina da Unidade e/ou programa de atendimento (horários, refeições, escola,

oficinas, etc.).

Os recursos humanos deverão ser selecionados e recrutados levando em consideração, prioritariamente, o perfil do profissional em termos de "[...]qualidade e habilidades pessoais na inter-relação com o adolescente pautados nos princípios dos direitos humanos definidos no SINASE[...]"(op. cit.,p.47), com vistas ao estabelecimento de vínculos entre este profissional e o adolescente. Observado o processo seletivo criterioso, dever-se-á implantar um plano de carreira com vistas à perspectiva de crescimento profissional do candidato no desempenho de suas funções.

A diretiva geral de que o profissional ou técnico deverá ter sob sua responsabilidade um grupo reduzido de adolescentes estabelece uma composição mínima do quadro de pessoal em cada modalidade de atendimento, consideradas as peculiaridades existentes.

A título de exemplificação: na modalidade de *Liberdade Assistida,* cuja intervenção e ação socioeducativa deve estar estruturada com *ênfase na vida social do adolescente,* a equipe mínima deverá ser composta por técnicos vinculados diretamente ao próprio programa ou à rede de serviços parceira.

Na *Liberdade Assistida Comunitária,* na qual há a participação de um orientador comunitário monitorado pelos técnicos do programa, aquele é que acompanhará até dois adolescentes simultaneamente. Na modalidade de *Liberdade Assistida Institucional,* presentes apenas os técnicos institucionais, estes acompanharão, diretamente, no máximo, vinte adolescentes.

No caso de entidades/programas que executam a medida socioeducativa de internação, o

atendimento de até quarenta adolescentes demandará a composição de uma equipe mínima muito mais encorpada, vinculada diretamente à instituição, formada, dentre outros, por dois assistentes sociais, dois psicólogos, um pedagogo e um advogado, podendo variar a relação numérica socioeducador/adolescentes dependendo do perfil e necessidades destes, considerando a situação concreta e atual.

O sexto capítulo define os parâmetros da gestão pedagógica no atendimento e afirmam que os programas de atendimento

> **[...] devem propiciar ao adolescente o acesso a direitos e às oportunidades de superação de sua situação de exclusão, de ressignificação de valores, bem como o acesso à formação de valores para a participação na vida social, em que as medidas socio-educativas possuem uma dimensão jurídico-sancionatória e uma dimensão substancial ético-pedagógica (op. cit.,p. 51).**

As diretrizes que deverão nortear a atuação das entidades de atendimento e/ou programas em termos de prática pedagógica são:

• ***Prevalência da ação socieducativa sobre os aspectos meramente sancionatórios.*** **Por essa diretriz, claramente, o SINASE se alinha com aqueles que vêem nas medidas sócio-educativas muito mais um aspecto de *responsabilização social* do que *de responsabilização penal* e retira completamente, ao nosso ver, qualquer concepção do sistema de responsabilização penal destinado ao adolescente em conflito com a lei como um *sistema penal juvenil;***

• ***Projeto pedagógico como ordenador de ação e gestão do atendimento socioeducativo*****. Refere-se ao aspecto formal do projeto, por escrito, que adquire relevância de diretriz em razão de que, assim, poderá ser objeto de investigação e avaliação mais eficaz no**

sentido de verificar-se em que medida os projeto está em consonância com os princípios do SINASE;

• ***Participação dos adolescentes na construção, no monitoramento e na avaliação das ações socieducativas*. Visa ao desenvolvimento da participação crítica dos principais interessados no funcionamento do sistema de atendimento, valorizando a sua condição de sujeitos de direitos e atores sociais ativos;**

• ***Respeito à singularidade do adolescente, presença educativa e exemplaridade como condições necessárias na ação educativa*. Nesse sentido adquire especial importância o Plano Individual de Atendimento (PIA), por meio do qual poder-se-á garantir o atendimento personalizado e a eqüidade no processo socieducativo;**

• ***Exigência e compreensão, enquanto elementos primordiais de reconhecimento e respeito ao adolescente durante o atendimento socioeducativo;***

• ***Diretividade no processo educativo*. A diretividade opõe-se ao autoritarismo na medida em que garante a participação dos adolescentes e favorece o diálogo permanente;**

• ***Disciplina como meio para a realização da ação socioeducativa*. Opõe-se à idéia da disciplina como instrumento de manutenção da ordem institucional;**

• ***Dinâmica institucional garantindo a horizontalidade na socialização das informações e dos saberes em equipe multiprofissional*. Valoriza o aspecto participativo e democrático da gestão, segundo uma idéia de democracia social;**

• ***Organização espacial e funcional das Unidades de atendimento socioeducativo que***

garantam possibilidades de desenvolvimento pessoal e social para o adolescente. **Tal diretriz parte do pressuposto de que toda a organização logística e arquitetônica deve estar a serviço do processo pedagógico, sob pena de inviabilizá-lo;**

• ***Diversidade étnico-racial, de gênero e de orientação sexual norteadora da prática pedagógica*;**

• ***Família e comunidade participando ativamente da experiência socioeducativa.*** **Para o que devem ser oferecidas condições efetivas de participação de modo a fortalecer os vínculos e a inclusão dos adolescentes na família e na comunidade. Nesse sentido, os autores do documento são peremptórios quanto à relevância familiar no processo pedagógico:**

> **Tudo que é objetivo na formação do adolescente é extensivo à sua família. Portanto, o protagonismo do adolescente não se dá fora das relações íntimas. Sua cidadania não acontece plenamente se ele não estiver integrado à comunidade e compartilhando suas conquistas com a sua família(op. cit., p. 55,56);**

• ***Formação continuada dos atores sociais*. Nesse sentido, o documento apresenta essa diretriz como fundamental para reverter a marca de práticas sociais assistencialistas e repressoras. Ressalta a importância da capacitação e atualização continuada sobre a temática criança e adolescente que deverá ser fomentada**

> **[...] em todas as esferas de governo e pelos três Poderes, em especial, às equipes dos programas de atendimento socioeducativo, de órgãos responsáveis pela políticas públicas e sociais que tenham interface com o SINASE, especialmente a política de saúde, de educação, esporte, cultura e lazer, e de segurança pública (op. cit., p. 56).**

O documento denomina de *Dimensões básicas do atendimento socioeducativo* seis cuidados que as entidades que desenvolverão os programas de atendimento socioeducativo devem tomar e referem-se ao:

a) espaço físico, infra-estrutura e capacidade, ao qual o documento dedica especial atenção em razão das condições de funcionamento e instalação das unidades de internação das FEBEMs a que têm sido submetidos os adolescentes submetidos a regime de internação;

b) desenvolvimento pessoal e social do adolescente, que trata do oferecimento de oportunidades reais para que se viabilize a "construção da identidade" do adolescente em conflito com a lei " [...] de modo a favorecer a elaboração de um projeto de vida, o seu pertencimento social e o respeito às diversidades[...], possibilitando que assuma um papel inclusivo na dinâmica social e comunitária"(p.60);

c) direitos humanos, que se refere ao dever de as entidades e/ou programas de atendimento assegurarem efetivamente a disponibilização do acesso aos programas públicos e comunitários, ou seja, à rede de atendimento social básica e especial;

d) acompanhamento técnico que se refere à obrigatoriedade e imprescindibilidade da existência de um corpo técnico especializado no tipo de atendimento, o que requer a presença de equipe multiprofissional;

e) recursos humanos que deverão ser selecionados segundo critérios estritamente técnicos como a análise de currículo, prova escrita de conhecimentos e entrevista;

f) alianças estratégicas que apontam para a articulação com as ONGs e as organizações públicas em geral, inclusive o sistema de justiça, universidades, conselhos de direitos, conselhos tutelares, mídia, etc., visando ao desenvolvimento de suas ações.

Os *parâmetros socioeducativos*, por sua vez, estão organizados segundo oito eixos estratégicos. São eles:

- ***suporte institucional e pedagógico* organizado em termos de características peculiares**

dos diferentes programas que executam as medidas socioeducativas conforme suas naturezas (em meio aberto, em meio fechado ou internação provisória);

- ***Diversidade ético-racial, gênero e orientação sexual;***

- ***Educação*****, na qual se diferencia a especificidade da medida de internação provisória das medidas socioeducativas;**

- ***Esporte, Cultura e Lazer;***

- ***Saúde*****, reconhecendo as peculiaridades em relação aos programas que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas em meio fechado;**

- ***Abordagem familiar e comunitária*****, reconhecendo a especificidade na abordagem do tema no âmbito da medida de liberdade assistida, bem como da internação provisória e das medidas socioeducativas de semiliberdade e de internação;**

- ***Profissionalização/Trabalho/Previdência;***

- ***Segurança,*** **a qual adquire especial importância em relação ao atendimento que envolve mecanismos de contenção e restrição da liberdade individual, ou seja, os programas ou entidades que executam a internação provisória e as medidas socioeducativas de semiliberdade e de internação.**

O capítulo sete trata dos *parâmetros arquitetônicos para unidades de atendimento socioeducativo* bem como do

> **[...] detalhamento das normas e definições técnicas[...] a serem adotadas na elaboração e execução de projetos de construção, reforma ou de ampliação de Unidades de atendimento de internação provisória, de semiliberdade e de internação.**

O documento estabelece critérios bastante detalhados das instalações das unidades segundo os padrões de habitabilidade e segurança, critérios de facilitação do exercício da administração local, capacidade e área total da unidade e dos quartos, separação por sexo, participação comunitária na execução do projeto, critérios econômico-financeiros de escolha dos materiais, etc., sempre com vistas ao desenvolvimento ideal do processo pedagógico.

O capítulo oito trata da gestão e financiamento do SINASE. Partindo do pressuposto da responsabilidade solidária das três esferas de governo, visa garantir recursos regulares para o financiamento do Sistema.

Nesse sentido, *espera* o comprometimento dos entes federativos para o financiamento das ações levando-se em conta a autonomia de cada uma das esferas governamentais. Em razão da inexistência de parâmetros legais em termos de previsão e destinação de recursos provenientes do orçamento da seguridade social (que o documento elege como a fonte principal dos recursos ao lado dos Fundos específicos da criança e do adolescente), afirma o documento que

> **[...]os três entes federativos deverão buscar, conjuntamente, aperfeiçoar, a curto prazo, os seus mecanismos de financiamento do Sistema, tendo o processo orçamentário comum e as demais fontes de receita como base.(op. cit., p. 84)**

As estratégias para esse financiamento que deverá ocorrer em 'curto prazo' e que, repita-se, possuem um caráter substitutivo ao plano principal de levantamento de

recursos, referem-se:

a) **ao *processo orçamentário brasileiro* (acompanhamento da discussão orçamentária anual no plano normativo dos Poderes executivo e legislativo de forma a assegurar a manutenção dos recursos destinados no ano anterior e promoção de visibilidade do SINASE no sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA);**
b) **às *demais fontes de receita*, as quais se referem aos mecanismos de captação de recursos para os Fundos da criança e do adolescente, tais como as transferências dos governos federal e estadual para os fundos municipais e os mecanismos de renúncia fiscal da Receita Federal em favor dos mesmos fundos, nos termos do artigo 260 do ECA.**

De modo a consolidar a *cooperação financeira* entre as esferas de governo e com as entidades públicas o documento identifica três formas:

- **Transferência de fundo a fundo que, dado o seu caráter 'regular e automático' é apresentada como**

> **[...]a melhor opção para atribuir transparência à gestão política, além de fortalecer a capacidade de se avaliar e monitorar os resultados das ações empreendidas. E sobretudo, assegurar que o Conselho dos Direitos da respectiva esfera (municipal, estadual e distrital) possa monitorar as ações desenvolvidas assegurando correspondência e coerência com a Política e Plano local (op. cit., p. 86) ;**

- **Remuneração por serviços prestados;**

- **Celebração de convênios.**

Considerando o "repasse" de recursos pelos serviços prestados, o documento condena a prática de *remuneração por usuário* sob a alegação de que a mesma constitui-se em um "[...] incentivo perverso à perpetuação das medidas como fonte de manutenção do histórico fluxo de recursos em detrimento de premiação da eficiência das medidas[...]"

(op. cit., p.87), e pugna por uma política eqüitativa que leve em consideração critérios peculiares dos entes federativos de hierarquia inferior tais como população e indicadores socioeconômicos, de modo a permitir a *alocação mais justa* dos recursos.

Como forma de induzir os municípios e estados a estruturar o SINASE em suas esferas de forma articulada entre si, a criarem e manterem em funcionamento os conselhos de direitos e tutelares e a pactuarem com SINASE, é proposta a destinação de incentivos adicionais aos municípios, e também aos estados, no último caso, que empreenderem essas ações.

E, ainda, condiciona o repasse de recursos do nível federal aos demais níveis federados ao planejamento articulado do Sistema entre os Conselhos de Direitos respectivos, vinculando de forma bastante restritiva as ações 'isoladas' dos demais conselhos em relação ao CONANDA.

Em busca de um *reordenamento institucional* visto em uma *rede de gestão* consistente em "[...] novas formas e mecanismos de organização e representação de interesses[...]" (op. cit., p. 88), o documento reconhece nos conselhos de direitos a possibilidade real de materialização deste objetivo.

Nesse sentido, estes reúnem a competência comum não só de deliberar sobre a política mas também de realizar a "[...]proposição, negociação e aprovação dos critérios de transferência de recursos para Estados, Distrito Federal e Municípios [...]"(op. cit., p. 89). Nesta configuração, os Conselhos Estaduais e do Distrito Federal "[...] em sua atribuição de articulação do planejamento da atenção promovida pelos Municípios [...]"

(op. cit.), deverão racionalizar e organizar a utilização dos recursos diversos, o que se dará por meio da capacidade destes órgãos para gerar informações úteis para a utilização de recursos provenientes de emendas parlamentares aos orçamentos.

A boa e correta atuação dos conselhos de direitos em geral é vista como resultado de diversas habilidades e atividades. São elas:

a) a disponibilização de informações em relação à política de atendimento socioeducativo;
b) a articulação com a mídia;
c) a capacitação dos seus integrantes;
d) a articulação de uma política descentralizada, ágil e integradora;
e) a criação de uma política de incentivo de repasse financeiro mediante criação e ativação dos conselhos de direitos;
f) o desenvolvimento de uma política articulada entre os conselhos de direitos em todo o território nacional com a definição de critérios prioritários para atuação dos mesmos;
g) a criação de *Comissões Assessoras Intersetoriais*, concebidas com a dupla função de promover a articulação das diversas políticas setoriais e a difusão da política de atendimento aos adolescentes nos diversos setores do governo;
h) a instituição de *Foruns Intergestores Bipartites* (conselhos municipais e estaduais) e *Tripartites* (também o CONANDA) e a interlocução com os Conselhos Tutelares.

O último capítulo do documento intitula-se *monitoramento e avaliação* do SINASE e refere-se ao

> **[...] conjunto de ações de caráter político-estratégico que visa introduzir parâmetros para as entidades e/ou programas de atendimento socioeducativo que executam o atendimento inicial, a internação provisória e as medidas socioeducativas, bem como produzir informações para sua melhoria e a publicização dos dados em âmbito nacional (op.cit.,p. 91).**

Tem como objetivo geral "[...]a implementação do monitoramento e avaliação de

qualidade do SINASE[...]"(op. cit., p. 92) que permitirá, *p.ex.,* o alcance de objetivos específicos como a avaliação contínua visando à correção da rota dos executores do atendimento e o favorecimento da transparência da gestão e do controle.

Como instrumentos da ação, o CONANDA identifica diferentes indicadores que contemplam aspectos qualitativos e quantitativos, tais como indicadores sociodemográficos, indicadores de tipo de ato infracional e de reincidência, indicadores das condições sociodemográficas do adolescente e da família e indicadores de financiamento e custos.

O controle Informacional de Adolescentes em Conflito com a Lei (INFOINFRA) é o ponto de partida para a estruturação do sistema de monitoramento e avaliação e a inspiração de novas formas para a realização do fim pretendido. A monitoração do fluxo de atendimento socioeducativo dar-se-á com o SIPIA II/INFOINFRA, programa de informática que permite o registro de diversas informações referentes ao atendimento realizado não apenas no âmbito dos órgãos governamentais e não governamentais, como também no âmbito do Poder Judiciário em termos de aplicação e execução de medidas socioeducativas, apuração de ato infracional, avaliação das entidades de atendimento e outras.

A implementação do INFOINFRA visa, segundo o documento, não apenas subsidiar a formulação das políticas públicas, mas também viabilizar a realização de um diagnóstico nacional sobre a situação geral do atendimento ao adolescente em conflito com a lei, acompanhar a qualidade do atendimento prestado pelos Estados, coletar informações

sobre o adolescente em conflito com a lei e as medidas a ele aplicadas bem como sobre a rede de entidades e/ou programas de atendimento e identificar as questões sobre o perfil do adolescente autor de ato infracional e das infrações praticadas, as condições da aplicação, a proporção de arquivamentos e remissões e a comparação com crimes e contravenções de adultos.

O monitoramento e a avaliação do SINASE comporta ainda o campo da *qualidade,* segundo indicadores específicos, *estudos de casos* e a *avaliação de custos* dos programas de atendimento socioeducativos.

O estabelecimento do SINASE representa um significativo e importante avanço em termos de planejamento das ações necessárias para modificar o quadro desolador de desrespeito aos direitos humanos dos adolescentes em conflito com a lei, mas pequeno avanço no sentido de viabilizar efetivamente a modificação das condições reais.

Seu principal mérito consiste em delimitar os aspectos pedagógicos e físicos do atendimento e propugnar pela articulação entre os atores envolvidos no atendimento segundo a centralidade dos conselhos de direitos e em reconhecer e tentar delimitar o sentido de *rede* de atendimento e de proteção social do adolescente em conflito com a lei.

Seu 'calcanhar de Aquiles' está na realização de uma inversão de valores em termos da descentralização pensada e desejada pelo ECA, ao vincular de forma bastante dependente as instâncias municipais decisórias às instâncias estaduais e federal chegando, até mesmo, a reduzir dramaticamente o escopo da municipalização ao aspecto meramente territorial do atendimento.

E, ainda, como corolário disso, a incapacidade de atribuir, de forma concreta, obrigações claras de financiamento do Sistema de atendimento socioeducativo dos diversos entes federados, limitando-se a afirmar o aspecto solidário dos mesmos, como também afirma a solidariedade do Estado, da sociedade e da família para a consecução dos objetivos propostos.

Com essa Resolução editada pelo CONANDA, repete-se o padrão histórico no campo do atendimento dos direitos sociais, qual seja, a predominância das fórmulas jurídicas programáticas em detrimento de instrumentos jurídicos concretos capazes de efetivar a realização de direitos. E favorece a manutenção das condições iníquas de negociação entre a União e os entes federados de outro nível, mesmo que deslocado, em parte, *o forum* de negociação dos gabinetes dos governos para os conselhos de direitos, prestando-se um desserviço ao desenvolvimento salutar dos indigitados conselhos de participação popular ao contaminá-lo com a cultura política prevalente.

Finalmente, introduz, perigosa e cristalinamente, por meio da ampla importância que atribui aos sistemas informatizados de monitoramento e avaliação, o *poder onividente* do qual falou Norberto Bobbio (controle do governo sobre o povo), como uma inversão do ideal de controle democrático (o povo sobre o governante), o que nada mais é do que uma expressão concreta da pouca importância que atribui ao município no aspecto político e administrativo. Como vimos, segundo o consenso das opiniões mais abalizadas, é o controle popular que se pode operar no âmbito municipal que reúne as melhores condições para o alcance da eficiência e visibilidade das ações empreendidas com vistas ao melhor funcionamento possível do sistema e a inibição da prevalência dos interesses

privados sobre o interesse público.

2.4 - UMA PROPOSTA DE AUTONOMIA MUNICIPAL

Neste ponto, passamos a estudar Andreas Joachin Krell que, em sua obra, *O Município no Brasil e na Alemanha,* dedica-se a fazer um estudo comparativo do tema nos dois países e a propor algumas mudanças no arranjo federativo brasileiro.

Diferentemente do que ocorre em seu país de origem, o autor identifica que, no Brasil,

> [...] uma distribuição nítida dos deveres concretos de prestação dos serviços públicos básicos [...] ainda não foi realizada e podemos afirmar que uma das razões pela falta de efetividade social das políticas públicas sempre residiu na falta de clareza no que diz respeito às competências e responsabilidades de cada nível de governo (2003, p.124).

Afirma ainda que

> [...] o sistema jurídico-brasileiro já sofreu bastante com a tradicional prática dessas competências concorrentes, em que as três esferas se atrapalham, se atropelam ou se omitem na prestação de serviços. Um dos efeitos mais danosos dessa concorrência de atribuições é o impedimento da cobrança de prestação efetiva dos serviços pela sociedade (Idem,p.154).

A solução do problema passa por uma discussão mais aprofundada sobre a natureza e a abrangência da autonomia municipal e sua relação com os demais entes federativos em termos de funções e responsabilidades.

A autonomia dos municípios no sistema federativo brasileiro é inusitada e única se analisarmos outros sistemas federativos democráticos no mundo. Em termos de distribuição de competências legislativas e administrativas, a Constituição de 1988 estabelece uma espécie de "trilogia federativa", ou seja, três entes autônomos. Segundo Krell, o modelo constitui uma peculiaridade brasileira em comparação com os demais países de organização federativa. Chega a afirmar que "[...] Sob o aspecto formal, o município brasileiro certamente é a entidade territorial local investida da autonomia mais abrangente no mundo inteiro"(Ibidem, p. 46) .

Em razão dessa autonomia, a norma municipal (seja ela a sua 'lei orgânica', de natureza de 'constituição municipal', seja a legislação inferior) possui um *status* de inviolabilidade capaz

de derrogar inclusive normas superiores que a contrariem, podendo ser declarada a inconstitucionalidade de tais normas que *teimem* em legislar acerca de assuntos que representem extrapolamento de suas competências específicas e invadam o campo das competências municipais.

Não obstante, o autor nota que, no Brasil, vige um fenômeno de *simetria legal*, que tem produzido uma uniformidade das instituições de governo local. Os municípios costumam imitar voluntariamente as normas legais e modelos de organização administrativa do Estado ou da União e transferi-los, sem maiores adaptações às peculiaridades municipais, para seu âmbito próprio de atuação, o que pode ser explicado tanto pela "[...]insegurança de muitos vereadores e funcionários quanto por simples comodismo[...]" e pugna pelo rompimento "[...]com a ditaduras da simetria e dos modelos de gestão[...]" de modo a respeitarem-se, verdadeiramente, as peculiaridades que se verificam em cada localidade(op. cit.,p.59).

Uma vez que as competências dos entes federativos são fixadas exclusivamente na Constituição Federal, somente esta pode estabelecer obrigações para os entes federados, inclusive os entes locais. Entretanto, a Carta maior não estabeleceu obrigações aos municípios de investirem recursos próprios, senão em duas exceções:

> [...] as únicas verdadeiras obrigações dos municípios brasileiros para investir recursos próprios em determinados serviços existem nas áreas da educação – eles devem aplicar anualmente 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino(artigo 212, CF) – e da saúde (op. cit., p.67).

O ponto central da discussão do autor é que o conceito de autonomia municipal no Brasil, (que se distancia do conceito alemão na medida em que lá os municípios são considerados subdivisões administrativas dos Estados dotados de uma espécie de autonomia pela Constituição Federal que difere da dos municípios brasileiros),

> [...] tende a restringir a um mínimo as possibilidades de controle e de orientação dos governos locais e, dessa maneira, vem contrariando a verdadeira integração dos diferentes níveis de Estado para uma melhor prestação dos variados serviços públicos de uma sociedade moderna. Esse preceito arcaico de autonomia opõe-se a um federalismo cooperativo que tem por objetivo a atuação coordenada dos entes federados e visa à diminuição e à compensação das dificuldades alcançadas pela distribuição vertical das competências entre os diferentes níveis governamentais (op. cit., p. 83) .

A idéia de autonomia municipal tornar-se-ia, portanto, um *entrave* a um sistema federativo efetivamente cooperativo. Ao mesmo tempo, poderíamos dizer que representa um *engodo*, uma vez que confere um ampla autonomia formal aos municípios, mas uma mínima autonomia substancial ou real. Como entendem José Afonso da Silva e Ives Gandra Martins, a elevação do município ao *status* constitucional que lhe foi dado, em nada mudou a federação brasileira. (op.cit., p. 46).

Um sistema de cooperação recíproca entre os Estados federados eliminaria um efeito central negativo verificado pelo autor na espécie de 'municipalização' que tem se operado no caso brasileiro, qual seja, o repasse de funções da União e dos Estados aos municípios "[...] sem a correspondente transferência de recursos e condições para que se exerçam tais controles, o que resulta numa sobrecarga de responsabilidades locais e em encargos adicionais para a gestão do serviços públicos"(op. cit.,p.88).

Por outro lado, eliminaria o problema crônico de superposição e paralelismo de ações, com prejuízos para a eficiência e execução dos serviços públicos, a implementação das políticas públicas e a definição de responsabilidades. Para o autor, as condições jurídicas atuais dificultam o acesso a informações sobre o andamento da administração

> [...] inviabilizando a fiscalização por parte da sociedade civil e terminando por tornar ineficazes os dispositivos legais existentes. Esses fatos acarretam a desmobilização e o desestímulo das práticas de cidadania, oferecendo a justificativa para a omissão e o comodismo (op. cit., p. 90,91).

Não obstante o autor não teça nenhum comentário mais crítico ao problema do baixo volume arrecadatório tributário próprio de muitos municípios brasileiros, é evidente que a dependência econômica desses municípios em relação à União os aos Estados - que se verifica na dependência do repasse de recursos do governo federal e estadual - produz algum grau de subserviência política daqueles em relação a estes e, também, de subserviência econômica em relação à iniciativa privada.

Uma forma largamente utilizada no Brasil para estimular uma suposta cooperação entre os entes federados autônomos são os convênios e outros acordos celebrados entre eles que, na verdade, ao contrário do que possam parecer, é evidência da ausência de um verdadeiro federalismo cooperativo no Brasil.

Por meio desses instrumentos jurídicos de cooperação, a *pactuação espontânea* "[...]não tem seu fundamento numa parceria equilibrada, mas num relacionamento de verdadeira subordinação, sujeita à instabilidade e a ' jogos políticos' "(op. cit., p.114) E chega a afirmar, referindo-se aos *Sistemas Nacionais* que acabam formatando-se sobre a rubrica de convênios administrativos que, em muitos casos, esses sistemas "[...] nada mais são do que um esboço, ou 'esqueleto', que precisa ser preenchido através de convênios livremente celebrados entre a União, os Estados e os municípios" (op. cit., p.114).

Ainda sobre tais sistemas administrativos, chega a afirmar que eles

> [...]apresentam estruturas claramente tecnocráticas e não levam em conta as dificuldades práticas na execução das normas *in loco* por parte das prefeituras. Ao mesmo tempo possuem caráter centralizador por não respeitar suficientemente as competências legislativas e administrativas dos municípios, oriundas de sua autonomia consagrada no próprio texto constitucional, que não pode ser reduzida por parte do legislador ordinário(op. cit., p.115).

Ao tratar do tema da atribuição de competências administrativas materiais na Constituição Federal de 1988, Krell comenta o quadro constante do artigo 23 (que se refere à competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), contrapondo-o a outros artigos definidores de competências, e entende que

> [...] a Constituição de 1988 teve a intenção de abandonar – pelo menos parcialmente – a estrita separação administrativa entre os diferentes entes federativos quando passou a discriminar, separadamente, as competências das três esferas estatais, que não são mais coincidentes (congruentes) com as competências legislativas, o que acontecia antes de 1988 (op. cit.,p.120).

Observa, também, que, na prática,

> [...] nunca se obedeceu rigorosamente ao princípio de que cada esfera administrativa somente poderia aplicar suas próprias normas[...] e, ainda, [...] que no Brasil sempre 'se confundiu competência para legislar com autoridade exclusiva para executar' "(op. cit., p.121).

O corolário das considerações do autor é que a competência material prevista no artigo 23 da CF em nada obriga os municípios a implementar as ações ali previstas e que o fato de o município estar vinculado a uma lei superior no sentido de dever-lhe obediência (CF/88), não significa que está obrigado a executá-la e implementá-la.

Considerando-se que os convênios administrativos também possuem um caráter

voluntário e podem ser denunciados (desfeitos) por ambas as partes a qualquer momento, não há como compungir, senão por meio de uma interpretação sistemática da Constituição Federal, os entes federados e os municípios a implementar as ações de sua competência formal definidas na Constituição Federal:

> Esse dever somente é capaz de surgir a partir de uma interpretação sistemática da Constituição, que leva em consideração os direitos fundamentais sociais do artigo 6.º e o princípio da dignidade humana (artigo 1.º,III), que cria a obrigação do poder público de manter um "padrão mínimo" social que garanta uma vida digna à população. Algumas tarefas do artigo 23, portanto, em razão desta interpretação sistemática da Constituição Federal, se tornariam obrigatórias e vinculariam os municípios como entes estatais em seu cumprimento. (op. cit., p.123).[29]

O parágrafo único do artigo 23 da CF/88 transfere o detalhamento (ou exatidão) das normas para a cooperação entre os entes federados para uma lei complementar com vistas ao "[...] equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional".

Como nota Krell os projetos de lei nesse sentido, que tratavam apenas de algumas poucas matérias específicas, foram todos arquivados.[30] Evidentemente, não obstante os inumeráveis entraves e argumentos políticos e jurídicos a que se promova tal partilhamento de competências de forma objetiva, estes se fazem absolutamente necessários para superar a já citada *superposição* de competências (quando dois ou mais entes pretendem desenvolver a mesma ação) ou a *omissão* de competências (quando nenhum deles empreende qualquer ação).

De qualquer forma, o autor entende que para a solução deste "antigo problema"

> [...] contribui muito pouco a interpretação do artigo 23, sugerida por alguns, no sentido de que as arroladas tarefas materiais deveriam ser 'cumpridas harmonicamente' pelos três níveis estatais ' em conjunto' " (op. cit., p.127).

Krell lembra que o leque de encargos e tarefas a ser racionalmente distribuído entre os níveis federativos não se limita aos expressamente referidos no texto do artigo 23 da CF, devendo o texto de lei abranger uma enorme gama de serviços, dentre eles, diríamos, o atendimento dos direitos da criança e do adolescente. Além disso, deve abranger as competências constantes do artigo 30 da CF/88, as chamadas *competências locais,* visto que uma parte das competências administrativas arroladas nos artigos 23 e 30 se sobrepõem.

---

[29] Vale lembrar que o Poder Judiciário tem decidido com base nessa espécie de interpretação constitucional com crescente freqüência (BONTEMPO, 2005).

[30] krell lembra de Projeto de Lei complementar de autoria do deputado Ronaldo Vasconcellos, (www.camara.gov.br/Internet/sileg/prop_pesquisa.asp) que, à época, estabelecia normas para cooperação entre a União,

Nesse sentido, torna-se absolutamente imperioso que o sistema administrativo brasileiro defina com mais clareza o significado do tema *interesse local* que, segundo o autor,

> [...]nunca foi definido de maneira satisfatória pela doutrina e jurisprudência brasileira, continuando pouco esclarecido dentro do sistema complexo de competências privativas e concorrentes da União e do Estado erguido pela nova Carta Magna[...] o que, ainda segundo o autor, dá asas a dúvidas atrozes (op. cit., p.130).

Compara com a situação alemã que atribui uma competência global aos municípios segundo a qual está garantido o direito de "[...]regular – na moldura das leis e com responsabilidade própria – todos os assuntos da comunidade local" (op. cit., p. 148).

Segundo o autor, a ausência de uma definição clara do tema tem ocasionado, no Brasil, uma intromissão das Administrações dos Estados e da União em assuntos de competência local. Apesar disso, em razão das precárias condições econômicas da maioria dos municípios brasileiros estes resolvem não propor qualquer demanda nos tribunais, caso a intromissão seja acompanhada de ajuda técnica e financeira. Além do mais, essa situação, apesar de reconhecidamente inconstitucional, é preferencial para muitos governos municipais, pois acabam se beneficiando dos dividendos políticos da ação sem que precisem arcar com o seu ônus.

Na Alemanha, foi o Tribunal Constitucional Federal quem acabou por definir os limites do tema 'assuntos da comunidade local':

> [...]aquelas necessidades e aqueles interesses que se originam na comunidade local ou guardam uma relação específica com ela e portanto, justamente como tais, são comuns aos habitantes do município ao afetarem a vivência comum dos habitantes do município (político) (op. cit., p.150).

Mas ressalta o autor que se reconhece a existência dos 'processos migratórios', nos quais encargos que eram considerados locais acabam se tornando supralocais e passam para a esfera dos Estados federados. É o caso das tarefas ligadas ao planejamento espacial e setorial (op. cit., p.151).

No Brasil, o entendimento dominante é que cabe aos próprios municípios, com base nos dispositivos constitucionais e por meio das leis orgânicas municipais, definir a abrangência e o conteúdo do seu específico 'interesse local'. Para o autor, trata-se de um grave equívoco.

Segundo ele, uma participação verdadeiramente integrada das diferentes esferas estatais

Estados, DF e municípios, o qual reservava aos estados e municípios as atividades de execução e à União a obrigação de estabelecer políticas e diretrizes nacionais.

"[...] exige a participação do Estado e do município, ao mesmo tempo" (op. cit., p. 155). Nesse sentido, sugere que das Constituições estaduais que tratam das competências municipais, conste expressamente no capítulo que elas declaram os municípios competentes para determinadas tarefas, que

> [...] o próprio Estado reconhece, de maneira indireta, que tais funções – salvo raras exceções – não são de interesse predominantemente regional (estadual) e que, portanto, estão os municípios facultados e 'exortados' a editar suas próprias legislações nessas áreas, podendo incluí-las, desde o início, em suas Leis Orgânicas municipais (op. cit., p. 156).

É de especial interesse a discussão que promove o autor sobre os critérios para uma *definição realística da autonomia municipal*. Sua conclusão é que

> [...] qualquer definição de interesse local deve, portanto, partir do município concreto e sua realidade, confirmando-se a afirmação de Teixeira de que a classificação dos interesses em gerais ou locais não é uma questão jurídica, mas 'principalmente sociológica e política' (op. cit., p. 157).

De qualquer forma, lembra que a maioria dos doutrinadores e juizes não discute o conteúdo do tema, apenas se limitando a afirmar se determinado assunto está ou não no âmbito do interesse local, como nas decisões sobre as leis municipais que dispõe sobre o horário comercial geral, o horário bancário, e outras (op. cit., p.158).

Para conciliar a importância da idéia da autonomia municipal – fator importantíssimo para uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos e para a democratização das estruturas políticas da sociedade – o autor propõe um modelo que mais se aproximaria do modelo alemão:

> [...] Em vez de seguir no caminho de um 'municipalismo autárquico, ancorado na crença segundo a qual os governos municipais podem e devem resolver sozinhos todos os seus problemas', os Estados membros deveriam ter o poder de estabelecer certas 'tarefas obrigatórias'(*Pflichtaufgaben)* para seus municípios e garantir o cumprimento das mesmas mediante um sistema de financiamento e fiscalização (op. cit., p. 84).

Ao lado da promulgação da indigitada lei complementar prevista no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal e da elaboração de leis correspondentes em cada Estado federado para instituir as formas concretas de prestação dos respectivos serviços – de modo a respeitar as peculiaridades encontradas em cada Estado em termos de condições de vida e desenvolvimento tecnológico – propõe ainda que se reconheça a imperiosidade de dar-se aos

centros urbanos de grandes cidades e aos municípios integrantes de regiões metropolitanas um tratamento diferenciado que aproveite as estruturas institucionais já existentes.

Finalmente, recomenda que, inspirado no modelo alemão, sejam implementadas as seguintes ações para execução das competências comuns dos entes federados:

- instituição de *tarefas obrigatórias*, a serem cumpridas pelos municípios mediante instalação e manutenção de serviços públicos de qualidade, tais como educação, habitação, saúde curativa, saneamento básico, considerando-se o tamanho e a força administrativa (escalonamento) dos municípios para fixar esses serviços obrigatórios;

- fixação de cooperação intergovernamental (vertical) para o exercício das diferentes funções nas estruturas existentes das microregiões estaduais; exercício preferencial da cooperação entre diferentes níveis governamentais através da instituição de consórcios;

- uso obrigatório da colaboração intermunicipal (horizontal) com prestação compartilhada do respectivo serviço por municípios da mesma região; obrigatoriedade de unificação da entidades intermunicipais existentes com as regiões administrativas estaduais para fins de prestação de serviços em comum; atendimento preferencial de municípios que participam das instâncias federais e estaduais de articulação e compatibilização dos planos, programas e políticas;

- controle da prestação efetiva do serviço e utilização dos recursos transferidos através de conselhos setoriais, paritariamente compostos de representantes dos entes federativos envolvidos da sociedade civil;

- descrição nítida das condições sob as quais a responsabilidade da execução e do controle do respectivo serviço passa a ser do município, da microregião, de um consórcio ou da administração estadual;

- efetivação do *princípio da subsidiariedade* segundo o qual uma tarefa deve ser retirada da seara municipal apenas quando se presume que a prefeitura [diríamos o município] não possui condições adequadas para seu cumprimento ou se sua natureza exige uma atuação supralocal: previsão clara das formas de participação dos entes estatais superiores no cumprimento da respectiva tarefa, sendo a regra o repasse de recursos e a exceção a execução com órgãos próprios;

- obrigatoriedade da previsão dos respectivos recursos para a delegação de tarefas da

União para os Estados e municípios; estabelecimento de critérios objetivos para concessão de transferências financeiras (indicadores sociais do município ou Estado receptor) para diminuir a influência político-partidário na distribuição de verbas;

- exigência e controle de um planejamento físico-territorial, técnico-operacional e econômico-financeiro eficaz, com metas claras de expansão e qualidade e um sistema tarifário que beneficie a população de baixa renda;

- criação de instâncias extrajudiciais para a solução dos conflitos (arbitragem, grêmios) que surgem entre os diferentes entes federativos na *gestão associada* das tarefas.

As medidas legislativas e materiais que propõe Krell têm como princípio geral informador o que poderíamos chamar de *princípio da obrigatoriedade,* que, por sua vez, fundamenta-se no princípio da legalidade. Se adotado, substituiria a prática geral e abrangente de *negociação* entre os agentes políticos que representam cada um dos entes federativos.

> Em atenção aos princípios mais basilares do Estado democrático de direito brasileiro, tais como da dignidade da pessoa humana, da igualdade, os direitos fundamentais do cidadão e os "[...]respectivos deveres setoriais do poder público como um todo[...]" (op. cit., p.175), a instituição das tarefas obrigatórias aos municípios brasileiros não feriria a sua autonomia que lhe foi conferida constitucionalmente.

Ao mesmo tempo, impediria que as disposições normativas de hierarquia inferior às Constituições e às leis em geral, tais como as Resoluções que são expedidas pelos conselhos de direitos da criança e dos adolescentes, em todos os níveis, tornem-se letra morta asfixiada pela inexistência, no plano normativo superior, de normas que assegurem, de modo concreto, a prática e a exigibilidade daquelas.

3. PESQUISA EXPLORATÓRIA: O ATO INFRACIONAL NO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ

3.1 - DADOS GERAIS DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ

Jundiaí é considerada uma das cidades do Estado de São Paulo e do Brasil que oferece melhores condições de vida. Segundo publicação da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente (2006), dados colhidos do SEADE e do IBGE, a população total do município no

ano de 2005 era de 344.779 habitantes, sendo que 325.262 residem em área urbana, ou seja, 93,96% da população, configurando uma densidade demográfica de 769,27 habitantes por Km2. Apresenta uma taxa geométrica de crescimento anual da população para o período de dez anos de 2,16, o que revela uma expectativa de crescimento superior à média do Estado de São Paulo, que é de 1,72.

Analisando-se a distribuição da população por faixa etária (Idem, p. 87), conclui-se que a população compreendida entre 0 a 19 anos é de 103.119, aproximadamente 30% da população total. O número de idosos vem crescendo significativamente nos últimos 20 anos. Enquanto que em 1980 a população com mais de 65 anos de idade correspondia a 4,37% do total, na época da pesquisa representava 7,92%.

Segundo o informe, existem cerca de 29 núcleos de submoradias em forma de favelas distribuídos em 16 bairros do município de Jundiaí e aproximadamente 300 loteamentos irregulares ou clandestinos.

O setor produtivo no ano de 2003 somava 6.674 estabelecimentos gerando 93.015 postos de empregos formais. Embora o setor industrial seja responsável pela maior parte da riqueza produzida pelo município, são os setores de comércio e serviços os que mais geram empregos. Não obstante Jundiaí estar localizada no eixo São Paulo-Campinas, onde se localiza o setor produtivo mais consolidado e desenvolvido do país, a renda média *per capita* é de apenas R$ 549,96 (quinhentos e quarenta e nove reais e noventa e seis centavos).

O fornecimento de água tratada e o saneamento básico no município é invejável: 95,08% da população é atendida pelos serviços de esgotamento sanitário e 100% da população urbana é abastecida com água potável e serviços de coleta de lixo. Além disso, existem projetos originais voltados para a preservação do meio-ambiente, tal como o *Armazém da Natureza,* por meio do qual recolhe-se o lixo reciclável separando-o para posterior comercialização*,* com vistas a minimizar o problema dos mais de 300 toneladas de lixo que são produzidos diariamente pela população.

3.2 - OS INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO

No universo dos municípios brasileiros e, particularmente, no Estado de São Paulo, Jundiaí tem se destacado pelos esforços envidados para assegurar Educação e Saúde de qualidade. A esperança de vida do jundiaiense, ao nascer, é de 73,94 anos e a mortalidade infantil tem se reduzido paulatinamente nas duas últimas décadas: enquanto que em 1990 era de 22,65 crianças mortas antes de completarem um ano de vida, no ano de 2004 essa taxa caiu para 12,41. Comparando-se ao Estado de São Paulo (14,85), representa uma significativa variação do município em relação à média do Estado. A taxa de analfabetismo é de 5,01% da população. Segundo o órgão municipal, (ibidem, p. 119,120)

> [...] parte considerável da população em idade escolar, para o ensino fundamental, encontra-se matriculada nas escolas. Em relação ao nível médio, esta presença é menor, o que indica uma dificuldade em dar continuidade aos estudos.

Os dados do desenvolvimento econômico e social devem refletir, segundo a perspectiva que temos considerado, não apenas um desenvolvimento geral de uma dada localidade, mas também a elevação das condições de vida de grupos especialmente desprestigiados de modo a diminuir o padrão de desigualdade que tradicionalmente tem se verificado no país e nos grandes e pujantes centros urbanos. As ações e políticas empreendidas devem ser capazes de favorecer o surgimento de uma espécie de igualdade real (ou substancial), entre sua população, e não apenas uma igualdade formal.

Isso equivale a dizer, como ressalta Pedro Demo (1996), que não basta a diminuição dos indicadores de pobreza absoluta, mas é necessária a diminuição do padrão histórico de desigualdade que se verifica pela elevação dos indicadores de pobreza relativa em meio ao

crescimento econômico que se verifica no Brasil.

Poder-se-ia argumentar que esse quadro de desigualdade que se verifica genericamente no país não se aplica aos seus pólos de desenvolvimento econômico e, muito especialmente, do Estado de São Paulo, em razão das condições privilegiadas de desenvolvimento dessas localidades e das privilegiadas colocações em que se encontram os municípios paulistas mais desenvolvidos no IPRS, o que é o caso de Jundiaí.

Desde a edição inicial do IPRS, que foi idealizado para medir as condições de desenvolvimento humano nos municípios paulistas de forma a proporcionar aos governantes uma visão panorâmica das demandas por investimentos sociais no estado, Jundiaí tem permanecido no grupo que agrega os municípios em melhor situação de riqueza e com bons indicadores sociais, ou seja, o *Grupo 1*.

> Segundo os dados levantados pelo SEADE (2005), os índices de desenvolvimento de Jundiaí nas dimensões escolaridade e longevidade, têm demonstrado significativo crescimento, notadamente quando se compara à média estadual, a qual tem crescido em números menores.
>
> Na dimensão longevidade, ascendeu da posição 293ª em 2000 para a posição 218ª em 2002. Na dimensão escolaridade, o avanço ainda foi mais expressivo, subindo da 161ª posição em 2000 para a 57ª posição em 2002, com avanço de mais de 100 posições . Na dimensão riqueza, o município apresentou discreta perda de colocação, tendo caído da 26ª posição em 2000 para a 28ª posição em 2002. Entretanto, apesar da diminuição desse indicador sintético, Jundiaí apenas acompanhou a tendência estadual e, ainda assim, permaneceu acima da média de crescimento registrada no Estado.
>
> Se comparado apenas às cidades de médio e grande porte, Jundiaí ocupa o segundo lugar no estado, sendo que o município de São Caetano do Sul é o único que apresenta índices melhores.
>
> Entretanto, como alhures já identificado pelo PNUD e pelos órgãos estatísticos, podem existir *pontos cegos* não identificados nesses municípios mais desenvolvidos em razão da complexidade social neles presentes e de fatores que, como consideramos em Wacquant, tal qual a falta da presença do Estado em um espaço territorial desprestigiado, provocam condições sócio-econômicas capazes de sinergizar o processo de criminalidade que se verifica na sociedade urbana moderna no plano global.
>
> Nesse escopo, o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) é esclarecedor, no sentido de oferecer um caminho para a quantificar os espaços territoriais mais desprovidos de condições dignas de existência, funcionalidades e oportunidades.

O quadro de vulnerabilidade a que está exposta a população jundiaiense apresenta-se da forma que segue:

Ilustração 2 - Indicadores de Vulnerabilidade Social

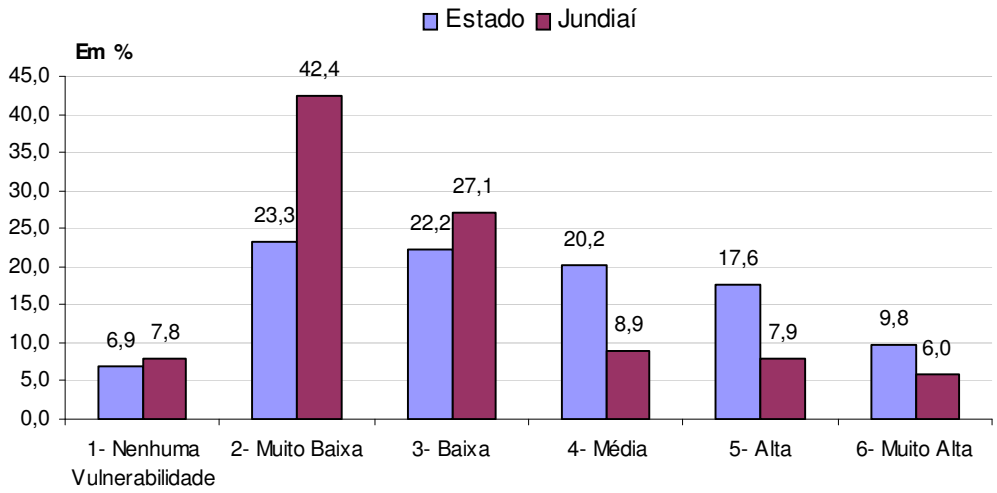
Indicadores que Compõem o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS
Município de Jundiaí (2000)

Indicadores	1.Nenhuma Vulnerabilidade	2. Muito Baixa	3. Baixa	4. Média	5.Alta	6. Muito Alta	Total
População Total	25.250	136.839	87.469	28.609	25.603	19.335	323.105
Percentual da População	7,8	42,4	27,1	8,9	7,9	6,0	100,0
Domicílios Particulares	8.041	41.377	23.824	7.721	6.867	4.558	92.388
Tamanho Médio do Domicílio (em pessoas)	3,1	3,3	3,7	3,7	3,7	4,1	3,5
Responsáveis pelo Domicílio Alfabetizados (%)	99,5	96,7	93,7	92,1	89,6	78,5	94,4

Responsáveis pelo Domicílio com Ensino Fundamental Completo (%)	84,3	51,5	40,5	35,3	27,8	15,4	46,6
Anos Médios de Estudo do Responsável pelo Domicílio	11,6	7,7	6,4	5,8	5,1	3,9	7,2
Rendimento Nominal Médio do Responsável pelo Domicílio (em reais de julho de 2000)	2.909	1.360	936	675	693	365	1.230
Responsáveis com Renda de até 3 Salários Mínimos (%)	7,9	27,4	37,1	43,9	51,5	74,2	33,7
Responsáveis com Idade entre 10 e 29 Anos (%)	13,1	7,2	14,4	22,7	12,8	28,4	12,3
Idade Média do Responsável pelo Domicílio (em anos)	43	51	44	41	47	39	47
Mulheres Responsáveis pelo Domicílio (%)	19,0	25,2	18,0	16,5	20,8	21,5	21,6
Crianças de 0 a 4 Anos no Total de Residentes (%)	8,1	5,1	8,2	10,3	7,6	13,4	7,3

Os dados estatísticos indicam que Jundiaí apresenta uma não-desprezível porcentagem de sua população em condições de vida de *alta e muito alta* vulnerabilidade: aproximadamente 45 mil pessoas, o que representa quase 14% da população no ano de 2000. Entretanto, comparando-se os dados levantados em Jundiaí com a média do Estado de São Paulo, percebe-se que o município encontra-se em condição de vantagem, com significativos índices superiores em *nenhuma vulnerabilidade*, *muito baixa* e *baixa vulnerabilidade*, e baixos índices em *média, alta* e *muito alta* vulnerabilidade, o que se apresenta coerente com os indicadores específicos do Índice Paulista de Responsabilidade Social:

Ilustração 3 - Taxa de vulnerabilidade social comparada

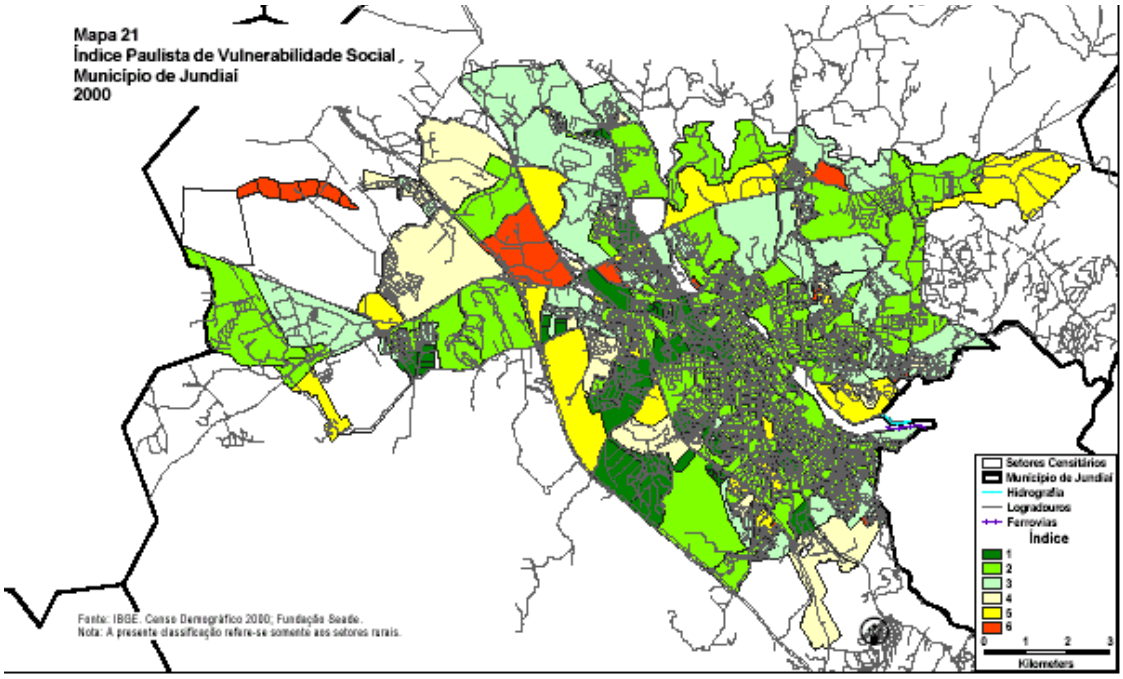


Os pontos de maior vulnerabilidade social (setor 6) estão situados, sem que nos preocupemos em demarcá-los com rigor, nos seguintes locais:[31] Favela Fepasa, Varjão I,II e III, Favela Baixada do Paraná, Favela Shangai, Favela São Camilo, Favela da Vila Maringá, Favela do Tamoio, Favela Vila Esperança, entroncamento do antigo leito da fepasa – estrada de ferro Sorocabana com a estrada do varjão, favela Vila Ana II, entroncamento do rio Jundiaí com rodovia João Cereser, Varjão III, entroncamento da Rodovia dos Bandeirantes com o Rio Jundiaí e o cruzamento da Avenida Humberto Cereser com a Estrada Velha para Itatiba.

Alguns dos pontos de vulnerabilidade alta (setor 5) são a Favela Vila Comercial localizada na Rua do Centenário s/n a 50 metros da Rua Tupi, o entroncamento entre a Avenida Marginal c/a rua Adriano Cantoni, em paralelo à rodovia Anhangüera no Km 61,1 do sentido São Paulo, o cruzamento da Estrada do Japi com a Rodovia dos Bandeirantes, faixa de domínio do lado direito sentido capital-interior, o entroncamento da Rodovia Engenheiro Constâncio Cintra com a Avenida Maria Carletti e o entroncamento da Avenida Capitão Francisco Copello com a Avenida Raimundo de Oliveira. O número total de agrupamentos populacionais de *muito alta* e *alta* vulnerabilidade é 63.

Ilustração 4 - Setores censitários e vulnerabilidade social

[31] Utilizaremos aqui a denominação corrente do local, ou seja, como os locais são conhecidos e referidos pelos munícipes.



Não se pode esquecer que os dados coletados que acabaram por servirem para a construção do índice são do ano de 2000. É de se presumir que algumas dessas áreas críticas tenham sido objeto de intervenções estatais ao longo dos anos subseqüentes, minimizando-se assim o quadro de privação em que se encontravam. De qualquer forma, a avaliação das condições de vida e vulnerabilidade desses locais requer estudos específicos que fogem ao nosso propósito neste trabalho.

3.3 - DADOS ESTATÍSTICOS DOS ATOS INFRACIONAIS PRATICADOS EM JUNDIAÍ

Partindo-se da premissa de que significativo número de atos infracionais é praticado por razões econômicas, sociais, familiares e psicológicas decorrentes do problema da desigualdade e da injustiça social, é de se esperar que uma significativa elevação da qualidade de vida uniforme de toda a população jundiaiense contribua para a diminuição do volume e de determinadas espécies de atos infracionais.

Nesse sentido, dados obtidos junto à Vara da Infância e Juventude da Comarca de Jundiaí,

são úteis para sugerir uma linha de pesquisa a ser seguida, tendo sido obtidos dados quantitativos sobre o assunto que podem ser agrupados da seguinte forma:

1. Dados relativos ao volume de atos infracionais no período de 2000 até 2005, o que se poderá medir por meio das seguintes informações:

    - número total de processos distribuídos pelo período de um ano;
    - número de processos distribuídos relativos a atos infracionais no mesmo período.

2. Dados relativos à espécie de atos infracionais praticados nos anos de 2004 e 2005, medidos por meio das seguintes informações:

    - número de atos infracionais praticados no período;
    - número de atos infracionais praticados no período agrupados por espécie;
    - percentual dos grupos por espécie de atos infracionais em relação ao todo.

3. **Dados relativos à gravidade dos atos infracionais praticados na perspectiva do aplicador da lei, o que se poderá medir por meio:**

    - da espécie de medida sócio-educativa aplicada;
    - do número de cada espécie de medidas sócio-educativas aplicadas.

São os seguintes os dados compilados nas tabelas e gráficos que seguem:

Ilustração 5 - Evolução da freqüência dos atos infracionais

DADO/ANO	2000	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%

PROCESSOS EM ANDAMENTO	373	476	**27,6**	729	**53,2**	902	**23,7**	895	**-0,78**	1033	**15,4**
TOTAL P. ATO INFRACIONAL	230	307	**33,5**	484	**57,7**	498	**2,89**	387	**-22,3**	430	**11,1**
TOTAL P. OUTROS	138	139	**0,01**	233	**67,6**	370	**58,8**	359	**-2,9**	408	**13,6**
TOTAL DE P. DISTRIBUÍDOS	1115	1228	**10,1**	1385	**12,8**	1280	**-7,58**	1113	**-13,1**	1797	**61,5**
P. DISTRIBUÍDOS APURAÇÃO DE ATO INFRACIONAL	856	900	**5,14**	944	**4,89**	767	**-18,8**	703	**-8,34**	852	**21,2**

Ilustração 6 - Processos em andamento

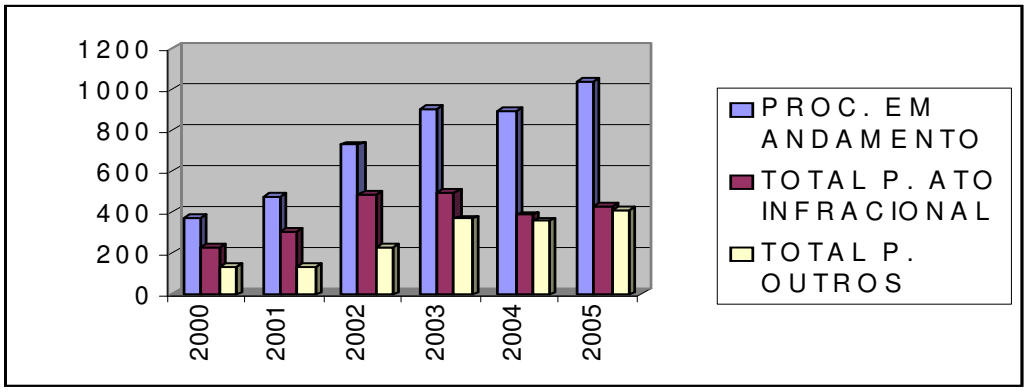
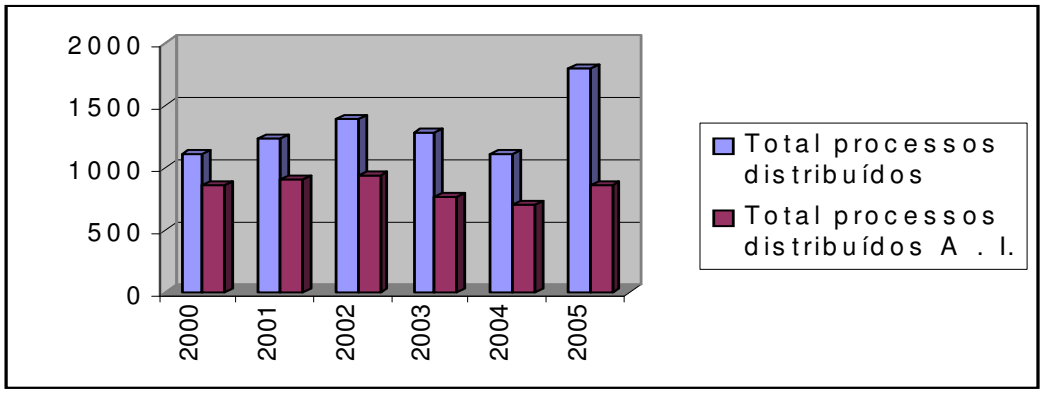


Ilustração 7 - Processos distribuídos (nºs absolutos)



Verifica-se um crescimento no total dos processos distribuídos até o ano de 2002 na ordem de 10 % e, nos dois anos seguintes, uma redução em percentual semelhante (7,58 e 13,1%). Os processos de atos infracionais distribuídos registram um crescimento semelhante nos primeiros dois anos, mas na ordem de 5%, decrescendo com mais velocidade a partir daí nos dois anos seguintes, em torno de 18% em 2003 e 8% em 2004.

No ano de 2005, percebe-se um salto bastante significativo no total de processos distribuídos, 61,5% em relação ao ano anterior. Verifica-se também uma elevação do volume de processos de ato infracional no período, mas em percentual três vezes menor, 21,2% em relação a 2004.

Quanto aos dados que indicam processos em andamento, a princípio não se imagina que possam ter qualquer relação com a freqüência ou mesmo o tipo de ato infracional praticado, uma vez que se referem diretamente à prestação jurisdicional, estando relacionados à rapidez com que as demandas são solucionadas e dos procedimentos cartorários.

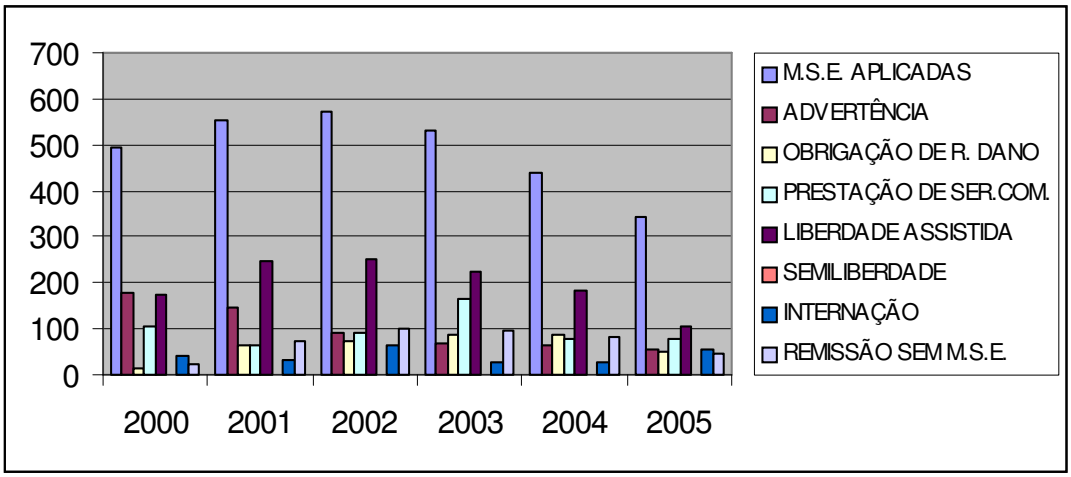
Por esse motivo, é bastante interessante observar como os processos em andamento praticamente tiveram o mesmo comportamento do total de processos distribuídos no mesmo período, sugerindo que a prestação jurisdicional acompanha a sua demanda em um determinado

ritmo constante e proporcional. Aparentemente, a diminuição na demanda constatada no ano de 2003 trouxe apenas no ano de 2004 seu reflexo em relação à prestação jurisdicional, voltando esta, em 2004, ao comportamento normal, o que pode ser compreendido como uma espécie de "reflexo tardio" do funcionamento do aparelho jurisdicional.

Ilustração 8 - Tipos de medidas sócio-educativas aplicadas

DADO/ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TOTAL DE M.S.E. APLICADAS	496	555	572	533	439	345
ADVERTÊNCIA	177	145	92	68	63	57
OBRIGAÇÃO DE REPARAR O DANO	14	62	71	87	86	51
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À COMUNIDADE	104	65	92	166	80	77
LIBERDADE ASSISTIDA	176	249	253	224	184	103
SEMILIBERDADE	0	0	0	0	0	0
INTERNAÇÃO	40	33	64	29	26	57
REMISSÃO SEM M.S.E.	25	73	100	94	81	48

Ilustração 9 - Medidas sócio-educativas aplicadas



Pode se perceber, a partir de 2002, uma queda constante na quantidade de medidas sócio-educativas aplicadas, inclusive no ano de 2005, sendo que a medida de liberdade assistida praticamente acompanha o desenho da linha da freqüência total de medidas aplicadas. O mesmo se observa em relação à remissão sem aplicação de medida sócio-educativa, de competência estrita do Promotor de Justiça.

A execução da medida de liberdade assistida passou a ser realizada em Jundiaí no

ano de 2002, quando atingiu o seu pico de adolescentes participantes do programa desenvolvido pela Prefeitura em parceria com a FEBEM e o Judiciário. Curiosamente, essa medida sócio-educativa em meio-aberto, tida por muitos como extremamente eficiente e eficaz, tem sofrido uma redução freqüente e constante a partir do ano seguinte ao seu início, o que sugere insuficiência crônica de recursos ou baixa eficácia na perspectiva do juiz.

Mas ainda se poderia imaginar que os atos infracionais praticados no período são graves e os adolescentes reincidentes, o que justificaria uma medida de internação (já que não há programa disponível de semi-liberdade)[32]. Entretanto, essa hipótese é parcialmente desmentida pelo fato de somente em 2005 se verificar aumento da incidência da medida de internação, permanecendo 2003 e 2004 com baixo índice dessas medidas aplicadas.

Não obstante a irregularidade da linha da medida de internação, pode-se perceber uma tendência de crescimento no último ano, o que sugere que a partir de 2005 há um incremento do cometimento de atos infracionais tidos como de natureza grave e o juiz convenceu-se em seu espírito que os atos infracionais praticados passaram a representar maior perigo à sociedade e o adolescente necessitava de uma represália mais dura para a sua ressocialização. Quando se compara esse dado à tendência de crescimento verificada no montante de processos distribuídos no ano de 2005, essa hipótese parece se confirmar.

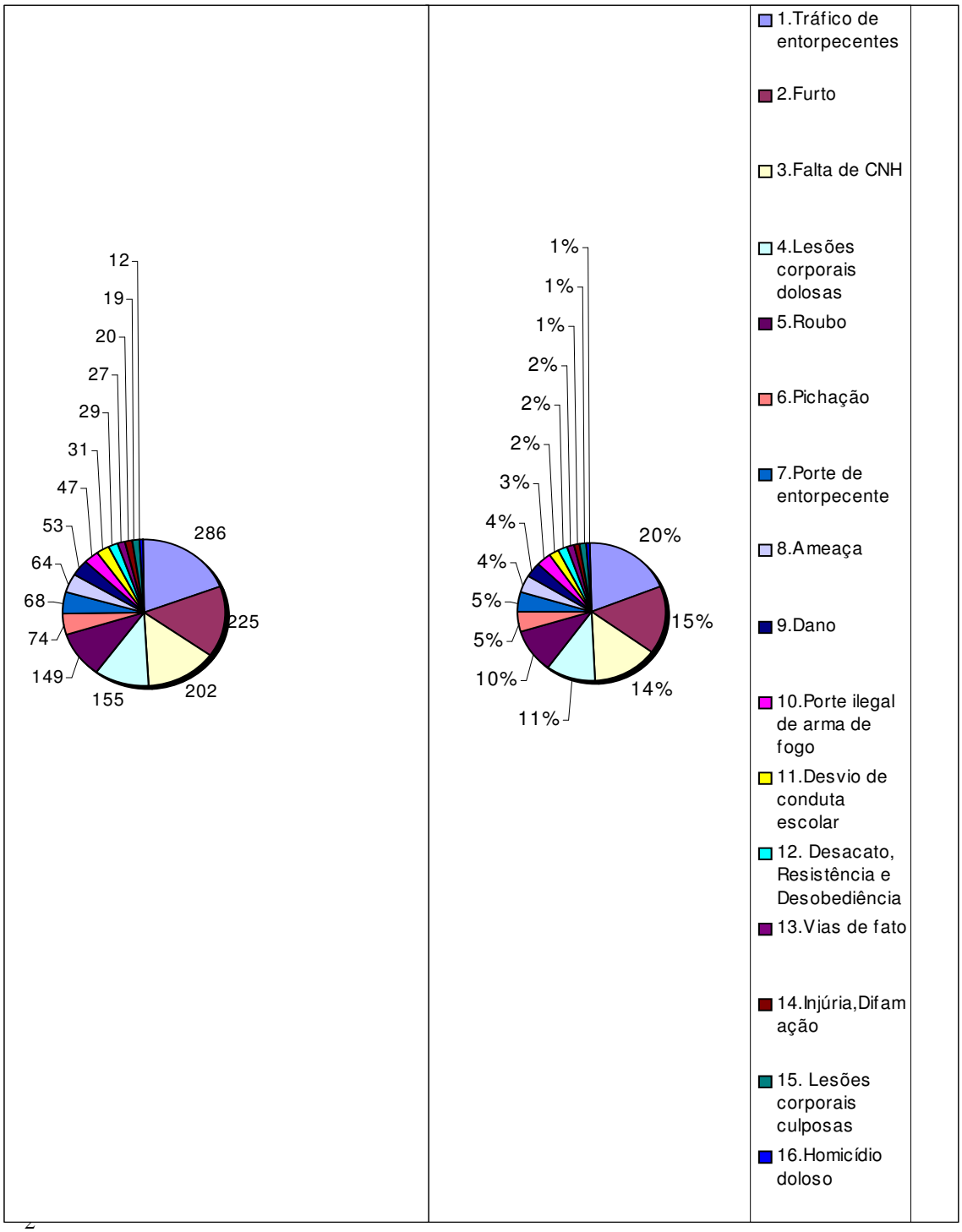
[32] Há poucos dias, instalou-se no município a medida sócio-educativa de semi-liberdade, tendo produzido uma intensa comoção e resistência do bairro em que a Fundação Casa (ex-FEBEM) escolheu em conjunto com a entidade que foi selecionada para realizar o projeto para instalar o atendimento.

Ilustração 10 - Tipos de atos infracionais praticados

ATOS INFRACIONAIS		2004	2005	TOTAL
1.	**Tráfico de entorpecentes**	99	187	286
2.	**Furto**	89	136	225
3.	**Falta de CNH**	87	115	202
4.	**Lesões corporais dolosas**	44	111	155
5.	**Roubo**	79	70	149
6.	**Pichação**	36	38	74
7.	**Porte de entorpecente**	38	30	68
8.	**Ameaça**	27	37	64
9.	**Dano**	19	34	53
10.	**Porte ilegal de arma de fogo**	20	27	47
11.	**Desvio de conduta escola**	16	15	31
12.	**Desacato, Resistência e Desobediência**	9	20	29
13.	**Vias de fato**	5	22	27
14.	**Injúria,Difamação**	4	16	20
15.	**Lesões corporais culposas**	13	6	19
16.	**Homicídio doloso**	6	6	12
17.	**Uso de moeda falsa**	6	3	9
18.	**Perturbação de sossego**	1	8	9
19.	**Acidente de trânsito**	0	7	7
20.	**Atentado violento ao pudor**	3	4	7
21.	**Extorsão**	0	5	5
22.	**Homicídio culposo**	2	3	5
23.	**Disparo de arma de fogo**	2	2	4
24.	**Porte de simulacro de arma de fogo/brinquedo**	2	2	4
25.	**Estelionato**	3	1	4

Continuação da Tabela 5				
	ATOS INFRACIONAIS	**2004**	**2005**	**TOTAL**
26.	**Porte de "arma branca"**	0	3	3
27.	**Atropelamento**	0	3	3
28.	**Ato obsceno**	1	2	3
29.	**Violação de domicílio**	2	1	3
30.	**Soltura de balão**	1	1	2
31.	**Crueldade contra animais**	1	1	2
32.	**Ofensiva ao pudor**	1	1	2
33.	**Sequestro**	0	2	2
34.	**Falsificação de documento**	1	1	2
35.	**Direção perigosa**	0	2	2
36.	**Apreensão de objetos**	0	2	2
37.	**Auto lesão**	1	1	2
38.	**Baderna no coletivo**	1	1	2
39.	**Latrocínio**	1	0	1
40.	**Preservação de direitos**	0	1	1
41.	**Violência doméstica**	0	1	1
42.	**Tentativa de suicídio**	0	1	1
43.	**Uso ilegítimo de uniforme**	1	0	1
44.	**Crime ambiental**	1	0	1
45.	**Maus tratos**	1	0	1
46.	**Aborto**	1	0	1
47.	**Porte de munição**	1	0	1
48.	**Embriaguez**	0	1	1
49.	**Porte de explosivos**	0	1	1
50.	**TOTAL**	625	931	1556
51.	**Não conhecida ou informação não disponível**	100	11	111
	TOTAL GERAL	**725**	**942**	**1667**

Ilustração 11 - Atos infracionais, por freqüência



Os atos infracionais mais praticados nos anos de 2004 e 2005 foram o tráfico de entorpecentes, o furto, e condução de veículo sem carteira de habilitação. Em seguida, os mais expressivos são lesões corporais dolosas, roubo e pichação, seguidos pelo porte de entorpecente, a ameaça, o dano, o porte ilegal de arma de fogo, o desvio de conduta escolar, o desacato, a resistência e a desobediência, as vias de fato, a injúria e a difamação, lesões corporais culposas e homicídio doloso. Se tomarmos como referência apenas esses atos infracionais, os quais foram praticados dez ou mais vezes nos últimos dois anos, e desprezarmos os demais, os cinco primeiros delitos juntos representam 70% de todos os atos infracionais do período (tráfico, furto, falta de CNH, LCD e Roubo).

Os dois primeiros atos infracionais não são praticados, em razão de sua natureza e, especialmente em se tratando de prática de adolescentes, com a utilização de qualquer espécie de violência, física ou moral. O terceiro, falta de CNH, caracteriza-se como uma contravenção penal que, caso não seja acompanhada de um resultado material, como um acidente de trânsito com vítima, apresenta pequena represália jurídica. Os outros dois atos infracionais pressupõem o uso de alguma forma de violência.

Ilustração 12 - Tipos dos atos infracionais praticados, por bem jurídico tutelado

ATOS INFRACIONAIS POR BEM JURÍDICO TUTELADO			
Enquadramento Legal	**Nome da ocorrência**	**Quantidade**	**Percentual**
1.LEI DE ENTORPECENTES			
Tráfico de entorpecentes		286	18,38
Porte de entorpecentes		68	4,37
Total Parcial		354	22,75
2.CRIMES CONTRA A PESSOA			
Homicídio doloso		12	0,77
Homicídio culposo		5	0,32
Lesões corporais dolosas		155	9,96
Lesões corporais culposas		19	1,22
Aborto		1	0,06
Maus tratos		1	0,06
Difamação/Injúria		20	1,29
Ameaça		64	4,11
Seqüestro		2	0,13
Violação de domicílio		3	0,19
Total Parcial		282	18,12
3.CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO			
Furto/Receptação/ApropriaçãoIndébita		225	14,46
Roubo		149	9,58
Extorsão		5	0,32
Dano		53	3,41
Estelionato		4	0,26
Pichação		74	4,76
Latrocínio		1	0,06
Total Parcial		511	32,84
4.CRIMES CONTRA OS COSTUMES			
Estupro/AtentadoViolento ao Pudor		7	0,45
Ato obsceno		3	0,19

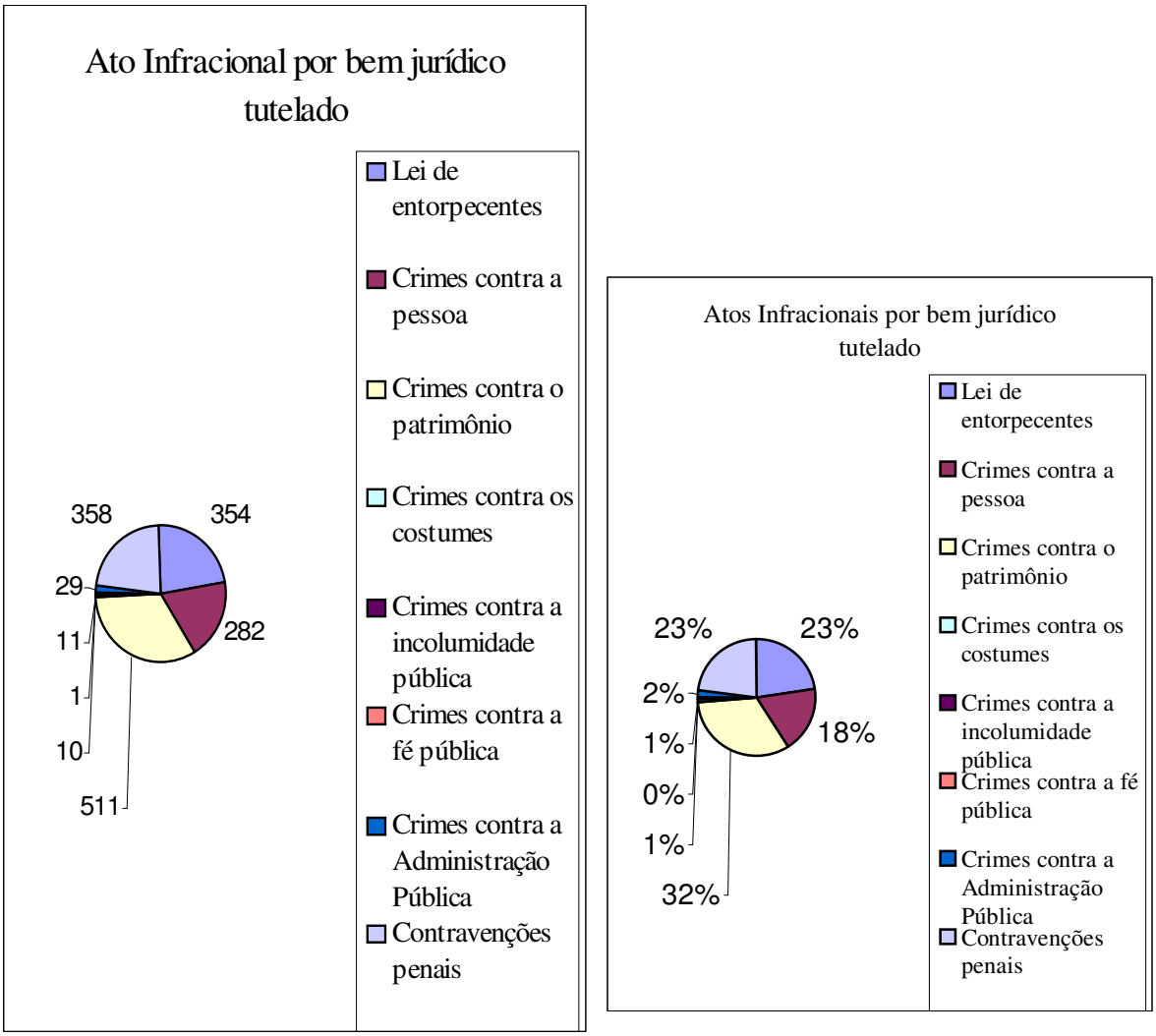
Total Parcial	10	0,64
5.CRIMES CONTRA A INCOLUMIDADE PÚBLICA		
Porte de Explosivos	1	0,06
Total Parcial	1	0,06

ATOS INFRACIONAIS POR BEM JURÍDICO TUTELADO

Enquadramento Legal	**Nome da ocorrência**	**Quantidade**	**Percentual**
6.CRIMES CONTRA A FÉ PÚBLICA			
Moeda Falsa		9	0,58
Falsidade documental		2	0,13
Total Parcial		11	0,71
7.CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA			
Desacato/Desobediência/ Resistência		29	1,86
Total Parcial		29	1,86
8.CONTRAVENÇÕES PENAIS			
Dirigir sem CNH		202	12,98
Porte ilegal de arma de fogo		47	3,02
Desvio de conduta escolar		31	1,99
Vias de fato		27	1,74
Perturbação de sossego		9	0,58
Acidente de Trânsito		7	0,45
Disparo de arma de fogo		4	0,45
Porte de simulacro de arma de fogo/brinquedo		4	0,45
Porte de "arma branca"		3	0,19
Atropelamento		3	0,19
Soltar balão		2	0,13
Crueldade contra animais		2	0,13
Importunação ofensiva ao pudor		2	0,13
Direção perigosa		2	0,13
Apreensão de objetos		2	0,13
Auto lesão		2	0,13
Baderna no coletivo		2	0,13
Preservação de direitos		1	0,06
Violência doméstica		1	0,06
Tentativa de suicídio		1	0,06
Uso ilegítimo de uniforme		1	0,06

Crime ambiental	1	0,06
Porte de munição de arma de fogo	1	0,06
Embriaguez	1	0,06
Total Parcial	358	23,39
TOTAL GERAL	**1556**	**100,00**

Ilustração 13 - Atos infracionais praticados por bem jurídico tutelado



> Se classificarmos os atos infracionais por natureza do bem jurídico tutelado, veremos que 23% dos atos infracionais enquadram-se na lei de entorpecentes; 18% encontram sua qualificação jurídica no código penal como crimes contra a pessoa; mais de 32% são crimes contra o patrimônio e 23% tratam de contravenções penais, por natureza considerados como de menor potencial ofensivo (dentre outros que passaram a ser enquadrados desta forma pela Lei 9099/95 - lei dos juizados especiais). O percentual restante trata-se de crimes contra os costumes, contra a incolumidade pública, contra a fé pública e contra a administração pública e seus índices de incidência, somados, chegam a 4%.
>
> Somados os crimes de entorpecentes com os crimes contra o patrimônio, temos o percentual de 55%. Se acrescentarmos a estes as contravenções penais, chegamos a 78%. Os crimes contra a pessoa, dentre os quais se incluem lesões corporais, em maior número, e homicídio, não passam de 18%, ou seja, menos de 1/5 do total de atos infracionais praticados.

Dentre as contravenções penais, dirigir sem habilitação é a mais praticada, perdendo apenas para o tráfico e o furto em números absolutos de atos infracionais praticados. Isso parece sugerir duas coisas: a) confirma o carro como um símbolo de *status* e identidade na sociedade capitalista e, ainda mais, para o adolescente, pois que não teme transgredir a lei para ostentar a sua posse; b) demonstram a existência de, pelo menos, dois grupos sociais praticantes de atos infracionais, um pobre, que trafica pequenas porções de drogas ilícitas, como meio de sobrevivência, elevação da renda familiar e sustento do próprio vício e outro de padrão sócio-econômico mais elevado que possui acesso a um bem de consumo típico dos grupos mais privilegiados da população.

Em conversa informal com o Juiz da Infância e Juventude da Comarca de Jundiaí, este afirmou que, normalmente, os jovens que acabam por serem condenados ao cumprimento de alguma das medidas sócio-educativas, originam-se das camadas mais pobres da população, fato confirmado pelo exame de dezenas de relatórios prestados pelos técnicos responsáveis pela execução do Programa Sinal Amarelo desenvolvido pela Prefeitura de Jundiaí que presta parte do serviço de atendimento às medidas sócio-educativas de liberdade assistida e prestação de serviço à comunidade aplicadas no município.

> Considerando-se que o percentual de 55% dos atos infracionais cometidos o são em razão da situação de pobreza familiar e da falta de perspectiva dos adolescentes (tráfico, porte de entorpecentes e crimes contra o patrimônio) e, ainda, que o delito

de dirigir sem carteira de habilitação goza de um juízo de reprovabilidade muito menor da sociedade e mesmo do sistema legal, posto que interpretado como um deslize natural escusável inerente à condição da faixa etária, é natural que a clientela das medidas sócio-educativas em meio aberto e em regime de internação seja, predominantemente, proveniente das camadas mais pobres da população e maiores vítimas das circunstâncias de desigualdade interna no município.

Cumpre ainda observar que os dados obtidos podem não representar a realidade mais palpável em razão de notórias injustiças praticadas dentro do próprio sistema de segurança pública e de aplicação da lei.

Conforme constatado por diversas pesquisas, as polícias ainda se valem do modelo do jovem pobre, negro e residente nos bairros pobres como possíveis criminosos e sobre eles foca a atenção de seus trabalhos investigativos e de revista, como demonstramos em Adorno e Wacquant, o que pode fazer com que as ocorrências registradas, especialmente em se tratando de tráfico de entorpecentes, não representem o volume total e não capte a incidência dos atos infracionais em camadas mais privilegiadas da população.

Ademais, como já de constatou em outros trabalhos, as famílias de adolescentes pobres processados por ato infracional, justamente por se tratarem de famílias de baixa renda, não dispõem de recursos para a contratação de advogados especializados no direito do adolescente em conflito com a lei, sendo esse ramo do direito freqüentemente abordado pelos advogados como uma extensão do direito penal, sem que compreendam as diferenças significativas entre os dois ramos do direito.

Isso faz com que os adolescentes sejam patrocinados perante o juízo da infância e juventude ou por advogados remunerados pelo Estado mediante convênio firmado entre a Defensoria do Estado de São Paulo e a Ordem dos Advogados do Brasil, ficando a família ao sabor da sorte para a escolha do profissional, ou, o que é muito pior, representados sob o financiamento de criminosos que tenham direto interesse ou na absolvição do adolescente ou em sua condenação, com vistas a transferir para estes adolescentes o protagonismo das ações criminosas praticadas pelo interessado.

3.4 - CONTINUIDADE INVESTIGATIVA

O caráter exploratório[33] das pesquisas empreendidas e expostas neste trabalho requerem, como já dissemos, complementação por meio de estudos subseqüentes com vistas a verificar as reais condições atuais em que a população jundiaiense em maior vulnerabilidade se encontra. Relacionando essas pesquisas com novos e mais profundos dados acerca dos adolescentes em conflito com a lei que receberam uma medida sócio-educativa, poder-se-ão traçar linhas de ação que se proponham a atacar, de modo efetivo, e segundo os pressupostos teóricos que temos apresentado neste trabalho, as causas sócio-econômicas que têm conduzido muitas crianças e adolescentes à iniciação no crime.

Neste escopo, sugere-se as seguintes linhas de pesquisa a serem desenvolvidas no âmbito territorial do município de Jundiaí e cidades adjacentes:

1.ª) *Tráfico de entorpecentes e a abordagem municipal.* Refere-se à análise do problema específico do tráfico de entorpecentes e sua relação com as políticas públicas e programas específicos destinados ao adolescente em conflito com a lei e com o sistema de justiça. Imagina-se que o desenvolvimento das pesquisas deverá reunir e analisar não apenas dados documentais , mas também dados colhidos por meio de uma *pesquisa de campo* com vistas a verificar em que medida o enfoque psico-pedagógico tem sido adotado e acreditado como a abordagem mais adequada ao problema, inclusive entre os atores do sistema de segurança pública;

2.ª) *O princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente e orçamento público municipal.* A análise dos documentos orçamentários públicos, a saber o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, com vistas a verificar em que medida tem sido considerado o princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente na previsão e na execução dos gastos públicos;

[33] CERVO, BERVIAN e SILVA (2007, p.63) ensinam que a pesquisa exploratória, "[...] designada por alguns autores como pesquisa quase científica ou não científica, é normalmente o passo inicial no processo de pesquisa pela experiência e um auxílio que traz a formulação de hipóteses significativas para posteriores pesquisas[...], e [...] não requer a elaboração de hipóteses a serem testadas no trabalho, restringindo-se a definir objetivos e buscar mais informações sobre determinado assunto de estudo."

3.ª) *Indicadores de vulnerabilidade e políticas públicas básicas*. Uma análise dos investimentos públicos que têm sido realizados nos agrupamentos populacionais apontados como os mais vulneráveis no município nos últimos sete anos, de modo a verificar se o desenvolvimento percebido em termos de renda, escolaridade e saúde em Jundiaí - e constatado no âmbito do IPRS - os têm beneficiado específica e efetivamente.

4.ª) *Ato infracional e condição de vulnerabilidade social.* Pesquisa de campo com o objetivo de verificar qual a relação existente no âmbito do município entre condições de vida de *alta* e *muito alta* vulnerabilidade e os adolescentes que receberam alguma medida sócio-educativa, bem como com a espécie de ato infracional praticado.

5.ª) *O Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e sua relevância política e social*. Por essa linha de pesquisa poder-se-á verificar qual a participação real do conselho de políticas públicas da área nos assuntos do adolescente em conflito com a lei, em que medida exerce o seu papel deliberativo e controlador das ações em sua interface com a prefeitura municipal, o governo do estado e o governo federal e também em sua interface com as organizações privadas com ou sem fins lucrativos que atuam no município ou que destinam recursos ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e, ainda, qual a espécie de relacionamento e papel que pratica com a sociedade e a população em geral.

Entendemos que o quadro complexo que se nos apresenta no que se refere aos direitos da criança e do adolescente e os diversos sistemas ou subsistemas existentes – dentre eles o de atendimento ao adolescente em conflito com a lei – poderá vir a ser amplamente compreendido se empreendidos esforços específicos em cada uma das linhas de pesquisa sugeridas.

CONCLUSÃO

Na mesma medida em que o Estado – detentor do monopólio da violência física e simbólica e principal detentor do poder simbólico – deixa de promover o desenvolvimento humano daqueles que mais necessitam, utilizando-se de seus órgãos, instâncias e agentes responsáveis para manter ou transformar, notadamente a escola, o poder judiciário e a sociedade política, promove o desenvolvimento de formas de oposição individual ou coletiva no seio da sociedade.

A ausência do Estado junto aos segmentos sociais mais necessitados e sua omissão em relação às condições de vida e de desenvolvimento das populações mais pobres legitima, de certa forma, o padrão de desigualdade e de limitação das liberdades a que estes estão submetidos desde várias gerações e favorece o surgimento de uma oposição, não consciente, às instituições sociais e aos poderes constituídos.

Estas oposições representam, no *jogo social* e nas lutas que se dão no *campo de poder*, tentativas de subverter as crenças dominantes e de instaurar uma nova *doxa* mais consistente e coerente com a realidade social e com os novos *habitus* que se produzem, pautadas pela força e não pela noção de justiça, pela ostentação econômica e não pela simplicidade, pela luxúria e engano e não pela sensibilidade humana e social.

A crise que se instaura a partir deste cenário, suscita uma reflexão necessária acerca dos fundamentos da autoridade estatal e da sociedade dominante, que opera de mãos dadas com o poder político em uma espécie de *subgoverno* para subverter o ideal democrático. Verifica-se, entretanto, outra luta que, segundo a lógica do *campo de poder*, mobiliza todas as suas energias para manter a predominância das falsas verdades, das crenças e das ideologias prevalentes, desta feita, na esfera da opinião pública que, desprovida de discernimento mais acurado para perceber a existência do *jogo* e cujos principais formadores dessa opinião são eles mesmos, jogadores atuantes, impede que se discuta o problema, mesmo dentre aqueles que têm por ofício efetuar essa discussão.

A prevalência das ideologias da criminalização e da *lei e ordem* é expressão concreta dessa luta pela opinião pública que impede que se promovam com convicção as ações necessárias em termos de desenvolvimento, no sentido de mudar o quadro de injustiça social existente mesmo no interior das regiões mais prósperas e ricas do país e do mundo.

Minha conclusão, amplamente referendada pelos teóricos aqui estudados, pela

análise dos dados coletados e pelo confronto da realidade do município de Jundiaí com os índices que mensuram seu nível de desenvolvimento e a qualidade de vida de sua população, é que tornou-se imperativa a modificação das regras do *jogo democrático* e o estabelecimento de um novo *contrato social*, em razão das condições sociais atuais que não favorecem o cumprimento das promessas feitas pela democracia moderna.

Tenho em mente que modificar as regras do jogo democrático e reformar o contrato social, significaria modificar o próprio Estado – posto que democrático – em busca de condições políticas que favoreçam o alcance do ideal da igualdade e da justiça social para além de seu caráter institucional impositivo de padrões de diferenciação entre os indivíduos e os grupos que acaba por contribuir determinantemente na produção e reprodução dos instrumentos de construção da realidade social, como diz Bourdieu. Objetivamente falando, esta modificação deve favorecer de modo substancial a implementação de um padrão de desenvolvimento inclusivo e integral do homem e das sociedades por este fundadas, que leve em consideração não apenas a melhoria das condições econômicas gerais de um dado povo e território, mas a efetivação de todos os direitos humanos, notadamente aqueles de menor efetivação histórica – os direitos sociais, econômicos e culturais – dentre os quais se insere, transversalmente, o direito da criança e do adolescente, a doutrina na proteção integral e o princípio da prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente.

> A gestão pública desse direito com vistas ao alcance, ao menos parcial, desse ideal requer que modifiquemos substancialmente as regras do jogo democrático, atribuindo poder real aos conselhos de participação popular de caráter deliberativo, controlador e intersetorial. A composição destes conselhos deve ser capaz de subverter a tradicional dicotomia verificada no âmbito das políticas públicas, a saber, *econômico x social,* de inserir nas políticas públicas e sociais, em todos os níveis, o *humano* como o fator unificador do pensamento e da ação com vistas ao desenvolvimento, de integrar, de forma obrigatória, os agentes econômicos e produtivos nesta cultura segundo um elevado senso de solidariedade humana, de responsabilidade social e de contratualização voluntária e, ainda, capaz de estimular a prática saudável do *dissenso* com vistas à capilarização do ideal da *democracia social* pela sociedade em geral.
>
> O funcionamento esperado dessa instituição que materializa uma espécie de democracia semi-direta e de democracia social, só se dará na medida em que seus agentes compreendam o momento atual e se disponham a assumir, no *jogo social* que se trava na arena política, uma posição descomprometida com o velho modelo de fazer política e primem pela visibilidade e pela transparência de suas ações, movendo-se sobre um elevado ideal de utilidade e missão pública.

Requer ainda que o pacto federativo privilegie a centralidade do papel do município no processo de descentralização, não apenas na execução das políticas públicas, mas também no planejamento livre dos assuntos de seu interesse local – sentido que deverá ser melhor delimitado na Constituição Federal ou em lei complementar – preservando sua autonomia, mas instituindo mecanismos capazes de constrangê-lo, com caráter de obrigatoriedade e segundo um ideal democrático de intensa participação popular, a oferecer todos os serviços públicos necessários à população em geral com significativo padrão de qualidade e, especialmente, aos que se encontram em condições de vida e de vulnerabilidade acentuadas, dentre os quais se insere a maior parte dos adolescentes em conflito com a lei.

A pesquisa exploratória que realizamos e os dados levantados nos permitem concluir que, ao menos nos limites do município de Jundiaí, a prática de atos graves por adolescentes desmascara os *mitos* que se encontram enraizados no imaginário popular e mesmo dentre os profissionais que atuam na área. Esta conclusão corrobora a percepção largamente difundida no âmbito das ciências humanas e sociais, de que crianças e adolescentes, e dentre eles os que conflitam com a lei de modo reiterado, são muito mais vítimas de um sistema que privilegia o capital do que algozes de nossa história.

A viabilidade de uma nação e da espécie humana se faz na aurora da existência dos indivíduos que as compõem e não no seu ocaso. Nesse sentido, falar de direitos humanos consignados à criança e adolescente é sumamente superior do que falar de outros direitos, mesmo que fundamentais, e de outros grupos vitimizados ou negligenciados, pois se não soubermos demonstrar de modo substancial aos bilhões de crianças e adolescentes do planeta que elas, e as gerações vindouras, são efetivamente prioritárias, o que nos restará são os velhos. Estes logo morrerão e, com eles, as instituições e a sociedade humana.

Precisamos resgatar a memória de quando, em dias não muito distantes, fomos crianças e adolescentes, presas inocentes e indefesas de paixões desenfreadas, nutridos por sonhos de castelos, gigantes, princesas e príncipes, habitantes de um universo sem fronteiras e sem marcos, no qual todos os que cruzavam o nosso caminho eram tão somente nossos companheiros de viagem, monitorados por aqueles que nos queriam bem.

Também não podemos esquecer que, alguns, cedo demais, viram a face torta e oculta de nossas almas e seres e, atormentados por demônios incontáveis e trevas

inescrutáveis de perplexidade e dor, tendemos a desesperar da vida ou nos agarrarmos a ela com todas as nossas forças. Naqueles dias fomos inteiros, agora diminuímos.

Nossa oração universal é que a paixão reacenda, os sonhos renasçam, a humanidade e a Verdade triunfem.

E os demônios sucumbirão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADORNO, Sérgio. *Exclusão sócio-econômica e violência urbana*. (Programa de Pós-graduação em Sociologia). Porto Alegre: Revista Sociologias/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Ano 4, n.º 8 (jul./dez. 2002).

AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org). ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares...[et al]. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ALESP. Cadernos do *Fórum* São Paulo: Século XXI. São Paulo: Alesp, 2000.

_____. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social*. Disponível em < http://www.al.sp.gov.br/web/ipvs/index_ipvs.htm > .

_____. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. *Índice Paulista de Responsabilidade Social*. Disponível em < http://www.al.sp.gov.br/web/forum/iprs06 > .

ANDRADE, Edison Prado de. ***Eficácia e efetividade das políticas públicas em face do novo Direito da Criança e do Adolescente.*** **(Trabalho de Conclusão de Curso). Faculdade de Direito Padre Anchieta em Jundiaí/SP, 2000.**

ÁVILA, Célia. *Gestão de Projetos Sociais.* 2.ª ed., São Paulo: AAPCS, 2000.

BALLEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças, 16ª edição, São Paulo: Forense, 2004

BARBOSA, Maria Nazaré Lins. A experiência dos *Termos de Parceria entre o poder público e as OSCIPs*. **Publicação eletrônica** [Mensagem pessoal].Mensagem recebida por <ediadv@uol.com> em abril, 2005.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 19.ª ed., São Paulo: Saraiva,1998.

BLOOM, Benjamin S. [et al].*Taxonomia dos objetivos educacionais*, vols. 1 e 2. Rio de Janeiro: Editora Globo, 1986.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade*. 7ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 1987.

_____. *A Era dos Direitos*. 13ª ed., Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____ . *Liberalismo e Democracia*. 6ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1997.

_____. *O Futuro da Democracia*. 7ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. *Direitos Sociais: Eficácia e Acionabilidade à Luz da*

Constituição de 1988. Curitiba: Juruá, 2005.

BOURDIEU, Pierre. *A Economia das Trocas Simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1987.

_____. *A Economia das Trocas Linguísticas*. São Paulo: Edusp, 1996.

_____. *Razões Práticas: Sobre a teoria da ação*. Campinas, SP: Papirus, 1996.

_____. *A Miséria do Mundo*. Petrópolis,RJ: Vozes, 1997.

_____. *O Poder Simbólico*. 3.ª ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino; DA SILVA, Roberto. *Metodologia Científica*. 6ª ed., São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. São Paulo: Moderna, 1999.

CONANDA. *Uma Década de História Rumo ao Terceiro milênio*/Anais da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ministério da Justiça/Secretaria Nacional dos Direitos Humanos/Departamento da Criança e do Adolescente, Brasília: 2000

_____. *Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente*/Anais da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília:2003.

_____. *Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE*. Brasília, DF: Jun.2006. Disponível em http://www.mj.gov.br/sedh/ct/spdca/sinase/sinase1.htm .

CMDCA Jundiaí. *Análise e discussão das medidas sócio-educativas no município de Jundiaí.* Relatório Final da Comissão Especial, jul.2002.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ. *Relatório Final da Comissão Especial de Inquérito do Narcotráfico*. Jundiaí, Abr. 2001.

CONTI, José Maurício. *Direito Financeiro*: Na Constituição de 1988, São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. *O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Trabalho Infantil*. São Paulo: LTr,1994.

DAVIES, Nicholas. *O Financiamento da Educação e seus Desafios.* Publicado em Revista Eccos, Revista Científica Centro Universitário Nove de Julho, volume 6, número 1, jun. 2004.

DEMO, Pedro. *Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade*. Campinas, SP: Autores Associados,1996.

_____. *Solidariedade como efeito de poder.* São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 2002.

DE SÁ, Ricardo Antunes. *Reflexões sobre o estado e as políticas públicas*. São Paulo: Revista Dialogia (Revista do Departamento de Educação Centro Universitário Nove de Julho). Vol. 3, out. 2004.

DIAS, Solange G. Dias. *Democracia Representativa x Democracia Participativa*. São Paulo: FDUSP – Dissertação de Mestrado.

DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. *Parcerias na Administração Pública*: *concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5ª ed. São Paulo: Atlas,2005.

DOUGLAS, William O. *Anatomia da Liberdade*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1965.

DRUZIANI, Yvelise de Cássia. *O Servidor Público Civil e a Nova Administração Pública Brasileira.* Campinas: Copola Livros, 1996.

DURAN, José Carlos Garcia (org.). *Sociologia do desenvolvimento*. São Paulo: Zahar , 1967.

FEFERMANN, Marisa. *Vidas Arriscadas: o cotidiano dos jovens trabalhadores do tráfico*. Petrópolis : Vozes, 2006.

FERREIRA, Sérgio de Andrade. *As organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público*: considerações sobre seu regime jurídico. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, jul.set.1999.

FISCHMANN, Roseli. *Educação, Direitos Humanos, Tolerância e Paz*. Paidéia, Cadernos de Psicologia e Educação, Departamento de Psicologia e Educação, FFCL RP, USP, volume 11, número 20, jan/jun 2001. Publicado em 2002.

FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho Financiero*. 7ª edição, De Palma: 2001

FUNDAÇÃO SEADE. *Índice Paulista de Responsabilidade Social*. São Paulo: Fundação Seade, 2001.

_____ *Índice Paulista de Responsabilidade Social*: *continuidade e desdobramentos* – Atualização. São Paulo: Fundação Seade, 2003.

_____. *Pensando São Paulo/Fórum São Paulo: Século 21/IPRS.* São Paulo: Assembléia Legislativa de São Paulo: CD, 2001.

_____. *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social: espaços e dimensões da pobreza nos municípios do Estado de São Paulo* – Metodologia. São Paulo, Fundação Seade, 2004.

FUNDAÇÃO ABRINQ. *Parecer Mapa da Criança e do Adolescente de Jundiaí*. 2001.

_____. *Parecer Mapa da Criança e do Adolescente de Jundiaí*. 2002.

_____. *Parecer Mapa da Criança e do Adolescente de Jundiaí*. 2003.

_____. *Guia Prefeito Amigo da Criança: Propostas de Políticas e Ações para as Gestões Municipais 2001-2004*. São Paulo: FADC,2001.

GOFFMANN, Erving. *Estigma: Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1988.

GRIZZIOTI, Benvenoto. *Principios de Ciencia de Las Finanzas*. 6ª edição, Tradução Argentina: De Palma, 1949.

INGROSSO, Gustavo. *Diritto Finnanziario.* 2ª edição, Napoli: Eugenio Jovene, 1956.

INSTITUTO DE ESTUDOS ESPECIAIS. *Trabalhando Conselhos de Direitos.* 2.ª ed. São Paulo: IEE/CBIA. Cadernos de Ação n.º 04, abril de 1993.

IPEA. Texto Para Discussão n.º 732/ *Impacto Distributivo do Gasto Público: Uma Análise a Partir da PCV/1998*. Disponível em <http://www.ipea.gov.br>.

JUNDIAÍ (Município). *Perfil do Município*. Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente: Cadernos de Planejamento, volume VII, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.* 8ª ed., São Paulo: Dialética, 2001.

KRELL, Andreas Joachim. *O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública comparados*. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia Científica.* São Paulo: Atlas,1983.

LIBERATI, Wilson Donizeti. *Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente.* 7.ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2003.

_____. Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente. 2.ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2003 .

_____(org.). *Direito à Educação: Uma Questão de Justiça*. São Paulo: Malheiros, 2004.

LUCKMANN, Thomas; BERGER, Peter L. *A Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. 5.ª ed., Petrópolis: Vozes, 1983.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS. *Manual de fundos públicos 2003*: controle social e acesso aos recursos públicos. Ed. Revista e ampliada. São Paulo: ABONG, Peirópolis, 2003.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *O Princípio da Prioridade Absoluta aos Direitos da Criança e do Adolescente e a discricionariedade administrativa*. RT-749, março de 1998.

MARQUES, Emílio Garcia. *Por uma reflexão sobre o arbítrio e o garantismo na jurisdição sócio-educativa*. Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, jan.,2007, disponível em <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id231.htm> .

MARSHALL, T. H. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Carlos Estavam; SILVA, Luis A. Palma e; STANISCI, Silvia Andrade (orgs.); SPOSATI...[et al.]. Brasília: MPAS/SAS; São Paulo: FUNDAP, 1999.

MARTINS, Carlos Estevam...[et al.]; organizado pela Secretaria da Assistência Social do MPAS; assessoria técnica da FUNDAP. São Paulo: FUNDAP; Brasília: Secretaria da Assistência Social /MPAS,1997.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2ª edição, São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 3ª edição, São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

MENESES, Elcio Resmini. *Sua Opinião: medidas sócio-educativas e processo pedagógico* (Circular Informativo n° 87). Ministério Público do Rio Grande do Sul, Jan.,2007, disponível em <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id501.htm>.

MORAES, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. 3ª edição, São Paulo: Ed. RT, 2000.

MOTTA, Elias de Oliveira. *Direito Educacional e Educação do Século XXI*. Brasília:UNESCO,1997.

MUNANGA, Kabengele (org.). *Estratégias e Políticas de Combate à Discriminação Racial.* São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Estação Ciência, 1996.

PERES, José Augusto. *Introdução ao Direito Educacional*. João Pessoa, UFPB, 1991.

PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano e condições de vida: indicadores brasileiros*. Brasília: PNUD, 1998.

_____ .*Relatório do Desenvolvimento Humano 1999*. Lisboa: Trinova Editora, 1999.

_____ .*Relatório do Desenvolvimento Humano 2000*. Lisboa: Trinova Editora, 2000.

_____ *Relatório do Desenvolvimento Humano 2004*. Disponível em <http://www.pndu.org.br>.

_____ ***.Relatório do Desenvolvimento Humano Brasil 2005*.** **Disponível em <http://www.pndu.org.br>.**

_____ .*Informe del Desarrollo Humano 2005*. Disponível em <http://www. pnud.org.br>.

Ministério da Justiça, Secretaria de direitos humanos, CONANDA, fev.,2007. Disponível em <http://mj.gov.br/sedh/ct/spdca/noticias3,asp?id=1572> .

Relatório Brasileiro sobre Direitos Humanos, Econômicos e Culturais 2003:

Alimentação, Terra e Água, Meio Ambiente, Saúde, Moradia Adequada, Educação e Trabalho. Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais – DbESC Brasil, Recife, PE, 2003.

QUEIROZ, Ari Ferreira de. *Direito da Criança e do Adolescente*. 4.ª ed., IEPC,1998.

SARAIVA, João Batista Costa. *Medidas socioeducativas e o adolescente infrator*. Ministério Público do Rio Grande do Sul, jan.,2007. Disponível em <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id168.htm>.

SEDA, Edson. *Construir o Passado.* São Paulo: Malheiros, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Orçamento-Programa no Brasil*. São Paulo: 1977.

SILVA, Roberto da. *Os filhos do governo*. São Paulo: Editora Ática, 1997.

_____. *Direito à Educação: da sala de aula aos tribunais*. São Paulo: (no prelo), 2005.

_____. *Pobreza e Exclusão Social no Brasil – 300 anos de Políticas Públicas para a Criança Brasileira*. Disponível em <http://www.facom.ufba.br/pretextos/silva1.html> .

_____. *Adolescentes: punir ou educar?* Revista Ciência Hoje, vol. 27, n.º 157,jan/fev.,2000.

SOARES, Janine Borges. *A construção da responsabilidade penal do adolescente no Brasil: uma breve reflexão histórica*. Ministério Público do Rio Grande do Sul, jan., 2007. Disponível em <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id186.htm> .

SPÓSITO, Marília P.(org), ABRAMO, Helena Wendel, FREITAS, Maria Virgínia de. *Juventude em debate.* São Paulo: Cortez, 2000.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação é um Direito*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1998.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional.* 14ª edição, São Paulo: Malheiros, 1997.

TORRES, Ricardo Lobo. *O Orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

VERONESE, Josiane Rose Petry. *Temas de Direito da Criança e do Adolescente.* São Paulo: LTr,1997.

VOLPI, Mário(org). *Interfaces da Educação com o Sistema de Proteção Especial.* IN Konzen... [et.al]. Pela Justiça na Educação, Brasília, MEC, 2000.

_____. *Sem liberdade, sem direitos: a experiência de privação de liberdade na percepção dos adolescentes em conflito com a lei.* São Paulo: Cortez, 2001.

_____. *O Adolescente e o ato infracional*. 4ª edição, São Paulo: Cortez, 2002.

WACQUANT, Loïc. *Os condenados da cidade: estudo sobre marginalidade avançada*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2001.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da Violência IV: os jovens do Brasil*. Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

WESTPHAL, Márcia Faria (org). *Violência e Criança*. São Paulo: EDUSP, 2002.

WALD, Arnold; DE MORAES, Luiza Rangel; WALD, Alexandre de Moraes. *O Direito de Parceria e a Nova Lei de Concessões*. São Paulo: RT,1996.

WALD, Arnold. *As novas tendências do Direito Administrativo.* Boletim de Direito Administrativo, jul. 2003.