



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**CRISTIANE RIBEIRO NETTO**

**A POLÍTICA PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO TOCANTINS: UMA  
ANÁLISE DO PROGRAMA PIONEIROS MIRINS**

**MIRACEMA DO TOCANTINS, TO**

**2022**

**Cristiane Ribeiro Netto**

**A política para a infância e adolescência no Tocantins: uma análise do  
programa Pioneiros Mirins**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins, como requisito à obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Vanda Micheli Burginski.

Miracema do Tocantins, TO

2022

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

- R484p Ribeiro Netto, Cristiane.  
A política para a infância e adolescência no Tocantins: uma análise do programa Pioneiros Mirins. / Cristiane Ribeiro Netto. – Miracema, TO, 2022.  
152 f.  
Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Miracema - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Serviço Social, 2022.  
Orientadora : Vanda Micheli Burginski  
1. Infância e adolescência. 2. Políticas sociais. 3. Programa Pioneiros Mirins. 4. Militarização - Tocantins.. I. Título

**CDD 360**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizada desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

CRISTIANE RIBEIRO NETTO

A POLÍTICA PARA A INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO TOCANTINS: UMA  
ANÁLISE DO PROGRAMA PIONEIROS MIRINS

Dissertação apresentada à Universidade Federal do Tocantins (UFT)–Campus Universitário de Miracema do Tocantins, Curso de Mestrado em Serviço Social do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, foi avaliada para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social e aprovada em sua forma final pela Orientadora e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação 01/12/ 2022

Banca examinadora:

---

Prof. (a). Dr. (a) Vanda Micheli Burginski - Orientadora – UFT.

---

Prof.(a) Dr. (a). Rosemeire Santos - Examinadora – UFT

---

Prof (a). Dr. (a). Jucileide Ferreira Nascimento - Examinadora – UFRB.

---

Prof. (a). Dr.(a). Maria Helena Cariaga – Examinadora – UFT.

## RESUMO

Esta dissertação é resultado de pesquisa que pretendeu compreender a estrutura das políticas sociais destinadas a atender crianças e adolescentes no estado do Tocantins a partir do Programa Pioneiros Mirins. O percurso metodológico para coleta de dados utilizado, foi uma pesquisa qualitativa por meio de análise documental. Os documentos analisados foram legislações, notícias, documentos de arquivo morto e estudo bibliográfico. Como resultado do estudo foi possível obter que os programas sociais para Crianças e Adolescentes no Tocantins seguem eixos muito aproximados dos apreendidos a nível do Brasil. Sendo eles proteção *versus* repressão, contradição público *versus* privado, clientelismo. A nível nacional se destacou a atuação com enfoque em moldar a infância pobre e puni-la pela pobreza. Esse modo de atuação se expressa no Tocantins por meio da tendência à militarização das políticas destinadas a crianças e adolescentes. Como hipóteses para compreender o fenômeno da militarização apontou-se para a atuação do Exército no final do império e início da República, as reformas nos planos de carreira ocorridos durante os governos do PT sem a devida expansão das instâncias de controle civil, a transição truncada entre a ditadura militar de 1964 e os governos civis iniciados em 1985. Como produto dessa dissertação pretende-se disponibilizar documentos para aprofundamento e análises futuras.

**Palavras-chave:** Infância e adolescência. Políticas sociais. Programa Pioneiros Mirins. Militarização. Tocantins.

## ABSTRACT

This dissertation is the result of research that sought to understand the structure of social policies designed to assist children and adolescents in the state of Tocantins based on the Pioneiros Mirins Program. The methodological course for data collection used was a qualitative research of documental analysis. The analyzed documents were legislation, news, archive documents and bibliographical study. As a result of the study, it was possible to obtain that the social programs for Children and Adolescents in Tocantins follow axes very close to those apprehended in Brazil. Being them contradiction protection versus repression, public versus private contradiction, clientelism. At the national level, the work focused on molding poor childhood and punishing them for poverty stood out. This mode of action is expressed in Tocantins through the tendency towards the militarization of policies aimed at children and adolescents. As hypotheses to understand the phenomenon of militarization, the Army's actions at the end of the empire and the beginning of the Republic were pointed out, the reforms in career plans that took place during the PT governments without the proper expansion of instantaneous civil centres, the truncated transition between the military dictatorship of 1964 and the civil governments that began in 1985. As a product of this dissertation, it is intended to make documents available for further study and future analysis.

**Keywords:** Childhood and Adolescence. Social politics. Pioneiros Mirins Program. Militarization. Tocantins.

## LISTA DE TABELAS

Quadro 1: Programas Sociais voltados para crianças e adolescentes durante o Governo FHC (1995-2002).....	74
Tabela 1: Evolução do número de crianças atendidas pelo Programa Pioneiros Mirins (1996-2000) – Palmas (TO).....	93
Tabela 2: Evolução do orçamento do Programa Pioneiros Mirins (1996-2001) em Palmas (TO).....	94
Quadro 2: Macrocampos do programa versão 2012/2014 .....	106

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

FHC	Fernando Henrique Cardoso
AL	Assembleia Legislativa
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CACA	Centros de Assistência à Criança e ao Adolescente
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e à Adolescência
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF	Constituição Federal
CNAEG	Campanha Nacional de Educandários Gratuitos
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
DNCr	Departamento Nacional da Criança
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDCA	Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Economia Aplicada
JK	Juscelino Kubitschek
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência
LOS	Lei Orgânica da Saúde
MEC	Ministério da Educação
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Estadual
MS	Ministério da Saúde
TEM	Ministério do Trabalho e Emprego
PDRE	Plano Diretor do Estado



PDS	Partido Democrático Social
PED	Banco Central Norte Americano- Federal Reserve
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL	Partido Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido Movimento do Democrático Brasileiro
PNAS	Política Nacional de Assistência
PPA	Plano Pluri Anual
PT	Partido dos Trabalhadores
REUNI	Reestruturação das Universidades Federais
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SEDUC	Secretaria de Educação
SENAC	Serviço Social do Comércio
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SESAU	Secretaria de Saúde
SESI	Serviço Social da Indústria
SETAS	Secretaria de Trabalho e Assistência
SETAS	Secretaria de Trabalho e Assistência Social
SGD	Sistema de Garantia de Direitos
SINASE	Sistema Nacional Socioeducativo
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para Infância
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>09</b>
	<b>CAPÍTULO 1 .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL: DO IMPÉRIO À DITADURA EMPRESARIAL-MILITAR .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1</b>	<b>Infância e adolescência: da escravização à República .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>Governos De Getúlio Vargas E O Serviço De Assistência Aos Menores (Sam).....</b>	<b>31</b>
<b>2.3</b>	<b>Do SAM ao FUNABEM: a infância e adolescência na ditadura empresarial-militar .....</b>	<b>39</b>
	<b>CAPÍTULO 2 .....</b>	<b>44</b>
<b>3</b>	<b>SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA E AS TENSÕES COM O NEOLIBERALISMO .....</b>	<b>44</b>
<b>3.1</b>	<b>O processo de redemocratização e as lutas sociais vinculadas aos direitos da infância e adolescência.....</b>	<b>45</b>
<b>3.2</b>	<b>Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) .....</b>	<b>53</b>
<b>3.3</b>	<b>A Seguridade Social e as políticas sociais voltadas para a infância e adolescência sob o neoliberalismo .....</b>	<b>58</b>
<b>3.3.1</b>	<b>O neoliberalismo.....</b>	<b>59</b>
<b>3.3.2</b>	<b>A adoção do neoliberalismo após os anos 1990 e as políticas para a infância e adolescência.....</b>	<b>69</b>
	<b>CAPÍTULO 3.....</b>	<b>85</b>
<b>4</b>	<b>O PROGRAMA PIONEIROS MIRINS DO TOCANTINS .....</b>	<b>85</b>
<b>4.1</b>	<b>O Programa Pioneiros Mirins em sua primeira versão: criador e criatura .....</b>	<b>88</b>
<b>4.2</b>	<b>Entre continuidades e aprimoramentos: as versões do Pioneiros Mirins .....</b>	<b>93</b>
<b>4.3</b>	<b>Um Programa para a “ordem” e o “progresso”: a militarização do Pioneiros Mirins.....</b>	<b>100</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>110</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>114</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>119</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Pra enxergar o infinito  
 Debaixo dos meus pés  
 Não basta olhar de cima  
 E buscar no escuro, no obscuro  
 A sombra que me segue todo dia  
 Deixo quieto  
 e seguro as páginas dos sonhos que não li  
 E outra vez não me impeço de dormir  
 Os jornais não informam mais  
 E as imagens nunca são tão claras  
 Como a vida  
 Vou aliviar a dor e não perder  
 As crianças de vista  
 Eo, Eo, Não perca as crianças de vista  
 Eo, Eo, Não perca as crianças de vista  
 Eo, Eo, Não perca as crianças de vista  
 Família, um sonho ter uma família  
 Família, um sonho de todo dia  
 Família é quem você escolhe pra viver  
 Família é quem você escolhe pra você

(O Rappa – Não perca as crianças de vista)

A motivação para executar a pesquisa que teve como resultado esta dissertação de mestrado, se deve à atuação profissional da mestranda no estado do Tocantins, inserida no processo de trabalho junto às medidas socioeducativas de privação de liberdade para adolescentes que cometeram ato infracional. Essa atuação gerou o questionamento sobre como funciona o conjunto de políticas sociais para infância e adolescência no Tocantins.

Buscando respostas para esse questionamento, iniciou-se um estudo sobre qual seria o percurso metodológico capaz de apreender a dinâmica de funcionamento dessas políticas sociais. Primeiro, buscou-se o conceito de Política Social. Assim, adotou-se o conceito de Behring e Boschetti (2011) em que Políticas Sociais são o resultado das relações contraditórias entre Estado e Sociedade Civil. Com isso, elas são um dos resultados das conquistas da classe trabalhadora, a partir delas parte da riqueza produzida coletivamente e apropriada individualmente poderá ser redistribuída. A partir das disputas de classe se firma uma luta por políticas sociais universais, que atendam seu público sem condicionalidades ou restrições.

Adotou-se a compreensão que as políticas sociais na atual estrutura do Estado são operacionalizadas por meio de Programas Sociais. Entende-se que essa operacionalização poderá gerar uma política focalizada e dentro dos limites de um Programa de Governo e não sob a lógica de direitos. Mesmo com essa ressalva,

buscou-se compreender a dinâmica das Políticas Sociais para Crianças e Adolescentes no estado Tocantins a partir dos Programas Implementados no Estado.

A mestranda atuou durante dois anos com o Plano Plurianual (PPA) em uma ação orçamentária<sup>1</sup> que fornecia a previsão para execução da política socioeducativa - medidas de restrição de liberdade. Essa atuação, observando o planejamento e destinação orçamentária, estimulou a mestranda a investigar e buscar mais informações sobre o custeio das políticas sociais. Por isso, a coleta inicial de dados sobre os Programas Sociais para infância e a adolescência ocorreu a partir do PPA.

Assim, foi definido que a pesquisa começaria com as destinações orçamentárias através da Lei Orçamentária Anual- LOA e dos PPAs. No site da secretaria de planejamento foram coletadas as LOAs do Tocantins do período de 1989 a 2009. Foram analisados todos os arquivos.

O primeiro fato observado foi a presença de uma fundação chamada Santa Rita de Cássia. Assim, buscou-se informações sobre esta fundação e foi encontrada uma matéria do site da Secretaria de Assistência Social e Trabalho (SETAS). Essa matéria explicava que a Fundação Santa Rita de Cássia geria todos os programas sociais a partir de 1989 até 1995. Nesse último ano, a SETAS foi criada e passou a executá-los. Buscou-se no site da Assembleia Legislativa (AL) qual foi a lei que criava a fundação Santa Rita de Cássia e a que a extinguiu. No site da AL foi encontrada a Lei nº 43 de 18 de maio de 1989 que cria a Fundação Santa Rita de Cássia e a Lei nº 816 de 8 de janeiro de 1996 quando ela foi extinta.

Posteriormente, foram buscadas no site da AL as palavras Programa, Criança e Adolescente. Como resultado foram coletados os seguintes documentos: Lei nº 258 de 20 de fevereiro de 1991 que cria a organização dos Pioneiros Mirins do estado do Tocantins gerida pela Fundação Santa Rita de Cássia; Lei nº 856 de 26 de Julho de 1996 que institui bolsa complementaridade para os Pioneiros Mirins; Lei nº 2.268 de 23 de Dezembro de 2009 que institui a Fundação Pioneiros Mirins entidade autárquica vinculada à Secretaria de Educação; Decreto nº 3.936 de 15 de janeiro de 2010 que homologa o Regimento do programa Instituto Pioneiros Mirins; por último, a Lei nº 2.466 de julho de 2011 que cria o Instituto Pioneiros Mirins nos mesmos moldes da

---

<sup>1</sup> A ação orçamentária possui um número específico e agrupa determinadas atividades de uma secretaria ou departamento, exemplo gerência, dentro de um mesmo grupo de metas, indicadores e objetivo, cada ação deverá ter um plano de trabalho anual planejando todos os gastos de suas atividades.

Lei de 2009. A partir dessas leis, tivemos que ampliar os arquivos das LOAs até o ano de 2014.

Em mais uma etapa, foi pesquisado em sites de busca o nome do Programa Pioneiros Mirins. Como resultado, foi encontrada uma notícia que falava da criação e, posteriormente, notícias que tratavam da reestruturação do Programa e notícias de um termo de ajuste de conduta que o Estado assinou com o MP<sup>2</sup>.

Em outra etapa, foi feita a solicitação de dados para a Secretaria de Trabalho e Assistência Social sobre todos os Programas destinados a atender Crianças e Adolescentes no estado do Tocantins, em especial o Programa Pioneiros Mirins. Essa informou que o programa havia sido extinto e que os arquivos da secretaria estavam em local insalubre. Dois ex-servidores forneceram relatórios que estavam guardados por eles, forneceram os nomes dos programas que existiam, a história do Programa Pioneiros Mirins e que poderiam ser encontrados dados sobre o serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.

O Programa Pioneiros Mirins foi escolhido porque quando se busca pela história dos programas sociais para criança e adolescente esse programa sempre é citado. No convívio social no Tocantins sempre são relatadas memórias sobre o programa. As pessoas demonstram certo orgulho de terem sido Pioneiros Mirins.

Em espaços de formulação e execução de políticas sociais para crianças e adolescentes, o programa sempre é citado como referência. Ele foi reeditado diversas vezes. A lei que criou o programa é de 1991, mas foi implementado em 1996; as leis indicam que o programa também foi executado em 2009, 2011 e 2012.

Sobre o estado da arte acerca das políticas sociais para a infância e adolescência no Tocantins, em busca exploratória, foram encontrados artigos, dissertações e teses de doutorado abordando as atividades da rede de proteção à infância e à adolescência.

Lima (2003) analisa, através de fontes jornalísticas e legislações como decretos, portarias e leis, a implantação do Núcleo do Pioneiros Mirins na cidade de Araguaína no período de 1989 a 2001. A autora confirma sobre a capilaridade do programa que segundo os dados analisados por ela indicam que foi executado nos 139 municípios. Entre os resultados apresentados pela autora, está a constatação que a base pedagógica dos séculos XVIII e XIX embasava o projeto pedagógico do

---

<sup>2</sup> Todas as notícias estarão em anexo.

programa. Em mais uma de suas conclusões, a autora compara a instituição do Programa Pioneiros Mirins com o processo do início da República em que se projetavam na infância pobre uma possibilidade de moldá-la e torná-la representativa dos valores e ideais do novo regime. Assim, a autora conclui que no Estado do Tocantins o Programa tinha o intuito de consolidar a imagem do estado recém-criado e associá-lo com a figura de Siqueira Campos. Além disso, a importante reflexão de que os ideais que sustentavam o programa estavam na contramão do preconizado na Constituição Federal de 1988 e do ECA.

Para a autora, o Programa não fortalecia a visão de crianças e adolescentes sujeitos de direitos, mas como figuras moldáveis às regras e estruturas do sistema. Também conclui que os programas destinados à infância pobre estão atrelados à doutrina da situação irregular. Para a autora, os formuladores de políticas para infância pobre buscam intervir considerando essa expressão da questão social como sendo problemas de ordem familiar.

Soares (2005) pesquisou os programas de educação infantil de 0 a 6 anos de idade no Tocantins e busca localizar como as mudanças da economia capitalista afetaram o atendimento a esse segmento. No estado do Tocantins se tem forte influência da livre iniciativa neoliberal; ela cita exemplos de como a imagem de Palmas foi projetada para representar uma liberdade em seu sentido liberal<sup>3</sup>. A metodologia utilizada pela autora foi pesquisa documental e entrevista. Para a análise dos dados, a autora utilizou o método dialético, localizando o objeto dentro da totalidade da sociedade de economia capitalista e as relações de classe.

Alberto e Silva (2019) realizaram pesquisa por meio de entrevista e posterior análise de conteúdo sobre as redes de proteção a crianças e adolescentes em cidade de porte médio do Tocantins. Apesar do estudo apresentar uma aproximação com programas sociais para crianças e adolescentes no Tocantins, esta pesquisa não se constituiu uma referência central para o estudo, pois apenas uma categoria ("lógica higienista e lógica menorista") apresentava relação com análise do Programa. Além disso, por se tratar de um artigo, apresenta a limitação de ser um tipo de trabalho com pouco espaço para aprofundamento. Um ponto do estudo relevante foi a conceituação de políticas sociais e a defesa da criança e adolescentes enquanto sujeito de direitos.

---

<sup>3</sup> A liberdade no sentido liberal é definida aqui como a liberdade do avanço da economia capitalista.

Santos e Silva J. (2020) analisaram projetos sociais destinados a crianças e adolescentes no município de Divinópolis do Tocantins, mesmo também sendo uma pesquisa realizada no Tocantins com o público-alvo do projeto de pesquisa da dissertação, a pesquisa desses dois autores não se mostrou eficaz em uma busca para compreender o objeto “programas sociais para crianças e adolescente no Tocantins” de um modo além do fenômeno aparente. Esta pesquisa foi catalogada na fase inicial em que se buscava verificar o que havia sido produzido, analisando os programas sociais executados no Estado. Santos (2017) publicou uma pesquisa que serviu para se ter um dado inicial sobre alguns serviços ofertados a crianças e adolescentes vítimas de violência sexual no Tocantins, contudo nela trata-se apenas dos serviços de um município específico.

Pretende-se produzir um arquivo catalogando todos os programas sociais e serviços que já tiveram algum estudo publicado. Esta é uma forma de contornar o “apagão” de dados. A SETAS não dispõe em seu site de acervo para análises sobre programas destinados a atender crianças e adolescentes, sejam eles já executados ou em execução. Todos os documentos coletados foram escaneados no intuito de disponibilizar arquivos para realização de pesquisas.

Como forma de conhecermos um pouco o território do Tocantins foi realizado estudo bibliográfico que teve por intuito conhecer a história do Tocantins. Oliveira (1998) estuda a história do movimento separatista e a criação da Conorte, comissão responsável por estudar a possibilidade de o Goiás ser dividido. Rodrigues (2008), por sua vez, possibilitou compreender a figura de Siqueira Campos, em especial sua apropriação de um discurso religioso para ter legitimidade social. Além disso, foi possível uma base da história do Tocantins e da consolidação da figura de Siqueira a partir das autoras Burginski; Rodrigues; Santos (2020).

Na análise bibliográfica sobre a história da política social para crianças e adolescentes no Brasil, os autores Rizzini (2011) e Faleiros (2011) formaram a base para construção de uma linha cronológica com análise crítica da atuação estatal sobre as crianças e adolescentes. Para aprofundar no período colonial e início da república, foram estudados Leite (2016), Marcilio (2016), Monarcha (2016), Corrêa (2016), Carvalho (2016) e Rizzini (2011). Para os governos de Getúlio Vargas e o período da ditadura foram utilizados Vieira (2016), Rosemberg (2016), Faleiros (2011), Rizzini e Celestino (2016), Celestino (2015). Para parte do período da redemocratização, Pini (2006) foi fundamental a partir de seu estudo que caracterizou as origens dos fóruns

de Direitos das Crianças e Adolescentes (DCAs). Foi necessário acrescentar Behring (2005) para analisar a questão da filantropia, dado gerado a partir do achado da Fundação Santa Rita de Cássia, bem como uma série de autores para o achado “militarização na forma de atuar junto à infância pobre”.

Como síntese dessa fase constituiu-se eixos para análises dos documentos coletados, entre eles destacam-se: contradição entre proteção *versus* repressão, inserção de crianças no mercado de trabalho, dualidade entre público e privado; militarização da atuação junto a crianças e adolescentes pobres e clientelismo.

Esta dissertação se estruturou da seguinte forma: o Capítulo 1 fez um resgate histórico das intervenções estatais junto às crianças e adolescentes até os últimos anos da ditadura militar iniciada em 1964. O Capítulo 2 iniciou com a transição truncada da ditadura militar de 1964 para os governos civis iniciada com José Sarney, buscou uma análise dos governos petistas e dos impactos do neoliberalismo para a consolidação da doutrina da proteção integral. O Capítulo 3 buscou apresentar as análises dos documentos fornecidos pelos ex- servidores da SETAS; para construção desse capítulo, foi necessário escanear todos os documentos, visto que a deterioração impossibilitava seu manuseio. Além do intuito de produzir acervo para análises futuras.



## CAPÍTULO 1

### 2 INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA NO BRASIL: DO IMPÉRIO À DITADURA EMPRESARIAL-MILITAR

O menino é o dono do mundo  
 E o mundo não é mais que uma bola  
 O menino não conhece perigo  
 Tem um anjo da guarda na sua cola  
 Vida de moleque é vida boa  
 Vida de menino é maluquinha  
 É bente-altas, rouba bandeira  
 Tudo que é bom, é brincadeira  
 O tempo do menino maluquinho  
 É um tempo que existe só na infância  
 Mas ele é eterno em todos nós  
 Ele gruda feito chiclete,  
 feito esperança

(Milton Nascimento)

Ao realizar um percurso de aproximações sucessivas (SWEZZY, 2011), acerca da trajetória das políticas para a infância e adolescência, no Brasil, alguns traços são bastante evidentes. O primeiro é que antes dos anos 1990 não é possível falar da existência de uma política pública que fosse voltada para este segmento, e o que se verifica, ao longo da história, é a flagrante desproteção social estatal. Na história da infância e adolescência, as práticas sociais são voltadas aos estratos mais empobrecidos da classe trabalhadora com fortes marcas assistencialistas, corretivas e repressoras.

Este capítulo, portanto, teve o objetivo de compreender as práticas sociais voltadas para a infância e a adolescência pobre, marcadas pela repressão, pelo racismo e pela militarização. Estas marcas ainda estão presentes nos tempos atuais e tensionam fortemente com os princípios de cidadania e de doutrina de proteção social integral, contidos nos marcos legais após a Constituição Federal de 1988, o que trataremos no Capítulo 2. Por ora, é importante estabelecermos uma caracterização das ações estatais para a infância e adolescência até a Constituição de 1988, elencando os traços principais que as moldaram por mais de quatro séculos, tendo como componente o peso do racismo estrutural e das características da formação social do capitalismo dependente brasileiro.

Nas próximas seções deste capítulo, buscou-se localizar a história da criança e do adolescente em diversos momentos da história brasileira. Pretende-se com isso,

analisar o objeto de estudo situado em sua historicidade. Este trabalho adota como preceito a perspectiva dialética e por isso não o analisa de uma maneira linear. Contudo, com a finalidade de facilitar a compreensão do texto, buscou-se organizar essas seções de maneira cronológica.

## **2.1 Infância e adolescência: da escravização à República**

No período colonial, o escravismo estruturava todas as relações sociais. Para Mariosa (2019), a partir do estudo da obra do sociólogo Florestan Fernandes, a população negra compunha o sistema colonial na condição de propriedade. De tal modo que, todas as estruturas sociais lhes eram negadas: sua cultura, seus laços afetivos, o gozo de organizações sociais mínimas, tais como a família; nada disso era permitido. Mesmo após a abolição, estava instituída no Brasil uma estrutura econômica, política e ideológica, que garantia a manutenção de privilégios para os brancos.

Durante o período do final do Império e início da República, Fernandes (1972) explica que tudo se passou, historicamente, como se existissem dois mundos humanos contínuos, mas estanques e com destinos opostos. O mundo dos brancos foi profundamente alterado pelo surto econômico e pelo desenvolvimento material, ligados, no início, à produção e exportação de café e, em seguida, pela urbanização acelerada e industrialização.

Na contramão disto:

O mundo dos negros ficou praticamente à margem desses processos socioeconômicos, como se estivessem dentro dos muros da cidade, mas não participassem coletivamente de sua vida econômica, social e política. [...] Daí resulta que a desigualdade racial se manteve inalterável, nos termos da ordem racial inerente à organização social. (FERNANDES, 1972, p. 85).

Esse fator, de manter a população negra apartada do restante da sociedade, fez com que se compusesse um grupo extremamente pobre e pauperizado nas nascentes cidades. De tal modo que, os piores serviços lhes eram destinados e, por consequência, salários mais baixos, num contexto em que a família devia ser capaz de comprar proteção social para os seus membros. Dessa forma, em busca de alguma inserção no mercado de trabalho, a população negra, sobretudo suas crianças e adolescentes foram submetidos a todo tipo de desproteção social.

É importante retomar a escravidão e o racismo estrutural para perceber como esses elementos são centrais nas práticas destinadas a crianças e adolescentes. A intervenção estatal e as suas políticas sempre focaram na infância pobre, que em sua maioria está entre a população negra. Por isso, crianças e adolescentes sofrem tanto pela desproteção social quanto pelo racismo.

Os dados históricos sobre a infância, no período colonial, são imprecisos e, em muitos estudos, apresentam dados da Colônia e do Império de forma desordenada, sem cronologia. Assim, é difícil estabelecer alguns aspectos. Em relação aos dados referentes à infância nesse período, tomamos por base os estudos das autoras Leite (2016) e Marcílio (2016). A primeira coletou os dados em diários de viagem e literatura; a segunda tomou por base livros de registros de batismo, livros de registro das rodas dos expostos e registros de seus abrigos.

Segundo Leite (2016, p. 37), as memórias são fontes para conhecer as relações no período e identifica-se que “[...] três questões atravessam essas relações: o sistema escravista de trabalho, a educação informal e a fragilidade da vida humana no período, ou seja, o alto índice de morbidade e de mortalidade”.

Dão pormenores dos processos da preparação para a vida adulta, entre as crianças brancas e as negras. As mães como “mestras naturais”, as primas ensinando canto piano, as amas recontando as tradições das famílias e dos escravos, os tios abrindo as bibliotecas e introduzindo sobrinhos e netos nos autores, encomendando livros na cidade ou na corte, ou se propondo a dar aulas de geografia e de física. As mães ensinavam as meninas e as escravas a rezar, a fazer renda, a costurar. Os oficiais ensinando a ferrar animais, a fazer sapatos, a construir cercas. As doceiras a fazer doces e flores artificiais, a dissecar animais e plantas, a fazer e enfeitar pratos. (LEITE, 2016, p. 30).

É importante ressaltar que as crianças negras eram vendidas como escravas, não havendo quaisquer distinções entre negras e negros crianças e adultos, de modo que as famílias negras não eram reconhecidas e tinham a sua existência impedida pela população branca. De fato, “[...] os grillhões não poupam nenhuma idade e nenhum sexo [...]” (LEITE, 2016, p. 42). Também não existiam dados precisos sobre os bebês negros e negras, seja sobre nascimentos, seja quanto às mortes. Esses dados foram percebidos após a Lei do Ventre Livre, de 1871. Depois da promulgação desta Lei, as crianças negras passaram a ser batizadas e, assim, contabilizadas, já que os quantitativos foram captados a partir dos livros de registro de batismo da Igreja Católica (MARCÍLIO, 2016).

Quanto à educação, destaca-se que só as crianças de famílias nobres, quando atingiam certa idade, recebiam educação formal nas escolas. Segundo Leite (2016), em 1857 existiam 82.243 escolas no Brasil, tendo o Colégio Dom Pedro II a maior quantidade de alunos. Em 1856, é criada uma escola industrial, com o objetivo de formar “pessoas capazes”, sendo ministradas disciplinas como: Filosofia Natural, Ciência Política e Administrativa. Vale ressaltar que negros não recebiam educação formal e, dependendo da renda da família, jovens brancos poderiam ser enviados para uma faculdade na Europa.

Marcílio (2016) explica que a roda dos expostos ou roda dos enjeitados foi a mais duradoura prática de abandono infantil no Brasil. Essa instituição perdurou pelos regimes da Colônia, Império e parte da República. Teve origem na Europa no século XII, quando foram criados os primeiros hospitais para crianças abandonadas e as confrarias de caridade, entidades católicas que prestavam atividades de assistência à saúde. Anexa a esse hospital, surgiu a primeira roda e seu modelo de atuação foi se expandindo por toda Europa.

Com base na autora, entre os séculos XII ao XIII surgiram, em Portugal, diversas instituições para prestar assistência a crianças abandonadas. No final do século XV e início do século XVI, a Irmandade da Misericórdia e o Hospital de Todos os Santos disputaram o controle da assistência às crianças abandonadas, visto que nesse momento passaram a receber também recursos da Coroa Portuguesa. No século XVI, Portugal já está plenamente adaptado ao sistema das rodas. Em 1543, D. Manuel decide que a confraria da Misericórdia seria responsável pela Santa Casa e pelo serviço de assistência às crianças abandonadas. Além disso, fica definido que a Câmara de Lisboa irá subsidiar a realização dessa atividade.

O Brasil herdou as práticas de seu colonizador e, em 1726, pôs em funcionamento a primeira roda dos expostos, em Salvador, na Bahia. A Santa Casa de Misericórdia era responsável por cuidar dos abandonados nas rodas e recebia um subsídio anual da Coroa Portuguesa. Em 1738, foi criada a roda dos expostos do Rio de Janeiro, que deveria ser gerida pela Santa Casa de Misericórdia com subsídio da Câmara do Rio de Janeiro<sup>4</sup> e ao longo do século XVIII. Além das rodas da Bahia e do Rio de Janeiro, também foi criada a do Recife.

---

<sup>4</sup> Marcílio (2016) destaca os nomes de Romão de Mattos Duarte e Ignácio da Silva Medella como doadores e impulsionadores da criação da Roda dos Expostos do Rio de Janeiro.

De acordo com Leite (2016), as poucas crianças sobreviventes das rodas (a mortalidade infantil, das crianças rejeitadas, era alta) eram encaminhadas para amas de leite e, posteriormente, para os abrigos dos expostos, ou para famílias. Schawarcz e Starling (2018) apresentam o dado histórico de que no final do século XIX, buscando-se uma imagem menos agressiva da escravidão, mulheres escravizadas, que cumpriam a tarefa de amas de leite, passaram a ser retratadas nas fotografias desse período: “[...] contribuía para a construção de uma imagem romântica da condição escrava no país” (SCHAWARCZ; STARLING, 2018, p. 993). Durante esse período, as únicas intervenções do Estado eram o recebimento das crianças por meio da Roda e o pagamento de amas de leite.

Entre 7 e 8 anos as crianças do sexo masculino poderiam ser encaminhadas para trabalhos de aprendiz de ferreiro, carpinteiro, marinho e outros. As meninas se encarregaram de bordados e costuras para fabricarem enxovais.

Em dado período, adotou-se o costume de que as moças em idade de casar poderiam ser observadas por homens com o mesmo interesse. Os candidatos eram investigados como também habilitados, ou não, conforme critérios morais e, caso fosse viável o casamento, a moça teria seu enxoval e um valor para pagar seu dote (LEITE, 2016).

Durante o período colonial, foi notável a ausência de intervenção do poder público junto às necessidades das crianças e dos adolescentes. Esse momento foi marcado pela atuação da igreja católica, que influenciava não apenas no segmento da infância, mas em grande parte das relações sociais. Ainda nesse período são consolidadas estruturas como a do engenho e os seus senhores. Assentado nessa estrutura econômica, estavam estabelecidas as relações societárias de classe que determinavam também como as crianças seriam tratadas. No ano de 1822, o Brasil deixa de ser colônia e, ao contrário dos demais países da América Latina que adotaram o regime republicano, o Brasil passa a ser um império. Mesmo que o Brasil tenha deixado de ser uma colônia de Portugal, a influência portuguesa ainda era muito forte, assim grande parte das estruturas sociais brasileiras são herdadas de Portugal. Um exemplo disso foram as rodas dos expostos.

Ainda sobre a roda dos expostos, o estudo de Marcílio (2016) permite observar qual era o tratamento dado à criança que não foi reconhecida como legítima, seja fruto de uma relação extraconjugal, descendente de escravizadas/os, resultado de estupros, entre outros exemplos que a colocavam na situação de uma espécie de

subclasse. Tanto antes da existência das rodas quanto no trato com crianças que sobreviviam à roda, as crianças abandonadas poderiam ser assistidas pelas câmaras municipais, mas devido à ausência de qualquer proteção, essas acabavam dependendo da caridade das famílias. Entretanto, as famílias não tinham apenas o intuito de exercer a caridade, mas também estavam interessadas em garantir futuros criados e criadas, o que no Brasil ficou conhecido como “filhos e filhas de criação” e não possuíam direitos legais até a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) nos anos 1990.

Com base nos registros históricos e leituras, constata-se que a intervenção estatal na infância já nasceu firmada em um modelo privatista e filantrópico. Esta constatação é provada por meio dos dados históricos apresentados pela Coroa Portuguesa, que contribuiu com a manutenção dos abrigos de crianças abandonadas nas rodas dos enjeitados e também com as Casas de Misericórdia que prestavam assistência médica e práticas de assistência à pobreza. Ao contrário das estruturas sociais indígenas, presentes no Brasil desde antes da chegada dos portugueses, cujas crianças pertenciam a uma comunidade e eram cuidadas por essa, a colonização portuguesa trouxe para o Brasil o modelo de família burguesa em que essa microestrutura é responsável por garantir as condições de reprodução da força de trabalho. Nessa lógica, a criança passa a pertencer à família e esta deveria ser responsável por sua proteção. Caso essa fosse rejeitada, a igreja e a caridade deveriam dar conta de sua proteção.

Nas décadas de 1870 e 1880, o regime imperial passa por intensos desgastes como a guerra do Paraguai e a “Abolição” da Escravidão. A passagem do Império para a República vai exigir um Estado mais ativo na proteção à Infância. É unânime entre pesquisadores e pesquisadoras sobre a infância/adolescência que esse conjunto de mudanças, em especial a queda da monarquia, foi um momento crucial para entender a mudança do sentido dado à infância brasileira. Além disso, estas transformações exigiram da intelectualidade brasileira novas teorias para embasar e justificar as estruturas sociais e as desigualdades, o que nos requisita trazeremos alguns elementos sócio-históricos com o objetivo de caracterizar esse período.

Em relação à dominação burguesa nessas esferas, pode-se compreender a partir de Florestan Fernandes (1976) que a burguesia brasileira sempre orbitou em torno do Estado em busca de se apropriar de recursos públicos. Na mudança do império para a república, os latifundiários se agregaram ao Estado de modo a garantir

que todas as decisões tomadas fossem favoráveis à manutenção da estrutura de exploração. Com a expansão do capital industrial, esse também tratou de garantir seu espaço na estrutura estatal. A transferência de fundo público para as chamadas instituições filantrópicas foi uma das maneiras encontradas, a partir de grupos, especialmente vinculados a setores da igreja, para se utilizar dos recursos do Estado em prol de seus interesses. Assim, a atuação de grupos filantrópicos de assistência às crianças não poderia ter outra direção que não fosse a docilização de crianças e adolescentes para serem “cidadãos de bem”, futuros trabalhadores úteis para o capital.

O final do século XIX e o início do XX, até 1930, foram marcados pela abolição formal da escravidão, gerando um contingente de pessoas descartadas sem nenhum apoio; pela queda da monarquia; pelo êxodo rural; pelo crescimento acelerado das cidades; pelo desenvolvimento do capitalismo industrial brasileiro. Segundo Santos (2012, p. 70), “[...] o início da república foi um momento crucial para consolidar o capitalismo brasileiro. É nesse período que a estrutura do capitalismo brasileiro e a ‘questão social’ fornecem uma compreensão mais ampla sobre a atuação estatal voltada para a infância/adolescência brasileira”.

Nesse momento, ainda predominava o modelo econômico agrário exportador baseado no ciclo do café. Mas, ao mesmo tempo, iniciava-se uma industrialização controlada. Santos (2012) explica que a política de valorização do café implementada nessa fase foi feita a partir do capital estrangeiro, e nessa época o capital financeiro internacional já estava completamente dominante no Brasil. Vale ressaltar, que o capitalismo brasileiro se integra ao capitalismo internacional na condição de “agrário exportador”, sendo essa posição reforçada pelos países de capitalismo central. A exportação agrária brasileira, com valores concorrentes no mercado externo, se deve a uma intensa exploração da força de trabalho, no país, e de seus recursos naturais. Os lucros das lavouras de café garantiram a expansão industrial controlada no Brasil. A nascente indústria e seus trabalhadores remunerados necessitavam do crescimento de bens de produção e de bens manufaturados, fusão de capitais agrários e industriais.

Com a ampliação do trabalho livre, a questão social se torna evidente (IAMAMOTO; CARVALHO, 2006) devido, sobretudo, ao crescimento das indústrias e das cidades ocorrendo a formação do proletariado brasileiro; trazendo à tona a contradição capital-trabalho. O nascente proletariado brasileiro vivia em condições

inóspitas, em cortiços, sem água potável, sem saneamento básico; nas fábricas, o uso de força de trabalho infantil era indiscriminado, e a jornada de trabalho de 14 horas diárias. Além disso, decorrente da estrutura paternalista dos chefes da fábrica e dos mestres, era comum crianças, além dos trabalhadores adultos, em especial mulheres, sofrerem castigos corporais.

O desenvolvimento do capitalismo brasileiro se dá a partir da conciliação com o atraso, da mescla de capitalismo com formas pré-capitalistas não clássicas. O capitalismo retardatário se caracteriza da seguinte maneira: quando a industrialização na América Latina se iniciou, a economia capitalista mundial já estava estabelecida. O Brasil, país de vocação agrária, deveria contar com um setor de produção de bens custeado por um capital nacional. O desenvolvimento capitalista alcançado com a industrialização não alterou as estruturas fundiárias. O peso da burguesia agrária sobre o Estado brasileiro garantiu que esta estrutura fundiária não fosse tocada, pois “tênuas fronteiras entre público e privado se diluem: qualquer ameaça a esses interesses (privados do capital agrário) que possa despontar no horizonte costuma ser rapidamente suprimida pela administração pública” (SANTOS, 2012, p. 106).

As primeiras décadas do século XX, foram conhecidas como a “República Café com Leite”, em que se alternavam no cargo de presidência do Brasil, ora representantes das oligarquias paulistas, ora das oligarquias mineiras. A “República Café com Leite” é marcada pela fraude eleitoral, por isso, termos como “eleições de bico de pena”, “voto de cabresto”, “curral eleitoral”, e “coronelismo” são utilizados para definir a situação política desse período (SCHWARCZ E STARLING, 2018).

Os dois últimos termos estão abarcados no funcionamento do coronelismo (voto de cabresto e curral eleitoral). Essa forma de atuação política surgiu no período Imperial, o termo coronel, inicialmente designado para definir uma patente militar, passa a ser utilizado para designar o líder da oligarquia local. O período imperial legitimou a estrutura local do coronelismo. Os coronéis decidiam sobre a política local e outrora faziam acordos com o Império; agora, passam a fazê-los com a República, com o objetivo de manter os seus privilégios e garantir a estrutura de dominação local. Assim, os termos “voto de cabresto” e “curral eleitoral” são cunhados a partir do funcionamento dessa estrutura. A primeira expressão refere-se à forma como os coronéis coagem os seus “supervisionados” a votarem em seus candidatos. O “curral eleitoral” seria esse grupo de pessoas coagidas. No interior dessa estrutura do coronelismo, está contida a história dos filhos e filhas de criação, dos filhos bastardos,



a cultura do estupro e o racismo. É com base nessa sociabilidade que se forjou a troca de favores entre famílias tradicionais e arranjos políticos para assegurar a estrutura de dominação.

Além do coronelismo do período colonial, que não se dissipou, convém destacar que as intervenções na infância e adolescência estão imbricadas nas relações de poder político, econômico e pelo controle do Estado a partir de então. Estudar a intervenção estatal para a infância e adolescência exige uma compreensão das relações de dependência do capitalismo e seus regionalismos. No início do século XX, o capitalismo brasileiro se expandia no sentido de estruturar seu mercado de trabalho, pois já possuía trabalhadores “livres” para vender sua força de trabalho.

Segundo Rizzini (2011), a assistência e proteção à infância, nos primeiros anos da República, eram entregues à filantropia. Nesse momento, o governo e a superestrutura buscavam criar uma marca que associasse o novo regime de governo ao progresso. Com essa intencionalidade, se promoveu uma série de mudanças dentro dos seguintes eixos: reformas sanitárias, construção de escolas e um projeto educacional sob as bases da moralização. E, com o passar dos anos, o Estado firmou parcerias com instituições filantrópicas para prestar os serviços de abrigo, educação e punição de crianças e adolescentes que infringiram as leis.

Diante da especificidade da questão social no Brasil, a infância abandonada terá destaque no início da república. As primeiras medidas adotadas sobre a infância, durante os primeiros anos desse sistema político (final do século XIX e início do século XX), mudaram o seu enfoque. De modo que, ao invés de só apartar a infância desajustada, por meio de um “modelo asilar”, o ideal passa a ser agora “prevenir e recuperar”. Nesse momento, é fortalecido um ideal de correção da vadiagem por meio do trabalho (RIZZINI, 2011).

O modelo estatal de intervenção tutelar se consolidou durante os primeiros anos do século XX. O Estado buscava tirar crianças e adolescentes de famílias pobres consideradas moralmente incapazes de cuidar e educar seus filhos dentro do perfil moral exigido para a época. Para Rizzini (2011), o trio assistência, repressão e regeneração passou a ser evidente no final do século XIX e início do século XX. A assistência pode ser representada na atuação da medicina, a repressão e a regeneração podem ser representadas a partir da atuação do judiciário.

No início do século, a ideia de apartar crianças e adolescentes da família, objetivando a sua educação, era muito presente; bem como a ideologia de que o

trabalho educava e corrigia as crianças pobres, esta última tendo uma certa centralidade. Celestino (2015) verifica que as legislações acabam sendo a expressão de uma visão preconceituosa e punitiva. Já nas instituições, há espaços propostos para proteção e atendimento, mas apesar dos discursos protetivos, também são espaços violadores de direitos humanos. Corroborando com Faleiros e Rizzini (2011), entende-se que a contradição, punição e proteção são centrais para compreender a história da atuação do Estado brasileiro nas políticas destinadas a atender crianças e adolescentes.

Segundo Celestino (2015), há a presença de um conjunto de normas, ações educacionais, e assistenciais voltadas para crianças e adolescentes pobres, no intuito de mantê-los aptos e disciplinados para o trabalho. Pode-se deduzir que isto é uma forma de busca do Estado por garantir a sustentação do “exército industrial de reserva”, que são os trabalhadores excedentes que servem para o capital como um mecanismo de pressão para o rebaixamento de salários. A autora ainda explica a partir de quais enfoques ocorreram as intervenções do Estado, possibilitando a compreensão de que na atuação junto a crianças, adolescentes e famílias buscava-se enquadrá-los dentro de um perfil moral burguês. O primeiro enfoque apresentado pela autora:

[...] se refere à difusão de visões de mundo ideológicas sobre um padrão de família, fundamentada por um modelo burguês, no qual seus indivíduos reportavam papéis historicamente estabelecidos, assegurados tradicionalmente, por exemplo, pelas religiões judaico-cristãs. Em segundo lugar, as famílias da classe trabalhadora e seus membros, que não conseguissem reproduzir o ideal burguês de família e os papéis de “bom pai” e de “boa esposa e mãe” sob esse enfoque essas famílias e membros eram taxadas como disfuncionais, desajustadas e incapazes, a intervenção do Estado voltavam-se para o “cuidado” com sua “prole”, através de sua proteção e assistência, condicionadas à sua inserção em instituições fechadas. (CELESTINO, 2015, p. 132).

Retomando o estudo sobre a intervenção social e estatal da política para crianças e adolescentes na realidade brasileira, Rizzini (2011) apresenta que essa se assenta em fórmulas que mantêm a estrutura econômica. Essas políticas seguem como tendência à filantropia, à privatização e à punição. Em sua maioria, elas apresentam em comum a intenção de manter a dominação e estrutura de classes, bem como possuem, em sua centralidade, formar futuros cidadãos adaptados ao sistema e não questionadores sobre seu papel na reprodução social do trabalho. A autora destaca que, em nenhum momento, buscou-se enfrentar os problemas da

infância pobre a partir da perspectiva da redistribuição de renda. As políticas para infância e adolescência pobre sempre tiveram o enfoque de controle social e de controle da “infância perigosa”, destacando a discrepância entre a infância pobre e a infância privilegiada.

Faleiros (2011) também analisa a história brasileira, mostrando que nas políticas para esse público sempre esteve clara a questão da divisão de classe. Em sua dinâmica com o Estado e a sociedade, ele destaca que esse movimento ora poderá avançar em políticas, como direito, ora poderá retroceder aos interesses privados e clientelistas. O autor ainda apresenta três eixos, dentro dos quais se pode localizar as políticas sociais para esse segmento: sendo o primeiro deles a relação com a inclusão produtiva e o mercado de trabalho; o segundo eixo situa a contradição entre público e privado; e, por fim, o terceiro busca localizá-las dentro da dualidade entre repressão e cidadania. Em todos esses, perpassa uma relação de políticas para ricos ou para pobres.

O período que data até aproximadamente 1930 fornece a base de uma intervenção na infância, sob o aspecto do controle. Nesse momento, irão surgir estruturas judiciárias e legislações que criam a categoria "menor". A sua utilização se consolidou para designar um grupo específico da infância, o de crianças e adolescentes pobres, cujas famílias foram consideradas incapazes de educá-los, dentro da moralidade adequada e exigida para a época. Para Rizzini (2011), o termo “menor” foi criado no âmbito jurídico para designar um segmento da infância pobre indicada como infância “abandonada e delinquente” sendo esse segmento evidentemente criminalizado. A utilização desse termo logo extrapolou o círculo jurídico para sua utilização no senso comum.

O judiciário consegue amplos poderes para intervir na família, julgar a periculosidade de crianças, aplicar penas de trabalhos correcionais, imprimir a moral burguesa e punir as famílias que saíssem desse padrão. Além da força do judiciário, também terão destaque a moralização católica e a “higiene social” provocada pela expansão da eugenia no Brasil. A difusão dos ideais positivistas e eugênicos era oportuna ao projeto da elite brasileira: “a grande repercussão dessas ideias, no país, reflete a sua sintonia com os anseios de um Brasil que almejava tornar-se civilizado” (RIZZINI, 2011, p. 47). O Estado republicano se propunha a reforma moral, baseada na ideia de que a pobreza possuía um caráter e uma saúde física propícias a

desenvolver doenças. Sustentando esse ideal estavam as perspectivas eugênicas e racistas de branqueamento da população brasileira e melhoramento da raça humana.

Além da reforma moral proposta pela burguesia e pelas estruturas republicanas, a partir de Lamamoto e Carvalho (2006), verifica-se que a Igreja Católica, diante do poder perdido com a instauração da República, também irá propor uma reforma moral. Fortalecerá suas estruturas eclesiais e seus dogmas; buscará a centralização dos recursos vindos do Vaticano; e difundirá a ideia de que a igreja deve se responsabilizar pelo cuidado com a questão social. Desse modo, a expansão de instituições católicas como universidades, creches, jornais e a organização do eleitorado católico é parte desse mesmo processo em que a igreja católica busca a recuperação da sua influência.

Sob outro enfoque, a medicina passou a exercer papel central na sociedade, do ponto de vista científico e, de certo modo, também sobre os comportamentos morais. Essa ciência determinou sobre o saneamento das cidades, sobre a educação das crianças, ensinando como os pais deveriam cuidar, alimentar e educar os seus filhos de modo a preservar a moral e a higiene. Atuavam até na orientação da reprodução sexual de casais. As atuações da medicina e as intervenções jurídicas seguiam o ideal positivista que defende um estado como uma cabeça para ordenar a sociedade, formando assim um conjunto ordeiro em que cada membro deve se dedicar a sua função; ou seja, a sociedade é um corpo, e cada indivíduo representa um membro. Dessa forma, a criança, um potencial membro, deveria ser moldada. Com isso, deixou de pertencer apenas ao âmbito familiar e da igreja, e o Estado passou a intervir sobre essa.

Sob esse arcabouço se dá a criação de reformatórios, escolas premonitórias e correccionais, organizados sob a perspectiva de correção da vadiagem por meio do trabalho. Além das colônias correccionais, também era forte a influência de escolas correccionais. Nestas últimas, o enfoque não era apenas o trabalho, mas um molde rigoroso sobre as condutas, o comportamento e a disciplina impostos às crianças. Os pilares que apoiavam a atuação institucional sobre a infância eram: ordem, autoridade, comando, rigor militar, obediência passiva, humilhante e depravada doutrina da religião (REBOLÇAS, 1907, p. 10 *apud* RIZZINI, 2011, p. 231).<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Não foi possível ter acesso ao texto de André Rebolças visto que a publicação data de 1907.

Rizzini (2011) explica que a criança deixa de ocupar uma posição secundária e mesmo desimportante na família e na sociedade e passa a ser percebida como valioso patrimônio de uma nação; como “chave para o futuro”, um ser em formação:

[...] Sob esta ótica, zelar pela criança corresponde a um gesto de humanidade descolado da religião; uma ação que transcende o âmbito das relações privadas da família e de caridade para significar a garantia da ordem ou da ‘paz Social’. De acordo com a lógica evolucionista e positivista da época, vigiar a criança para evitar que ela se desviasse é entendido como parte de uma missão eugênica, cuja meta é a regeneração da raça humana. (RIZZINI, 2011, p. 24).

A criança passou a ser uma peça central no projeto de progresso republicano, visto que poderia ser moldada a partir dos princípios do novo regime. Dessa forma, o Estado, por meio de suas leis e atuações, passou a reproduzir, divulgar, ampliar um ideal moral de comportamento. Por consequência, a população que estivesse fora desse padrão seria reprimida e corrigida. O poder judiciário também passou a implementar um projeto moralizante.

As leis de proteção à infância, desenvolvidas nas primeiras décadas do século XX no Brasil, também faziam parte da estratégia de educar o povo e sanear a sociedade. As leis visavam prevenir a desordem, à medida em que ofereciam suporte às famílias nos casos em que não conseguisse conter os filhos insubordinados, os quais poderiam ser entregues à tutela do Estado; e, pela suspensão do Pátrio Poder, previam a possibilidade de intervir sobre a autoridade paterna, transferindo a paternidade ao Estado, caso julgasse necessário. (RIZZINI, 2011, p. 64).

Para Rizzini (2011), a reforma social desse período também possui o intuito de criar uma cultura do trabalho. Os ideais católicos do momento passaram a pregar o trabalho como uma virtude, os slogans de governos e toda a superestrutura passaram a ampliar o ideal de cultura do trabalho. Iamamoto e Carvalho (2006) também explicam que se ampliou uma ideologia de que todo operário seria um potencial patrão, ampliando a ideia de trabalhar para prosperar.

A criação de uma cultura do trabalho era essencial para sustentar as mudanças que o capitalismo brasileiro sofria, foi importante criar mercados de consumo e permitir a estruturação de um capitalismo “à brasileira”. Nesse sentido, Rizzini explica que o problema da época era:

[...] veremos que por trás das medidas estipuladas, a meta era imprimir ao trabalho uma concepção – a do trabalho dignificante e enobrecedor – missão nada simples, dada a nossa trajetória de trabalho escravo, humilhante, forçado e aviltante. A mudança de mentalidade deveria se dar em todos os

segmentos, pois se para o pobre, que livre, era coagido a trabalhar para manter, para as demais classes, trabalhar era igualmente degradante e algo associado à escravidão e pobreza. (RIZZINI, 2011, p. 65).

Sobre a militarização das ações voltadas para a infância e adolescência, além do mais a militarização da vida, Monarcha (2016) faz um estudo sobre aspectos arquitetônicos da República e apresenta o dado sobre a criação da Escola Normal da Praça, sobre a imponente imagem que a República quer transmitir por meio da arquitetura grandiosa da escola. Há uma forte associação da formação militar com a escolarização presente nos primeiros grupos escolares brasileiros. Verifica-se que a expansão do ensino desde a sua gênese já possui influência militar.

Para Monarcha (2016), o crescimento da urbanização em São Paulo, o trabalho assalariado, a proletarização, o aumento das massas e a possibilidade de rebelião social, geram uma reação burguesa que objetivava racionalizar os serviços públicos. Nesse momento, foram criados institutos de educação, estruturas de saneamento, órgão de epidemiologia, entre outras estruturas estatais. O autor argumenta que a nascente república precisava obter sustentação em um cenário de condições extremamente precárias do operariado brasileiro. Assim, busca a coesão social e ordenar a massa por meio de códigos de conduta moral como leis, ordenamento do espaço e educação moralizante de crianças e jovens.

Corroborando com Rizzini (2011), nesse sentido de reforma moral, higiênica e moldagem para o trabalho, fica consolidada a associação de infância pobre à periculosidade. Mantém-se o ideal de repressão, mas também se fortalece o ideal de regeneração. O trio assistência, repressão e regeneração passou a ser evidente no final do século XIX e início do século XX:

Logo após a proclamação da República, as primeiras leis que tramitavam na Câmara identificavam a criança abandonada (material e moralmente) e delinquente como sujeita à tutela da Justiça-Assistência. Para tanto, criaram-se dispositivos de intervenção, sob forma de normas jurídicas e procedimentos judiciais, que atribuíam ao Estado o poder de atuar sobre o menor e intervir sobre sua família em todos os níveis - no Legislativo, no judiciário e no Executivo. Tais dispositivos constituíam, na verdade, uma nova versão de instrumentos de controle adaptados para este segmento da população: foram elaboradas leis de proteção e assistência ao menor; inventados os tribunais para menores; reestruturadas as instituições para infância (asilares e carcerárias) e criando um sistema de liberdade vigiada, destinado a manter parte dos menores fora do asilo, porém sob cerrada vigilância. (RIZZINI, 2011, p. 130).

Dentro desse arcabouço de intervenções estatais do início do século XX, a ampliação das instituições escolares deve ganhar visibilidade. Em 1894 foi inaugurada a Escola Normal da Praça em São Paulo, que inaugurou o modelo educacional que depois se expandiu para o Brasil. Essa cidade também abrigou grupos escolares que posteriormente serviriam de modelo.

A estrutura arquitetônica da escola Normal da Praça, segundo Monarcha (2016), é representativa para o modelo de sociedade e cidadão que a república quer criar. O prédio da Escola Normal sediava o Curso Normal e a Escola Modelo Preliminar. Alguns pontos apresentados tornam possível apreender a influência militar no modelo de educação. A citação a seguir é muito relevante para compreender qual modelo de escola se instalava no Brasil republicano.

Periodicamente, devidamente fardados, munidos de pequenas espingardas de madeira e estandarte da escola, os alunos das escolas-modelos e dos grupos escolares recém-criados situados em diferentes pontos da cidade, transpõem as portas do estabelecimento, marchando e cantando pelas ruas de São Paulo. Novidade republicana, os batalhões escolares perdurarão até as primeiras décadas do século XX, atravessando o fastígio da *belle époque* paulista. (MONARCHA, 2016, p. 119).

A república nasce mantendo relações fortes com o militarismo, não à toa os dois primeiros presidentes republicanos foram militares. A formação positivista era intensa entre os comandantes do exército brasileiro. Quase conseqüentemente, a centralidade concedida à infância foi consolidando-se na educação que deveria servir para moldar as crianças.

Carvalho (2016) reafirma o apresentado pelos outros autores sobre a centralidade dada à infância e a sua educação. Para ele, o enfoque que o regime republicano colocou na educação estava articulado com um momento de surgimento da pedagogia científica. Essa se colocou à disposição de moldar crianças e educá-las para um novo projeto de nação. Para a autora, a história da educação é a história da ação de disciplinar pessoas. Ela compara a educação com a ortopedia: esta segunda corrigiria a deformação física, já a primeira corrigiria a deformação moral. Esse tipo de educação é funcional ao projeto republicano.

Em 1914, foi criado o laboratório de pedagogia experimental em São Paulo. Com objetivos afinados com a pedagogia científica, este laboratório pretendia estudar a criança, estabelecer padrões de aprendizagem e comportamento, além de classificá-las de acordo com sua capacidade cognitiva e moral. Os princípios da

pedagogia científica foram estudados e testados no Brasil e alguns deles não foram eficazes. Dentro da pedagogia científica Carvalho (2016) explica como esta modalidade de pedagogia tinha o objetivo de conhecer e atuar sobre o indivíduo.

[...] Era classificar o tipo segundo divisões inscritas na natureza, que repartiam e hierarquizavam a humanidade. E era - ao que indica a recorrência da tópica da degeneração - operar com parâmetros postos pelas teorias raciais que, desde finais do século anterior, vinham-se constituindo na linguagem principal dos intelectuais brasileiros, no seu afã de pensar as possibilidades de progresso para o país e legitimar as hierarquias sociais. (CARVALHO, 2016, p. 402).

No bojo do higienismo, também se expressam ideias que consideravam a pobreza como portadora de um gene de doenças e toda sorte de desvios morais. Assim, mesmo que alguns dos feitos do sanitarismo, implementados pelo ideal higiênico, sejam benéficos para a classe trabalhadora, como, por exemplo, as vacinas e o saneamento básico, esse ideal também é permeado por um ideal eugênico.

O estudo dos autores citados acima foi importante para compreender que o olhar sobre a infância mudou significativamente no início da república. A ideia de uma infância moldável e a crença no futuro da nação tornaram a infância o símbolo de uma época, qualquer expressão da infância que não estivesse abarcada na estrutura desse símbolo seria reprimida e corrigida. Nesse ponto, está a estrutura para entender a atuação social e Estatal sobre a infância. A ideiação do que deveria ser a "infância correta" gerou as estruturas do código de menores, o juízo de menores, os cursos de puericultura e uma série de instrumentos disciplinares para moldar uma certa visão de infância.

Nesse sentido, foi criado o Departamento Nacional da Criança, no Brasil. Este departamento atuava diretamente na execução das intervenções sociais destinadas a crianças, mas também era responsável pela administração de toda atuação estatal e social nessa esfera. Entre as atividades realizadas pelo departamento estavam cursos de puericultura e higiene infantil. A ideia do departamento era racionalizar e organizar todas as intervenções estatais e filantrópicas sobre a infância.

Em 1923 é criado o juízo de menores com uma atuação que articula assistência e justiça. Um dos discursos que embasou a criação dessa esfera do judiciário foi o do desembargador Ataulpho de Paiva. Ele defendia a criação de um "novo direito", que utilizaria conhecimentos como os da área de psicologia e sociologia para entender as causas da delinquência juvenil. Nos argumentos apresentados pelo desembargador



reside a passagem para intervenção estatal tutelar que busca "prevenir, reformar e recuperar" a infância.

Veremos que justiça e assistência buscam na aliança a auto-sustentação pela complementação de suas ações. Ambas se inserem na lógica do modelo filantrópico, que visava o saneamento moral da sociedade a incidir sobre o pobre. Tornam-se politicamente viáveis ao servir a função regulatória de enquadrar os indivíduos, desde a infância, à disciplina e ao trabalho. (RIZZINI, 2011, p. 125).

No ponto sobre a expansão da utilização do termo "menor", é marcante o quanto ainda é utilizado em decisões judiciais, nas práticas profissionais cotidianas e em matérias jornalísticas. Em alguns casos o termo não é utilizado, porém uma série de estigmas utilizados para defini-lo são citados. Assim, depreende-se que a questão está além de sua utilização, mas está assentada no emprego de uma série de estigmas sobre a infância pobre. Outro ponto central está na possibilidade de o Estado poder retirar a guarda das crianças de famílias consideradas impróprias. Esse fato fortalece o ideal de um Estado melhor capacitado para a formação de uma infância correta. Esse discurso ainda é muito presente em decisões judiciais em que famílias perdem a guarda de seus filhos e em discursos que estão no cotidiano da população.

## **2.2 Governos de Getúlio Vargas e o Serviço de Assistência aos Menores (Sam)**

Em março de 1930 ocorrem eleições, o presidente Washington Luís indica como candidato à presidência Júlio Prestes (de São Paulo), rompendo o pacto da alternância de poder entre Minas Gerais e São Paulo. Com isso, Minas Gerais une-se com a Paraíba, ao Rio Grande do Sul e a uma fração do grupo de tenentes responsáveis pelas rebeliões tenentistas, formando o grupo da Aliança Liberal. Algumas das pautas defendidas por essa aliança eram: anistia aos tenentistas exilados em decorrência das revoltas de 1922 e 1927, regulamentação das leis trabalhistas e o voto secreto. Dentro da pauta das leis trabalhistas, estava abarcada a necessidade de proteção ao trabalho feminino e infantil. Júlio Prestes vence as eleições, mas não é empossado; depois de amplos confrontos em vários pontos do Brasil, o presidente Washington Luís é deposto, e Getúlio Vargas assume o governo provisório.

Em 1934, Getúlio é eleito indiretamente e, em 1937, fecha o congresso e instaura uma ditadura. Em 1950 é eleito diretamente e governa de 1951 a 1953. O

ideal totalitário deixa sua marca na atuação sobre a infância. Vargas possuía um projeto de nação, e a infância e adolescência tiveram o papel de personificar esse projeto. O movimento de separar a "infância do menor" se consolidou durante esse governo. Além do DNCr, o carro chefe da política deste governo foi o SAM.

Vargas possuía formação positivista e prometia um programa de reformas sociais, administrativas e políticas. Em seu discurso de posse, anunciou a intenção de criar o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, Ministério da Saúde Pública e da Educação, somada a uma reforma no ensino e na educação. Sob esses aspectos, buscou-se centralizar as medidas de proteção à infância e adolescência. Vargas executa sua promessa de criar leis trabalhistas, dentre as quais preconiza a proibição do trabalho para menores de 12 anos.

Em 1940, o Decreto-lei criou as bases para políticas destinadas à infância que previa um Departamento Nacional da Criança (DNCr), com a função de criar uma estrutura para proteger a família nos moldes burgueses. O DNCr foi um departamento para o qual Getúlio Vargas forneceu ênfase, pois o objetivo era centralizar as atuações na área da infância e adolescência. Esse departamento possuía uma atuação articulada com o juízo de menores e com o judiciário. O DNCr coordenou várias atuações do Estado, dentre essas a política de creches. Entretanto, verifica-se que as diretrizes do DNCr e de todas as políticas criadas consistiam em manter a estabilidade da família, reafirmando o papel da mãe como responsável pela educação moral das crianças (RIZZINI, 2011). Sobre a criação do DNCr, Vieira (2016, p. 179) expõe que:

A criação do Departamento Nacional da Criança e de medidas legais de proteção à criança e à mãe estiveram, nesse sentido, relacionadas não só ao propósito de diminuir a mortalidade infantil, mas também ao interesse, por parte de setores conservadores das elites intelectuais e políticas, em normatizar a família, em molde nuclear e patriarcal, o lugar da mulher no lar e na sociedade, visando a educação de um novo homem adequado a uma sociedade urbano-industrial. (VIEIRA, 2016, p. 179).

A manutenção da família hegemônica, vista sob a perspectiva burguesa, possibilita a formação de novos trabalhadores, a culpabilização e a individualização da "questão social". Assim, ao invés de o Estado proporcionar políticas de proteção social, passa a responsabilizar a família com esse papel. É possível notar que o surgimento da infância está intrínseco à consolidação da família. Na realidade europeia, Ariès (1986) afirma que foi no século XVIII que a família passou a tomar as configurações mais próximas das conhecidas hoje. Assim, a noção de família está

atrelada à classe, além disso, a consolidação da burguesia enquanto classe dominante foi moldando a família para que essa fosse uma pequena célula homogênea. Ao longo da história, verifica-se o quanto a estrutura da família burguesa foi necessária para a manutenção do sistema econômico. As relações familiares são fundamentais para a produção e reprodução da classe.

Dowbor (2013) acrescenta sobre o papel da família na redistribuição interna de excedente econômico e o quanto essa instituição esteve ligada à reprodução da força de trabalho. A família na economia capitalista tem a função de garantir a reprodução social da força de trabalho por meio da divisão interna de papéis, além de sua capacidade de fortalecer ideologias. Dentro da divisão das tarefas familiares, geralmente a mulher irá ocupar a função de cuidar das tarefas de higiene, alimentação, cuidados com saúde e todas as tarefas domésticas que garantam um trabalhador preparado para vender sua força de trabalho.

Assim, o DNCr passou a organizar todas as ações destinadas ao menor pobre e aos que infringem a lei. Esse serviço executou atividades de investigação sobre jovens, exame da possibilidade de algum distúrbio mental, recolhimento de crianças caso julgasse necessário. Também realizou estudos sobre as causas da infância problemática, promovendo pesquisas e estudos estatísticos sobre esse segmento; conjuntamente organizou, orientou e sistematizou toda política para a infância, como também operacionalizou a estrutura privatista filantrópica. O departamento forneceu as diretrizes, mas a atuação seria implementada por meio de entidades privadas. A fiscalização da implementação das atividades realizadas por essas sociedades privadas e o repasse dos recursos seria executado por um grupo formado por religiosos, médicos e representantes da sociedade das mulheres (RIZZINI, 2011).

Segundo Vieira (2016), o DNCr criou uma estrutura robusta com setores internos como setor para estatísticas e formação para organização de cooperação. Além do DNCr, também foi criada a estrutura repressiva do SAM ligado ao Ministério da Justiça, de forte cunho assistencialista e patriarcal. Assim, os programas ligados ao DNCr eram: “auxílio técnico; auxílio financeiro às obras médico-assistenciais; fortalecimento da família; combate à desnutrição; educação sanitária; proteção ao pré-escolar; proteção ao adolescente desajustado; combate às infecções; estudos e pesquisas” (VIEIRA, 2016, p. 172).

Ainda de acordo com Vieira (2016), em 1956, o DNCr agrupa os serviços de creches para cada um dos seguintes setores: 1) filhos de operárias; 2) de funcionárias

públicas ou comerciantes; e 3) de domésticas. O serviço para atender o primeiro e segundo grupo seria financiado pelos institutos de previdência social. Já o terceiro grupo contava com serviços de creches privadas. O DNCr sugeria que as patroas deveriam se envolver com a manutenção das creches para os filhos de suas empregadas por meio de doações, sejam elas em dinheiro, em materiais de construção ou itens que poderiam ser angariados por meio de bazares ou eventos de arrecadação. Porém, esse serviço não deveria ser gratuito pois poderiam incentivar a esmola. Além disso, o departamento também considerava que o pagamento poderia gerar um pertencimento social.

Cabe destacar que a creche era reconhecida como um mal necessário, pois já era notória a necessidade de as mulheres ingressarem no mercado de trabalho. Entretanto, a perspectiva que norteou esse debate estava ligada à área médica, higienista e sanitarista no sentido de reduzir a alta mortalidade infantil e banir o costume das chamadas “criadeiras”, mulheres da comunidade que cuidavam das crianças. Segundo os higienistas, essas mulheres não possuíam hábitos de higiene adequados, tampouco condições morais para realizar tais atividades. Assim, o Estado reconhecia a necessidade das creches, mas não estava disposto a assumir seu custo financeiro, pois sua expansão deveria ser implementada e custeada pela filantropia e/ou iniciativa privada. O serviço da creche era reconhecido como pertencente à administração privada. Estudo realizado pelo DNCr entre os anos de 1942-1946 demonstrou que a maioria das creches eram de iniciativa privada. O Estado deveria fornecer orientação e auxílio, mas não deveria assumir a centralidade.

Desde as primeiras atuações estatais no período republicano, o Estado reconhecia a necessidade da política, mas não o seu papel enquanto um ator principal na proteção social desse segmento. A articulação público-privada na estruturação de uma proteção social à infância e adolescência no Brasil já se configura desde sua gênese. No Decreto-Lei de 1940 está contido o ideal de que a iniciativa privada seria a mais bem indicada para prestar assistência à infância. O grupo constituído para a fiscalização dos recursos repassados para essas instituições demonstrava a fragilidade de fiscalização e falta de interesse em estruturar uma administração efetiva para fiscalização desses recursos. É feita a seguinte ressalva: a decisão de não constituir uma administração efetiva é uma decisão política obviamente. As teorias tradicionais da administração pública apresentam várias fases da administração pública brasileira, versam inclusive que durante os governos de Getúlio Vargas o

Estado Brasileiro passou por reformas administrativas. Neste trabalho se reconhece as reformas realizadas por ele, mas aqui é feito um contraponto para além do funcionamento da estrutura administrativa em si. Desenvolve-se, neste trabalho, sobre o conjunto de interesses que irão embasar a estruturação administrativa da atuação estatal na área da proteção social a crianças e adolescentes.

Rizzini (2011) explica que a criação do SAM surgiu de uma necessidade de os serviços do Juízo de menores terem uma continuidade posterior à análise e enquadramento realizado pelo órgão. Os serviços de enquadramento e classificação também passaram a ser implementados pelo SAM. Esta instituição possui contratos com instituições privadas para que os adolescentes, depois de classificados, fossem encaminhados, o repasse de recursos era *per capita*. A estrutura do SAM evidenciou o pensamento vigente na época de higienizar a sociedade e também a infância. Em 1944, o SAM já atuava em toda esfera nacional e manteve contrato com 33 instituições<sup>6</sup>, sendo que apenas três dessas não recebiam dinheiro do Estado. Assim, o número de instituições conveniadas é demonstrativo da privatização via filantropia; a criação de cargos de fachada é exemplo da relação público-privada, da utilização dos serviços públicos para benefício de indicados políticos e da corrupção.

As denúncias de maus tratos dentro das instituições conveniadas ao SAM são um exemplo da lógica da repressão sobre a infância pobre. Paulo Nogueira Filho, ex-diretor do SAM, escreveu um livro sobre o tempo em que trabalhou na instituição. Não foi possível ter acesso a obra, visto que o livro foi publicado em 1956; assim, os dados apresentados são coletados a partir de Rizzini (2011). O ex-diretor escreve sobre casos de corrupção nessa instituição como: maus tratos às crianças e adolescentes; criação de cargos de fachada, reserva de vagas para crianças ricas nos melhores internatos e desvio de recursos por meio de convênios. No decreto de criação do SAM, ficam também instituídas gratificações para os servidores atuantes no sistema. Parte dessas gratificações foi utilizada para efetivar favores políticos. Entre as diversas estruturas e instituições criadas no governo de Getúlio Vargas, destacam-se: a Legião Brasileira de Assistência (LBA), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social do Comércio (SENAC), Serviço Social da Indústria (SESI), Campanha Nacional de Educandários Gratuitos (CNAEG).

---

<sup>6</sup> Esse dado refere-se ao período posterior a 1941; a autora não especifica o ano exato.

A associação da assistência com a política da repressão via judiciário é notória durante os governos de Getúlio Vargas. Em 1942, foi criada a LBA, inicialmente para cuidar apenas das questões de soldados que lutaram na segunda guerra mundial. Com o tempo, essa instituição ganhará a função de auxiliar trabalhadores, famílias, crianças e adolescentes que estavam passando por algum “desequilíbrio econômico e social”. A LBA atuou ajudando as famílias que estavam dentro de um padrão moral, mas que não possuíam recursos suficientes para o cuidado de suas crianças e adolescentes. O SAM cuidou dos ditos “menores” que precisavam ser retirados do convívio social.

Convém explicar que, desde sua criação, a LBA recebia recursos de industriais e somente em 1966 essa contribuição deixou de ser obrigatória. Segundo Vieira (2016), a LBA será responsável pela execução das diretrizes do DNCr, já que a legião possuía mais recursos que o departamento. O fato de as atividades do DNCr serem incorporadas à LBA dificultou a formação de uma população que reconhecesse sua cidadania e seus direitos sociais. A LBA era gerida pela primeira-dama, produzindo uma imagem de favor e benemerência sobre a assistência social.

Uma observação feita por Rizzini (2011) serve de grande valia para compreender em quais relações se inserem as políticas de proteção à infância nesse período: tanto o SAM quanto o DNCr recebiam receitas de contribuições compulsórias dos trabalhadores que não decidiam sobre o recurso. No SAM os trabalhadores não possuíam nenhuma participação de fiscalização ou qualquer outro tipo.

Em 1955, foi apresentado o projeto de lei para a criação de um Instituto que substituísse o SAM, o qual deveria ter autonomia administrativa e financeira. Nota-se que o projeto de lei é anterior às denúncias efetuadas por Nogueira. Em sua proposta inicial, seria regido por conselho que também teria representação da comunidade. Rizzini (2011) explica que os objetivos e a essência do instituto não se diferenciavam do SAM e que esse primeiro buscou delimitar mais especificamente suas atribuições e obter mais autonomia. A sua formulação tinha como objetivo a independência em relação ao Departamento Administrativo do Ministério da Justiça. No mesmo ano o SAM é transformado em Instituto. A ideia inicial de mudança do SAM está muito mais relacionada com o financiamento.

As análises das medidas adotadas pelo governo de Getúlio Vargas fornecem reflexões frutíferas. A primeira delas está na observação da forma como um governo autoritário conduz o trato com a infância e adolescência: adotou medidas

centralizadoras na condução das intervenções estatais; fortaleceu uma visão preconceituosa sobre a infância pobre; adotou medidas de culpabilização da família como causa central dos problemas relacionados à infância e adolescência. Nesse sentido, culpar a família, em especial a mãe, pelas manifestações da questão social na área da infância e adolescência coopera para uma análise fragmentada da realidade em que a questão social não é visualizada a partir de uma totalidade dentro da economia capitalista, mas sim como um problema individual e da família. Esse ideal sobre a família expressa muito bem o ideal em voga naquele momento histórico.

Em governos antidemocráticos e nas ditaduras, os casos de corrupção são mais suscetíveis a serem ocultados, pois não há controle democrático e nem controle de instituições. Os casos de corrupção apresentados pelo ex-diretor do SAM são um demonstrativo, dentre outros aspectos, a respeito da apropriação de recursos públicos pela iniciativa privada. Além disso, o ex-diretor relata a criação de cargos de fachada distribuídos para indicados políticos. Este ato serve para manter aliados de determinados grupos políticos e estabelecer troca de favores entre esses. Assim, verifica-se que uma pauta da classe trabalhadora, como a proteção da infância e adolescência, nesse contexto, foi apropriada por demandas da burguesia brasileira. Observa-se esse fenômeno como um aspecto duradouro na realidade dessas políticas sociais. A utilização de recursos públicos nas mais diversas áreas para obtenção de benefícios políticos tradicionais é prática comum no Brasil. Essa prática se consolida junto com o coronelismo. Determinado grupo político se utiliza da estrutura estatal para beneficiar sua imagem e para consolidar e aumentar suas áreas de influências políticas.

Uma outra reflexão sobre o governo Getulista trata-se de reconhecer discursos que hoje são reavivados por movimentos reacionários. Por exemplo, o Ministério da Família e Direitos Humanos, apresentando um enfoque de preservação da família como um modelo cristão. Outra reflexão permite uma ponte com a atualidade de financiamento das políticas de proteção social por meio de emendas parlamentares, financiamento esse que não passa por deliberação, tampouco fiscalização dos órgãos de controle social, além de representar um esquema de troca de favores entre parlamentares e as estruturas burguesas.

Assim, verifica-se que as políticas sociais destinadas a atender crianças e adolescentes ganham corpo e forma durante a década de 1940, deixam de ser

centralizadas pela atuação da igreja católica e o Estado assume mais atuações, mesmo com o caráter repressivo.

Nos governos posteriores à Getúlio Vargas (JK e Jânio Quadros), não houve praticamente alterações na política social voltada para a infância e adolescência, mantendo a atuação conjunta assistência-repressão. Nesse momento, se manteve a estrutura de parcerias público-privadas operacionalizadas pelo SAM. Os juízes julgavam o agravo ou o desvio moral causado pelo adolescente e, em seguida, o encaminhavam para as instituições conveniadas.

Segundo Faleiros (2011), após o governo de Getúlio Vargas, o Brasil ainda estava tendo considerável crescimento da indústria e do setor de serviços, além de também seguir um aumento do êxodo rural. O Método de Desenvolvimento de Comunidade é forte no Brasil. Assim, sob a articulação do DNCr e de outras organizações internacionais como a UNICEF, surgem projetos de creches comunitárias e a execução de atividades sob a coordenação também de parcerias comunitárias. Vieira (2016), apresenta o dado do desenvolvimento de creches comunitárias. Mesmo diante desses projetos, para o autor, se mantém o esquema de “controle da ordem social” em que o judiciário julgava os adolescentes que adotam condutas fora da moral e posterior encaminhamento para instituições.

Em 1960, algumas legislações trabalhistas irão impactar as condições de vida de trabalhadores, suas famílias e por consequência suas crianças e adolescentes. No ano de 1962, no estado da Guanabara, hoje Rio de Janeiro, foi instaurada a comissão para apurar as parcerias público-privada para a execução dos serviços de assistência ao menor e de internação. Essa comissão concluiu que grande parte das instituições conveniadas não possuíam condições mínimas, que o SAM não tinha condições de reabilitar jovens e que, pelo contrário, essas instituições funcionavam como “fábrica de criminosos”.

Somado aos resultados deste relatório, crimes cometidos por adolescentes ganharam repercussão na mídia da época. Dando sustentação para a construção de um novo projeto de atuação junto às crianças e adolescentes abandonados ou que tivessem cometido algum ato de agravo como furtos, roubos, entre outros. Vale lembrar que em 1956 o ex-diretor do SAM já havia feito denúncias de corrupção; ele também foi chamado a depor nesta comissão. Em 1964, foi encaminhado o processo ao congresso de criação da FUNABEM. O contraditório era que o Brasil estava vivenciando o seu primeiro ano de ditadura.



### **2.3 Do SAM ao FUNABEM: a infância e adolescência na ditadura empresarial-militar**

Os regimes de exceção são uma forma de conter as disputas de classes. A história do Brasil é marcada por momentos de exceção em que a infância e adolescência se tornaram símbolos. Essa faixa geracional é considerada moldável e capaz de incorporar a disciplina militar e os comportamentos desejáveis à moral hegemônica; logo tal período foi fortemente marcado por propaganda. Podemos observar, que a ditadura empresarial-militar irá imprimir uma marca da atuação estatal na área da infância e adolescência. Antes de adentrarmos neste aspecto, cabe trazer algumas caracterizações sócio-históricas desse período.

Em 1964, com a justificativa de barrar o avanço comunista no Brasil e na América Latina, é instaurado o golpe civil-militar no Brasil. Por meio do regime militar, os Estados Unidos da América (EUA) conseguiram manter a sua influência no Brasil, garantindo um mercado consumidor e intensificando as bases de dependência. As ditaduras cumprem o papel de garantir, por meio da coerção militar, a manutenção da dependência econômica, de países subordinados na dinâmica imperialista. Nesta época, o mundo estava vivenciando a guerra fria, em que as potências EUA e URSS exibiam o seu poderio militar com o intuito de intimidar e demonstrar a sua força para o caso de uma possível guerra mundial. Além disso, o pós-segunda guerra também se expressou com a expansão de ideologias que sustentaram o temor ao socialismo.

No âmbito econômico, o Estado abriu espaço significativo para multinacionais e o capital internacional privado. A partir desse cenário, a indústria, tanto de produção quanto de transformação, apresentou um significativo crescimento, impactando nos hábitos de consumo e nas relações sociais como um todo. Esse cenário ficou conhecido como “milagre econômico”.

No plano da Política Social para crianças e adolescentes, a literatura acerca do período (Rizzini, 2011; Faleiros, 2011; Rosemberg, 2016) permite destacar as seguintes áreas e programas: a FUNABEM, a política de creches através do projeto Casulo e as modificações na política de educação. Para Faleiros (2011), a ditadura irá atuar na política social a partir de duas linhas de controle: repressivo militar e concentração tecnocrática centralizadora. A FUNABEM será moldada dentro dessas linhas.

Rosemberg (2016) analisa o Projeto Casulo, que possuía o intuito de expansão de creches comunitárias, na perspectiva de poucos recursos e de desenvolvimento de comunidade, sendo uma forma do governo militar expandir sua influência também nos municípios. A teoria de desenvolvimento de comunidade se expandiu no Brasil, a partir da ideologia de que a população mais pauperizada seria mais aberta à ideologia comunista. A expansão de programas de proteção social teve um caráter preventivo, para essa teoria a pobreza se explica pela desintegração ao desenvolvimento. Assim, se justifica a ação integrada nas áreas de saúde, educação e outras com enfoque principal na infância, para prevenir a repetição da pobreza.

Rosemberg (2016) explica que a pobreza foi considerada uma ameaça à segurança nacional. A doutrina da segurança nacional trabalhava nos seguintes eixos: integração territorial; integração nacional; democracia; progresso social; paz social e soberania. Obviamente, o conceito desses termos foi adaptado ao militarismo, assim, mesmo o eixo democracia não poderá ser considerado progressivo. A autora explica que o projeto casulo conseguiu de fato aumentar as creches, contudo eram creches que contavam com pouco recurso estatal. O governo militar também se utilizou do programa para expandir a sua influência federal nos municípios e, dessa forma, as creches comunitárias foram implementadas em grande parte dos municípios brasileiros.

Nesse sentido, de apresentar as contradições da proteção social durante a ditadura, Faleiros (2011) aponta que, na política para a infância e adolescência, se intensificou a repressão, a busca por controle social e moralização. A atuação da ditadura militar na proteção social é marcada pelo centralismo e pela tecnocracia. No contexto repressivo, nota-se uma evidente contradição entre a proposta da FUNABEM e a ideologia que orienta a atuação do Estado. Assim, o funcionamento e implementação dessa Fundação se moldará às ideias do governo:

[...] a FUNABEM, que se propunha a “assegurar prioridades aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através da assistência na própria família e da colocação familiar em lares substitutos, a apoiar instituições que se aproximem da vida familiar, respeitar o atendimento de cada região”, acaba se moldando à tecnocracia e ao autoritarismo. (FALEIROS, 2011, p. 65).

O autor explica que esse molde ocorreu a partir de dois pontos centrais: primeiro, a fundação passou a atuar na função de controle social sob a justificativa de promover a segurança nacional; segundo, a atuação da FUNABEM passou a ser

prioritariamente tecnocrática. Ele define que “[...] o tecnocracismo tem como pressuposto uma racionalidade vertical, centralizadora, construída com um discurso uniforme em nome da cientificidade [...]” (FALEIROS, 2011, p. 65). Além disso, o autor destaca um ponto que expressa bem a relação público-privado e como as estruturas burocráticas do Estado brasileiro se prepararam para garantir essa relação:

A articulação da FUNABEM com as entidades privadas está garantida na própria lei n. 4.513 que assinala, entre suas competências, “promover a articulação entre entidades públicas e privadas, “opinar quanto a subvenções a entidades públicas ou particulares que se dediquem ao problema do menor”, “fiscalizar o cumprimento de convênios”, “propiciar assistência técnica a Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas que a solicitarem” (FALEIROS, 2011, p. 65).

Por meio desse destaque da lei, é possível constatar como as estruturas da gestão pública são apropriadas por entidades privadas e como essa apropriação ocorreu não apenas por meio de recursos diretos, como, também, por meio de prestação de serviços, de servidores públicos e utilização da infraestrutura burocrática estatal. Além disso, a associação do funcionamento da FUNABEM com as estruturas de tortura e terror da ditadura gerou um sistema de controle, vigilância e uma educação direcionada pela racionalidade tecnocrática:

[...] desta forma, vai ser definido, de cima para baixo, o que se denomina, então, de “Política Nacional do Bem-Estar do menor” [...] A prática da FUNABEM, articulando estatal e privado, se concentra na proposição e assinatura de convênios a partir da racionalidade imposta pelos técnicos, além de manter o que foi chamado de centro-piloto, instalado no Rio de Janeiro e que devia servir de modelo a todo o Brasil” (FALEIROS, 2011, p. 66).

Os serviços executados na FUNABEM eram divididos em recepção, triagem e diagnósticos. Nesse momento, as crianças e adolescentes seriam separados entre os carentes ou aqueles que praticavam conduta antissocial. Essa fundação faria os atendimentos iniciais e encaminharia para as instituições conveniadas.

O autor destaca que o esquema de convênios, que é o repasse de recurso público ao setor privado, era o que possibilitava a implementação da Política de Bem-estar do Menor. E como o repasse de recursos para as instituições privadas era *per capita*, esta política tendeu a manter crianças e adolescentes institucionalizados em busca de mais lucro.

No fim do “milagre econômico”, a situação da criança e da adolescência no Brasil se agravou em razão da crise, da concentração de renda, e dos baixos salários.

A extrema pobreza permaneceu empurrando a criança e o adolescente para o trabalho precoce. Em 1971, o governo tentou implementar uma reforma educacional, ampliando o ensino técnico a partir do Ensino Médio. Faleiros (2011) explicita que essa reforma pretendeu reservar as universidades para os ditos “capazes” e os cursos técnicos para inserir os “marginalizados em cursos úteis”.

Em 1975 é criada uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), com a função de averiguar a situação do “menor” e da criança. Em 1976, a Comissão Parlamentar concluiu sobre a gravidade e aumento da criminalidade; que a maioria dos serviços de atendimento estão na região Sudeste, e que o Nordeste se encontra em carência de serviços. O relatório final também defende a criação de um organismo com a “força de um ministério” e propõe uma atualização do código de menores. Outro fato explicitado é a percepção de que muitos prefeitos foram influenciados pelos dados da CPI, para justificar a captação de mais recursos para a área.

Faleiros (2011) aponta que houve uma reformulação do código de menores, o qual estava em consonância com a atuação da FUNABEM, com a articulação público-privado e com a lógica repressiva-assistencialista. Em 10 de Outubro de 1979, o novo Código de Menores foi promulgado, trazendo a seguinte definição:

Define como situação irregular: a privação de condições essenciais à subsistência, saúde e instrução, por omissão, ação ou irresponsabilidade dos pais ou responsáveis; por ser vítimas de maus-tratos; por perigo moral, em razão de exploração ou encontrar-se em atividades contrárias aos bons costumes, por privação de representação legal, por desvio de conduta ou autoria de infração penal. Assim as condições sociais ficam reduzidas à ação dos pais ou do próprio menor, fazendo-se da vítima um réu e tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial, dando-se ao juiz o poder de decidir sobre o que seja melhor para o menor: assistência, proteção ou vigilância (FALEIROS, 2011, p. 70).

Por fim, concluindo a análise da política para infância e adolescência no período da ditadura, Faleiros (2011) elucida que, apesar da experiência tecnocrática do período ter possibilitado a formação de um corpo técnico crítico, ela não foi capaz de suprir a demanda da situação de miséria, precarização e abandono; mantiveram-se as estruturas de repressão e assistencialismo.

Pini (2006), ao resgatar o contexto histórico na transição da ditadura à democracia, que será aprofundado adiante, revela que, em 1970, ocorreu em São Paulo um movimento contra o alto custo de vida e o regime militar, o qual teve grande repercussão e contou com a base das comunidades eclesiais. O movimento

operário, ao final dessa década, ganhou corpo e fundou o sindicato dos metalúrgicos. Além da organização local contra o custo dos alimentos, os movimentos populares começaram a articular demandas como as de saúde pública.

Nesse contexto de efervescência, surgiu na América Latina o movimento da “teologia da libertação”. A teologia da libertação vem no período ditatorial, inclusive foi uma grande força no movimento contra a ditadura “A matriz da teologia da libertação era trabalhar com os povos a sua condição de sujeitos da história e, para isso, era preciso sua libertação da alienação em que viviam” (PINI, 2006, p. 77). Nesse momento, a Igreja Católica expandiu seus trabalhos por meio de pastorais, sendo uma delas a pastoral do menor. Ela teve papel fundamental junto com grupos que questionavam os maus tratos sofridos por crianças e adolescentes em instituições estatais. A pastoral do menor formou grupos de educadores de abordagem de rua.

## CAPÍTULO 2

### 3 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL À INFÂNCIA E ADOLESCÊNCIA E AS TENSÕES COM O NEOLIBERALISMO

Órfãos do sonho Brasil  
Busquem os restos nas sobras da vida  
Nas cinzas da esperança  
As brasas da chama que nunca apagou  
Venho inventar um novo país  
Colar pedaços de sonhos de amor  
Basta de escuro  
Espadas de fogo  
Que os anjos nos abram os portões do paraíso

(Milton Nascimento)

Este capítulo trata dos avanços e dos limites das legislações sociais para infância e adolescência brasileira, tendo como marco a transição democrática, a Constituição Federal de 1988 (CF 1988) e a adoção do neoliberalismo na realidade brasileira. Sabemos que as políticas sociais são permeadas por relações contraditórias e se constituem em alvo de distintos interesses de classe. É por meio das políticas sociais que é possível redistribuir a riqueza socialmente produzida que é apropriada privadamente pela burguesia sem, contudo, romper com a lógica da exploração capitalista. Assim com a CF de 1988, o ECA e as Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) se constituíram um conjunto articulado de políticas sociais para crianças e adolescentes conhecido como Sistema de Garantia de Direitos (SGD).

Sem dúvidas, o SGD tratou-se de um avanço considerável, entretanto, tem tido dificuldades de ser implementado em função do avanço do neoliberalismo, retardando inclusive a ampliação do debate que reconhece crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos. Cabe destacar que é nesse cenário que houve avanço nas políticas para a infância e adolescência brasileira sem, contudo, eliminar as práticas sociais no interior das instituições. Além disso, é preciso levar em conta que, no bojo da expansão do neoliberalismo nos anos 1990, a retórica de ineficiência do Estado teve grande impacto. Em especial na execução das políticas sociais entre os diversos governos. Partimos do pressuposto de que esse contexto é extremamente contraditório, pois ao mesmo tempo em que se firma na Constituição Federal de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) nos anos 1990 e em uma série de

conquistas relativas à proteção da infância e adolescência no Brasil, se tem uma reconfiguração das políticas sociais sob a perspectiva neoliberal.

### **3.1 O processo de redemocratização e as lutas sociais vinculadas aos direitos da infância e adolescência**

As conquistas voltadas para a infância e adolescência garantidas no marco legal da Constituição Federal de 1988 (CF 1988) e, posteriormente, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) nos anos 1990 estão vinculadas ao processo de redemocratização da sociedade brasileira, em particular com a intensa mobilização de movimentos sociais e setores populares organizados em torno da temática da infância e da adolescência e da garantia de direitos a esse segmento da sociedade.

Como vimos no capítulo anterior, o período da ditadura empresarial-militar no Brasil pode ser compreendido como o momento em que se deram as condições institucionais para acordos que propiciavam a fusão do capital das oligarquias industriais e exportadoras com o capital internacional. Além da abertura a este capital por meio das grandes transnacionais, ampliando a dependência. Behring (2008) ao estudar a estrutura institucional herdada da ditadura empresarial militar verificou que nesse período ocorreu um aumento do Estado e da industrialização, gerando a possibilidade de este ter retorno de recursos financeiros por meio de tributos e impostos. Os governos militares organizaram a estrutura financeira gerando grande centralização na União. Além disso, reforçaram a tributação indireta e a poupança forçada, proporcionando uma intensa abertura para o capital estrangeiro. Isso ocasionou o crescimento da burocracia estatal e a intensificação da participação empresarial no Estado, ou seja: crescimento de empresas estatais, forte intervenção do Estado na economia, com destaque para setores que não eram interessantes para a iniciativa privada.

Nesse período, os mecanismos para a expansão capitalista se deram a partir da transferência de recursos nacionais para o exterior por meio do pagamento da dívida. Nos anos finais da ditadura, a fórmula utilizada para tentar controlar a inflação não estava funcionando e, além disso, estava gerando uma crise fiscal. A desigualdade social faz com que as classes mais pauperizadas tenham as condições de vida agravadas aumentando sobre o Estado a pressão social.

As baixas da crise do endividamento foram muitas: o empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; a crise dos serviços sociais públicos; o desemprego; a informalização da economia; o favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas. Ou seja, características regionais preexistentes à crise da dívida foram exacerbadas no contexto dos anos de 1980. (BEHRING, 2008, p. 134).

O modelo de substituição de importações e do Estado desenvolvimentista também se estagnaram e em 1974, iniciou-se a abertura gradual, ainda durante o governo Geisel. Nesse período ocorreu significativa redução do fluxo de investimento externo. Entre 1978 e 1979, a dívida externa contraída pelo capital privado foi estatizada e os Estados Unidos adotaram a política de juros flutuantes aumentando a dívida brasileira. Em meio a esse cenário, destacam-se os seguintes marcos do processo de autorreforma na ditadura que possibilitará a transição pactuada para a democracia: a Lei de Anistia que proporciona o retorno dos exilados, e em contraponto os crimes militares são perdoados, o que se caracterizou como uma transição pactuada, lenta, gradual e restrita. Outro marco, é o retorno ao multipartidarismo, os militares adotaram a estratégia por considerar que essa dividiria a oposição.

Em 1982, ocorreram eleições diretas para os cargos de governadores, deputados estaduais, federais, senadores de capitais, desde que não fossem áreas de segurança nacional. Em 1983, devido ao forte cenário de lutas por eleições diretas para o cargo de presidente, o deputado do partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB), Dante de Oliveira, propõe emenda que visa instituir as eleições diretas para esse cargo. Mas, essa emenda não obteve os votos necessários para ser aprovada. Ficou definido, então, que a transição do militarismo aos governos civis no cargo de presidente será feita por eleição indireta. O movimento das "Diretas Já" foi intenso e mobilizou amplos setores da sociedade. Propiciou e incorporou a criação de vários movimentos sociais, entre eles o movimento na luta pelos direitos da criança e adolescente.

Sobre o contexto de redemocratização, Paulo Netto (2014) explica que o movimento operário dinamiza a luta contra a ditadura e faz com que ela ganhe contornos de luta pela democracia, pela ampliação de direitos sociais e mudanças econômicas para melhorar as condições de vida da população. Em contraponto, a direita forma partidos constrói alianças e busca manter as suas estruturas de privilégio sendo que esta é composta de civis e militares. Paulo Netto (2014, p. 286) explica que como resultado dessas articulações surge uma aliança democrática "um compromisso



pelo alto”, um pacto elitista que culminou numa transição truncada à democracia”. Sobre o contexto, Behring (2008) também analisa que a transição se deu a partir de uma saída institucional que assegurou o controle da redemocratização, “numa espécie de contrarrevolução; observado-se que as elites no Brasil sempre tiveram uma profunda unidade política: conter a emancipação dos trabalhadores” (BEHRING, 2008, p. 139).

A transição para a democracia ocorre de maneira institucionalizada, uma forma de tentar “barrar” a participação popular, mantendo as classes dominantes no controle institucional. Assim, a ditadura empresarial-militar trabalha nas articulações para que o presidente eleito indiretamente seja uma figura sobre a qual se detém o controle e que preservaria pontos centrais para a manutenção de interesses das elites. Nas eleições indiretas para presidente de 1985, atuam lado a lado defensores da democracia e, ao mesmo tempo, algumas figuras que atuaram em governos da ditadura. Segundo Paulo Netto:

[...] no caso do regime ditatorial, tendia-se a repetir, mais uma vez, uma tara da nossa história: apontava-se para a supressão de um regime político, que a massa do povo recusava, através da conciliação com aqueles que foram responsáveis por ele (PAULO NETTO, 2014, p. 287).

Nesse momento de transição para o governo civil, a figura de Tancredo Neves se encarregou de estabelecer várias pactuações com os militares garantindo eleição indireta para o cargo de presidente e a instituição do governo civil. Segundo Schawarcz e Starling (2018), Tancredo era político que adotava postura conciliatória, possuía boas relações com o general Figueiredo e suas bases, além disso, deixou explícito que não tinha a intenção de investigar os crimes cometidos pelos militares.

Assim, em janeiro de 1985, Tancredo Neves foi eleito indiretamente tendo como vice José Sarney. No entanto, devido a complicações em sua saúde, Tancredo faleceu e a partir de então são feitos vários acordos para que o seu vice assumisse a presidência. José Sarney foi uma figura entronizada pelos militares, fato que facilitou as negociações e a sua posse em março do mesmo ano.

O governo de Sarney implementou várias medidas econômicas para conter os efeitos da crise, sua equipe econômica adotou medidas ortodoxas liberais de combate da inflação. Essas medidas tiveram como consequência o aumento do desemprego e o agravamento das condições de vida da classe trabalhadora.

Cabe destacar que, desde o período anterior às eleições indiretas de 1985, estavam ocorrendo várias disputas em torno da convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que fosse livre e soberana.<sup>7</sup> Por conta das articulações e pactuações em 1987 iniciam-se os trabalhos da ANC, que não é livre. Nesse contexto, começa a atuar um grupo político apelidado de “centrão”. A função desse grupo é impedir que a constituição altere pontos econômicos que atrapalhassem os interesses da burguesia. Esse grupo era formado pelos partidos PDS, PFL e PMDB<sup>8</sup> no comando. Para Paulo Netto, o centrão garantiu um pacto elitista que:

[...] derivou efetivamente uma condução política que trancou o processo de democratização. Se a constituição elaborada pelo parlamento com poderes constituintes acolheu direitos políticos próprios do Estado de Direito Democrático e inclusive avançou no campo dos direitos sociais, ela, na decisiva instância do ordenamento econômico, consagrou uma formação profundamente conservadora. Através do centrão as classes possuidoras ganharam a hegemonia, puderam neutralizar os impactos das lutas conduzidas pelos trabalhadores e assegurar, durante e após a transição (assinalada pela promulgação da nova constituição, em 5 de outubro de 1989), uma ordem constitucional que consagrava a sua renovada dominação (PAULO NETTO, 2014, p. 302).

Ante o exposto entende-se que a transição da ditadura empresarial militar para a democracia foi uma transição pactuada que manteve figuras militares e não garantiu mudanças profundas capazes de quebrar estruturas crônicas de concentração de renda e desigualdade social. Não ocorreu uma ruptura firme com o regime anterior.

É preciso compreender a ditadura militar inserida dentro do cenário internacional. Nos anos de 1970, os países de capitalismo central estão passando por um momento de estagnação de suas economias. A partir de 1945, esses países passaram pelos chamados “30 anos gloriosos”, período de altas taxas de lucro, situação de pleno emprego e construção dos Estados Sociais. Para Braz e Paulo Netto (2012) algumas das características dos anos dourados são altas taxas de lucro, economia do trabalho vivo por meio da utilização de novas tecnologias, tendência reduzida de subconsumo e inflação crônica.

---

<sup>7</sup> No Brasil ocorreu um congresso constituinte em que deputados e senadores elaboraram o projeto do texto constitucional. Uma assembleia constituinte livre é aquela que é convocada exclusivamente para elaboração do projeto da constituição. Para mais informações ver em Baracho (1986).

<sup>8</sup> Partido Democrático Social PDS fundado em janeiro de 1980 para suceder à Aliança Renovadora Nacional (Arena); PFL partido da frente liberal criado em 24 de janeiro de 1985 por dissidentes do Partido Democrático Social (PDS); Partido do Movimento Democrático Brasileiro PMDB criado em janeiro de 1980 para suceder ao Movimento Democrático Brasileiro (MDB) para mais informações consultar <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico>

Para Alves (2014) a crise iniciada nos anos de 1970 começa dar fim as características que sustentavam os anos gloriosos. A expansão de capitais, vivenciadas nesses anos, levou a expansão da economia capitalista para o mundo. Essa mundialização ampliou a crise dos anos de 1970, atingindo assim todas as esferas da economia mundial. A crise desse período foi estrutural não apenas por um problema de superprodução mas, sobretudo, por estar relacionada a uma estagnação mundial da economia capitalista. Como a produção industrial já estava descentralizada, as economias de todos os países estavam interligadas. Os anos gloriosos nos países de economia central só foram possíveis a partir da exploração de economias dependentes.

Ainda para Alves (2014), em busca de tentar restaurar as taxas de lucro, os países de economia central adotaram uma série de estratégias, como a perseguição a sindicatos, a reestruturação produtiva e a expansão do ideal neoliberal. Por meio da expansão da ideologia de projeto neoliberal os países de economia central conseguiram ampliar suas possibilidades de lucro, isso ocorreu a partir da expansão financeira e pela intensificação da exploração da classe trabalhadora dos países dependentes e também intensificação da exploração de recursos naturais e mercados.

O primeiro país a experimentar a implantação do neoliberalismo foi o Chile, em 11 de setembro de 1973. Harvey chama de “pequeno 11 de setembro”. Salvador Allende foi deposto por ter proximidade com os ideais socialistas e logo em seguida foi instaurada a ditadura de Augusto Pinochet, influenciada diretamente pelos Estados Unidos. A primeira medida dessa gestão foi a busca por empréstimos junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para financiar as mudanças da estrutura econômica. Recursos naturais deixaram de ser regulados e protegidos e ficaram à disposição da exploração da iniciativa privada. A seguridade social, bem como indústrias e setores econômicos estratégicos, foram privatizados. O único minério não privatizado foi o cobre que estava sob controle estatal e garantia o lucro da economia chilena.

A economia desse país viveu anos de crescimento sustentados nas exportações e no lucro decorrente do cobre. Como resultado dessa experiência o Chile viveu um aumento da concentração de riqueza, e grande parte da população não tinha acesso a um sistema de proteção social, além do endividamento decorrente dos empréstimos e acirramento da pobreza.

Nos países de economia central a expansão e implantação do neoliberalismo ocorreu a partir dos anos de 1980. No Brasil esse processo se iniciará nos anos de 1980 a 1990. De acordo com Behring (2008) a adesão tardia do Brasil ao neoliberalismo tornou seus efeitos mais intensos no país. Mesmo com o processo de ampliação do ideal neoliberal no Brasil, a constituição de 1988 irá ampliar muitos direitos sociais. Contudo, a regulamentação desses direitos sofreu alguns impactos negativos e, ademais, parte deles foram sendo desconfigurados antes mesmo de sua execução. É nesse contexto, que tanto as legislações sociais, quanto às políticas voltadas para a infância e adolescência vão tomando forma. É em meio ao processo de redemocratização, que se erguem os movimentos de luta por proteção à infância e adolescência.

O movimento para a formulação da nova constituição seguia rumo à ampliação de direitos, mas o governo de José Sarney caminhava para medidas de arrocho fiscal. No Brasil o movimento estava no momento de reconhecer a criança e os adolescentes enquanto sujeito de direitos. Nos anos de 1980 ocorreu uma crise social no Brasil, muitas crianças vivendo nas ruas, índice de mortalidade alto. O país necessitava de políticas intensas de proteção. O governo de José Sarney adotou uma política de ortodoxia liberal agravando o problema do desemprego, fome e condições precárias de vida da classe trabalhadora.

Para Vogel (2011), a década de 1980 foi um período de muito destaque na luta pelos direitos de crianças e adolescentes. Para o autor, três momentos são marcantes para o movimento dos direitos de crianças e adolescentes: o primeiro refere-se ao reconhecimento de que o modelo da FUNABEM não é o ideal; o segundo a ampliação acerca dos estudos sobre as atuações junto com esse segmento; terceiro a consolidação dos movimentos organizados.

No primeiro momento, fica confirmado que o modelo “correcional-repressivo e assistencialista” da política da FUNABEM é inviável, seja pela centralização e verticalização, seja por um trato que não reconhece as especificidades de crianças e adolescentes. Era um padrão de atuação uniforme sobre esse público que não conhecia suas singularidades, nesse contexto destaca-se o crescimento dos movimentos sociais e o movimento de abertura democrática.

O segundo momento é marcado por estudos sobre as práticas junto ao segmento. Neste, ocorrem seminários, grupos de estudos, e também a consolidação

do MNMMR. Reforçando o que Pini (2006) e Faleiros (2011) dizem sobre a vanguarda de técnicos da FUNABEM avançarem na construção de atuações alternativas.

O terceiro momento é o de acúmulo de forças. Nesse período ocorreu o desenvolvimento da comissão que iria formular os artigos da constituinte, e criar a coordenação nacional do movimento nacional de meninos e meninas de rua. O autor ressalta um ponto importante que é o fato de o Brasil conseguir consolidar dentro da constituição doutrinas da convenção internacional dos direitos da criança e adolescente que foram aprovadas em 1989. Diante desse fato o Brasil se tornou vanguarda.

Segundo Pini (2006), em 1982, foi criado um grupo de trabalho para pensar projetos alternativos na atuação da área da criança e do adolescente, composto por UNICEF, trabalhadores da FUNABEM e secretaria de assistência, resultando no “projeto alternativo aos meninos e meninas de rua”. Essa experiência passou a aglutinar vários segmentos interessados em discutir e ampliar os olhares sobre a situação da infância e adolescência no Brasil. A partir desse projeto, em especial, a cooperação entre profissionais da área e movimentos sociais, formou-se um polo de luta pelos direitos das crianças e adolescentes. Tal polo centrou-se no questionamento a perfis tutelares e repressivos, característica até então prevalecente e, a partir desse eixo, partiram em busca de propor ações de atendimento e projetos alternativos, vinculados à perspectiva da cidadania e dos direitos humanos.

Nesse sentido, é consenso, na literatura sobre a temática, que os anos 1980 são a década fundamental para o surgimento dos movimentos da Infância e Adolescência no Brasil, com destaque para o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR). Os Encontros deste movimento, os debates e os estudos desenvolvidos neste contexto, estimularam o crescimento e pressionaram para que fossem formuladas novas legislações voltadas para a infância e adolescência brasileira.

Silva (2006) faz um resgate histórico, evidenciando que o movimento das “Diretas já” foi um cenário fundamental para a formação e fortalecimento do MNMMR, que se fundou a partir de um documento intitulado “Carta dos meninos de Belém”, em Belém do Pará, apesar de o movimento social possuir bases em todo país. Ele corrobora com Faleiros (2011), quanto ao grupo que se formou em torno da luta de profissionais, para acabar com as violações de direitos nas FEBENS, ter sido um caldo para o surgimento do MNMMR.

Em 1986, se fortaleceu a pressão por uma Constituinte, então formou-se um grupo para acompanhá-la. Decorrente desse grupo, em 1987, foi instituída a Emenda parlamentar “Criança Prioridade Nacional”. Além desta, outras quatro emendas parlamentares foram centrais para fortalecer os direitos desse segmento. Uma dessas tratava sobre o direito à vida, a proteção especial, em particular para órfãos e abandonados, incluindo o direito à educação e a profissionalização para inserção no mercado de trabalho.

No que tange a atuação das instituições, ressalta-se que a igreja católica foi muito atuante na promoção da temática acerca dos problemas enfrentados pelas crianças e adolescentes no país e, em 1987, lança a Campanha da Fraternidade, que busca acolher o “menor”. A comissão nacional da criança e a constituinte conseguem colocar em voga, entre os parlamentares, a temática, alcançando a criação de uma frente parlamentar pelos direitos das crianças e dos adolescentes. Muitas emendas populares versavam sobre o tema e contavam com a participação ativa da igreja em busca de assinaturas.

O movimento operário, os movimentos sociais e os partidos de esquerda conseguiram garantir algum espaço dentro da ANC, avançando na luta por direitos. Internacionalmente, os movimentos por direitos das crianças e adolescentes tomam corpo. Em 1989<sup>9</sup>, ocorreu a Convenção das Nações Unidas sobre os direitos da Criança, onde foram reafirmados e reformulados vários preceitos de tratados anteriores, entre eles a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), o Pacto de San José da Costa Rica (1969), As Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (regras de Beijing, 1985), As Regras das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil (diretrizes de Riad, 1990) e a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993).

Lima (2001) explica sobre a importância jurídica que a Convenção Internacional dos direitos da criança e do adolescente teve para a formulação dos artigos da CF de 1988 que versam sobre esse segmento e também para o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Para o autor, a doutrina da proteção integral nasceu a partir dessa Convenção, se fundamentando no tripé: a) o reconhecimento do valor da criança e

---

<sup>9</sup> <https://www.unicef.org/brazil/historia-dos-direitos-da-crianca>. A convenção Internacional dos Direitos da Criança ocorreu em 1989, mas a partir do ano de 1978 foram iniciados os trabalhos para a construção dos conteúdos que estariam no documento final da convenção. Por isso que, mesmo em 1988, antes da convenção, o Brasil já havia incorporado seus preceitos na constituição.

seus direitos humanos e enquanto pessoa em desenvolvimento; b) o reconhecimento da criança e do adolescente enquanto os sujeitos futuros que irão dar continuidade ao coletivo; c) o reconhecimento das vulnerabilidades a que estão expostos crianças e adolescentes.

Nesse aspecto, a Constituição Federal de 1988 inovou, na medida em que proporcionou a ampliação do financiamento social e de espaços democráticos nas políticas sociais, ambos fundamentais para a construção de novos olhares sobre a infância e adolescência. Deve-se destacar que a luta por direitos decorreu da disputa ideológica de classes, cujo avanço para o processo democrático foi possível por estar favorável à classe trabalhadora. Mesmo diante de um contexto adverso, a nível internacional, de expansão do neoliberalismo, a Constituição Federal de 1988 trouxe avanços no campo dos direitos e das políticas sociais.

### **3.2 Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Sistema de Garantia de Direitos (SGD)**

Seguramente, o fato da criança e do adolescente terem saído da lógica de situação irregular, para a de um sujeito de direitos, representou um grande marco legal, de tal modo que isto requisitou a criação de uma série de legislações e produções em busca de garanti-los. Os artigos 227, 228 e 229 firmam na legislação brasileira a doutrina da proteção integral, desenvolvida no primeiro desses artigos, e define que é dever da sociedade, do Estado e da família garantir os direitos das crianças e adolescentes, de forma que o direito à vida, à dignidade, à assistência, à saúde, e aos direitos humanos primordiais são responsabilidades destas instituições. Esse artigo irá embasar a posterior promulgação do ECA. Essa nova legislação irá desenvolver sobre cada uma das esferas da vida de crianças e adolescentes, explicitar sobre direitos, deveres e obrigações de cada um dos responsáveis por executar a sua proteção integral. Essa legislação também estabelece sobre a punição em caso de descumprimento de direitos, sejam as punições administrativas ou criminais.

Assim, resultante da convergência das lutas internacionais pelos direitos das crianças e adolescentes e o movimento pela redemocratização, se tornou possível a consolidação da doutrina da proteção integral. Essa doutrina significa reconhecer a criança e adolescente dentro do movimento dos direitos humanos enquanto sujeitos

portadores de direitos tais como: direito à vida, à saúde, à alimentação, o direito de brincar, direito à escolarização, o direito a viver em um ambiente sadio livre de substâncias entorpecentes.

Para Lima (2001), a doutrina da proteção integral significou que deverão ser asseguradas condições humanas dignas a crianças e adolescentes, além de proporcionar condições gerais para que todos os direitos desse segmento sejam garantidos. Aprende-se que, para garantir direitos nas mais diversas esferas da vida de crianças e adolescentes, será necessária uma atuação articulada das diversas esferas do governo, cobrança dos movimentos de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, bem como, a articulação de um conjunto de políticas sociais.

Em junho de 1990, foi promulgado o ECA, cujo corpo legal definiu que são crianças quem está na faixa etária que vai dos 0 até os 12 anos incompletos, e que são adolescentes a faixa etária que abarca o período de 12 anos completos aos 18 anos. Também estabelece como deverá ser a articulação entre Estado e sociedade, legislando sobre a criação de Conselhos Tutelares, Conselhos de direitos e Fundo de Financiamento da Infância e Adolescência.

Por meio do artigo 86, do ECA, se impulsiona a criação de um Sistema de Garantia de Direitos, reconhecendo a criança e o adolescente em sua integralidade. García (1999) define o sistema de garantia de direitos como sendo a articulação entre os três eixos: promoção, defesa e controle social. A promoção envolve a formulação, a deliberação e o planejamento de políticas sociais. Já na defesa seria a responsabilização do Estado, da sociedade e da família. Em situações de violações de direitos os órgãos que atuariam nesse eixo, seriam: as esferas do judiciário, através das varas da Infância, Adolescência e Família, Ministério Público, Defensoria Pública, além de na esfera do executivo, conselhos tutelares, secretarias da infância e segurança pública.

O primeiro desses eixos, o de promoção, segundo García (1999) será composto por políticas sociais que se dividem em três grupos: 1) políticas sociais básicas, 2) as políticas sociais básicas assistenciais e 3) políticas de garantia de direitos. O primeiro grupo dessas políticas sociais seriam, por exemplo, as políticas de saúde, educação e alimentação. Para a autora, essas políticas seriam mais estruturais. Sob a lógica dos direitos humanos essas políticas sociais básicas são aquelas com as quais se consegue garantir o direito à vida. As políticas sociais assistenciais seriam aquelas destinadas a atender grupos em necessidades e



vulnerabilidades específicas. Por último, as políticas de garantia de direitos seriam acionadas no caso de violações de direitos.

No segundo eixo, o da defesa, estão englobadas intervenções por meio de ações civis públicas, que geralmente produzem termos de ajuste de condutas, com um planejamento para sanar a violação causada pelo Estado e, na esfera familiar, a suspensão do seu poder em caso de violação de direitos. Além da possibilidade de mobilização social, para gerar uma movimentação que dinamize a execução de direitos. Os Conselhos Tutelares atuam no eixo da defesa, são órgãos que estão dentro da realidade local e da comunidade da criança e adolescente, passíveis de serem acessados de pronto, bem como realizar posteriores encaminhamentos para políticas de proteção, quando julgarem pertinentes.

Nascimento et al. (2009), explicam que o Conselho Tutelar é um órgão *sui generis*, pois qualquer tentativa de enquadrá-lo em uma categoria específica, em alguma das esferas de poder ou área, não contempla a sua proposta. Ele não é um órgão do judiciário, mas também atua com ele, não é um órgão da assistência social, no entanto visa a articulação com ela, também não é um órgão da segurança pública, mas atua no acompanhamento dos atendimentos a adolescentes, que cumprem medida socioeducativa, e fiscalizando programas de atendimentos e violações. É um órgão autônomo, ou seja, não está subordinado a nenhum dos poderes; no que tange à manutenção administrativa e de estrutura deverá ser mantido pelo executivo.

A proposta do Conselho Tutelar é tirar a centralidade do judiciário para intervir sobre as expressões da questão social que se manifestam nas condições de vida de crianças e adolescentes. O Conselho Tutelar é um órgão simbólico sobre dois aspectos: primeiro porque retira do âmbito do judiciário a capacidade de uma decisão exclusiva gerando o rompimento da visão de uma situação irregular de crianças e adolescentes; segundo, por dar mais espaço para que o conjunto da sociedade atue na proteção dos direitos da criança e adolescente.

Nascimento et al. (2009) explicam também que, apesar de não ter uma especificação no ECA, os Conselhos de Direito têm atuado de maneira articulada com os Conselhos Tutelares nos pontos de capacitação e auxiliando no processo de eleição dos conselheiros. Entre as diversas atribuições do Conselho Tutelar destacam-se atendimento em caso de violações de direitos e encaminhamentos, sendo de suma importância seus registros. Estas informações subsidiaram o aperfeiçoamento e formulação de políticas sociais. O CONANDA e a gestão nacional

do sistema de garantia de direitos preveem a implementação de um sistema de informações nacional em que seriam registradas as principais violações de direitos, os agentes violados e os encaminhamentos tomados.

Esse sistema teria dois eixos, um com os dados produzidos pelos Conselhos Tutelares e outro com os dados dos atendimentos de todos os órgãos que compõem o SGD. Com essa implementação se potencializaria o planejamento para prevenção de violações, o aperfeiçoamento das políticas sociais como um todo, o monitoramento e o controle social. Contudo, a realidade Brasileira de parca destinação orçamentária para o poder executivo, esfera responsável pela manutenção dos conselhos, torna a implementação desse sistema um sonho bem distante da realidade.

O conselho Tutelar atuará tanto fiscalizando o Estado, a sociedade e a família, como também potencializando a proteção executada por esses. É muito importante que o conselho tenha o apoio de uma equipe multidisciplinar com vistas a proporcionar atuações que reconheçam crianças e adolescentes em sua integralidade, de forma que é fundamental que se reconheça o sujeito violado; que se puna o agente violador no intuito de cessar violações, mas acima de tudo, que se reconheça o sujeito violado no sentido de fortalecê-lo para superação da violação.

O atendimento do Conselho Tutelar deve estar para além de gerar provas ou estatísticas, seu foco deve ser a proteção e a articulação com o SGD no sentido de buscar a superação para que mesmo crianças e adolescentes violados consigam crescer e se desenvolver plenamente enquanto sujeitos. Como todos os componentes do SGD, o Conselho Tutelar não está imune às disputas ideológicas que nortearão sua atuação. Com isso, mesmo representando um avanço na proteção social às crianças e adolescentes, também pode ser capturado por movimentos reacionários e conservadores, que não reconheçam crianças e adolescentes como sujeitos de direito.

Santos (2011) apresenta algumas reflexões importantes sobre o funcionamento dos Conselhos Tutelares, esse espaço poderá ser utilizado tanto para o sentido de práticas comunitárias, quanto no sentido de práticas conservadoras. No âmbito do primeiro, a participação da comunidade e da sociedade nas eleições dos conselheiros representa um avanço democrático. Isso não significa que não poderá ser apropriado pelas atuações políticas do clientelismo, coronelismo e mandonismo. A balança que irá regular as estruturas dependerá da conjuntura, da capacidade de organização da comunidade, bem como da dinâmica da luta de classes.

Santos (2011) caracterizou que o forte movimento de luta por direitos das crianças e adolescentes conquistado nos anos de 1980 e 1990 tem sido apropriado por questões particulares; tais como as necessidades pessoais de um emprego estável. A autora registrou a presença de uma estrutura clientelista em que figuras políticas com influência consolidada garantem um esquema de troca de favores, e apropriação privada das estruturas públicas. Assim, a precarização das condições de vida pode ser um fator que favorece e subsidia o clientelismo. Além disso, a autora também constatou a utilização do Conselho Tutelar para projeção e fortalecimento de figuras políticas. A utilização de encaminhamentos para políticas associada à figura do/a conselheiro/a e não ao direito enfraquece a luta pelo avanço das políticas sociais de proteção a crianças e adolescentes.

Além da pesquisa de Santos (2011), um ponto que pode ser destacado é a cooptação dos Conselhos Tutelares por grupos pentecostais para promover uma moralização e cristianização das relações com a infância e adolescência. Em um momento reacionário, no qual questões morais são colocadas em evidência na tentativa de resolver as expressões da questão social, a moralização obscurece relações de dominação econômica e desigualdades.

Contra-pondo-se às práticas conservadoras, a autora também demonstra momentos positivos em que os eleitores participantes do processo eleitoral para a escolha de conselheiros tutelares demonstravam a vontade de eleger conselheiros comprometidos com os direitos de crianças e adolescentes.

Mesmo com o avanço neoliberal nos anos de 1990, não foi possível barrar a promulgação do ECA, visto que o texto constitucional previa sua construção. Além disso, o movimento por direitos da criança e adolescente estava bem articulado e forte. Mesmo ante a força desse movimento, não foi possível impedir que pontos da legislação fossem apropriados por relações clientelistas e coronelistas.

No eixo controle social, estão as entidades e conselhos de direitos, órgãos que deverão deliberar, fiscalizar e regular as ações implementadas pelo executivo, além de ser o responsável pela administração do fundo nacional dos direitos da criança e do adolescente. Dentro do SGD cabe destacar que a atuação do Conselho de direitos poderá ser um impulsionador para que a política se efetive de fato. Esta entidade deverá ser o gestor do Fundo da Criança e do Adolescente, gerando um espaço mais democrático, que deliberará sobre a melhor utilização do dinheiro público.

García (1999) faz uma observação sobre a atuação dos conselhos de direitos no âmbito do controle social. Para ela esse órgão deveria focar sua atuação de fiscalização e cobrança nas políticas de garantia de direitos, visto que atua com sujeitos em extrema vulnerabilidade que já tiveram seus direitos violados. A autora argumenta que as políticas sociais básicas já passariam pela fiscalização e debates de seus conselhos de direitos setoriais como, por exemplo, o conselho de educação e de saúde.

No sentido de regulamentar a participação social na fiscalização e deliberações sobre a política, em 1991 é promulgada a Lei que cria o CONANDA:

A instalação do CONANDA representa o coroamento de uma mudança institucional, pois o Conselho vai impulsionar a implementação do ECA, que traz uma mudança fundamental nas políticas anteriores relativas à infância. As dificuldades surgem e o clientelismo, a utilização dos conselhos pelos prefeitos e políticos, o autoritarismo, o uso do público pelo privado não estão descartados. (FALEIROS, 2011, p. 83).

Em 2006, o CONANDA apresentou a Resolução 119, que criou o Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE). Em 2012, as prerrogativas presentes na resolução foram transpostas para a Lei 12.594, que oficializou o SINASE. Assim, o CONANDA representa um espaço democrático que ameaça interesses diversos. Na tentativa de desativar esse órgão, o governo Bolsonaro, em 2019, tentou extinguir o CONANDA. Contudo, o Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>10</sup> considerou a ação inconstitucional. Tal atitude deste governo demonstra que mesmo com a possibilidade de os Conselhos serem cooptados ainda representam um recurso para que o ECA seja efetivado.

### **3.3 A Seguridade Social e as políticas sociais voltadas para a infância e adolescência sob o neoliberalismo**

Como na história da intervenção sobre a infância e adolescência a combinação de assistência e de repressão sempre esteve presente, de sorte que falar sobre as mudanças na política de assistência social se mostrou um fator relevante. O reconhecimento da política de assistência enquanto um componente da Seguridade Social trouxe consigo o avanço de reconhecer a atuação sobre crianças e

---

<sup>10</sup>[https://www.cartacapital.com.br/politica/stf-barra-decreto-de-bolsonaro-que-extingue-conselhos/?utm\\_medium=leiamais&utm\\_source=cartacapital.com.br](https://www.cartacapital.com.br/politica/stf-barra-decreto-de-bolsonaro-que-extingue-conselhos/?utm_medium=leiamais&utm_source=cartacapital.com.br)

adolescentes a partir de uma lógica de direitos. A história da intervenção nas condições de vida de crianças e adolescentes, seja ela estatal ou executada pelas instituições religiosas e sociedade civil, evidencia a centralidade em uma assistência social atrelada à lógica da caridade.

Contrariando essa lógica, a inserção da assistência social, enquanto uma política pública que compõe a seguridade social, inserida na base do direito, incide de forma positiva sobre a assistência prestada a crianças e adolescentes, na medida que a desloca da lógica da caridade para a lógica do direito. Dentro das políticas que compõem a seguridade social, a política de assistência é a que prevê maior número de atuações destinadas a crianças e adolescentes.

No intuito de promover a proteção social, o texto constitucional também irá inovar ao propor uma política de seguridade social capaz de proteger o cidadão de intempéries como o desemprego, a doença, a velhice, morte, maternidade e vulnerabilidades. A seguridade Social, apresentada no texto constitucional, representa um híbrido da lógica do seguro com a lógica da universalidade. A saúde “é direito de todos e dever do Estado” e a Assistência “a quem dela necessitar” estão dentro da lógica da universalidade. Já a previdência social estará no âmbito da lógica do seguro. Dentro das políticas que compõem a seguridade foram pensadas uma série de atuações que irão incidir diretamente na proteção de crianças e adolescentes. Entretanto, a lógica da seguridade social brasileira se confronta com a implantação do neoliberalismo, especialmente, a partir dos anos 1990. Nessa direção, procurou-se abordar como se deu esse processo e sua implantação nos diversos governos brasileiros a partir desse período.

### 3.3.1 O neoliberalismo

No item anterior procurou-se destacar o desenho da política de Seguridade Social brasileira, reconhecida como sistema de proteção social, que deveria articular as três políticas principais: a saúde, a previdência e a assistência social. Compreender esse desenho é de fundamental importância, pois o SGD deverá ser garantido por essas políticas.

O capitalismo atual caracterizado pelos processos de reestruturação produtiva (acumulação flexível), mundialização e financeirização tem impactos profundos na reconfiguração do Estado, nas políticas sociais e na luta de classes, promovendo

intensos retrocessos. Desse modo, o que se observa é que, nesta conjuntura, os princípios constitucionais e as políticas sociais são tensionados, e caracterizados por intensas contradições.

Em se tratando do processo de implementação de políticas para a infância e adolescência, os aspectos macroestruturais são extremamente importantes. Em particular, o avanço do neoliberalismo é “o balde de água fria” jogado nos princípios em que foram ancorados o SGD de crianças e adolescentes brasileiros/as. O neoliberalismo irá incidir sobre dois aspectos centrais nos direitos de crianças e adolescente: o primeiro, está relacionado à implementação das políticas sociais que deveriam proteger esse segmento; o segundo, se refere à responsabilização da família, como a única capaz de prover as condições de vida e dignidade para crianças e adolescentes, pela via do consumo e da privatização das políticas sociais.

Apesar de não ter uma definição única, Harvey traz a seguinte reflexão sobre o termo neoliberalismo:

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livres mercados e livre comércio. (HARVEY, 2008, p. 12).

Assim, o neoliberalismo visa promover as individualidades em busca de maior bem-estar para assegurá-las, para isso é preciso garantir a propriedade privada, o livre mercado e a livre iniciativa. É preciso fazer a ressalva que essa definição se refere a uma perspectiva pura de neoliberalismo e sua implementação pode ter se expressado de maneira diferente. O autor situa o neoliberalismo a partir dos processos de neoliberalização, da implantação da macroeconomia neoliberal nos diversos países, das trajetórias particulares a depender da formação social e da luta de classes. Em busca de situar historicamente o surgimento do neoliberalismo, Harvey (2008) defende que os anos de 1978 e os anos 1980 são marcantes por representarem um momento de ruptura na história econômica mundial. Para o autor, três eventos marcam o início do neoliberalismo: a liberalização da economia chinesa; as medidas econômicas tomadas pelo Banco Central Norte Americano - Federal Reserve - FED na luta contra a inflação e o governo de Margaret Thatcher na Inglaterra.

Retomando o segundo exemplo, o autor explica que o então presidente dos Estados Unidos Ronald Reagan apoiou as medidas do FED por meio da

desregulamentação da indústria e outros setores produtivos e na busca por “restringir o poder do trabalho” (HARVEY, 2008). Ele explica que as medidas adotadas nas atividades dos três países citados se sustentam em ideias que eram secundárias, mas que nesse contexto ganham centralidade. Assim, temos a noção que as teorias que compõem o neoliberalismo já existiam, mas só foram reunidas e tornaram-se centrais nesse período do final dos anos de 1970.

Fontes (2010) entende que o neoliberalismo é a tentativa de agrupar diversas características do capitalismo atual sob essa definição. O que ocorre na realidade, é que essas características fazem parte de um momento maior que é a expansão do capital portador de juros com a roupagem de capital imperialismo. Segundo a autora, as características que comporiam o neoliberalismo estão localizadas historicamente no início do século XX, que apresentou mudanças significativas na forma de expansão do capital. Dentre essas mudanças, estão a separação da propriedade da extração de mais valor e a expansão do capital financeiro. Sendo que esse segundo se difunde para todas as esferas de produção. Ela destaca o fato de que os anos de 1920, 1930 e 1940 são períodos de crescimento da luta da classe operária em todo o mundo. Definindo assim, que a luta dos subalternos contra a concentração da propriedade e dos meios de produção está em todas as esferas da vida social.

Behring (2008) analisa o contexto histórico já tomando por base o conceito de capitalismo tardio desenvolvido por Ernest Mandel. Partindo de Mandel, Behring apreende que o capitalismo entrou em uma estagnação depois dos anos de 1960. Na busca por restaurar o crescimento e a ampliação das taxas de lucro da burguesia se volta para uma readequação do Estado. Assim, para Behring (2008), “o neoliberalismo é um braço da burguesia diante da tentativa do capitalismo tardio em manter a alta extração de lucros”.

Essa tentativa se expressa a partir da mudança na divisão internacional do trabalho, alterando a relação entre economias centrais e periféricas, intensificando a exploração, além do processo de financeirização por meio da expansão do mercado financeiro e do ajuste neoliberal. (BEHRING, 2008, p. 34).

Para Harvey (2008) no campo conceitual, o papel do Estado no neoliberalismo é preservar a estrutura da propriedade privada e do livre mercado, defendê-la e criar regras para sustentá-la. Essa instituição deve manter essa estrutura mesmo que para tanto venha lançar mão da coerção. Os neoliberais se opunham veemente ao

planejamento e intervenção estatal na economia, pois acreditavam que o Estado seria influenciado por grupos políticos corporativos, como sindicatos e movimentos ambientais e, além disso, o Estado não detém condições de analisar os sinais do mercado. Esta instituição deve ser forte e coercitiva na defesa da livre iniciativa e da propriedade privada. Corroboramos com o autor em sua percepção que o neoliberalismo possui uma contradição latente, como defender as liberdades individuais, acima de tudo e, ao mesmo tempo, o interesse das corporações.

Para Behring (2008) a oposição do neoliberalismo à intervenção estatal é seletiva, visto que, o Estado intervém financiando bancos. “O papel do Estado é facilitar os fluxos das mercadorias por meio de desregulação do mercado financeiro, das relações de trabalho, proporcionar ajuste fiscal, fragilizando ou eliminando os direitos sociais” (BEHRING, 2008, p. 64). Segundo a autora, o neoliberalismo se expressa no âmbito do Estado a partir de contrarreformas implementadas por ajustes fiscais, que garantem maior apropriação da riqueza coletiva por um grupo seletivo. No âmbito do rearranjo estatal se apresentam as chamadas “reformas” do Estado, que nada mais são que contrarreformas. Portanto, é importante definir o que se trata de reforma e contrarreforma.

Segundo Behring e Boschetti (2007), falar em reformas para definir as configurações econômicas e sociais assumidas pelo Estado neoliberal é um contrassenso. Pois, se tratam na verdade de medidas de contrarreforma, já que promovem uma redução considerável dos direitos sociais, reconfigurando substancialmente a intervenção estatal. Isso porque, historicamente, as reformas no capitalismo sempre estiveram “ligadas à luta dos subalternos para transformar a sociedade e, por conseguinte, assumiu na linguagem política uma conotação claramente progressista e até mesmo de esquerda” (COUTINHO, 2008, p. 99). Acertadamente, a partir dos anos 1990 o capitalismo passa a promover contrarreformas, sendo o termo reforma apropriado indevidamente, para confundir ou iludir o debate.

Na Europa e países de capitalismo central ocorre a retirada de direitos e redução de gastos sociais, visto que nesses países a articulação do fordismo com o Estado de Bem-Estar Social funcionou como redutor das desigualdades. Os países centrais também vivenciaram ajustes na economia e nas condições de vida. Na realidade brasileira nunca houve um Estado de Bem-Estar Social nos moldes europeus. O que ocorreu aqui foi a expansão do desenvolvimento financiado com



crédito externo. A proposta do desenvolvimentismo continha no seu bojo uma contradição: tanto é funcional ao capitalismo quanto, fornece algum bem-estar para a classe trabalhadora, mas quando estoura a crise da dívida deixada por ele perde-se de uma vez por todas essa segunda possibilidade. (BOSCHETTI; BEHRING, 2011, p. 138).

O rearranjo estatal ocorre no Brasil a partir da contrarreforma do Estado, que passa a promover uma reconfiguração dos princípios e diretrizes das políticas sociais, particularmente, as de Seguridade Social formalizadas na Constituição Federal de 1988. O período caracterizado nos anos 1990 será de intensas contradições, pois de um lado o Estado brasileiro passa a aderir à macroeconomia neoliberal, de outro começa-se a regulamentar os direitos sociais, a partir da criação de vários dispositivos legais, de implementação das políticas sociais, com destaque para a Lei Orgânica da Saúde (LOS/Lei nº 8.080), o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA/Lei nº 8.069) ambos aprovados em 1990 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/Lei nº 8742) aprovada em 1993, no governo de Itamar Franco, após impeachment de Fernando Collor.

Mas, é a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) que o ajuste fiscal permanente se estabelece. Nesse período, o ajuste fiscal é implantado na estrutura fiscal do Estado, estabelecendo uma disciplina fiscal, resguardando-o de qualquer debate político ou lutas sociais para afrontá-lo, prejudicando a arrecadação através do fundo público e atingindo visceralmente o orçamento das políticas sociais. Essas medidas em todos os âmbitos significaram um ataque e desconfiguração das conquistas elencadas na Constituição Federal de 1988.

Behring (2008) utiliza Mandel para tecer suas análises tendo por base o Estado no capitalismo tardio, cuja característica principal é facilitar os fluxos das mercadorias por meio de desregulação do mercado financeiro. Para Mandel (1982), o mecanismo que garante a dominação burguesa do Estado é, fundamentalmente, a dominação financeira econômica, considerando que essa classe detém o controle sobre o excedente da produção, e assim, tomando por base a compreensão marxista, observamos que a classe que detém esse excedente detém o controle sobre os aparelhos da superestrutura.

Além do mais, o Estado também é responsável por garantir a supercapitalização e os superlucros do capital bancário, assim como é responsável por garantir as condições para a produção, devendo garantir a redistribuição dos

rendimentos sociais sem atrapalhar ou ameaçar a valorização do capital. Esse Estado deve ser formado de modo a garantir a dominação burguesa e fornecer aparato técnico administrativo. A estrutura estatal é dominada pela burguesia, visto que, é duplamente determinada por ela. Seja por meio da escolha da composição tecnocrática, seja a partir da estrutura de dominação financeira que essa classe exerce sobre essa entidade.

É claro que em geral sempre se deve lembrar que a ideologia dominante de qualquer sociedade é a ideologia da classe dominante e que a classe que se apropria do sobreproduto social controlará as superestruturas construídas com este. (MANDEL, 1982, p. 346).

Fontes (2010) embasa suas análises a partir do imperialismo em Lênin. Este fato já nos norteia a um conceito de Estado com estrutura militar forte. O Estado no contexto do capital imperialismo não terá receio de lançar mão da coerção militar para garantir sua expansão e maior extração da taxa média de lucros. O Estado também poderá ser útil na contenção dos movimentos sociais por meio de implementação de legislações e aparatos que dificultem o funcionamento dos sindicatos e organizações. Poderá garantir espaço burocrático e legítimo para viabilizar acordos entre diferentes setores da burguesia, a fim de ampliar sua possibilidade de expansão da extração de mais-valia. A autora também explica que a relação da burguesia com o Estado poderá se aprofundar de tal forma que dificulta a separação entre público e privado.

Segundo Harvey (2008), para sustentar as teorias neoliberais, as elites financiaram grupos de liberais que se organizavam a partir das ideias do filósofo Friedrich Von Hayek. Esse filósofo acreditava que as liberdades individuais e as suas condições estavam ameaçadas em todo o mundo. Essas ameaças, segundo ele, ocorriam porque grupos propagavam ideias que questionavam os padrões morais absolutos, em especial a descrença na propriedade privada e no mercado competitivo. Com isso, no âmbito da sustentação teórica do neoliberalismo temos a atuação dos neoliberais em faculdades e grupos políticos, e além disso, as ideias desta teoria se expandem para todas as esferas.

O discurso neoliberal passou a ser amplamente difundido e incorporado ao cotidiano, ao pensamento e à ética. O processo de neoliberalização se manifesta nos diversos planos: econômicos, sociais e no mercado de trabalho. Para se expandir, se funde com outros instrumentos, destruindo estruturas anteriores, abalando crenças sobre as relações humanas, com a natureza, com os objetos e com a vida;

submetendo todas as relações à lógica do mercado. Nenhum modo de pensamento se difunde sem que tenha uma estrutura para se propagar. O ideal neoliberal se mistura ao senso comum. Possibilitando uma propagação mais fluida e inconsciente de suas ideias, além de resguardá-las de questionamentos. A sociedade estava em um movimento de lutar por liberdade nos anos de 1960; no período anterior o mundo vivenciou as experiências de ditaduras, de regimes totalitários que suprimiram as liberdades democráticas. Com isso, a ideologia neoliberal e sua aparente busca por liberdade representava uma ruptura com o totalitarismo.

Harvey (2008) explica que no pós-segunda guerra os Estados voltaram para reconstrução dos países. A fórmula utilizada buscava garantir pleno emprego, bem-estar social e ampla intervenção do Estado na Economia e no mercado. Essa fórmula é denominada hoje como “liberalismo embutido” e garantiu crescimento elevado entre os anos 1950 e 1960. Durante o período ocorreram tentativas de exportação do desenvolvimento no estilo do que ocorreu nos países de capitalismo central. Os países da América Latina e África não vivenciaram o bem-estar social, por isso, quando começou a ocorrer seu desmonte e a expansão das ideias neoliberais no final dos anos de 1980, pouca coisa se altera em sua pobreza, desigualdade social e economia.

Para Behring (2008), um pilar que também sustenta a expansão capitalista é a ampliação e diluição de uma falsa consciência. Ocorre a difusão de um pensamento único amplamente propagandeado pelos meios de comunicação de massa e legitimado pelo pensamento científico, garantindo que o conjunto das massas não se rebelem contra medidas de arrocho e financeirização. Esse pensamento vigorou durante os anos de 1990, dando suporte ideológico para transformação das relações humanas à relação entre coisas BEHRING (2008).

A lógica de expansão do capitalismo tardio, do ponto de vista cultural, é embasada no culto ao fragmento, negação da totalidade. Reduz a análise em torno da busca por uma solução técnico-instrumental. A autora utiliza a análise de Jameson (1991) sobre a expansão do capitalismo retardatário em que nessa fase do capitalismo sua lógica se amplia para todas as esferas, inclusive para as artes. O autor apresenta a ideologia pós-moderna com uma espécie de “decreto do fim”, em que se difunde o fim das classes, fim da ideologia das artes, fim de uma nova proposta societária. Ele localiza o nascimento do pós-modernismo nos anos 1950-60. Essa ideia surge inicialmente como uma busca por ruptura com toda essa estética passada do

modernismo. Essa ruptura não deve ser reduzida ao seu âmbito cultural, mas, essas características devem ser entendidas como expressão do tipo de sociedade “pós-industrial”. Essa sociedade busca expressar, ideologicamente, uma mudança do capitalismo clássico em que se mudaria as relações de produção e consumo e, acima de tudo, deslocaria a centralidade da luta de classes.

Todos os autores tomados por base destacam a centralidade da expansão do capital financeiro. Nessa direção, a financeirização é uma das características marcantes dessa fase do capitalismo. Fontes (2010) apresenta a definição de capital financeiro como sendo a fusão de capital industrial com o capital bancário portador de juros. Ela explica que o capital financeiro não tem a capacidade de gerar capital, visto que dinheiro não gera mais dinheiro. Para gerar capital é preciso que ocorra mais valor. O “mais valor” só é possível a partir de uma produção material.

O capital financeiro para se expandir precisa partir para a produção material e assim extrair mais valor, e com isso, as burguesias dominantes passam a expandir sua produção através de acordos com as burguesias locais subalternas. Nessa necessidade de expandir se expressa o imperialismo; temos então o capital imperialista. Para a autora imperialismo é uma forma de ser que se coloca para além das questões econômicas e se amplia para todas as esferas da vida.

Harvey (2008) faz alguns apontamentos para desvelar o processo de financeirização. Diante do cenário de uma crise de acumulação em que o desemprego e a recessão começam a crescer, as receitas de impostos caíram e os gastos sociais cresceram. O capital passa a buscar incessantemente a restauração das taxas de lucros, por meio do capital financeiro.

Em meados dos anos de 1970 a corrente que buscava a liberação do mercado ganha destaque como solução para os problemas da crise. Com isso, começam a testar receitas neoliberais. Os primeiros governos neoliberais eleitos nos países de capitalismo central buscaram desregular o mercado, reduzir impostos de corporações, cortar a estrutura da socialdemocracia, desmantelar sindicatos e lutas dos trabalhadores, o aumento dos juros para controlar a inflação e a redução dos salários e, acima de tudo, ampliação dos poderes de grupos corporativos.

Estes países partem em busca de mercados com custos de produção mais baixos, visto que estavam mergulhados em crise, de modo que ela passa a ser deslocada para países de capitalismo periférico. Além do mais, o fator da alta do petróleo abre espaço para um mercado lucrativo, em que grupos passaram a ter um

recurso excedente que precisava ser investido. Combinado a essa situação as economias de capitalismo dependente necessitam de recursos para também remediar situações da crise e alavancar suas economias. Assim ocorre a expansão de recursos das economias centrais para as periféricas.

Agências e bancos passam a emprestar dinheiro para os países periféricos, com isso, obtêm lucro com os juros dessas dívidas. Assim, a dinâmica de concentração de riqueza global não se altera. Além disso, se expande um processo de financeirização. Esses empréstimos eram concedidos em dólar, assim qualquer variação na taxa de juros dos Estados Unidos ou variações nas taxas do dólar impactavam nos seus juros. Devido a essas condições de taxas, e as condições peculiares de cada país e dinâmica interna da crise, os países mais pobres não conseguiram pagar todas suas dívidas junto com seus juros.

Para lidar com essa situação, os credores internacionais colocaram as seguintes condições para que suas dívidas fossem parceladas: a implantação de medidas de liberação de seus mercados, a redução de gastos sociais, a ampliação de medidas neoliberais que mantinham esses países pobres em sua condição de pobreza.

Os países pobres eram obrigados a manter as perdas ou prejuízos decorrentes da dívida assumida, assim, para pagá-la, repassavam o controle de empresas nacionais a preços muito baixos. Essas políticas de empréstimos deram aos Estados Unidos muito lucro e a possibilidade de sua própria ampliação, por meio das empresas adquiridas no processo. Esse país garantiu a possibilidade de ampliar sua extração de mais valia pelo mundo e se fortalecer cada vez mais como polo financeiro. Outro fato que demonstra a financeirização está expresso da seguinte forma: o valor das empresas não é mais calculado pela sua capacidade produtiva e sim pelo seu valor no mercado de ações. Perde-se a noção do que é recurso monetário e o que é recurso advindo de juros. Esses recursos se misturam em uma forma tão obscura que não é possível determinar, de um modo exato, a sua origem. A partir daí o poder financeiro se diluiu para todas as esferas da economia e da vida social.

Behring (2008) se utiliza do estudo do autor Chesnais (1996) para compreender a financeirização. Esse autor faz um estudo aprofundado de como ocorre a expansão da financeirização, a partir dele podemos desvelar e compreender muito da estrutura desse processo. Assim, apresentamos as seguintes conclusões do estudo de Chesnais (1996), países de capitalismo central e grupos financeiros internacionais

controlam a economia de países emergentes. Caso as agências financeiras internacionais classifiquem os países como estando em risco de não pagar seus títulos, pode gerar-lhes uma fuga de capitais, ou ainda ocasionar a esses países empréstimos com juros mais elevados.

Ao mesmo tempo que os países com altos riscos são um perigo, também são uma opção muito lucrativa de obter um rápido retorno com juros altos. Grupos financeiros internacionais submetem países pobres a pelo menos duas esferas: a primeira é a partir da dívida propriamente dita do empréstimo, e a segunda é a do pagamento de altos juros.

Países pobres iniciam sua inserção no mercado financeiro a partir de um empréstimo, e no fim se consolidam no mercado como devedores do empréstimo e também devedores de juros. A expansão de capitais internacionais, através de países centrais e seus grupos financeiros transnacionais para países emergentes, por meio de empréstimos, foi fundamental para que esses grupos expandissem seus lucros a nível mundial e consolidassem a sua dominação financeira.

Países pobres utilizam grande parte dos seus recursos para pagamento de juros, assim, não conseguem manter suas contas básicas, o que gera a dívida pública. Essas dívidas que os estados possuem são divididas em cotas chamadas títulos que podem ser vendidas no mercado internacional financeiro. Nele o título é a especulação sobre uma expectativa de pagamento. Esses pagamentos são negociados como ações no mercado financeiro e geram juros ou prejuízos.

Quando os reguladores financeiros internacionais calculam o risco de um país eles analisam a capacidade de pagar dívidas e juros decorrentes delas. Esta análise pode aumentar ou diminuir a expectativa de lucros passíveis de serem obtidos. Países Pobres são submetidos a financeirização a partir da sua submissão a agências internacionais, pois estas calculam o risco do país, caso uma agência classifique o país com alto risco de não pagamento de dívidas internas e externas poderá gerar fuga de empresas transnacionais de seu território; com isso pode gerar perda de postos de trabalho e fuga de investimentos. Estes países não deixam de pagar juros a financiadoras, com medo dessa ameaça.

Com isso, para pagar os juros eles precisam aumentar seu endividamento interno. Por sua vez, como já foi explicado, os títulos de suas dívidas também já estão submetidos ao sistema financeiro internacional. Assim, o lucro dos credores financeiros internacionais está sempre garantido, visto que os países pobres não

deixaram de pagar seus juros e não deixaram de gerar mais dívida interna, e por sua vez mais títulos de dívida.

Outra questão que pode ser destacada da financeirização internacional é que essa gera uma expectativa de lucro financeiro que está além da capacidade produtiva de determinado país. Chesnais (1996) nos ensina a fazer um cálculo simples que é comparar o valor do PIB com o valor da expectativa de lucros financeiros.

Retomamos a ressalva de que nesse estudo deixamos separado o texto em momentos de conceituação, suporte ideológico, relação com o Estado e, por fim, relação com o processo de financeirização, contudo devemos compreender que todos esses momentos estão diretamente entronizados. Não é possível entender o conceito de neoliberalismo sem entender de onde suas ideias surgiram e como elas se sustentam, seja pela base ideológica ou coerção física. Não é possível entender o conceito de financeirização sem entender qual a relação que o neoliberalismo sustenta com o Estado, e não é possível existir esse processo sem que as o Estado forneça as condições de liberalização de mercado e flexibilização da economia.

A ideologia neoliberal avança sobre todas as relações sociais e assim submete as relações com crianças e adolescentes também a uma lógica de mercadoria. Os jovens são o sustentáculo financeiro para a previdência e a partir da especialização da sua força de trabalho é possível intensificar a extração de mais valia. Os cuidados com as crianças geram um lucrativo mercado de serviços e toda sorte de utensílios úteis para a expansão de mercados. A ideologia de que as crianças e adolescentes devem ter seu futuro financeiro garantido gera um mercado de seguros, de espécie de poupança de rendimentos destinados a pagar faculdade e outras qualificações profissionais. A partir da expansão do neoliberalismo as políticas para criança e adolescentes são uma possibilidade de comércio rentável a ser utilizada e expandida pelo capital. Assim, situamos o objeto políticas sociais para infância e adolescência dentro de um contexto geral de relações capitalistas, no âmbito da produção e da reprodução social.

### 3.3.2 A adoção do neoliberalismo após os anos 1990 e as políticas para a infância e adolescência

Nos anos de 1980 o Brasil passa por uma crise não apenas econômica, mas também social. Esse período é marcado por altas taxas de desemprego, altos índices

de trabalho infantil, altas taxas de mortalidade infantil e de analfabetismo. Como vimos, as políticas voltadas para a infância e adolescência no Brasil foram reivindicadas e construídas, ainda no processo de redemocratização. De modo que foi no governo de transição negociada de José Sarney que se implementou vários programas de caráter assistencialista para atender essa fase da vida e, ao mesmo tempo, também conseguiu fortalecer programas alternativos que incentivaram a intervenção da sociedade civil em medidas de assistência social à infância e adolescência. Esse governo criou uma secretaria de ação social e assistência que implementou os programas *ticket leite* e o alimentação escolar, também regulou o programa “mãe social” e as casas abrigos para até 10 crianças ou adolescentes por domicílio. Criou o Programa “bom menino” que garantia a inserção de adolescentes pobres no mercado de trabalho, retomando aquela dicotomia em que para crianças vindas de setores com mais condições financeiras as famílias pagavam por sua proteção, qualificação profissional e educacional, já às crianças pobres é reservado o trabalho precoce.

O Programa “Bom Menino” poderia ser comparado em certa medida com o *Workfare*, política implementada nos Estados Unidos em que o usuário era compelido a aceitar qualquer trabalho; já no programa Brasileiro o adolescente estava compelido a trabalhar por causa da sua necessidade de adquirir renda. Além disso, o Programa “Bom menino” também apresenta vários reflexos na política de proteção social. Ao invés do Estado garantir uma proteção social, ele delega essa função à iniciativa privada na figura da empresa contratante, pagando uma bolsa para que esse jovem tenha acesso a renda e alguma condição de sustento. A partir desse programa também se fortalece a relação obscura entre público e privado. No qual o Estado oferece reduções tributárias para que empresas contratem adolescentes. Além disso, o programa também traz consigo a ideia de prevenção à infância vadia, ociosa e perigosa. Esse adolescente manteria seu tempo ocioso trabalhando ao invés de vadiar. O slogan do programa era “é melhor trabalhar do que estar na criminalidade”.

Após a CF de 1988 e a eleição dos primeiros governos democráticos, os processos de implementação das políticas sociais, em particular da política para a infância e adolescência, culminaram com o avanço do neoliberalismo e de sua adoção entre os governos, nos anos 1990. Assim, será um período de intensas contradições, pois de um lado o Estado brasileiro passa a aderir à macroeconomia neoliberal, de outro teve início a regulamentação dos direitos sociais a partir da criação de vários



dispositivos legais e de implementação de políticas sociais, com destaque para a Lei Orgânica da Saúde (LOS/Lei nº 8.080) e o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA/Lei nº 8.069), ambos aprovados em 1990, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/Lei nº 8742).

Em 1989 Fernando Collor de Melo é eleito presidente do Brasil. Para Paiva (2018) a construção da imagem de Collor ligada à modernidade, como um “corajoso herói que iria romper com o atraso da máquina administrativa e varrer a administração pública de funcionários públicos preguiçosos e corruptos” o levou a ser eleito.

Evidentemente a eleição de Collor representou um grande entrave para a execução das políticas sociais previstas na Constituição de 1988, como também as previstas no ECA. Como um governo que foi eleito com a promessa de diminuir a máquina pública iria ampliar as estruturas de políticas sociais de proteção a crianças e adolescentes? Nos primeiros anos de governo é apresentada uma legislação de substituição da política das FUNABENS, que passou a ser denominada de Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (CBIA). Para Faleiros (2011) Collor mantém a aliança clientelista com a LBA, inclusive em sua forma de gestão sob a direção da primeira-dama. Permanece também o esquema de transferência de recursos públicos para o setor privado e sua dinâmica de corrupção por meio do programa assistencial de seu governo, o Programa “Minha gente”.

Concomitante a esse processo, devido às pressões políticas organizadas em torno da luta de classes, é que são sancionadas, nos anos 1990 o ECA e em 1991 é promulgada a lei que regulamenta o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA). Por consequência, esse conselho passa a atuar na organização de reuniões e encontros com representantes de todos os estados. A sociedade civil mais organizada passa a cobrar a implementação do ECA estabelecendo uma árdua correlação de forças, mesmo em um governo defensor da redução do Estado. No plano econômico, o governo deu mais impulso e força para a abertura comercial e ingresso de capitais externos, busca por qualificar a indústria e a economia em termos de competitividade:

Assim, a política econômica nos dois anos de governo Collor pautou-se por uma adequação destrutiva ao reordenamento mundial. Não houve qualquer ação mais ousada em relação ao problema do endividamento, sem o que é impensável uma perspectiva de investimento e de crescimento, somando elementos ao processo de desarticulação progressiva do padrão de desenvolvimento da economia brasileira, em especial da capacidade do setor público. (BEHRING, 2008, p. 152).

Diante do total insucesso das medidas econômicas adotadas e sua dificuldade de estabilizar a economia, começa a crescer a insatisfação popular que levou ao Impeachment de Fernando Collor de Mello. Seu vice, Itamar Franco, assume a presidência e continua a política de governo de avanço do neoliberalismo. Nesse cenário, a figura de Fernando Henrique Cardoso (FHC), ex-ministro do governo de José Sarney, passa a se projetar como capaz de pôr fim ao caos da economia.

No ano de 1992 FHC é eleito, e no seu governo o ajuste fiscal se estabelece. Implementou-se a estrutura fiscal de disciplina, prejudicando a arrecadação e reduzindo de modo significativo o orçamento das políticas sociais. Essas medidas, em todos os âmbitos, significaram um ataque e desconfiguração das diretrizes conquistadas e elencadas na Constituição Federal de 1988.

O Plano Bresser Pereira forneceu a direção para a contrarreforma do Estado, que foi implementada no governo de FHC. Bresser, esteve no governo de Sarney, deixou seu plano pré-montado, mas esse só foi ampliado durante o governo de FHC. Esse último, reafirma as ideias de Bresser e reatualiza que a crise dos anos de 1990 é uma crise do Estado, que abandonou suas funções e que para ele voltar a sua função original seria necessário um plano de reformas.

Behring (2008) defende que para Bresser a crise fiscal dos anos de 1980 é causada pela dívida externa e pelos gastos do populismo econômico. A solução dada é a disciplina fiscal, privatizações e a liberalização da economia. A autora explica a ideia defendida por Bresser de um Estado Social-liberal que assume responsabilidades sociais que não são gerenciadas diretamente pelo Estado e sim contratadas por ele. Para Bresser o Estado deve atuar da seguinte forma:

Ao Estado cabe um papel coordenador suplementar. Se a crise se localiza na insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público, há que reformar o Estado, tendo em vista recuperar a governabilidade (legitimidade) e a *governance* (capacidade financeira e administrativa de governar). A perspectiva da reforma é garantir taxas de poupança e investimento adequadas, eficiente alocação de recursos e distribuição de renda mais justa. O lugar da política social no Estado social-liberal é deslocado: os serviços de saúde e de educação, dentre outros, serão contratados e executados por organizações públicas não-estatais competitivas. (BEHRING, 2008, p. 173).

A solução para enfrentar a crise fiscal foi estabelecer um Estado enxuto que desempenhasse apenas algumas tarefas como a de garantir a propriedade e os contratos, promover o bem-estar e os direitos sociais e realizar uma política industrial

e de promoção das exportações. Este novo Estado deverá resultar de uma estratégia pragmática que reconheça a importância da crise fiscal e a necessidade de reformas orientadas para o mercado” (BEHRING, 2008, p. 175). Na perspectiva dos implementadores desse projeto, a Constituição de 1988 engessou o Estado, e estava destoada das tendências mundiais. Isso gerou uma administração pública atrasada e atrelada ao patrimonialismo.

O ideal de passar as atividades de assistência para organizações da sociedade civil irá direcionar as políticas sociais durante o governo de FHC. Expressando esse ideal, o primeiro governo de FHC terá como carro chefe o Programa “Comunidade Solidária”. Este programa era gerido por um conselho de 31 membros, sendo 21 deles da sociedade Civil e 10 de ministros de Estado. Analisando a composição do conselho gestor, observa-se a tendência de delegar para a sociedade civil a assistência social. No Plano de Trabalho do referido Programa está indicado que ele busca incentivar a parceria de empresas e entidades da sociedade civil para financiar de modo complementar os recursos que eram repassados para Estados e municípios vindos do governo federal. Esse programa necessitava de contrapartida dos municípios. Era um compilado de intervenções que envolviam diversas áreas no que tange às atividades relacionadas à Infância, e abarcava atuações no combate à desnutrição de crianças e grávidas, além da área que deveria enviar mais recursos para a merenda escolar. O objetivo era mapear os municípios mais pobres e intervir neles.

Em relação ao programa, analisando os dados de Cardoso (1996), observa-se que em 1996 40% dos 5,5 bilhões que financiavam o programa, - ou seja, quase 2 dois milhões - eram financiados pelos trabalhadores com recursos oriundos de Fundo de Garantia e Tempo de Serviço (FGTS) e programas de emprego e renda. Destaca-se o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) criado em 1996 que tinha por objetivo retirar crianças e adolescentes da situação de trabalho infantil. Os/as atendidos/as pelo programa deveriam estar matriculados/as na escola, ter no mínimo 85 % de frequência escolar e frequentar as atividades contraturno, que no programa é chamada de jornada ampliada, recebiam uma bolsa de 50 reais e, em alguns estados, os municípios complementavam com uma cesta básica.

Cabe ressaltar que o PETI surgiu da necessidade de combater o trabalho infantil, pois o Brasil, como já fora aventado, nos de 1980 e 1990, passou por forte recessão. Assim, nesse período, o desemprego e a busca por sobrevivência pressionaram muitas famílias a inserirem crianças e adolescentes no mundo do

trabalho precocemente. De tal forma que a situação de alto índice de trabalho infantil no Brasil ficou conhecida internacionalmente, o que ocasionou uma cobrança social, principalmente no âmbito internacional, para o combate ao trabalho infantil no Brasil, sendo a United Nations International Children's Emergency Fund-UNICEF e Organização Internacional do Trabalho (OIT) as organizações mais presentes.

Como resultado dessa movimentação foi formado o Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do trabalho infantil em 1995. Ele era composto por Ministério do Trabalho, sindicatos, organizações da sociedade civil e organizações internacionais. Ressalta-se a importância das organizações da classe trabalhadora em busca de melhorar as condições de vida de crianças e adolescentes. A cobrança da sociedade foi fundamental para pressionar a erradicação do trabalho infantil.

Assim, como os demais programas sociais do governo FHC, a regulamentação do PETI também ressaltou a articulação do Estado com ONGs e a sociedade civil. Posterior ao PETI, já no último mandato de FHC, seu governo implementou o Programa Bolsa Escola. Seu decreto de regulamentação é o 10.219 de 2001, e o seu público-alvo eram famílias com renda “per capita” de até 90 reais, tendo como objetivo prevenir a evasão escolar. O programa repassava uma bolsa de 15 reais por criança cadastrada, sendo que uma família poderia cadastrar até 3 crianças, obtendo um benefício total de 45 reais. A condicionalidade do programa era que as crianças estivessem matriculadas e com frequência mínima de 85%. Segundo o Relatório do Senado, no governo FHC, com o apoio na fundação de Ruth Cardoso, foram criados programas tendo como público-alvo crianças e adolescentes, conforme quadro abaixo:

Quadro 1: Programas Sociais voltados para crianças e adolescentes durante o Governo FHC (1995-2002)

<b>Nome</b>	<b>Público-alvo</b>	<b>Valores</b>	<b>Número de Benefícios</b>
Bolsa alimentação	Crianças de até 6 anos e mães no período de amamentação até seis meses, em famílias com até meio salário-	R\$ 15 por criança de até 3 crianças	1.300.00 R\$

	mínimo <i>per capita</i>		
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	Crianças de 7 a 15 anos envolvidas com trabalho insalubre, penoso ou degradante, em famílias com até meio salário-mínimo per capita	R\$ 25 por criança na área rural e R\$ 40 na área urbana	810.769 R\$
Bolsa Escola	Crianças de 6 a 15 anos em famílias com até meio salário-mínimo per capita	R\$ 15 por criança até 3 crianças	8.633,354 R\$
Brasil Jovem (Agente jovem de desenvolvimento)	Jovens de 15 a 17 anos residentes em comunidades de baixa renda cuja renda "per capita" seja de até meio salário-mínimo	R\$ 65 por mês	105.000, 00 R\$

Fonte: Cardoso (1996).

Behring (2008) apresenta que o neoliberalismo se implementou nas políticas sociais por meio da focalização, da privatização e da descentralização. No Brasil a focalização se expressa fragmentando as políticas sociais. O que ocorre nesse país é que não se desenvolve uma política social para o conjunto da população, mas apenas para um público fragmentado. Assim forma-se uma política de pobre para pobres, e não se fortalece no conjunto da população o sentimento de direitos sociais. No âmbito da privatização estão empresas públicas e o seu sucateamento. No ponto da descentralização é feito o repasse do orçamento das políticas sociais para organizações não-estatais.

A privatização também gera uma “dualidade discriminatória entre os que podem e os que não podem pagar pelos serviços, no mesmo passo que propicia um nicho lucrativo para o capital” (BEHRING, 2008, p. 251). O sucateamento dos serviços públicos, mesmo que não ocorra uma completa privatização de políticas sociais, gera um vasto mercado para o capital. A responsabilização da família pela proteção social de crianças e adolescentes cria um mercado em que são comprados serviços como de educação e planos de saúde.

Tanto o Programa Comunidade Solidária, quanto o PETI foram implementados com recursos estaduais e municipais de maneira complementar. A partir de Behring (2008) compreende-se que a expansão regionalizada da política social poderá agravar a concentração de renda em alguns estados da federação. Estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais poderão prestar políticas sociais por meio de programas mais robustos, visto que possuem uma economia que gera mais impostos. Já em estados com menor capacidade de gerar impostos em arrecadação e municípios de economia frágil, tende-se a ter menos recursos para fornecer uma contrapartida financeira. Com vistas a enfrentar esse problema, o governo federal deveria centralizar recursos e distribuí-los por todos os territórios.

Mesmo que os Programas de FHC tenham contribuído para reduzir o problema da fome, da exploração de crianças e adolescentes e mortalidade infantil, não atingiu o cerne que é a concentração de renda no Brasil. Assim, retoma-se uma questão apresentada por Rizzini (2011): a política para infância e adolescência no Brasil nunca se centrou em intervir no problema a partir de sua estrutura.

Um ponto de análise relevante sobre o neoliberalismo é feito com Wacquant (2003) quando teoriza que o neoliberalismo significa, sobretudo, a mudança do caráter do Estado Social para o Estado Penal, promovendo encarceramento em massa, como forma de gestão social da pobreza, na atualidade do capitalismo. O autor se refere à realidade norte-americana, em que nunca houve um Estado de Bem-Estar Social consolidado. Entretanto, a partir do pós-segunda guerra, existiram por um tempo políticas de inserção de segmentos pobres no mercado de trabalho. Essa inserção no mercado de trabalho se dava por meio de uma espécie de coação em que o usuário era coagido a aceitar uma vaga de emprego, mesmo que completamente precária. Ainda assim, a política desse país foi mudando de tal modo que mesmo políticas incipientes foram substituídas por uma lógica de punição da pobreza.

Na realidade brasileira, ocorre que as políticas para infância e adolescência sempre estiveram marcadas pelo estigma da repressão, com isso, a visão de reconhecer crianças e adolescentes, enquanto sujeitos de direitos, não se implementou de maneira efetiva, mesmo após a Constituição Federal de 1988 e a vigência do Estatuto da Criança e Adolescente dos anos 1990.

No Brasil, é notório a política de extermínio da juventude, em especial da juventude negra e pobre. O Estado mata quando se omite frente às condições de vida da população pobre. Entre esse segmento também há o avanço de milícias e facções, que matam empunhando armas. A atuação da polícia militar tem a marca de assassinar jovens negros e pobres. O Estado intervém em áreas pobres das cidades por meio da violência armada, a partir do pretexto de guerra às drogas e ao crime. O Estado, representado na figura da polícia, entra em regiões periféricas e assume o risco de matar. Além de atuações em regiões periféricas por meio do braço da polícia, também atua com seu braço ideológico; o Estado em seu corpo legal legitima o racismo.

No diálogo com Wacquant (2003) poderá se apontar que as políticas brasileiras possuem alguma similaridade com as políticas de proteção social norte-americanas, que adotaram modelos de condicionalidades na educação (*Learfare*) em que o usuário poderia ter acesso a alguma política desde que mantivessem as crianças matriculadas na escola, e também a lógica de inserção forçada no mercado de trabalho (*Workfare*). No Brasil, uma parte da população pobre é empurrada para o trabalho no tráfico de drogas e em 1990 esse crime passou a ser considerado hediondo, assim, aumentou a punição, sobretudo da juventude pobre e negra.

Essa juventude é passível de ser assassinada se tentar violar a lógica da privacidade dos centros ricos das cidades. Segundo o Atlas da Violência do IPEA 35.873 jovens de 15 a 29 anos foram mortos por homicídios no ano de 2018. A maior parte das mortes de jovens de 15 a 19 anos são do sexo masculino (52,3%) decorrentes de homicídio. Analisando os dados do período de 2007 a 2017 observa-se que a taxa de mortes por homicídios cresceu 33,1% entre a população jovem negra, já entre os não negros cresceu 3,3%. No ano de 2020, 5.660 pessoas foram mortas pela polícia no Brasil e, no mesmo ano, também foram mortos 198 policiais.

Retomando a análise das políticas sociais para crianças e adolescentes durante os governos nacionais. No ano de 2002 em uma articulação entre Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido Liberal (PL), ante uma conciliação de classes, Luiz

Inácio Lula da Silva foi eleito à Presidência da República. Fagnani (2011) defende que o governo Lula conviveu com a disputa interna constante entre grupos neoliberais e defensores dos avanços dos direitos sociais. O autor também defende que o primeiro governo de Lula foi marcado por medidas que buscavam dar estabilidade econômica, já seu segundo mandato teria sido reservado para expansão da política social. Ainda, para Fagnani (2011) os dois governos Lula estariam assentados sob uma lógica de desenvolvimentismo com ampliação das políticas sociais.

Para Martinelli (2007), de fato, o programa bolsa família gerou impactos positivos para a melhoria das condições de vidas em segmentos extremamente pauperizados, nesse sentido o programa previa, além de outras esferas, a atuação em grupos específicos, como por exemplo, o subsídio para a construção de cisternas. Contudo, ainda segundo a autora, o programa deixou a desejar quando não implementou medidas que o tornasse um direito garantido legalmente. Outro aspecto negativo é que seguiu critérios de seleção rígidos e não foi equiparado ao salário-mínimo.

Para Burginski (2016) os governos do PT mantiveram, mesmo que sob uma nova roupagem, as medidas neoliberais de modo combinado com programas sociais focalizados. Para a autora, os governos petistas ampliaram as políticas sociais focalizadas conforme indicação de organismos internacionais, como o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Esses governos ampliaram programas sociais que não promoveram uma redistribuição de renda progressiva, em que recursos são redistribuídos dos mais ricos para os mais pobres. As medidas tiveram impactos no crescimento de empregos de baixa qualidade, que não reverteram a estrutura de desproteção social da classe trabalhadora (BURGINSKI, 2016).

Os empregos gerados durante estes governos se referem à faixa salarial de até 3 salários-mínimos e, com esse dado, é possível analisar que mesmo trabalhadores com essa faixa salarial precisam de programas de assistência social para complementar a sua renda. Contudo, a faixa de corte para obter benefícios assistenciais permite que apenas famílias que ganham menos de um quarto do salário-mínimo per capita possam ser atendidas por essa política.

Após um (01) ano de governo Lula, em 2004 é publicada a Política Nacional de Assistência (PNAS), que determina como deverão ser implementadas as políticas de assistência social previstas na Lei 8.742, de dezembro de 1993 (LOAS). Essa política



regulamenta a implementação dos serviços da assistência social em níveis de proteção da básica à alta complexidade; específica sobre a atuação com grupos geracionais determinados, tais como o de crianças e adolescentes. Na PNAS é muito evidente a intersecção da política de assistência com o SGD. Desenvolvendo sobre essa intersecção, verifica-se que a LOAS e o ECA são legislações as quais garantem direitos sociais que devem atuar nas condições de desproteção de crianças e adolescentes. Ambas as legislações tiveram avanços no período dos anos 1990, mas cada uma seguiu seu percurso próprio:

A grande cumplicidade entre LOAS e o ECA reside na base universalista, do ponto de vista etário, e na superação da discriminação social, que constrói uma barreira na cultura dos direitos sociais na sociedade brasileira. (SPOSATI, 2020, p. 69) [...] A direção Social do ECA e da LOAS apresenta convergências, na medida em que busca instituir, na sociedade brasileira, um tipo de relação capaz de estender direitos sociais a todos os brasileiros, independentemente de sua idade, etnia, raça, religião, gênero e lugar onde vivam. Há duas dimensões na perspectiva dessa extensão: uma horizontal e outra territorial. Tanto o ECA quanto a LOAS, além de sua horizontalidade para a universalidade, estabelece processos de capilarização territorial que exige contínuo trabalho de extensão dos acessos com equivalente trabalho para capacitar seus agentes a incorporar tal direção social” (SPOSATI, 2020, p. 69).

Para Sposati (2020), LOAS e ECA buscam garantir e estender direitos sociais de maneira territorializada, fazendo com que seja necessário um conjunto de ações articuladas composto pela ampliação de recursos, contratação de servidores, ampliação da capacitação desses servidores, enfim, a criação de toda uma estrutura que irá garantir a ampliação de serviços. É possível notar que a política de assistência social está estruturada em uma lógica similar ao que preconiza os eixos do SGD; os serviços do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) junto com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos estariam dentro da política de promoção, nos quais se busca executar políticas sociais básicas capazes de garantir o direito à alimentação e a uma convivência social saudável.

O serviço de convivência e fortalecimento de vínculos tem sido de grande relevância na prevenção da violação de direitos de crianças e adolescentes, visto que as atividades ofertadas possibilitam o desenvolvimento de potencialidades deles e também de suas famílias. Um ponto que também deve ser analisado na política de assistência é, que essa centraliza suas ações com enfoque na matricialidade familiar. O conceito de família, assim como diversos conceitos, está em disputa, não obstante dentro da legislação esteja previsto um conceito progressista, as práticas institucionais

podem pender para o lado da culpabilização das famílias; nessa esfera demandas que são expressões da questão social são reconhecidas como problemas familiares.

É necessária uma constante disputa teórica no âmbito acadêmico, também no cotidiano profissional para que especialmente assistentes sociais e demais profissionais da área de assistência atuem junto a crianças e adolescentes em vulnerabilidade social e suas famílias, reconhecendo essa instituição inserida dentro de um contexto social maior. Romper com o estigma de uma família padrão, e reconhecer a incidência da alienação<sup>11</sup> também nessa instituição. Não se deve esquecer que o modelo tradicional de família foi criado a partir da burguesia e sua estrutura está diretamente relacionada com os papéis sociais para a manutenção da reprodução social do trabalho.

Além disso, o projeto neoliberal atua de modo intenso no sentido de ampliar ideologias sobre o papel da família. A partir dessas ideologias a família é considerada como a única responsável por formar e cuidar de crianças e adolescentes, desconsiderando com isso a relação da família com o conjunto da sociedade e vice-versa. A teoria da meritocracia amplamente difundida determina que a família deverá proporcionar as condições para que crianças e adolescentes se esforcem para alcançar determinadas condições. A ideologia neoliberal também traz consigo o ideal que para a criança e adolescente que não disponham de família com condições de garantir oportunidades, deverão ser implementadas práticas sociais de caridade, mas sempre de modo que não comprometa o esforço pessoal, assim, a caridade não deverá oferecer um serviço que incentive o ócio, pelo contrário, deverá favorecer o intenso esforço pessoal.

Outra realidade que se apreende a partir de Faleiros (2011) trata da relação da criança e adolescente com a família. O código civil garante a retirada do poder familiar em caso de violações, mas ao mesmo tempo também garante a vigilância social das famílias. Entretanto, a atuação estatal como ente que resguarda o direito da criança e adolescente está permeada de interesses de classe e estigmas sociais. Assim, ao mesmo tempo em que a constituição e o código civil expressam a proteção desse segmento, também garantem a repressão da estrutura social familiar.

---

<sup>11</sup> O termo é utilizado em um sentido abrangente em que se reconhece não apenas a alienação do trabalho como também as diversas ideologias que são reproduzidas no senso comum e por instituições, entre elas a família.

Por meio da atuação jurídica, o Estado poderá punir famílias por considerá-las negligentes, mas também poderá punir famílias por sua condição de pobreza. Mesmo que a lei diga que a família e a criança não devem sofrer discriminação, esse estigma perpassa a atuação do judiciário. A lei garante uma interpretação discricionária do juiz ou promotores que a executam. E essa interpretação poderá ser influenciada por ideias estigmatizantes desse segmento. Portanto, as políticas sociais para infância são marcadas por atuações repressivas e autoritárias, bem como, por atuações limitadas.

Nessa direção, a prática nas políticas sociais voltadas para a infância e adolescência deveria ser pautada nos direitos de cidadania, se contrapondo a práticas repressivas de contenção da infância perigosa e da infância abandonada em instituições. Na constituição Federal de 1988 a visão que prevaleceu de maneira geral, no corpo legal, foi a de sujeito portador de direitos, contudo, isso não significa que essa visão seja homogênea e que todo o passado e ideologia esteja apagado.

Além da política de assistência, em 2009, decorrentes de estudos e observações sobre as problemáticas da adoção, vários artigos do ECA são alterados para aperfeiçoar as políticas de proteção nesse âmbito. Algumas das alterações foram a previsão legal de rever a situação da criança ou adolescente a cada 6 meses para prevenir situações em que fiquem esquecidas em abrigos; a substituição do termo “pátrio poder” por “poder familiar”. Essa substituição se tornou necessária a partir do reconhecimento de que ambos os genitores são responsáveis pelas crianças e pelos adolescentes, não apenas o pai como sugeria o termo anterior.

Em 2010, é criada a Lei Federal 12.318, que versa sobre o direito a vínculos familiares de crianças e adolescentes. Ela determina medidas para lidar com situações em que ocorre a separação dos pais e a criança ou o adolescente perde o contato e/ou é impedido de manter vínculos com algum parente. Mesmo com a publicação do ECA, ao longo dos anos, ocorre a publicização de vários casos de agressões a crianças e adolescentes. A história de uma criança em especial concede o título a Lei 13.010, “Lei Menino Bernardo”, sancionada em 2014. Ela proíbe castigos físicos em crianças e adolescentes e prevê sanções às pessoas que cometerem esse tipo de violação. Em 2016, é sancionada a lei 13.257 que versa sobre a prioridade e as especificidades da primeira infância.

Em 2017, é sancionada a Lei 13.431, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. O intuito dessa

lei é proteger a criança e o adolescente de situações que violem os seus direitos, no momento da coleta do depoimento. A lei versa que a criança e o adolescente têm o direito a serem ouvidos e acompanhados por serviços especializados. Ela indica a relevância da proteção e tratamento da criança e do adolescente, conferindo-lhes um grau de importância maior do que a produção de provas. O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) faz várias contestações a essa lei, como: o fato de sua elaboração não decorrer de uma construção coletiva; a especialização de um serviço do judiciário; e os registros dos atendimentos à criança e ao adolescente serem utilizados como prova.

A questão das violências e violações vivenciadas por crianças e adolescentes permite situá-las como decorrentes da reprodução social imposta pelo capitalismo. A violência sexual pode estar intrinsecamente relacionada com o patriarcado e uma relação de posse sobre os corpos de mulheres e crianças. Nos primórdios do capitalismo, a mulher centralmente serviria para cumprir o papel de reprodução e servir aos seus maridos, já as crianças do sexo masculino seriam os herdeiros, e às do sexo feminino foi reservado o papel de servir aos homens de sua família, e posteriormente, ao seu marido. Nas classes subalternas, o papel da mulher e da criança poderá ter também algumas especificidades diferentes das burguesas. Mulheres da classe trabalhadora deverão reproduzir, cuidar da prole, do marido e ainda trabalhar fora de casa nas fábricas e em outros empregos precários para poder garantir a renda da família. As crianças da classe trabalhadora terão o papel de também trabalhar para garantir a renda familiar e estarão sujeitas a todo tipo de violência dentro e fora de casa. Essas questões suscitadas possibilitam compreender que muitas das expressões de violência contra a criança e o adolescente tiveram sua origem no passado, e as bases ideológicas que as sustentam estão muito arraigadas, fato que exige um grande esforço para ser modificado. Mesmo com as legislações criadas a partir da Constituição, ainda persiste a tarefa de combater ideologias e estimular que as legislações de proteção a crianças e adolescentes sejam implementadas, monitoradas e avaliadas.

Na atualidade, a implementação de políticas e práticas estipuladas na legislação social para crianças e adolescentes não é consolidada. Vários motivos estão relacionados para que esse corpo legal não seja efetivado, entre eles destaca-se: o baixo financiamento, as heranças paternalistas, e a retirada de recursos dessa

política - seja por meio de desvio de recursos para pagamento das dívidas internas e externas ou pelo preconceito que ainda exista sobre esse segmento.

O que se verifica é que a assistência social é uma política com enfoque na extrema pobreza, que não reverte, consideravelmente, a desigualdade social no Brasil. Além disso, focou-se na perspectiva dos cidadãos consumidores e não dos cidadãos portadores de direitos sociais. Em relação às crianças e adolescentes, compreende-se que esse segmento está dentro da estrutura de classes e, por conseguinte, a implementação de políticas sociais que de fato estabeleçam uma proteção social para a classe trabalhadora, também geram crianças e adolescentes mais protegidos/as. Em outras palavras, um sistema de proteção social efetivo englobaria não apenas crianças e adolescentes, mas também grupos historicamente negligenciados como as populações de idosos, indígenas, quilombolas e pessoas com deficiência.

Não se nega que durante os governos petistas, mesmo que sob o mote da focalização, as políticas sociais foram ampliadas. Assim, durante o governo de Dilma Rousseff foi sancionada a lei de cotas raciais que promoveu uma ampliação de jovens negros/as inseridos/as em universidades públicas. A política do REUNI dobrou o número de vagas nas universidades públicas, contudo, aumentou em apenas 30% os recursos destinados a essas universidades. As políticas sociais implementadas nos governos petistas são bem exemplificativas do quanto as políticas de proteção social podem ser adaptadas aos interesses do capitalismo.

Mesmo os governos petistas tendo feito várias concessões para o grande capital era preciso avançar mais sobre a retirada de direitos sociais. Assim, em 2016, a então presidente Dilma Rousseff sofreu um golpe parlamentar justificado no fato dela ter adotado medidas chamadas de “pedaladas fiscais”, que serviram de justificativa para o seu *impeachment*. Seu vice, Michel Temer, assumiu a presidência, coadunou com a ala golpista do congresso nacional e impôs reformas duríssimas contra a classe trabalhadora. A reforma trabalhista serviu para que grandes produtores e industriais pudessem aprofundar a exploração de trabalhadores por meio da justificativa legal que seria necessário dinamizar e flexibilizar as leis trabalhistas para possibilitar um mercado mais competitivo. Outro aspecto foi a reforma previdenciária que é uma pressão histórica do capital rentista, que pretendia ampliar seus mercados de fundos previdenciários para vários segmentos da classe trabalhadora brasileira.

Aprofundando as medidas tomadas por Michel Temer, o governo de Jair Messias Bolsonaro, eleito em 2018, desmontou a estrutura de políticas sociais, ainda que focalizadas, implementadas nos governos anteriores. Em relação às políticas sociais destinadas a crianças e adolescentes o retrocesso foi profundo. Grande parte da estrutura estatal que trabalhava de forma interdisciplinar no atendimento a crianças e adolescentes foi desmontada; o antigo Ministério dos Direitos Humanos tornou-se Ministério da Mulher e Família; e o Ministério do Desenvolvimento Social foi extinto. Os cadernos de orientações técnicas, para atuação profissional nos serviços de atendimento a crianças e adolescentes foram retirados do *Site* do Governo Federal. Além disso, foi promulgado o Decreto de Militarização das Escolas Públicas.

Crianças e adolescentes das frações mais pauperizadas da classe trabalhadora ficaram mais expostos/as a violações durante a pandemia da Covid-19, além de também terem o acesso à educação barrado pelas dificuldades de aquisição de produtos de tecnologia da informação e internet. Segundo o *Site* Oficial do Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos, durante o governo de Jair Messias Bolsonaro, os programas implementados na área de crianças e adolescentes são: Programa de prevenção a gravidez na adolescência, Programa Famílias Fortes, Programa de Escolas Cívico Militares e Programa Novo Sistema Socioeducativo. Aspectos em comum em relação a esses programas referem-se à: expansão do militarismo para a esfera civil; culpabilização da família, fortalecendo a visão de que elas seriam as únicas responsáveis pela proteção social de crianças e adolescentes; fortalecimento da sociedade patriarcal e das desigualdades de gênero, reforçando o papel da mulher como educadora “moral” e subalterna.

Dentre todas essas mudanças e retrocessos promovidos pelo governo Jair Messias Bolsonaro percebe-se o retorno à lógica das escolas correcionais do início do século XX, revisitadas e alardeadas como solução para corrigir “os problemas de desvio moral” de crianças e adolescentes pobres. O processo de militarização retoma um passado que, outrora, se pensava estar vencido. Além do mais, as estruturas do crime organizado se firmaram, em especial em territórios vulneráveis, em decorrência da ausência da atuação estatal. Diante da violência estruturada na sociedade brasileira, o governo federal de Bolsonaro previu como solução a expansão do ensino cívico-militar. Essa modalidade de ensino foi propagandeada como solução capaz de colocar ordem, pacificar comunidades violentas e enquadrar crianças e adolescentes pobres.

## CAPÍTULO 3

### 4 O PROGRAMA PIONEIROS MIRINS DO TOCANTINS

Como é a luta da não violência?  
Primeiro é nunca Matar  
Segundo, jamais Ferir  
Terceiro, estar sempre atento  
Quarto é sempre se unir  
Quinto, desobediência às ordens de vossa  
excelência que podem nos destruir

(BaianaSystem)

Neste capítulo, pretendeu-se compreender a dinâmica das políticas sociais para a criança e o adolescente no Estado do Tocantins, por meio do “Programa Pioneiros Mirins”. O estudo enfocou nesse programa, visto que se tornou o carro chefe, portanto uma referência para os programas sociais destinados às crianças e adolescentes no estado. A proposta deste estudo não se deu imediatamente ao ingresso no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Tocantins. Mas, decorreu de um percurso que iniciou no serviço público ao atuar no Sistema Socioeducativo do Estado do Tocantins, sendo o primeiro local de lotação a Unidade Socioeducativa Case, que fica no bairro Taquari, periferia de Palmas, capital do estado.

Posterior a essa experiência, veio a lotação na Gerência de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, e após na Gerência do Sistema Socioeducativo. Essas experiências profissionais, no âmbito da política social para crianças e adolescentes no estado do Tocantins, levaram a questionar sobre como os programas sociais estavam sendo executados. Então buscou-se, primeiramente, pelas destinações orçamentárias publicadas no Plano Plurianual (PPA), visto que o fato mais instigante inicialmente, foi entender como se dava a escolha sobre qual programa ou política social deveria receber recursos. Depois de analisar as previsões orçamentárias de vários anos, percebeu-se a presença de algumas fundações e, foi assim que se chegou ao Programa Pioneiros Mirins, pois chamou a atenção a citação da Fundação Santa Rita de Cássia e, posteriormente, a Fundação Pioneiros Mirins.

Com isso, através de pesquisa exploratória, identificou-se a importância do Programa Pioneiros Mirins, considerando-o como o carro-chefe, ou ainda como o

modelo para a intervenção junto às crianças e adolescentes no Estado. Essa conclusão se deve ao fato de que em todos os documentos coletados, como por exemplo, extratos dos PPAs, legislações da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, bem como, notícias no *site* da Secretaria de Trabalho e Assistência Social (SETAS), sempre eram feitas menções ao Programa. Esse foi executado durante muitos anos e abarcou toda intervenção voltada a crianças e adolescentes.

Durante a análise foi possível constatar a magnitude do programa que chegou a ser implantado em trinta e sete (37) municípios. Sobre os dados verificou-se que, em alguns municípios, quase todas as crianças eram atendidas pelo Pioneiros Mirins. Em relação aos valores repassados às famílias, através de bolsa, pôde-se observar que se referia a quase um terço (1/3) do valor do salário-mínimo vigente à época.

Nesse processo de coleta de informações, surgiu a necessidade em aprofundar nas análises acerca desse Programa, já que foi a principal referência de política social voltada para a infância e adolescência desde os primeiros anos de criação do Estado do Tocantins. Compreender sua criação e sua consonância ou não com as legislações federais voltadas para a Infância e Adolescência brasileira, é compreender uma parte importante da história, no que tange à proteção social de crianças e adolescentes.

O que chama a atenção é o fato de um programa ocupar essa centralidade em uma política. Em conceito direto e objetivo poderia ser definido que políticas sociais são o resultado da luta da classe trabalhadora para obter melhores condições de vida e obterem parte da riqueza socialmente produzida, mas individualmente apropriada. Sob a atual estrutura estatal as políticas sociais seriam executadas por meio de programas sociais. A partir de uma base crítica avaliar um programa social envolve compreender a dinâmica estatal, se esse programa é executado a partir de uma lógica de ampliar e reconhecer direitos ou assenta-se no clientelismo; se é universal ou focalizado (BOSCHETTI, 2009).

Diante disso, a análise aponta que o Pioneiros Mirins foi um programa de governos, que os usuários não teriam direitos sociais garantidos, poder-se-ia dizer que trata-se de um programa vinculado ao clientelismo. Mas, o que chama a atenção é sua continuidade em vários governos. Aos poucos, notou-se que abordar o Programa Pioneiros Mirins exigiu muita cautela, visto que foi muito atrelado ao então governador Siqueira Campos, que é uma figura marcante e influente na estrutura estatal. A opção por realizar uma pesquisa documental se mostrou eficaz para prevenir possíveis perseguições políticas. No entanto, a dificuldade de conseguir



documentos revelou o quanto o patrimonialismo pode ser nocivo para a construção de uma trajetória histórica e institucional, impactando na capacidade de analisar o passado e, a partir disso, estabelecer parâmetros para aperfeiçoamento das políticas sociais, bem como, da gestão pública.

Apesar de ser um estado bastante novo, o Tocantins herdou uma estrutura que não preza pela transparência na gestão pública, pois não manteve arquivos sobre o histórico de programas sociais implementados. Em relação ao Programa Pioneiros Mirins, os únicos arquivos passíveis de análises foram disponibilizados por antigos/as servidores/as da SETAS. As dificuldades em obter documentos nos levam a pensar em fatores limitadores para o controle social democrático, nesse caso, da política para infância e adolescência, o que é bastante contraditório, já que essa é uma das diretrizes constitucionais e esse segmento é considerado prioridade absoluta. A ausência de publicização de documentos sobre os programas também impede o aperfeiçoamento da gestão e da administração pública. Essa dificuldade na coleta de informações também demonstrou uma cultura do patrimonialismo, em que não se percebe a estrutura estatal e seus documentos como pertencentes ao povo. Assim, arquivos que contam a história dos diversos programas sociais implementados deveriam estar disponíveis para análise.

Como produto final deste trabalho, apontamos a coleta dos arquivos disponibilizados pelos/as ex-servidores das SETAS, parte da sua sistematização estará disponível em anexo, com o anseio de que possam ser consultados por outros/as pesquisadores/as da área. A proposta futura é que possamos organizar esses documentos para serem disponibilizados por meio digital, para amplo acesso. Outro produto se refere à aprovação (no prelo) do artigo intitulado “Militarização das políticas sociais para a infância e adolescência” que será publicado em dossiê intitulado “Militarização das Escolas Públicas” da Revista Retratos da Escola.

Foi possível coletar duas pastas de arquivos que estavam em boas condições físicas para análise. O fato de os documentos estarem em boas condições físicas, não significa que os documentos eram estratégicos ou fundamentais para a compreensão acerca de vários aspectos do programa. Assim, foi possível coletar dados sobre as versões do programa de 1996 a 2000 e a versão de 2009 a 2014. Com isso, os períodos de 2001 a 2008 não dispunham de documentos ou apenas menções para análise. Diante disso, recorreremos a informações retiradas de *Sites* Oficiais do governo, assembleia legislativa, TCE, SETAS e SEDUC.

Como forma de exposição dos dados e das análises, destacamos algumas divisões, abordando: 1) a primeira versão do programa; 2) as outras diversas versões do programa, destacando a continuidade e o aprimoramento e, por fim, 3) a análise acerca do caráter militarizado do programa, que acreditamos ser um elemento central.

#### **4.1 O Programa Pioneiros Mirins em sua primeira versão: criador e criatura**

Esse Programa nasceu da iniciativa do então governador do Tocantins José Wilson Siqueira Campos. O objetivo, segundo documentos oficiais, era intervir em situações de pobreza e exclusão social; garantir ingresso e permanência na escola; oferecer oportunidades; formar “menores cidadãos”; promover formação integral a crianças e adolescentes; garantir acesso a direitos e conscientização sobre deveres; prevenir evasão escolar; erradicar o analfabetismo; combater a utilização de mão-de-obra infantil e; promover a redução da marginalidade. A princípio, são diretrizes que estão em consonância com as perspectivas indicadas na legislação voltada para a infância e adolescência, em particular do ECA por se tratarem de princípios amplos. Entretanto, as ações para atender a esses objetivos é que chamam bastante atenção.

Nos anos de 1990, os estados brasileiros passavam por um momento de adequação das estruturas administrativas à recém-promulgada CF de 1988. Assim o Tocantins, recém-criado, estava organizando suas estruturas de gestão administrativa. Diante disso, essa gestão justificou a criação de uma fundação para fazer algumas transições do antigo norte de Goiás para o estado do Tocantins. Mesmo assim, a criação da fundação Santa Rita de Cássia chamou atenção por ser uma fundação gerida pela então primeira-dama, por não pertencer à administração pública direta e ser uma fundação de direito privado. Gerou-se a hipótese de o Tocantins ser um precursor no Brasil da terceirização da política social para crianças e adolescentes.

Diante dessa hipótese, buscou-se alguns aspectos históricos acerca da criação do estado. O Tocantins foi criado pelo Artigo 13 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição da República Federativa do Brasil, que foi promulgada em 05 de outubro de 1988. Antes de primeiro de janeiro de 1989, a população que habitava o Tocantins pertencia ao território do norte e extremo norte goiano, uma região subdesenvolvida e historicamente abandonada pelos governos. Assim, o sentimento separatista é bem anterior à 1988. Passou a pertencer à região

norte do país, enquanto estratégia econômica e política de exploração da Amazônia Legal. A região que abrange o estado do Tocantins encontra-se no território de transição geográfica entre o Cerrado e a Floresta Amazônica. Conformado numa área territorial de 277.620,9 km<sup>2</sup>, o estado faz divisa com os estados do Maranhão, Piauí, Bahia, Goiás, Mato Grosso e Pará.

É um dos estados em que a fronteira agrícola vem se expandindo exponencialmente, através do modelo de desenvolvimento da agricultura pautado no agronegócio, por isso, na atualidade o que se nota é o incentivo estatal acerca de projetos de desenvolvimento que fortaleça o avanço da monocultura sobre as florestas e vegetações, causando sérios problemas ambientais e sociais. Assim, nos tempos atuais o que se pode observar é o acirramento dos conflitos agrários entre latifundiários, posseiros e sem terras, elemento estrutural da exploração-opressão capitalista nessa territorialidade (ARAÚJO, 2016).

Os conflitos em torno da demarcação de terras indígenas também são seculares na região, com destaque para os conflitos junto ao povo indígena xerente que habita a microrregião central do Tocantins. No início do século XX, suas terras já estavam tomadas por fazendeiros de gado, que foram avançando ao longo dos rios Tocantins e Sono, gerando vários conflitos em terras indígenas, devido à expansão da pecuária. (ARAÚJO, 2016, p. 41-42).

No extremo norte do estado do Tocantins, encontra-se o território conhecido por “bico do papagaio”, região de fronteira, divisa com os estados do Pará e do Maranhão. Essa microrregião é cortada pelos rios Araguaia e Tocantins, cuja confluência perfaz o formato de um bico e destaca-se por intensos conflitos de terras, que remontam os primeiros processos de ocupação, sendo cenário da guerrilha do Araguaia durante a ditadura militar. De acordo com Martins (1997) em estudo realizado nos diferentes territórios da Amazônia, inclusive nesse território que abrange o Tocantins, mostra que “no período de 1970 a 1993 houve denúncias de ocorrências de trabalho em condições análogas à de escravidão em 431 fazendas e destas, 308 se encontravam na Amazônia” (MARTINS, 1997, p. 89). Mas se trata de um número bem inferior ao real, segundo o próprio autor. Outro aspecto são os inúmeros casos de torturas de peões e assassinatos em tentativas de fugas, “[...] elementos que são significativos como componentes do próprio processo de desenvolvimento do capitalismo, que se beneficia com o atraso social e econômico” (MARTINS, 1997, p. 112).

Outro aspecto está relacionado à emancipação política desse estado. Um exemplo foi a criação de sua capital, cidade de Palmas, projetada a partir do personalismo político de José Wilson Siqueira Campos. Segundo Souza (2016), é no contexto de embates políticos pela emancipação do Estado do Tocantins que se forma a figura de Siqueira Campos como “herói” do movimento separatista, contribuindo decisivamente para o que o autor chamou de “siqueirismo”. Sobre a biografia de José Wilson Siqueira Campos sabe-se que nasceu em 1928 em Juazeiro do Norte. É filho de um sapateiro e chegou ao Tocantins em 1963, se instalando na cidade de Colinas, norte de Goiás, com então trinta e cinco (35) anos de idade. Trabalhou como seringueiro no Amazonas e foi vendedor de inseticida em Campinas-SP. Ainda de acordo com Souza (2016) foi com a criação do Tocantins e também com a construção de uma narrativa linear acerca do líder político que o mesmo se consolidou:

[...] que se importava com a pobreza do norte goiano, que se elege deputado federal e luta pela emancipação da região, que faz greve de fome contra os poderes estabelecidos que não permitiam a criação do Tocantins, que trata as pessoas, independente da classe social como seu igual, que se proclama um governador moderno e gestor eficaz, que tem um discurso poderoso nas palavras e no gestual ao mesmo tempo que é firme nas decisões permaneceu no imaginário da população tocantinense, Siqueira Campos dominou o cenário político do Tocantins. (SOUZA, 2016, p. 36).

Toda a construção de Palmas foi criada a partir dessa personificação do líder político. Assim, foi criada uma narrativa “oficial” sobre a criação do Tocantins, historiografia essa que não agregou de maneira decisiva aspectos importantes das tradições e lutas das comunidades quilombolas, ribeirinhas e dos povos indígenas, habitantes seculares e nativos do território (BURGINSKI; RODRIGUES; SANTOS, 2020). De acordo com Reis (2018) essa dominação se faz presente nos monumentos de sua principal praça, “A praça dos girassóis”, na qual a imagem de Siqueira Campos foi pintada em murais e esculpida em prédios públicos por artistas contratados para retratar a historiografia tocantinense. Assim, “[...] a criação da nova capital se tornou um poderoso mito fundador que não agregou o passado de cidades já consolidadas” (REIS, 2018, p. 104).

Com a criação do estado do Tocantins a atividade industrial vem crescendo, mas, o percentual de empregos gerados nesse setor ainda é baixo. A mão de obra rural ocupa, segundo dados do IBGE, (2010) cerca de 50,64% da PEA (População Economicamente Ativa). Há um percentual de 16,37% de pessoas que são oriundas da zona urbana, mas que trabalham na zona rural para garantir o seu sustento e

dispõem de condições precárias em postos de trabalho como diaristas, boias frias e etc. Os empregos gerados se caracterizam, em grande parte, por serem sazonais (de curta duração) e, ainda, de acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE, 2014), o Tocantins segue sendo um dos quatro estados com maior incidência de trabalho análogo à condição de escravidão.

A estruturação das primeiras políticas para a infância e adolescência pobre no Tocantins se dá, ainda, nos anos 1990 em consonância com a expansão do ideário neoliberal de público “não estatal” implantado por Fernando Henrique Cardoso (FHC) a partir da Reforma do Plano Diretor do Estado (PDRE), com Bresser Pereira à frente na época. Apesar das inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança do Adolescente (ECA), a implantação dessas políticas não romperam com os traços de conservadorismo na sua configuração e materialização, traços que aliás se intensificam no cenário atual.

Apesar de alguns documentos versarem que o programa Pioneiros Mirins foi criado em 1989, só há registro da lei de sua criação no ano de 1991 (Lei 258 de 20 de fevereiro de 1991). Consoante, em 1989 foi criada a Fundação Santa Rita de Cássia (Lei Nº. 43, de 18 maio de 1989) para gerir todas as políticas de assistência social, incluindo a versão “piloto” do Programa Pioneiros Mirins. Esta fundação constituiu-se como uma organização de direito privado sem fins lucrativos, que tinha entre os seus objetivos: analisar a realidade social; criar programas para os diversos segmentos, incluindo formação cívico moral de crianças e adolescentes abandonados, ou “meninos de rua”; trabalhar pela preservação da família como célula da sociedade, etc. Era presidida pela primeira-dama do estado Aurenny Siqueira Campos<sup>12</sup> e gerida por um Conselho Curador, com sete membros e um Conselho Fiscal de três membros, todos mediante nomeação do governador do Estado para mandato de dois anos.

Assim, a primeira versão do Programa Pioneiros Mirins foi implementada em 15 municípios e chegou a atender 5.0000 crianças. Além de contar com a articulação da Fundação Santa Rita de Cássia, também recebeu apoio da Polícia Militar e da Secretaria de Educação e Cultura (SEDUC). Sobre esse período, foram coletadas poucas informações, devido à escassez de documentos preservados ou que versem sobre quais eram as atividades executadas pela Polícia militar e pelas secretarias.

---

<sup>12</sup> Em sua homenagem, quatro bairros da região sul de Palmas receberam seu nome, os Aurenys I, II, III e IV.

Antes do término do seu mandato, em 1991, Siqueira Campos regulamentou o Programa, pela Lei N. 258, criando a “Organização dos Pioneiros Mirins”, ainda com a gestão da Fundação Santa Rita de Cássia. No entanto, durante o governo de Moisés Avelino (1991-1994) eleito pelo PMDB e adversário político de Siqueira Campos, o programa foi encerrado. O que se pode perceber é que toda vez que Siqueira Campos tornava a ser eleito, o programa era reativado, como sendo a marca da política para a infância e adolescência que projetava os seus interesses políticos. Um fato denotando bastante esse atrelamento é que, dentre os documentos coletados para análise, localizamos uma imagem de proposta de uniforme para as crianças e adolescentes do Pioneiros Mirins, cujo nome constava “siqueirido”.

Desde então, o Programa passou por várias versões que foram reeditadas em governos posteriores. Em 1996 é publicada nova Lei (Nº. 856 de 26 de julho de 1996) regulamentando o retorno do Programa. Em 2009, no governo de Marcelo Carvalho Miranda é publicada nova Lei (N. 2268 de 23 de dezembro de 2009). Um ano após, em 2010 é publicado o Regimento<sup>13</sup> dessa versão e em 2011 é publicada a Lei que regulamenta<sup>14</sup> a criação da Fundação Pioneiros Mirins. Durante suas várias versões o programa não alterou muito seu conteúdo; consistia em tarefas contraturno que envolviam atividade física, lições de civismo com atividades de “Ordem Unida” (que aprofundaremos adiante), aulas de reforço escolar, repasse de bolsa auxílio e em alguns momentos repasse também de cestas básicas.

O Tocantins é um estado que tem um coronelismo muito forte, e junto com essa estrutura estão uma série de ideologias que lhe dão sustentação. Nesse solo de regionalismo de expressão do capitalismo dependente, a estrutura social ideológica representou uma barreira maior à expansão de direitos elencados no ECA. A legislação do Pioneiros Mirins apesar de ter sido criada no ano de 1995, ainda apresentou muito do ranço do antigo código de menores de 1978. A utilização do termo menor, marginalizado, e o uso dos militares com o intuito de ministrar lições de civilidade e disciplina expressam muito a visão tutelar e repressiva. Na sociedade capitalista a educação está submetida a uma lógica funcionalista, em que o ensino deve ser mais técnico, mais útil para formar um trabalhador, por isso, o currículo de ensino está submetido a essa lógica. No próximo item, abordou-se as diversas

---

<sup>13</sup>Regimento Nº. 3936, de 15 de janeiro de 2010.

<sup>14</sup>Lei Nº. 2.466 de 07 julho de 2011

versões do programa, bem como, a continuidade e aprimoramentos que foram feitos durante a sua vigência.

#### 4.2 Entre continuidades e aprimoramentos: as versões do Pioneiros Mirins

A versão que passou a vigorar em 1996, como todas as outras, se tratou de um programa de governo criado pelo então governador Siqueira Campos e seus aliados. Mesmo que na legislação e nos documentos se faça referência que o programa intencionava ampliar direitos em acordo com o ECA, não se verifica na prática uma ampliação da visão de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos. Nos documentos o que fica evidente é uma visão adultocêntrica<sup>15</sup> em que crianças e adolescentes são vistos como pessoas moldáveis para a manutenção de dado projeto moral e civilizatório.

Em relação à abrangência do programa cabe destacar que em 2000, o Tocantins possui 273.127 meninos e meninas de 5 a 14 anos segundo o IBGE. Desse total, 10,7% eram atendidos/as pelo programa. Caso fosse possível estratificar a população de 5 e 6 anos e excluí-las do total, a taxa de atendimento do programa aumentaria em termos percentuais. A única cidade que dispõe de documento com o quantitativo de crianças e adolescentes atendidos/às nessa versão de 1996 é a capital Palmas, de acordo com a tabela abaixo:

Tabela 1: Evolução do número de crianças atendidas pelo Programa Pioneiros Mirins (1996-2000) – Palmas (TO)

<b>Ano</b>	<b>1996</b>	<b>1997/1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>n° de</b>				
<b>crianças</b>	300	2.243	2.243	2.900
<b>atendidas</b>				

Fonte: Arquivo morto da Secretaria de trabalho e Assistência Social acervo pessoal<sup>16</sup>.

Em 1999, Palmas possuía 21.946 meninos e meninas de 7 a 14 anos, assim chegou a atender 10,2% do total da população de crianças e adolescentes dentro da faixa etária do programa. Os critérios e condicionalidades para a permanência no

<sup>15</sup> Reconhecer apenas as visões dos adultos como as únicas legítimas para nortear a atuação com crianças e adolescentes.

<sup>16</sup> Arquivo guardado e disponibilizado por antigos servidores das SETAS.

programa eram: estar matriculado na escola; ter renda de até 2 salários-mínimos; não reprovar e ter frequência na escola. O programa tinha articulação da SETAS com a SEDUC, SESAU, PM e Secretarias de desenvolvimento rural.

No que tange aos dados sobre o financiamento do Programa, consta nos documentos coletados para análise que desde 1996 a 2001 ele passou por um processo de evolução em relação a recursos disponibilizados, conforme tabela abaixo:

Tabela 2: Evolução do orçamento do Programa Pioneiros Mirins (1996-2001) em Palmas (TO)

1996	1997	1998	1999	2000	2001
R\$ 7.155.000,00	R\$ 8.209.350,00	R\$ 9.062.100,00	R\$ 13.326.750,00	R\$ 15.136.400,00	R\$ 15.406.000,00

Fonte: arquivo morto SETAS acervo pessoal.

Para se ter uma noção de proporção sobre quanto de recurso era destinado ao programa é possível ter um seguinte comparativo no ano de 1999: a SETAS recebeu entre recursos ordinários e vinculados o valor total de 27.854.058 para a execução da política de assistência social. Nesse mesmo ano, o valor repassado para o programa foi 13.326.750,00, cerca de 47,84% de todo o recurso da SETAS. Mas, como o recurso era recebido de fonte federal, esse cálculo não pode ser utilizado para obter o percentual em relação ao valor repassado pelo estado. Utilizando os dados do documento “Pesquisa sobre Programas de Renda Mínima e Bolsa Escola” para execução do programa renda mínima obtemos o dado que o governo estadual custeava 2,5% do valor total destinado ao programa. Então teríamos que dos 13.326.750,00 apenas 3.331.687,5 foi repassado pelo governo estadual. Do total dos 27.854.058 repassados para a SETAS 12% era gasto com o programa.

O estudo dos documentos demonstrou que a política de Assistência Social foi gerida pela fundação Santa Rita de Cássia entre os anos de 1989 até 1995; posteriormente foi criada estrutura na administração direta para geri-la, a Secretaria do Trabalho e Assistência (SETAS). Mesmo que parcialmente a fundação devesse seguir as leis da administração direta era fiscalizada pelo TCE. Com a posterior extinção da fundação seus bens foram transferidos para o Estado.



Nota-se que, nesse período, ainda não existia uma legislação que definisse as parcerias público-privadas; essa legislação foi criada apenas no segundo governo do FHC. A fundação estava ligada à estrutura do Executivo, por meio da interferência direta do governador na escolha de seu conselho gestor, e também deveria se submeter às leis de licitação vigentes na época.

A gestão do programa pela Fundação Santa Rita de Cássia não ocorria por meio de um convênio ou acordo de cooperação; sob o ponto de vista gerencial era como se a fundação fosse um órgão da administração direta, mesmo se tratando de uma organização de direito privado. Na previsão orçamentária do PPA,<sup>17</sup> a fundação possuía uma unidade orçamentária e um programa com metas e objetivos. Na estrutura do PPA era como se a Fundação fosse uma secretaria. Assim, não foi possível constituir uma forma de privatização da política. A análise do modo como o repasse do recurso era feito indica que o nome “fundação” foi meramente decorativo; na execução orçamentária foi constituída tal como uma secretaria ou uma autarquia.

Quando se coletou as informações, a primeira hipótese era que se tratava de uma privatização. Essa hipótese foi embasada nos dados de Faleiros (2011), visto que o autor constatou que o atendimento a crianças e adolescentes ocorria por meio de convênios com instituições que não estavam ligadas a estrutura governamental. No caso da Fundação Santa Rita de Cássia, com exceção do documento de criação da fundação, em especial o PPA, não é feita nenhuma especificação sobre um convênio ou termo de cooperação para o repasse orçamentário.

Medeiros (2012), explica sobre a histórica associação da política de assistência social com o clientelismo e a lógica do favor. A partir da autora verifica-se que, desde o início das primeiras ações assistenciais, ocorre uma associação com uma suposta feminilidade que tornaria as mulheres mais adequadas a atuar na política de assistência social. Nos anos de 1940 ocorreu a criação da LBA inicialmente ligada para dar apoio às famílias de soldados brasileiros que foram convocados a lutar na segunda guerra mundial (conforme apresentado no Capítulo 1). Nesse contexto, a figura de Darcy Vargas ganha projeção fortalecendo com isso a figura da primeira dama como a mais apropriada para executar essa política social. Antes mesmo de

---

<sup>17</sup>Dentro da estrutura do PPA cada secretaria tem um número de unidade orçamentária, cada uma dessas unidades poderá abarcar um ou mais número de programa, cada um tem metas, indicadores. Um programa poderá abrigar várias ações com objetivos. A previsão orçamentária é feita a partir do número de ações e os recursos são divididos nessas ações.

Darcy Vargas já existiram outras figuras, mas esta se destaca por sua projeção. No estado do Tocantins a figura de Aurenny Siqueira Campos foi a expressão regional de uma tendência brasileira dessa cultura intitulada como “primeiro damismo”.

Medeiros (2012) se embasa em Ianni para explicar as estruturas do capitalismo brasileiro em que o arcaico se combina com o moderno. No Brasil, por ser uma estrutura de capitalismo dependente, ocorre a articulação de formas de exploração já superadas em países do capitalismo central. Assim, o clientelismo expresso na política social constitui um exemplo dessa dominação. A política de Assistência Social foi colocada no texto constitucional como uma política social que compõe a Seguridade Social. Esta política ficou condicionada a quem dela necessitar e não demanda contribuição prévia anterior.

A forma como o Pioneiros Mirins foi implementado é um exemplo muito representativo de como crianças e adolescentes pobres são atendidos/as. No ano de 2005 a auditoria do TCE<sup>18</sup> constatou que dos 36 núcleos analisados, 34 não estavam em condições de receber as crianças e adolescentes. Em determinado núcleo sua estrutura estava montada em espaço de uma feira, em um galpão que não oferecia condições mínimas para realizar atividades, condições até mesmo insalubres. Nos locais destinados às atividades contraturno, as crianças e adolescentes ficavam amontoadas, sem condições mínimas pedagógicas. Apesar de nos documentos norteadores do programa citarem o ECA, a estrutura executada não oferecia a menor condição no sentido de promover direitos, o desenvolvimento de capacidades e habilidades. Ou seja, a estrutura do programa não estava preparada para o quantitativo de crianças e adolescentes que eram atendidos/as.

Cabe destacar que a auditoria realizada em 2005 se iniciou porque o Ministério Público Estadual (MPE) visava investigar a irregularidade no fornecimento de merenda escolar. O Tribunal de Contas do Estado (TCE) fez uma série de recomendações. Com relação ao fornecimento de merenda recomendou-se que fosse feito conforme a previsão da Lei 856/1996 e do decreto 299/1996; além disso, versou sobre a execução de parcerias com a prefeitura e o convênio 047/2005, documentos aos quais não se teve acesso. De qualquer forma, estava descrito nas legislações que os municípios deveriam atuar junto com o estado na execução do programa. Os municípios deveriam arcar com pelo menos a merenda para os usuários do ensino

---

<sup>18</sup>A auditoria foi realizada no período de 28 de março de 2005 a 30 de setembro de 2005.

fundamental 1, visto que tais entes federados executam a política de educação para esse público.

Recomendou-se também, a qualificação de professores, em especial, dos/as coordenadores/as dos núcleos e também a adoção de critérios para a seleção dos profissionais a fim de verificar se os/as mesmos/as estariam habilitados/as para realizar as atividades. Além disso, constata sobre a necessidade de contratação de mais profissionais, visto que as aulas de reforço estavam superlotadas. A legislação de 1996 não possuía indicação alguma de qualquer estrutura administrativa que estivesse preparada para executar o programa. Na versão de 2010 a estrutura de gestão melhorou significativamente, e mesmo assim, ainda existiam lacunas como a frequência das reuniões do conselho diretor, e a falta de um quadro de referência em que fosse determinado o quantitativo de crianças e adolescentes atendidos/as pelas equipes profissionais. Além disso, o regimento não deixa evidente o funcionamento das coordenações estaduais e municipais. Novamente o estabelecimento do quantitativo de crianças e adolescente atendidos pelo número de profissionais seria de grande valia na execução do programa.

No ponto da formação dos/as instrutores/as e monitores/as, ficou bem especificado na lei que a SEDUC teria essa atribuição. Contudo, nos documentos coletados para análise é feita menção de apenas uma formação. Além da capacitação, o vínculo empregatício também suscita debates visto que monitores e instrutores na maioria dos municípios eram contratados para o serviço temporário. A lei 856 cria um fundo para custear atividades de geração de renda e trabalho; essa lei não especifica quem seriam os/as atendidos/as com o recurso desse fundo e também não apresenta nenhuma forma de fiscalização e controle social sobre ele.

Em 1995, quando Siqueira Campos assumiu novamente o governo, as atividades da Fundação Santa Rita de Cássia foram sendo progressivamente encaminhadas para a gestão da recém-criada SETAS, que passou a compor a organização administrativa de acordo com a Lei Nº. 791, de 22 de novembro de 1995. Em 26 de julho de 1996, foi publicada a Lei nº 856, que institui a “bolsa complementaridade escolar destinada aos Pioneiros Mirins”. Essa lei também criou o fundo de Geração de Rendas e Instrumentos de Trabalho, financiado com recursos de “doações e contribuições de empresas ou organizações não governamentais, convênios com organismos ou entidades públicas e outras fontes”.

Ainda com base na referida lei, o público alvo atendido pelo programa é de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, com renda familiar de até dois salários mínimos. Os critérios para a permanência no programa e para continuar recebendo o pagamento da bolsa eram: estar matriculado em escola da rede municipal ou estadual, ter frequência escolar de no mínimo 75%, não reprovar e frequentar as atividades do programa. Para a comprovação era necessário apresentar frequência escolar mensal.

A lei 856 de 1996 também instituiu que as atividades do programa deveriam ser complementares à educação formal e seus conteúdos aprovados pela SEDUC. Essa secretaria deveria aperfeiçoar os conteúdos ministrados no programa, dar suporte para as atividades esportivas, qualificar os seus instrutores e monitores, fornecer alimentação aos participantes e identificar vocações, além de, certificar cursos e atividades complementares. Algumas atividades do programa poderão envolver a prática de estágio conforme a idade do/a assistido/a. Assim, de acordo com a Lei (856 de 1996) verificou-se que esta deixa explícita às atribuições da SEDUC e da SETAS: ambas atuariam de forma articulada, em acordo com suas competências. Porém, a referida Lei não versa sobre as competências da polícia militar, que foram apresentadas em documento anexo do programa.

Um aspecto importante é a concessão de bolsa condicionada a um estágio quando o/a adolescente estiver em idade mínima permitida por lei para a realização de trabalho, ainda que na condição de aprendiz. O recebimento da bolsa deveria estar condicionado à necessidade de assistência social, e não ao trabalho na situação representada pelo estágio, ou quaisquer outras condicionalidades. Obviamente, essas últimas são uma forma do estado ter um indicador sobre os impactos do programa, mas não deveriam gerar uma dificuldade de acesso ao usuário.

Analisando o conteúdo do Regimento, observa-se que o fato de a Organização dos Pioneiros Mirins passar a compor a estrutura da SETAS é positivo por estar subordinado a um órgão público. Contudo, o documento versa sobre termos que já deveriam estar superados mesmo naquele período, como por exemplo a utilização do termo “proteção do menor”; esse documento poderia ter feito a atualização do termo, visto que o ECA foi promulgado em 1990. Assim este regimento poderia estar melhor localizado na lei atual e combater a utilização de um termo que denota muito estigma sobre crianças e adolescentes pobres. Além disso, o trecho “a organização deverá priorizar o menor carente” permite a interpretação de que outros/as adolescentes também poderiam ser atendidos pela organização, mas que a prioridade deveria ser

para crianças e adolescentes em situação de pobreza. Entretanto, não conseguimos encontrar, de forma clara, no regimento o fluxograma de atendimento e as ações conjuntas entre a SEDUC e a SETAS. A estrutura de inspetorias deixa muitas lacunas, não fica especificado como se deu a atuação da SETAS e da SEDUC. O regimento não especifica como foram escolhidos os/as inspetores/as.

Em relação à alimentação e às refeições servidas no programa não está explícito, nos documentos, como isso era realizado, o que denota um aspecto bastante confuso. A lei 856 versa que é atribuição da SEDUC o fornecimento das refeições quando essa atribuição é colocada para a Organização dos Pioneiros Mirins a atribuição passa para a SETAS. Parece um fato menor destacar essa confusão, mas essa atribuição irá determinar sobre a destinação de recursos, por isso a atribuição precisa estar bem específica, além do aspecto acerca do impacto e da contribuição do programa no combate à fome e à desnutrição infantil.

Sobre a estrutura de funcionamento do programa verifica-se que se adota uma perspectiva centralizada de sua gestão. Apresentar a estrutura de funcionamento apenas a partir das funções de inspetoria geral e inspetoria municipal, deixa muitas lacunas sobre o funcionamento da gestão. O termo inspetoria é carregado de sentido de estruturas hierárquicas, como a militar. Em um programa da sociedade civil, poderia ser utilizado o termo supervisor ou coordenador. Ainda nessa questão da estrutura, deveria ter sido apresentado os setores que compunham a organização, suas atribuições e as qualificações desejáveis aos servidores e servidoras que exercem as funções.

No ponto sobre as atribuições da inspetoria geral, a atividade de planejamento fica centralizada em apenas uma pessoa. A forma como está previsto no regimento permite a inferência que a inspetoria municipal teria pouca ou nenhuma autonomia no planejamento, já que prevê submeter às normas ao secretário, pois caso as inspetorias gerais ou municipais quisessem implementar alguma ação teria que ter a aprovação do/a secretário/a, o que denota o seu caráter centralizador. No item sobre as atribuições da inspetoria municipal, considera-se positivo que os municípios sejam responsáveis pela seleção dos/as adolescentes que irão participar do programa, visto que o município tem o contato mais próximo com as famílias. A busca de interação com as comunidades locais, assim é possível reconhecer as especificidades, os fatores facilitadores e dificultadores. No ponto custeio deveria ser especificado o que

são despesas miúdas. A utilização de fundo de suprimentos possibilita muitas fraudes e denota falhas no planejamento orçamentário.

O fato de o programa ter atividades nos 139 municípios denota sua importância e sua capilaridade, pois nos municípios de pequeno porte a economia é menos diversificada, o que dificulta na inserção produtiva dos pais e pode ser fator gerador de trabalho infantil, visto que com uma economia menos diversificada os salários tendem a ser mais baixos forçando assim as famílias a inserirem precocemente as crianças no mercado de trabalho.

Por fim, um aspecto central desse programa é seu caráter militarizado. Na análise do “documento deveres e responsabilidades Pioneiros Mirins” de 1998 verifica-se que a atribuição da polícia militar é a de acompanhar o desenvolvimento escolar. O documento não especifica como exatamente ela iria fazer esse acompanhamento. A Polícia Militar forneceu servidores para ensinar lições de moral e cívica e para ministrar aulas de educação física, e a segurança pública fornecia a emissão de documentos. Essa característica do programa será tratada no próximo item.

#### **4.3 Um Programa para a “ordem” e o “progresso”: a militarização do Pioneiros Mirins**

Na análise acerca do Programa Pioneiros Mirins, um aspecto é fundamental: a militarização. Criar um programa para ensinar ordem e disciplina para crianças e adolescentes é muito expressivo. Apesar de o termo militarismo não ter uma definição unívoca, utilizamos a de Silva (2014), como sendo o prestígio dos militares, em que as ideias apresentadas pelas instituições militares ganham mais força e importância, em detrimento das civis. Em geral, o militarismo pode se apresentar das seguintes formas: quando os próprios militares desfiguram as instituições militares, quando se transpõem para as estruturas políticas ocorrendo o autoritarismo; ou quando o ideal militar foi incorporado pelos civis. O termo militarização é definido como a transposição de ideias militares para contextos que não o são. Assim, identifica-se que a estrutura administrativa brasileira tem heranças da ditadura militar, em particular as ações estatais voltadas para à infância e adolescência.

Na história da infância e adolescência no Brasil, as ações estatais são voltadas aos estratos mais empobrecidos da classe trabalhadora com profundas marcas

assistencialistas, corretivas e repressoras. Quando se trata da infância e da adolescência pobre, essas ações possuem um cordão umbilical com a militarização com o objetivo de disciplinar, corrigir, reprimir e manter o *status quo*. Essa atuação tem por objetivo manter a reprodução da força de trabalho, e com isso, o foco é formar filhos da classe trabalhadora para não questionarem as relações de produção, de poder e de dominação política. O processo de militarização da educação, como também das ações estatais para a infância e adolescência, não se constitui em elemento novo no processo de formação social do Brasil. Como fora dito no Capítulo 1, no Brasil República a expansão do ensino já possuía larga influência militar. A nascente República precisou de sustentação por meio da coesão social e de códigos de conduta moral, ordenamento do espaço e educação moralizante de crianças e jovens em meio às condições extremamente precárias do nascente operariado brasileiro (MONARCHA, 2016).

A Constituição Federal de 1988 inaugurou, no Brasil, os princípios para o reconhecimento de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos em fase peculiar de desenvolvimento, e que Estado, sociedade e família são responsáveis conjuntos pela sua proteção. Desde então, o Brasil conseguiu avançar nas estruturas de proteção social voltadas para a infância e adolescência. Através da política de assistência social foram implementados os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, ampliou-se as vagas no ensino público e se conseguiu reduzir a mortalidade infantil. Mesmo assim, o ranço da intervenção moralista e repressiva, somado ao ideal de individualização da “questão social” decorrente do projeto neoliberal, imprime uma marca na política social para crianças e adolescentes.

Sabemos que as políticas sociais são permeadas por relações contraditórias e se constituem em alvo de distintos interesses de classe. É por meio delas que é possível redistribuir a riqueza socialmente produzida que é apropriada privadamente pela burguesia, sem, contudo, romper com a lógica da exploração capitalista. Assim, com a CF de 1988, o ECA e as Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente se constituíram um conjunto articulado de políticas sociais para crianças e adolescentes conhecido como Sistema de Garantia de Direitos (SGD). Sem dúvidas, o SGD tratou-se de um avanço considerável, entretanto, tem tido dificuldades de ser implementado em função do avanço do neoliberalismo, retardando inclusive a ampliação do debate que reconhece crianças e adolescentes enquanto sujeitos. O que facilita, sobremaneira, o processo de militarização das políticas sociais

para infância e adolescência, sobretudo, porque é pautada em uma atuação que os/as entende como objetos moldáveis e não enquanto sujeitos, comprometendo a formação para o exercício de uma cidadania ampliada que está além do exercício do voto em períodos eleitorais.

A Carta Constitucional não eliminou o prestígio que a hierarquia militar sempre teve ao longo da conformação da história do país. Os serviços de inteligência foram reservados aos militares, somado a isso, o sistema de ensino militar se fortaleceu e se tornou referência em currículos para o aperfeiçoamento de tecnologias, principalmente a armamentista. Nessas instituições, o pensamento conservador, autoritário e antidemocrático se consolidou. Isso não quer dizer que internamente nas instituições militares não haja disputas e correlações de forças. Segundo Nozaki (2021), nesse contexto se barrou uma discussão essencial sobre o monopólio do uso da força; e sob a ótica neoliberal o Estado passou a ser o único que detém o poder de coerção física. Assim, as estruturas militares se fortaleceram na perspectiva de que são as únicas capazes de garantir a unidade nacional, diante de um país marcado por regionalismos e o descaso das elites civis brasileiras.

Esses aspectos incidiram, sobremaneira, no Programa Pioneiros Mirins. Como já fora detalhado anteriormente, o programa teve várias versões e foi executado até 2014, sofrendo várias interrupções e alterações em relação à versão inicial de 1991. De 2012 a 2014 vigorou a última versão do programa, que se fundiu com as diretrizes do Programa Mais Educação. Segundo o Documento de Execução Pioneiros Mirins-versão 2012/2014:

O Programa Pioneiros Mirins conjuga objetivos de três políticas institucionais: ASSISTÊNCIA SOCIAL- responsável pela oferta de serviços de proteção social básica; EDUCAÇÃO- responsável pela realização de ações pedagógicas, estimulando o raciocínio sensório motor, primando pela melhoria do ensino e aprendizagem; POLÍCIA MILITAR- responsável pelo resgate dos valores éticos e morais, envolvendo os alunos do Programa em atividades educativas, que incentivam a disciplina, autocontrole, autoestima, desenvolvimento físico, entre outros. (DOCUMENTO DE EXECUÇÃO PIONEIROS MIRINS VERSÃO 2012/2014).

Durante a análise do programa, destacou-se a presença da atividade “ordem unida”, um tipo de exercício militar que inclusive tem regulamento do Exército Brasileiro sobre como deve funcionar. Nos documentos utilizados para análise do “Programa Pioneiros Mirins” fica definido que esse exercício possui a função de ensinar os atendidos a agirem em grupo, aprendendo regras de comando e de



disciplina. De acordo com o manual da “ordem unida”, seu objetivo é educar o soldado no sentido de fortalecer os três pilares de uma instituição militar - a Disciplina, a Hierarquia e a Tradição - buscando desenvolver o espírito de coesão, os reflexos de obediência, o respeito hierárquico e o espírito de corpo.

A última versão do programa foi executada com recursos e estrutura do Programa Mais Educação, sendo esse último de escopo nacional e sem o eixo “ordem unida”, que foi acrescentado no estado do Tocantins. Não foi possível saber se esse acréscimo foi feito em outros estados. O elemento que mais permitiu fazer uma relação entre o Programa Pioneiros Mirins e o contexto de expansão de escolas cívico-militares foi que em ambos os programas, os militares detinham a função de executar práticas de ordem e disciplina.

Não conseguimos ter uma confirmação, por meio de dados, se o Tocantins, por exemplo, teria um maior número de escolas cívico-militares, ou se a prática da “ordem unida” permanece sendo implementada em atividades contraturno escolares ou até mesmo na rotina pedagógica. Contudo, segundo dados do portal do MEC, a região norte é a maior em número de escolas militares. Esse fato necessitará de uma investigação mais aprofundada. Em 2022, segundo o *site* da Polícia Militar-Tocantins, o Estado possui nove (09) escolas cívico-militares, uma proporção muito alta para um estado com apenas 1.497.000 habitantes.

Do ponto de vista conceitual é preciso explicar a diferença entre Escola Militar e Escola Cívico Militar. A partir da leitura de Santos (2020) verifica-se que a primeira segue lei específica, conta com professores em sua maioria militares, possui maior número de vagas reservadas para filhos de militares, possui processo seletivo para a entrada de novos alunos e é fiscalizada pelo Ministério da Defesa. Já as Escolas Cívico Militares são uma parceria de militares para a gestão, coordenação pedagógica e atividades de “ordem unida<sup>19</sup>”, mas que seguem a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), seus professores são civis contratados pelas Secretarias de Educação estaduais e, em geral, não podem estabelecer seleção prévia de alunos por meio de provas. Como essa modalidade escolar é nova, ainda existem escolas que realizam processo seletivo. No estado do Tocantins a Secretaria de Educação veiculou em *Site* Oficial, no ano de 2022, que o preenchimento de vagas nessas

---

<sup>19</sup> Ministério do Exército, Manual de Campanha da Ordem Unida (manual C-22-5).

escolas será por meio de cadastro no sistema, tal como para ingresso em outras escolas da rede estadual.

Cabe destacar que, mesmo em governos progressistas, como o do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente do governo federal, o Programa Mais Educação de nível federal foi incorporado pelo governo estadual, que incluiu um eixo para executar o exercício militar de ordem unida. Isso demonstra que um programa educacional mais progressivo pode ser apropriado e utilizado como projeto conservador.

Para Nozaki (2021) durante os governos de Lula (2003-2010) houve um fortalecimento no sentido de estruturação de carreiras e salários dos militares, mas não ocorreu uma ampliação das instâncias civis de controle. Além disso, não ocorreu a adesão dos militares ao projeto democrático. Ainda segundo o autor, no governo Dilma (2011-2016) o funcionamento da Comissão da Verdade, criada para apurar os crimes cometidos durante a ditadura empresarial-militar, gerou atritos entre militares e civis. Com isso, esse governo não conseguiu implementar uma mudança nos currículos acadêmicos militares. As estruturas militares também foram reforçadas com a repressão aos movimentos de 2013 e aos movimentos contra os grandes eventos em 2014.

Segundo os documentos do Programa, o termo Ordem Unida é utilizado pela Polícia Militar para descrever as ações de ética e civismo. O objetivo dessa prática é incentivar a disciplina, autocontrole, coordenação motora e habilidade física. Noções de disciplina, autocontrole, respeito são atividades que podem e devem ser estimuladas nas práticas pedagógicas para crianças e adolescentes, contudo, a forma militarizada remonta a um passado e um modo de atuar que se pensava superado.

Em termos operacionais, a última versão do Programa Pioneiros Mirins (2009-2014) foi implementada principalmente em escolas que aderiram ao programa federal “Mais Educação”. Há escolas que não aderiram ao programa mas puderam implementá-lo. Essa última versão manteve o formato das versões anteriores, com atividades contraturno, sendo elas de 03 horas diárias, totalizando quinze 15 horas na semana. Nas escolas em que o programa “Mais educação” não foi implementado, caso o gestor quisesse aderir seria necessário que as crianças e adolescentes também fossem atendidos 15 horas semanais sendo que um dia da semana deveria ser reservado para o planejamento dos professores ou monitores. O documento afirma que enquanto a equipe de professores e monitores estivesse nesse período de

planejamento a polícia militar poderia utilizá-lo para atividades de civismo, disciplina e palestras educativas para prevenir o uso de entorpecentes.

Nas escolas em que o Programa “Mais Educação” estava sendo implementado, foi recomendado que fossem montadas turmas com os alunos que participavam dos dois programas. O documento da última versão do programa afirma que em casos de escolas em que o número de inscritos no Pioneiros Mirins ultrapassasse o “Mais Educação” a Secretaria de Educação irá complementar o gasto com a merenda escolar de acordo com o excedente, sendo que esse complemento será *per capita*. Também afirma que mesmo as escolas não aderentes ao programa “Mais Educação” deverão seguir suas diretrizes pedagógicas militarizadas.

O documento apresenta os Centros de Assistência à Criança e ao Adolescente (CACA) que são unidades externas às escolas. A merenda e a contratação de monitores para executar as atividades no centro serão custeados com recursos da escola matriz, sendo que cada escola que encaminhar alunos/as para os centros deverá enviar recursos, custear a merenda e a contratação de monitores. A maior parte das atividades realizadas nos CACAs, 75% seguiram as diretrizes do programa Mais Educação; o que denota uma militarização da política para crianças e adolescentes.

As diretrizes pedagógicas do Pioneiros Mirins nos municípios que fecharam convênio com o Estado deverão ser as do Programa “Mais Educação”, mesmo no município que não tenha aderido a esse segundo programa. O documento orienta que cada município terá um representante indicado pela SEDUC e um representante da polícia militar, que serão responsáveis por fazer a interlocução com a regional de ensino; mas não especifica como se darão essas indicações. Uma oportunidade para trabalhar a democracia não foi demonstrada; os participantes do programa e a comunidade poderiam opinar na escolha desses representantes, no entanto, o texto não versa sobre o assunto. A presença militar também é reafirmada nesta parte visto que não apenas os militares iriam participar do programa com a execução de atividades, como também da gestão no município.

Os CACAs, os municípios que fizessem convênio com o Estado e as escolas que aderiram ao Mais Educação deveriam escolher 4 dos macrocampos do programa mais educação e executar 6 atividades dessas. Caso a unidade quisesse mudar as atividades escolhidas, poderia fazê-lo depois de 10 meses.

Quadro 2: Macrocampos Programa Pioneiros Mirins e MAIS Educação

<b>Macrocampos</b>	<b>Atividades</b>
Acompanhamento Pedagógico (obrigatório)	Estudo dirigido em Matemática, letramento, Língua estrangeira, ciências, história e geografia
Meio Ambiente	Com-vidas-agenda/21 na escola - Educação para sustentabilidade, horta/escola ou horta comunitária
Esporte e lazer	Atletismo, ginástica rítmica, corrida de orientação, cíclico, tênis de campo, recreação/lazer, voleibol, basquete, basquete de rua, futebol, futsal, handebol, tênis de mesa, jodô, karatê, Taekwondo, Yoga, Natação, Xadrex tradicional e virtual, e o Programa Segundo tempo.
Cultura e Artes	Leitura, Banda Fanfarra, Canto Coral, Hip Hop e outras danças, teatro pintura, grafite, desenho, escultura. Percussão, capoeira, Flauta doce, cineclube, prática circense, mosaico.
Inclusão digital:	Software Educacional, informática e tecnologia da Educação (PROINFO), ambiente de redes sociais.
Prevenção e Promoção de Saúde	Atividade de alimentação saudável, alimentação escolar saudável, saúde bucal, práticas corporais e educação do movimento; educação para saúde sexual, saúde reprodutiva e prevenção das ISTs/Aids; Prevenção ao uso de álcool, tabaco e outras drogas; saúde ambiental; promoção da cultura de paz e prevenção em saúde, a partir do estudo

	dos principais problemas de saúde da região (dengue, febre amarela, malária, hanseníase, doença falciforme, e outras). Propõe-se neste macrocampo aproximação/intersecção com as ações/reflexão do SPE/MEC.
Comunicação e Uso de Mídias	Jornal escolar, Rádio escolar, história em quadrinhos, fotografia e Vídeo.
Educação Econômica e Produção criativa	Educação Econômica, Educação Fiscal e Educação financeira.
Iniciação à investigação das Ciências da Natureza	Laboratório, feira de Ciências e Projetos Científicos.
Ordem Unida	Hinos pátrios e símbolos nacionais; disciplina, senso de grupo, autoestima, desenvolvimento físico e motor, autocontrole e ética.

Fonte: Documento Pioneiros Mirins Versão 2012/2014, arquivo morto SETAS, acervo pessoal.

Não é possível avaliar como ocorreu a escolha dessas atividades e sua implementação, visto que não se dispõe de documentação sobre tal assunto ou seus eixos selecionados pelos municípios. No trecho que versa sobre uniforme, o documento apresenta que os/as estudantes participantes da Ordem Unida deverão estar de acordo com a padronização preconizada pela inspetoria da Polícia Militar. O arquivo também apresenta que SETAS e SEDUC devem fazer o acompanhamento da execução do programa nos municípios. As equipes dessas duas secretarias utilizam alguns instrumentos como contato diário com os núcleos dos programas e visita no local de execução (o arquivo não fala da frequência, relatório de atividades a cada 6 meses ou frequência mensal).

Novamente, se faz a ressalva que práticas de formação de crianças e adolescentes para fortalecer habilidades de trabalho em equipe, empatia e união são importantes e devem ser consideradas. A crítica se refere à utilização de práticas militares para formar crianças e adolescentes de modo a não questionarem a sociabilidade e suas superestruturas, ou seja, a eliminação de qualquer possibilidade de formação de pensamento crítico e democrático.

No governo de Jair Messias Bolsonaro, grande parte da estrutura estatal que trabalhava de forma interdisciplinar no atendimento a crianças e adolescentes foi desmontada. O antigo Ministério dos Direitos Humanos tornou-se Ministério da Mulher e Família e o Ministério do Desenvolvimento Social foi extinto. Os cadernos de orientações técnicas para atuação profissional nos serviços de atendimento a crianças e adolescentes<sup>20</sup> foram retirados do *Site* do Governo Federal e foi criado o Decreto de Militarização das Escolas Públicas.

Crianças e adolescentes das frações mais pauperizadas da classe trabalhadora ficaram mais expostos/as a violações durante a pandemia da Covid-19, além de também terem o acesso à educação barrado pelas dificuldades de aquisição de produtos de tecnologia da informação e internet. Segundo o *Site* Oficial do Ministério da Família, da Mulher e dos Direitos Humanos, durante o governo de Jair Messias Bolsonaro, os programas implementados na área de crianças e adolescentes são: Programa de prevenção à gravidez na adolescência, Programa Famílias Fortes, Programa de Escolas Cívico Militares e Programa Novo Sistema Socioeducativo. Aspectos em comum em relação a esses programas referem-se à: expansão do militarismo para a esfera civil; culpabilização da família, fortalecendo a visão de que as famílias seriam as únicas responsáveis pela proteção social de crianças e adolescentes; fortalecimento da sociedade patriarcal e das desigualdades de gênero, reforçando o papel da mulher como educadora “moral” e subalterna.

Dentre todas essas mudanças e retrocessos promovidos pelo governo federal de Jair Messias Bolsonaro, percebe-se o retorno à lógica das escolas correcionais do início do século XX, revisitadas e alardeadas como a solução para corrigir “os problemas de desvio moral” de crianças e adolescentes pobres. O processo de militarização retoma um passado que outrora se pensava vencido. As estruturas do crime organizado se firmaram, em especial em territórios vulneráveis, em decorrência da ausência da atuação estatal. Diante da violência estruturada na sociedade brasileira, o governo federal prevê como solução a expansão do ensino cívico-militar. Essa modalidade de ensino é propagandeada como solução capaz de colocar ordem, pacificar comunidades violentas e enquadrar crianças e adolescentes pobres.

---

<sup>20</sup> Os cadernos de orientações produzidos durante os governos do Partido dos Trabalhadores foram retirados do site do Ministério do Desenvolvimento Social, e o Ministério da Mulher da Família e dos direitos humanos assumiu todas as atribuições do antigo Ministério.

O elemento que mais permitiu fazer uma relação entre o Programa Pioneiros Mirins e o contexto das políticas executadas no governo de Jair Messias Bolsonaro — sendo um desses programas o projeto de expansão de escolas cívico-militares<sup>21</sup> — foi que em ambos os programas, os militares detinham a função de executar práticas de ordem e disciplina.

O fato é que o programa Pioneiros Mirins permaneceu muito tempo e com muita repercussão no estado, além de compartilhar o fator da “ordem unida” com o programa de escolas cívico militares, junto ao crescente número dessas últimas, em especial na capital Palmas. Isso tudo gerou a seguinte hipótese: a presença militar em programas para atendimento para crianças e adolescentes teria mais influência no estado por conta de programas como o Pioneiros Mirins? A partir do comparativo entre o avanço das escolas cívico-militares e o “Pioneiros Mirins” conclui-se: as atividades que envolvem a aplicação de princípios militares nas políticas sociais tocantinenses para crianças e adolescentes são uma categoria central para análise dessas políticas.

---

<sup>21</sup> Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação buscou compreender a política social para crianças e adolescentes no Tocantins. Assim, o percurso adotado foi o de estudar a história brasileira da atuação estatal, ou sua “não atuação”, no intuito de proteger crianças e adolescentes.

Elencamos, no Capítulo 1, que em relação à infância/adolescência no Brasil há uma contradição entre proteção versus repressão. O Estado, na maior parte dos momentos, utilizou-se do pretexto de proteção para implementar políticas de repressão às crianças e adolescentes pretos/as, pobres e periféricos/as.

A infância pobre sempre foi associada à criminalidade e marginalidade, com fortes componentes do racismo estrutural. Assim, dadas as condições de nossa formação social sob a égide do capitalismo dependente, a desigualdade de classe é extremamente potencializada e sempre esteve presente nas intervenções estatais ligadas a esse segmento. A contradição está na alternância entre punição e execução de direitos; mesmo quando se buscava reconhecer direitos e proteção de crianças e adolescentes, a atuação ocorre sob os termos de moldar os pobres, com o objetivo de puni-los pela sua própria pobreza.

Retomando o estudo sobre a intervenção social e estatal da política para crianças e adolescentes na realidade brasileira, verificou-se que as políticas para infância e adolescência pobre sempre tiveram o enfoque de controle social e de controle da “infância perigosa”, destacando a discrepância entre a infância pobre e a infância privilegiada.

Faleiros (2011) também analisa a história brasileira, localizando que as políticas para esse público sempre tiveram claras as questões da divisão de classe. Em sua dinâmica com o Estado e a sociedade, o autor destaca que esse movimento ora poderá avançar em políticas como direito, ora poderá retroceder aos interesses privados e clientelistas. O autor, ainda apresenta três eixos dentro dos quais se pode localizar as políticas sociais para esse segmento, sendo o primeiro deles a relação com a inclusão produtiva e o mercado de trabalho; o segundo eixo, situa a contradição entre público e privado; e por fim, o terceiro busca localizá-las dentro da dualidade entre repressão e cidadania. Em todos esses eixos perpassa uma relação de políticas para ricos ou para pobres.



Por meio do resgate dos marcos históricos rememorados no capítulo 1, observou-se que a proteção social (atuação da igreja, do Estado e da sociedade) destinada à criança e a adolescência no Brasil é marcada pelas relações clientelistas, pelo repasse constante de recursos públicos para o setor privado, pelo preconceito, repressão e marginalização da infância pobre e preta. Essas políticas inicialmente são por completo relegadas à esfera da caridade, sem qualquer intervenção estatal. As primeiras iniciativas dessa intervenção são inteiramente repressivas e desumanas, e em vários momentos prosseguem aliadas ao desejo de manter a atual dominação. São, portanto, políticas voltadas para inserir esse público no trabalho e na produção.

Com o tempo, essa política se especializa no repasse de recursos públicos para o privado, por meio de corrupção. Desde o período do SAM as políticas já eram executadas por organizações privadas. A privatização da proteção social na infância sempre foi ponto central na história da política para a criança e o adolescente no Brasil, evidenciando a disputa entre público e privado. Nota-se o quanto essa atuação destinada à Infância e Adolescência está marcada por esquemas de corrupção.

No Capítulo 2, destaca-se o quanto foi importante a articulação da sociedade civil, movimentos sociais e o Estado para pressionar a mudança da visão sobre essa faixa etária e cobrar uma alteração significativa na legislação. O que se nota é que mesmo com a inovação trazida pela institucionalização do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), somente o texto da lei não foi capaz de garantir proteção social a esse segmento. Nos anos de ditadura militar a “juventude perigosa” e “inimiga da nação” era a do movimento estudantil; na atualidade é a juventude pobre e negra. O Estado, com seu aparato e política de morte, extermina todos os dias a juventude negra e pobre, incluindo crianças. Assim, compreende-se que a dualidade entre a lógica punitiva e proteção social, o direito e o favor, e entre as políticas sociais públicas e as políticas sociais mercantis se mantém atual (RIZZINI, 2011; FALEIROS, 2011).

A militarização das políticas para a infância e adolescência pobre traz subjacente a perspectiva de formar cidadãos obedientes, coesos e que não questionem as hierarquias sociais e de classe; ou seja, aspectos da doutrinação de um soldado. Acreditamos que isso seja danoso à construção da democracia e de uma educação para a cidadania, que são aspectos elencados na Constituição Federal de 1988 e que deveriam ser o ponto central para a formação e o desenvolvimento de crianças e de adolescentes. Alertar para esse aspecto e fortalecer a democracia

envolve, na atualidade, uma disputa da consciência dos trabalhadores e das trabalhadoras, incluindo os setores médios e os mais pauperizados.

A articulação de profissionais da educação e das políticas sociais que trabalham junto a esse segmento e que são contrários à militarização é uma estratégia que deve ser potencializada. Os setores organizados da sociedade, em especial, em defesa de crianças e adolescentes precisam se apropriar dessa pauta e também exigir que o poder público cumpra os princípios constitucionais, consoantes com o ECA. Será preciso fazer uma disputa coerente, ressaltando que a disciplina e as regras também são importantes nos espaços educacionais. Contudo, regras e normas devem ser estabelecidas, a partir de ambientes escolares e suas reais demandas, ao invés de tentar transpor para o ambiente escolar regras de quartéis, que em muitas situações sequer fazem sentido nesse ambiente, ou ainda, potencializam uma educação repressora e antidemocrática.

A organização em partidos políticos de esquerda e em movimentos sociais é fundamental para lutar contra a estrutura que está posta. O grande desafio está em como divulgar e fortalecer uma ideologia contra-hegemônica. O cenário de 2021 foi dramático. Em um momento de pandemia, em que se agravou a contradição expressa na concentração da riqueza socialmente produzida e apropriada nas mãos de poucos, a expansão do ensino remoto evidenciou a desigualdade no acesso a equipamentos eletrônicos e internet. Verificou-se a expansão de mortes de mulheres gestantes e também de recém-nascidos, em função de complicações decorrentes da Covid-19. À época, o Ministério da Saúde (MS) orientou que mulheres evitassem engravidar durante a pandemia.

Além disso, o Brasil voltou a ter índices alarmantes de fome. A nova cepa do Novo Coronavírus atingiu pessoas mais jovens, visto que essas estão em locais mais precários de inserção produtiva, ou ainda porque se sentem onipotentes perante à doença, já que a princípio foi amplamente divulgado que ela causaria mais mortes entre pessoas idosas e/ou com comorbidades. Para evidenciar a contradição na proteção de crianças e adolescentes durante a pandemia, tomamos como exemplo a morte do menino Miguel, criança de 5 anos, filho de uma empregada doméstica em Recife. O menino faleceu após cair do nono andar do prédio em que sua mãe trabalhava.

Por conta da pandemia, creches e escolas estavam fechadas; as mães não tinham com quem deixar as crianças para trabalharem, além disso, elas não deveriam

estar saindo para trabalhar, mas sim cumprindo o isolamento, como um direito à segurança sanitária. O auxílio emergencial de R\$600,00 e de R\$1.200,00 para as mulheres chefes de famílias já não era suficiente para garantir a sobrevivência. Além da questão da pandemia, o Brasil também foi gerido por um governo que nega toda a estrutura de proteção à criança e adolescência anteriormente regulada pela legislação. O Presidente Jair Messias Bolsonaro fez várias manifestações públicas sendo favorável ao trabalho infantil e à redução da maioria penal.

A política federal para a criança e adolescente estava sob a coordenação do Ministério da Família que difundiu seu ideal de que a política para essa faixa etária deverá ser feita sob a centralidade da formação cristã, em que jovens devem ser preparados para o trabalho e o casamento, e não devem questionar as desigualdades de gênero, sexualidade, raça e etnia. Assim, o cenário de tragédia se esboça e as direções de esquerda e progressistas de movimentos sociais e partidos políticos deverão atuar de modo a desestruturar as regressões que as políticas sociais e direitos sofreram. Somente o movimento de luta desses setores, impulsionando para que o conjunto dessa sociedade rompa com o conservadorismo, será capaz de reverter a tendência de tragédia.

A tarefa é grande e hercúlea, contudo, a esperança de retomar conquistas e de ter uma sociedade justa e igualitária, e um cenário mais favorável para crianças, adolescentes e jovens pode motivar-nos a prosseguir na luta.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, R. N. de. **Os Territórios, os modos de vida e as cosmologias dos indígenas Akwe-Xerente, e os impactos da UHE de Lajeado**. 2016. Tese (Doutoramento em Geografia) – UFC, Ceará, 2016.

BALTAR, Paula. A teoria Crítica sob o olhar da decolonialidade. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 16, n. 31, p. 21-47, 2020.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. S. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, E. R. **O Brasil em Contra-reforma**: desestruturação do estado e perda de direitos. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Daniel Cerqueira *et al.* Instituto de Economia Brasileira Aplicada. **Atlas da Violência 2020**. Brasília: Ipea, 2020. 91 p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/24/atlas-da-violencia-2020>. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. Daniel Cerqueira *et al.* Instituto de Economia Brasileira Aplicada. **Atlas da Violência 2021**. São Paulo 2021: Ipea, 2021. 104 p. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/5141-atlasdaviolencia2021completo.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Diretrizes das Escolas Cívico-Militares**. São Paulo: MEC, 2021. Disponível em: [https://www.gov.br/mec/pt-br/media/aceso\\_informacao/pdf/10DIRETRIZESPECIMVERSO\\_observaes\\_14072021convertido2.pdf](https://www.gov.br/mec/pt-br/media/aceso_informacao/pdf/10DIRETRIZESPECIMVERSO_observaes_14072021convertido2.pdf). Acesso em: 03 nov. 2022.

BORGIANNI, Elisabete. Para entender o serviço Social na Área Sociojurídica. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, p. 407-442, set. 2013.

BURGINSKI, V. M.; SANTOS, R.; RODRIGUES, A. B. Formação em Serviço Social no Estado do Tocantins no contexto da contrarreforma do ensino superior. *In*: JOAZEIRO, E. M. G; GOMES, V. L. B. (org.) **Serviço Social**: formação, pesquisa e trabalho profissional em diferentes contextos. Teresina: EDUFPI, 2020.

CABRAL, Jefferson Fernando Ribeiro. **A militarização da escola: um debate a ser enfrentado**. 2018. 145 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Humano, Formação Política e Práticas Sociais, Universidade de Taubaté, Taubaté, 2018.

CARVALHO, Marta Maria Chagas de. Quando a história da educação é a história da disciplina e da higienização de pessoas. *In*: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História Social da Infância no Brasil**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2016. Cap. 13. p. 395-416.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Comunidade Solidária**: todos por todos. Brasília: Casa Civil, 1996. Documento da Presidência da República.

CELESTINO, Sabrina. **Entre a FUNABEM e o SINASE**: a dialética do atendimento socioeducativo no Brasil. 2015. 342 f. Tese (Doutorado) - Curso de Serviço Social, Serviço Social, Pontifícia Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CHESNAIS, François. **A mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORRÊA, Mariza. A cidade de menores: uma utopia dos anos 30. In: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2016.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente**. Ensaio sobre democracia e socialismo. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTINHO, C. N. **Cultura e Sociedade no Brasil**: ensaio sobre ideias e formas. 4<sup>o</sup> Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: Ensaio de Interpretação Sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Zahar editores, 1976.

FERNANDES, Florestan. **O negro no mundo dos brancos**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo**: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: Uerj, 2010.

FREITAS, Rosana de C. Martinelli. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis** [online], v. 10, n. 1, p. 65-74, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1414-49802007000100008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/XXMFZGsQ6G3ZB7G5xSbHZgD/?lang=pt>. Acesso em: 25 novembro 2022. Epub 30 maio 2007. ISSN 1982-0259.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 17. ed. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

IDOETA, P. A. Brasil Perde Jovens para a violência em patamar de países como Haiti. **BBC News Brasil**, 5, de junho de 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48504184>. Acesso em: 20 abr. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA (IPEA). **Atlas da Violência 2020**. Brasília: Ipea, 2021. 96 p.

JAMESON, Frederic. **Pós-modernismo**: a lógica cultural do capitalismo tardio. São Paulo: Ática, 1997.

LIMA, Fátima Maria de. Políticas Públicas para Infância Pobre no Tocantins: programa Pioneiros Mirins de Araguaína. **Revista da Universidade Federal do Goiás**, Goiânia, v. 01, n. 01, p. 39-41, 01 jan. 2003.

LIMA, Miguel M. Alvez. **O direito da criança e do adolescente**: fundamentos para uma abordagem principiológica. 2001. 530 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.

MARCILIO, Maria Luiza; FREITAS, Marcos Cezar de Freitas (org.). **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2016.

MBEMBE, Achile. Necropolítica. **Artes e Ensaios**: Revista do PPGAV/EBA/UFRJ, Rio de Janeiro, n. 32, p. 123-151, dez. 2016.

MONARCHA, Carlos. Arquitetura escolar republicana: a escola normal da praça e a construção de uma imagem de criança. *In*: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2016.

MONITOR da Violência. **G1 Globo**. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia>. Acesso em: 20 abr. 2021.

MULHER é presa após filho da empregada cair do 9º andar de um edifício em Recife. **G1 Globo**, 4 de Junho de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/06/04/mulher-e-presa-apos-filho-da-empregada-cair-do-9o-andar-de-um-edificio-no-recife.ghtml>. Acesso em: 20 abr. 2021.

NOZAKI, Willian. Caderno da Reforma Administrativa: 20. **A militarização da administração pública no Brasil**: projeto de nação ou projeto de poder? Brasília, Fórum Nacional de Carreiras Típicas de Estado (FONACATE), 2021.

PASSOS, Thaís Cristina Alves. **Letalidade Infanto-Juvenil**: dados da violência e políticas públicas existentes. Brasília, Ministério dos Direitos Humanos, 2018.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método Marx**. 1. Ed. Expressão Popular, 2011.

PAULO NETTO, José. **Pequena história da ditadura brasileira (1964-1985)**. [Livro eletrônico]. 1. Ed. São Paulo: Cortes, 2014. Mb; e-pub.

PEREIRA, Rosemary Ferreira de Souza. **Movimento de Defesa dos direitos da Criança e do Adolescente do alternativo ao alternativo**. 1998. 154 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1998.

PINI, Francisca de Oliveira. **Fóruns DCA**: fios que tecem o movimento da infância e adolescência na construção de caminhos para a democracia participativa. 2006. 189 f. Tese (Doutorado) - Curso de Serviço Social, Serviço Social, Pontifícia Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

REIS, P. O. B. dos. **Modernidade tardias no cerrado**: arquitetura e urbanismo na formação de Palmas. Florianópolis: Insular, 2018.

RIZZINI, Irene. **O século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2011 (B).

RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2011.

RIZZINI, IRMA. Meninos Desvalidos e Menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (org.). **A arte de governar criança: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2011.

RODRIGUES, J. C. **Estado do Tocantins: política e religião na construção do espaço de representação tocantinense.** Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista- UNES, Presidente Prudente, São Paulo, 2008.

SANTOS *et al.* II SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS- UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA, 2., 2017, Santa Catarina. **Extensão e formação: a Extensão sobre a rede de Proteção Social da infância e adolescência.** Santa Catarina: Universidade Federal de Santa Catarina, 2017. 7 p.

SANTOS, Marilene Barbosa dos; SILVA, Josivaldo Alves da. Inclusão social: uma análise das políticas públicas de inclusão social aplicadas na cidade de Dianópolis/to. **Research, Society And Development**, [s. l.], v. 9, n. 9, p. 1-28, 11 ago. 2020. Research, Society and Development. DOI: <http://dx.doi.org/10.33448/rsd-v9i9.6863>. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/6863>. Acesso em: 24 mai. 2021.

SANSONE, Lívio; FURTADO, Claudio Alves (org.). **Dicionário Crítico das Ciências Sociais dos países de fala oficial portuguesa.** Salvador: Edufba, 2014. 494 p.

SCHAWARCZ, Lilia Moritz; STARLING, Heloisa Murgel. **Brasil: uma Biografia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SILVA, Jorge da. Militarismo. In: SANSONE, Lívio; FURTADO, Cláudio Alves (org.). **Dicionário Crítico das Ciências Sociais dos países de fala oficial portuguesa.** Salvador: Edufba, 2014.

SILVA, C. R.; GRANDIN, F.; CAESAR, G.; REIS, T. Número de policiais mortos cresce em 2020. O de pessoas mortas pela polícia tem ligeira queda. **G1 Globo**, 22, de Abril de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2021/04/22/numero-de-policiais-mortos-cresce-em-2020-o-de-pessoas-mortas-em-confrontos-tem-ligeira-queda-no-brasil.ghtml>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SOARES, E. P. **Políticas Públicas e educação infantil no Estado do Tocantins: História e concepções norteadoras.** 2005. 166 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós- Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2005.

SOUZA, S. A. de. **O siqueirismo no Tocantins**: uma filosofia de vida para conduzir o povo a seu destino de grandeza. Tese (Doutorado em Sociologia) – UFC. Ceará, 2016.

TOCANTINS. **Lei nº 258, de 20 de fevereiro de 1991**. Cria a Organização dos Pioneiros Mirins do Estado do Tocantins. Tocantins 1991.

TOCANTINS. **Lei Estadual nº 2.268, de 23 de dezembro de 2009**. Institui a Fundação Pioneiros Mirins. Tocantins: 2009.

TOCANTINS. **Lei nº 043, de 18 de maio de 1989**. Cria a Fundação Santa Rita de Cássia e dá outras providências. Tocantins: 1989.

TOCANTINS. **Lei nº 815, de 08 de janeiro de 1996**. Extingue a Fundação Santa Rita de Cássia e dá outras providências. Tocantins: 1996.

TOCANTINS. **Lei nº 2.466, de 7 de julho de 2011**. Cria o Instituto Pioneiros Mirins, de apoio à criança e ao adolescente, e adota outras providências.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para Infância. **Trajetórias Interrompidas**: Homicídios na Adolescência em fortaleza e em seis municípios do Ceará. Fortaleza: Governo do estado, 2017.

VIEIRA, Livia Maria Fraga. “Mal necessário”: creches no Departamento Nacional da Criança, Brasil (1940-1970). *In*: FREITAS, Marcos Cezar de (org.). **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2016.

WACQUANT, Loic. **Punir os pobres**: a Nova gestão da miséria nos Estados Unidos. Tradução: Eliana Aguiar. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2003. 168 p.



## **ANEXOS**

ANEXO A – Regimento Interno da Organização dos Pioneiros Mirins

ANEXO B – Acordo de cooperação SETAS e SEDUC

ANEXO C – Evolução dos recursos

ANEXO D – Documento Deveres e Responsabilidades

ANEXO E - Regras básicas do repasse da Bolsa

ANEXO F — monitoramento do Programa e Plano de Trabalho 1998

ANEXO G – Documento edição Programa Pioneiros Mirins edição 2012/2014

## ANEXO A – Regimento Interno da Organização dos Pioneiros Mirins de 1996

OBS.: ANEXO AO DECRETO Nº 299/96

REGIMENTO INTERNO DA  
ORGANIZAÇÃO DOS PIONEIROS MIRINS

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A Organização dos Pioneiros Mirins é uma unidade orgânica da Secretaria do Trabalho e Ação Social, destinada à promoção do menor, com a melhoria das suas condições físicas, emocionais e intelectuais.

Art. 2º A Organização dos Pioneiros Mirins tem o seu âmbito de atuação em todo o território do Estado.

Art. 3º A Organização dos Pioneiros Mirins dará prioridade aos menores carentes e atuará, dentre outras formas, pelas seguintes:

- I - constituição de grupos de menores em faixas, compatíveis com os processos de orientação e formação nas idades entre 7 e 14 anos;
- II - desenvolvimento de atividades de aprendizagem;
- III - programas e/ou cursos de qualificação profissional;
- IV - iniciação e desenvolvimento de práticas esportivas;
- V - programas e/ou cursos de formação artística;
- VI - programas destinados à formação da identidade cultural do tocantinense;
- VII - programas destinados a criar e manter um comportamento de ordem e disciplina, necessário à formação de criança e adolescente.

Art. 4º A Organização dos Pioneiros Mirins fornecerá aos participantes do Programa, duas refeições ao dia.

## CAPÍTULO II

Eudoxia

## DA ORGANIZAÇÃO

Art. 5º A Organização dos Pioneiros Mirins terá a seguinte estrutura orgânica:

- I - Inspeção Geral
- II - Inspeções Municipais.

§ 1º Compete à **Inspeção Geral** o planejamento, a orientação e o controle das ações da Organização dos Pioneiros Mirins, bem como o provimento dos meios necessários às suas unidades municipais.

§ 2º Compete às **Inspeções Municipais** a execução, no âmbito do município, dos programas e atividades da Organização dos Pioneiros Mirins, consoante as normas e instruções baixadas pela Inspeção Geral.

Art. 6º São atribuições do **Inspetor Geral** da Organização dos Pioneiros Mirins:

- I - buscar as condições necessárias para a obtenção dos resultados da Organização;
- II - acompanhar e orientar as ações das Inspeções Municipais;
- III - promover a articulação interinstitucional nos níveis estadual e municipal;
- IV - supervisionar, acompanhar e avaliar os programas e projetos da unidade;
- V - justificar e solicitar os meios necessários ao seu funcionamento;
- VI - promover a captação de recursos;
- VII - submeter ao Secretário do Trabalho e Ação Social, as normas e instruções reguladoras do funcionamento da Organização dos Pioneiros Mirins.

\* Art. 7º São atribuições do **Inspetor Municipal**:

- I - supervisionar e executar os serviços locais da OPM, consoante as normas e instruções da Inspeção Geral;

- II - elaborar o cadastro das famílias carentes;
- III- promover a seleção das crianças assistidas;
- IV - promover a participação das comunidades nos programas da Organização dos Pioneiros Mirins;
- V - promover a captação de recursos no âmbito municipal.

### CAPÍTULO III

#### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 8º A Organização dos Pioneiros Mirins deverá buscar a interação dos seus programas, com as comunidades locais, atendendo às suas demandas, nos limites dos recursos que lhe forem alocados.

Art. 9º Os recursos destinados as despesas miudas e de pronto pagamento serão aplicados sob a forma de suprimento de fundos.

Art. 10 O presente Regimento entrará em vigor, a partir da sua aprovação pelo Governador do Estado.

Art.12º Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio Araguaia, em Palmas, aos        dias do março de 1996, 175º da  
Independência, 108º da República e 8º do Estado.

RAIMUNDO NONATO PIRES DOS SANTOS  
Governador em exercício

## ANEXO B – Acordo de cooperação SETAS e SEDUC

CS  
Digitalizado com CamScanner

GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

TERMO DE CONVÊNIO N° 030 / 2001 - SEDUC/ SECRETARIA DO  
TRABALHO E AÇÃO SOCIAL

Processo Administrativo nº 2001/2700/000879

**CONVENENTE:**

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO TOCANTINS - TO, inscrita no CGC sob o nº 25.053.083/0001 - 08, com sede na Praça dos Girassóis, Esplanada das Secretarias s/n, neste ato representada por sua Secretária a Senhora Maria Auxiliadora Seabra Rezende, portadora da C.I. 1510294-5894441 - SSP/GO e do CPF nº 431969.261-68, residente e domiciliada nesta Capital, nomeada pelo Ato Governamental nº 340, NM, de 02 de junho de 2000.

**CONVENLADA:**

SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL, inscrita no CGC sob o nº 00.930.799/0001-15, com sede na Praça dos Girassóis, nº 11, Centro, Palmas, neste ato representada por seu Secretário o Senhor Homero Silva Barreto, RG nº 2.609.851-SSP/RJ e CPF nº 042.036.821-34, residente e domiciliado nesta Capital.

**FUNDAMENTO LEGAL:** Lei nº 8.666, de 21.06.93 e suas alterações.

**RESOLVEM:**

Celebrar o presente Convênio, que se regerá pelos seguintes termos;

**CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO**

O presente Convênio tem por objeto a cessão de pessoal com intuito de fortalecer a parceria com vista ao desenvolvimento de atividades sócio-pedagógicas em favor da qualidade do Programa "Pioneiros Mirins".

**CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES DA CONVENLADA**

Para fins previstos neste Convênio a **CONVENLADA** se compromete a:

- I - Planejar, organizar e promover as ações referentes à execução do objeto deste convênio.
- II - Enviar relatórios de frequência, à **CONVENENTE** - Departamento de Recursos Humanos, do técnicos cedidos pela mesma.
- III - Colaborar com a **CONVENENTE** no desenvolvimento de ações que visem a melhoria do serviço educacional do Estado do Tocantins.



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

- IV - Os técnicos cedidos deverão prestar serviços exclusivamente em atividades ligadas ao objeto deste convênio.
- V - Permitir e facilitar ao órgão *CONVENIENTE* o acesso a toda documentação e informações referentes à execução do objeto do convênio.
- VI - Manter a *CONVENIENTE* informada sobre quaisquer eventos que dificultem ou interrompam o curso normal da execução do convênio.
- VII - Mencionar a participação do Estado do Tocantins - SEDUC em todos os documentos, relatórios, notícias e outros meios de divulgação referente ao objetivo desse convênio.
- VIII - Observar o parágrafo 1º do Art. 37 da Constituição Federal, que veda a promoção pessoal de autoridade ou servidores públicos, quando da publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos.
- IX - Realizar as ações dentro da vigência de execução deste convênio.
- X - Manter, durante toda a execução do objeto deste convênio, as obrigações assumidas quando da assinatura do presente instrumento.

*CLÁUSULA TERCEIRA - DAS OBRIGAÇÕES DA CONVENIENTE*

A *CONVENIENTE* se compromete a:

- I - Ceder à *CONVENIADA*, através de documento formal, a *CONVENIENTE* os técnicos necessários ao cumprimento do objeto deste Convênio.
- II - Fiscalizar o cumprimento das ações do convênio.
- III - Os técnicos cedidos deverão prestar serviços exclusivamente em atividades ligadas ao objeto deste convênio.

*CLÁUSULA QUARTA - DA VIGÊNCIA*

O presente convênio terá a vigência a partir da data de sua assinatura e término em 31 de dezembro de 2002.

*CLÁUSULA QUINTA - DA DENÚNCIA*

Este Convênio poderá ser denunciado, por quaisquer das partes, ou rescindido, por inadimplência de qualquer de suas cláusulas, ou quando forem praticados atos de má fé, que comprometam a imagem ou a honorabilidade do governo.



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

*CLÁUSULA SEXTA - DA PUBLICAÇÃO*

A Secretaria da Educação, no prazo de 20 (vinte) dias, após a assinatura deste Convênio, providenciará a sua publicação, por extrato, no Diário Oficial do Estado.

Para solução das pendências, fica eleito o foro da cidade de Palmas-TO, para dirimir dúvidas que porventura decorram deste Convênio.

Por estarem assim acordadas, firmam as partes o presente instrumento em 03 (três) vias, de igual teor e para um só efeito, na presença de duas testemunhas.

Palmas, 11 de abril de 2001.

*Seabra*  
MARIA AUXILIADORA SEABRA REZENDE  
Secretária da Educação

*[Handwritten Signature]*  
HOMERO VILKA BARRETO  
Secretário do Trabalho e Ação Social

Testemunhas:

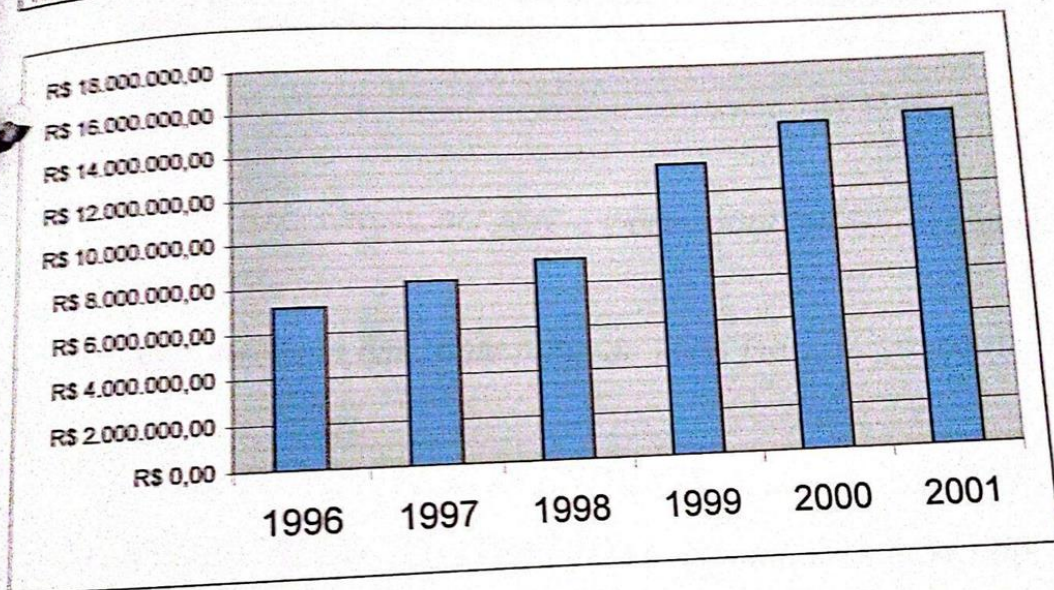
- 1) Nome: *Marlete de Sílvia Siqueira*  
CPF: *663.349.261-87*
- 2) Nome:  
CPF:



## ANEXO C – Evolução dos recursos

**PROGRAMA: PIONEIROS MIRINS**  
**RECURSOS APLICADOS 1996 - 2001**

1996	1997	1998	1999	2000	2001
R\$ 7.155.000,00	R\$ 8.209.350,00	R\$ 9.052.100,00	R\$ 13.326.750,00	R\$ 15.136.400,00	R\$ 15.406.000,00



## ANEXO D – Documento Deveres e Responsabilidades



GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS  
PALACIO ARAGUAIA

ANEXO I  
De 25. de Março de 1998.

PIONEIROS MIRINS  
DEVERES E RESPONSABILIDADES

- A família que colocar a criança no Programa tem o dever de acompanhar, incentivar e participar da vida do Pioneiro Mirim no Programa e na Escola.
- O Pioneiro Mirim que for reprovado na escola será excluído do Programa
- O Coordenador Pedagógico, o Instrutor Militar e os pais serão responsáveis pelo acompanhamento escolar de cada criança;

Como beneficiar-se da bolsa de complementaridade e cesta básica de alimentação.

1. A família que tem 01 (um) filho participando do Programa receberá R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais);
2. A família com 02 (dois) filhos participando do Programa receberá R\$ 22,50 (vinte e dois reais e cinquenta centavos);
3. A família com 03 (três) filhos participando do Programa receberá R\$ 22,50 (vinte e dois reais e cinquenta centavos).

Obs.: Só pode ter mais de 02 (dois) filhos no Programa a família sem nenhuma renda e com mais de 06 (seis) filhos.

Nº de Pionelros Mirins	Bolsa - Escola	Cesta Básica	Total	Varição %
1ª Criança	R\$ 30,00	R\$ 15,00	R\$ 45,00	Valor Base
2ª Criança	R\$ 15,00	R\$ 7,50	R\$ 22,50	- 45,45
3ª Criança	R\$ 15,00	R\$ 7,50	R\$ 22,50	
Total - R\$	R\$ 60,00	R\$ 30,00	R\$ 90,00	

*Aguiar*

## ANEXO E - Regras básicas do repasse da Bolsa

**Reliser do Programa Pioneiros Mirins**  
**Estado do Tocantins**

Quantidade dos Pioneiros Mirins : 34.000

Valor da Bolsa ..... R\$ 30,00  
 Valor da cesta básica ..... R\$ 15,00

TOTAL..... R\$ 45,00

- ANO DE CRIAÇÃO fase experimental em 05 de agosto de 1989
- Regimentado em 26 de julho de 1996 Decreto nº 299/96
- 
- Nº DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS..... 139
- Nº DE CRIANÇAS ATENDIDAS .....34.000
- RECURSO APLICADO AO MÊS..... R\$ 1.540.600,00
- RECURSO APLICADO AO ANO..... R\$ 15.406.000,00
- FONTE DO RECURSO.....TESSOURO DO ESTADO.
- Reliser do P.P.M.

## ANEXO F — monitoramento do Programa e Plano de Trabalho 1998

**DADOS DE IDENTIFICAÇÃO**

1.1 Nome oficial do Programa: PROGRAMA PIONEIROS MIRINS

1.2 Nome "fantasia": PIONEIROS MIRINS

1.3 Município: 139 MUNICIPIOSS UF: TO

1.4 Órgão Responsável pelo Programa GOVERNO DO ESTADO

1.5 Unidade/ Setor SETAS-TO (SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL)

1.6 Endereço: ACSO I CONJUNTO 02 LOTE 43  
 Bairro: CENTRO CEP: 77.163-060  
 Tels: ( ) (063) 215-1958 Fax: ( ) (063) 215-1990  
 E-mail: SETAS-TO @ ZAZ.COM.BR

1.7 Nome do responsável pelo Programa e cargo: MARIA EVANI MATOS DE AZEVEDO,  
HOMERO SILVA BARRETO- SECRETÁRIO DA SETAS, E JOSÉ WILSON SIQUEIRA  
CÂMPÓS- GOVERNADOR DO ESTADO.

**ESTÁGIO OPERACIONAL DO PROGRAMA**

Em preparação (Data prevista para início: AGOSTO de 89)

Em execução (Desde: 05 / AGOSTO / 89)

Em fase experimental/piloto (De: 05 / 08 de 89 até (previsão): ANO 91)

Outros (especificar) REATIVOU JANEIRO / 1995.

**CREAÇÃO DO PROGRAMA**

3.1 O Programa foi criado através de:

Lei Municipal/Estadual: Número/Data: 856 DE 26/07/96 Órgão: SETAS-TO

Decreto do Executivo: Número e Data: 195 DE 12/01/96 Estão: 95/98

Iniciativa privada. Instituição(ões): —

Outros. Especificar: PARCERIAS = SETAS - SEDUC - SECAD - SEBAM - PPM - SEAG - SEJUSP  
RURALTINS E PREFEITURAS MUNICIPAIS.

3.2 A criação (ou desenvolvimento) do Programa foi baseada em experiências similares, existentes no país?

Sim. Qual(is): GUARDA-MIRIM, COLINAS GOIÁS COM EXPERIÊNCIA PRÓPRIA DO CRIADOR  
DO PROGRAMA PIONEIROS MIRIM SIQUEIRA CÂMPÓS

PROFESSOR	MAGISTERIO	
INSTRUTOR / OFICINA	TÉCNICO	239
INSTRUTOR / HORTA	TÉCNICO	139
AUXILIAR / SERVIÇOS GERAIS	AUXILIAR	89
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	ADMINISTRAÇÃO	100
VIGIA	VIRGILÂNCIA / SEGURANÇA	85
		59

2.3 Serviços prestados, terceirizados ou temporários

O Programa conta com serviços prestados por outros órgãos públicos ou privados, ou contrata pessoas/empresas para serviços permanentes ou temporários? Especifique, em cada caso, se o serviço é remunerado ou não pelo Programa

SETAS-SEDC-SECAD-SESAU-SEAG-SEJUSP-RURALTINS - PREFEITURAS MUNICIPAIS E POLICIA MILITAR.

13. SOBRE PARCERIAS INSTITUCIONAIS

13.1 Por favor, indique órgãos públicos (federais, estaduais, incluindo o Judiciário) e entidades civis (locais, internacionais, Ong's, etc.) que cooperam diretamente para o desenvolvimento do Programa.

Órgão/Entidade	Tipo de cooperação
SETAS	INSPETORIA ESTADUAL
SEDC	ENSINO E FINANCEIRO
SESAU	MÉDICA E DENTÁRIA
SEAG	INSTRUMENTOS PERMANENTES/SEMENTES
SEJUSP	DOCUMENTOS
RURALTINS	ASSISTÊNCIA TÉCNICA
POLICIA MILITAR	ASSISTÊNCIA CIVICA, EDUCAÇÃO FISICA E LAZER
PREFEITURAS MUNICIPAIS	APOIO ESTRUTURAL E HUMANO
ASSOCIAÇÕES	APOIO ESTRUTURAL

14. SOBRE ASPECTOS FINANCEIROS DO PROGRAMA

Indicação de programas/órgãos de assistência. Qual(is)? \_\_\_\_\_  
 1 Outros critérios. Descrever \_\_\_\_\_

### 7 SOBRE A SELECÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

7.1 Quais são os procedimentos básicos de cadastramento e seleção?

Análise e triagem de formulários preenchidos e documentos de comprovação

Entrevistas individuais. Em que proporção: \_\_\_\_\_

Reuniões em grupos de candidatos \_\_\_\_\_

Visitas domiciliares. Em que proporção \_\_\_\_\_

Outros: \_\_\_\_\_

### CONFIRMAÇÃO DA ANÁLISE E TRIAGEM

7.2 O Programa utiliza algum instrumento (p.ex. sistema de pontuação) para avaliar as condições sócio-econômicas das famílias, além da renda declarada?

Sim. Qual? CONDIÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS DAS FAMÍLIAS

Não

7.3 Algum(ns) do(s) grupo(s) abaixo tem, permanentemente, prioridade no atendimento da solicitação?

Famílias com deficientes físicos

Receptores de cestas básicas ou outras formas de auxílio alimentar

Famílias com filhos (menores de 14 anos) trabalhando

Famílias com crianças em estado de desnutrição

Famílias com adolescentes em "situação de risco"

Outros. Indicar: MÁS CONDIÇÕES SÓCIO-ECONÔMICAS DAS FAMÍLIAS

### 8 SOBRE AS CONTRAPARTIDAS DO BENEFICIÁRIO

8.1 Que contrapartidas são exigidas do beneficiário para concessão/manutenção do benefício?

Matrícula escolar dos filhos até 14 anos. Frequência mínima de 75 %

Proibição de trabalho para filhos até 14 anos

Frequência do(a) responsável em reuniões regulares (grupos sócio-educativos)

Cadastramento dos adultos desempregados em órgãos de intermediação de empregos

Participação do responsável em cursos de formação/requalificação profissional

Participação do responsável em atividades/projetos de geração de renda

Participação do(a) responsável em curso de alfabetização

Frequência regular das crianças em atividades (ou centros), fora do horário escolar

Prestação de serviços comunitários. Quais \_\_\_\_\_

Outras: \_\_\_\_\_

Não há contrapartidas

**9. SOBRE SERVIÇOS COMPLEMENTARES OFERECIDOS**

9.1 O Programa oferece algum(ns) dos serviços complementares abaixo?

Assistência familiar individual. Em que proporção? \_\_\_\_\_

Orientação/assistência familiar coletiva. Em que proporção? PALESTRAS EDUCATIVAS

Creches. Em que proporção? \_\_\_\_\_

Centros culturais/recreativos para crianças e adolescentes

Profissionalização, formação/requalificação de adultos. Como: \_\_\_\_\_

Intermediação de empregos. Como: \_\_\_\_\_

Apoio a pequenos empreendimentos. Forma: \_\_\_\_\_

Alfabetização de adultos

Serviços de saúde. Forma: MÉDICA E DENTÁRIA

Serviços de documentação (RG, atestados, etc)

Auxílio Transporte. Forma: TRANSPORTE URBANO

Outros. Descrever: RECREAÇÃO, Lazer E ESPORTE

**10. SOBRE NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS ATENDIDOS**

10.1 Número de beneficiários sendo atendidos pelo Programa hoje

Em número de famílias: 29.221 Mês: 12

10.2 Meta de atendimento até 31/12/1998

Em número de famílias: 29.221

10.3 Número de beneficiários inscritos e ainda não atendidos

Em número de famílias: 3000

10.4 Número estimado de beneficiários potenciais

Em número de famílias: 30.000

**11. SOBRE DESLIGAMENTO DE BENEFICIÁRIOS**

11.1 Número de beneficiários já desligados do Programa (em número de famílias). por:

Descumprimento de exigências: 250

Desistência do beneficiário: 100

Localidade de Município: \_\_\_\_\_  
 Idade da faixa etária dos filhos: \_\_\_\_\_  
 Melhoria da situação de renda familiar: \_\_\_\_\_  
 Encerramento do prazo previsto de participação no Programa: \_\_\_\_\_  
 Outro: \_\_\_\_\_ (especificar): \_\_\_\_\_

2. Há algum tipo de monitoramento das famílias que se desligaram do Programa por melhoria da renda familiar ou encerramento do prazo previsto de participação?

Sim. Especificar: \_\_\_\_\_  
 Não \_\_\_\_\_

3. Existem casos de reinclusão no Programa, de famílias que haviam se desligado por melhoria da renda?

Sim. Número de famílias: \_\_\_\_\_  
 Não \_\_\_\_\_

**SOBRE A GESTÃO ADMINISTRATIVA DO PROGRAMA**

1. Existe instância superior do Programa (conselho deliberativo, etc.) composta por órgãos oficiais e/ou entidades da sociedade civil?

Sim. (Nome e composição): \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

Não

2. Equipe do Programa

Por favor descreva cargo e/ou função (coordenador/supervisor, animador de grupo, secretária, etc.) e formação profissional correspondente (assistente social, psicólogo, pessoal de nível médio, etc) de pessoas permanentes trabalhando especificamente para o desenvolvimento do Programa.

Cargo/Função	Formação Profissional	Nº de pessoas
INSPEÇÃO ESTADUAL	PEDAGOGO	01
ASSISTENTE SOCIAL	ASSISTENTE SOCIAL	08
COORDENADOR MUNICIPAL	MAGISTÉRIO	139



PROFESSOR	MAGISTERIO	239
ESTRUTURADOR / OFICINA	TÉCNICO	139
ESTRUTURADOR / HORTA	TÉCNICO	89
AUXILIAR / SERVIÇOS GERAIS	AUXILIAR	100
ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	ADMINISTRAÇÃO	85
SEGURANÇA	VIGILÂNCIA / SEGURANÇA	59

#### Serviços prestados, terceirizados ou temporários

O programa conta com serviços prestados por outros órgãos públicos ou privados, ou contrata pessoas/empresas para serviços permanentes ou temporários? Especifique, em cada caso, se o serviço é remunerado ou não pelo Programa

TAS-SEDOC-SECAD-SESAU-SEAG-SEJUSP-RURALTINS - PREFEITURAS MUNICIPAIS  
POLICIA MILITAR.

#### SOBRE PARCERIAS INSTITUCIONAIS

1. Por favor, indique órgãos públicos (federais, estaduais, incluindo o Judiciário) e entidades civis (locais, internacionais, Ong's, etc.) que cooperam diretamente para o desenvolvimento do Programa.

Órgão/Entidade	Tipo de cooperação
SECRETARIAS	INSPECTORIA ESTADUAL
SEEDUC	ENSINO E FINANCEIRO
SESAU	MÉDICA E DENTÁRIA
SEAG	INSTRUMENTOS PERMANENTES/SEMENTES
SEJUSP	DOCUMENTOS
RURALTINS	ASSISTÊNCIA TÉCNICA
POLICIA MILITAR	ASSISTÊNCIA CIVIL, EDUCAÇÃO FÍSICA E LAZER
PREFEITURAS MUNICIPAIS	APOIO ESTRUTURAL E HUMANO
ASSOCIAÇÕES	APOIO ESTRUTURAL

#### SOBRE ASPECTOS FINANCEIROS DO PROGRAMA

PHONE NO. : 55 21 2075075

Oct. 10 1990 10:32:41

4.1 Total mensal gasto com recursos repassados aos beneficiários  
 R\$ 45,00 Mês: 1.314.945,00

4.2 Total mensal gasto com outras despesas (serviços de terceiros, material de divulgação, etc. e outras despesas; se houver)

R\$ \_\_\_\_\_ Especificar: \_\_\_\_\_  
 R\$ \_\_\_\_\_ Especificar: \_\_\_\_\_  
 R\$ \_\_\_\_\_ Especificar: \_\_\_\_\_

4.3 Fontes de financiamento do Programa: Indique a fonte e o percentual do total de gastos do Programa -- e/ou valor (dados baseados no ano de \_\_\_\_\_)

Fonte	Percentual (%)	Valor (em R\$)
ESTADO		
TOTALMENTE DO RECURSO ESTADUAL	2.5%	13.5 MILHÕES

4.4. Limite de gastos com o Programa de acordo com a legislação (municipal ou estadual)  
 \_\_\_\_\_ %

4.5. Percentual anual do orçamento (municipal ou estadual) efetivamente gasto com recursos repassados aos beneficiários, em 1997: 2.5 %

**5. OUTROS PROGRAMAS E INTERCÂMBIOS NO PAÍS**

5.1 Por favor, indique outros Programas de Renda Mínima ou Bolsa Escola, em gestão ou desenvolvimento, de seu conhecimento (no estado ou no país).

Cidade - Nome do Programa	Contato (Tels/Pessoas)

6.2. O Programa mantém intercâmbios com outras experiências (troca de informações, participação em seminários, prestação ou recebimento de assessoria, etc.) de Renda Mínima/Bolsa Escola? (especifique quais programas e o tipo de relacionamento)

---

---

---

---

---

---

---

---

**16. SOBRE AVALIAÇÃO E ASSESSORIA**

16.1 O Programa já foi avaliado por instituições externas? Em caso afirmativo, por favor, indique data de realização da avaliação, instituição ou pessoa responsável (e dados para contato):

U.N.I.C.E.F

---

---

---

16.2 - O Programa recebe assessoria de instituições externas? Em caso afirmativo, por favor, indique instituição ou pessoa responsável (e dados para contato):

---

---

---

---

---

**17. OUTROS COMENTARIOS**

---

---

---

---

---

---

---

NAPP RIO DE JANEIRO BRASIL

PHONE NO. : 55 21 2875075

Oct. 16 1998 10:33AM F1

Nome e Cargo do responsável pelo preenchimento: MARIA EVANI MATOS DE AZEVEDOData de preenchimento: 20 de OUTUBRO de 1998

OBS: Por favor, envie cópias da Lei ou Decreto que criou o Programa e da sua regulamentação, bem como qualquer material de divulgação, avaliação interna ou externa ou outros documentos relacionados ao Programa para o endereço abaixo.

NAPP  
Rua Júlio de Castilhos, 63/701  
22081-020 Rio de Janeiro - RJ  
Tel/Fax: (021) 287-5075  
E-Mail: [napp@cebresnet.psi.br](mailto:napp@cebresnet.psi.br)

ACÇÕES DESENVOLVIDAS NO PROGRAMA PIONEIRO MIRIM

- INSPETORES NOMEADOS EM TODOS ESSES MUNICÍPIOS;
- PARTICIPAÇÃO DO INSTRUTOR MILITAR;
- PROFESSORES CEDIDOS PELA SEDUC- SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CULTURAL E DESPORTO;
- LINHA DE AÇÃO:
  - . Atividades Sócio-educativas desenvolvidas com forme realidade e necessidade do município das crianças e das suas famílias.
- DISTRIBUIÇÃO DE CESTA MAIS BOLSA ESCOLAR, MENSALMENTE. EM NOVEMBRO E DEZEMBRO DE 97 FOI REPASSADO JUNTO COM A BOLSA ESCOLAR, O VALOR DE R\$ 36,00 PARA COMPRA DAS CESTAS BÁSICAS EM CADA LOCALIDADE;
- ENTREGA DE UNIFORME ANUALMENTE;
- MERENDA ESCOLAR REPASSADA PELA SEDUC.;
- REPASSE ESTADUAL PARA A REALIZAÇÃO DA FESTA DA CRIANÇA. O QUANTITATIVO REPASSADO FOI DE R\$ 12.750,00 DISTRIBUIDOS NO MUNICÍPIOS ACIMA CITADOS;
- NOVEMBRO DE 97 FOI REALIZADO O 1º ENCONTRO DE CAPACITAÇÃO PEDAGÓGICA PARA A INSPETORA E INSTRUTORES DO PROGRAMA PIONEIRO MIRIM.

## ANEXO II

## PLANO DE TRABALHO

FOLHA

1/1

## 1 - DADOS CADASTRAIS

<b>ÓRGÃO/ENTIDADE PROPONENTE</b> Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social					<b>CGC</b> 00.930.799/0001-15
<b>ENDEREÇO</b> ACSO I, Conj. 02, Lt. 43					
<b>CIDADE</b> Palmas	<b>UF</b> TO	<b>CEP</b> 77.000-000	<b>DDD/TELEFONE</b> (063) 218-1903	<b>E.A.</b> Estadual	
<b>CONTA CORRENTE</b> 16.914-5	<b>BANCO</b> 001	<b>AGÊNCIA</b> 1505-9	<b>PRAÇA DE PAGAMENTO</b> Palmas-TO		
<b>NOME DO RESPONSÁVEL</b> Jayme Sebastião Martins Lourenço					<b>CPF</b> 113.730.751-04
<b>CI/ÓRGÃO EXPEDIDOR</b> 010.203 SSP/DF	<b>CARGO</b> Secretário	<b>FUNÇÃO</b> Secretário	<b>MATRÍCULA</b> 826339-6		
<b>ENDEREÇO</b> ARSE - 21, QI - 13, Lt. 11/13					<b>CEP</b> 77.000-000

## 2 - OUTROS PARTICIPES

<b>NOME</b>	<b>CGC/CPF</b>	<b>E.A.</b>
<b>ENDEREÇO</b>	<b>CEP</b>	

## 3 - DESCRIÇÃO DO PROJETO

<b>TÍTULO DO PROJETO</b> Programa Brasil Criança Cidadã Projeto Pioneiros Mirins e Amigos do Meio Ambiente.	<b>PERÍODO DE EXECUÇÃO</b>	
	<b>INÍCIO</b> ARR	<b>TÉRMINO</b> 02 MESES ARR
<b>IDENTIFICAÇÃO DO OBJETO</b> Atendimento à Criança e ao Adolescente na faixa etária de 07 a 14 anos de idade, pertencentes a famílias vulnerabilizadas pela pobreza e abandono, objetivando a inclusão destes segmentos às oportunidades efetivas de desenvolvimento e proteção social.		
<b>JUSTIFICATIVA DA PROPOSIÇÃO</b> A Lei Orgânica da Assistência Social estabelece como um de seus objetivos o amparo e proteção às famílias, crianças e adolescentes em situação de risco social. Nesse sentido, o Estado do Tocantins mediante convênio com o MPA/SAS, vem implementando o Programa Brasil Criança Cidadã/Projetos Pioneiros Mirins, que se constitui num programa assistencial de proteção integral, tendo como princípio básico e inter-complementariedade de propósitos e de ações entre família, escola e comunidade.		

## ANEXO II

## PLANO DE TRABALHO

FOLHA

3/3

## 6 - CRONOGRAMA DE DESEMBOLSO (R\$ 1,00)

## CONCEDENTE

META	JAN	FEV	MAR	ABRIL	MAIO	JUN
	150.000,00	150.000,00				

META	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ

## PROPONENTE (Contrapartida)

META	JAN	FEV	MAR	ABRIL	MAIO	JUN
	15.000,00	15.000,00				


META	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ

## 7 - DECLARAÇÃO

Na qualidade de representante legal do proponente, declaro, para fins de prova junto à (ao) \_\_\_\_\_, para os efeitos e sob as penas da lei, que inexistem qualquer débito em mora ou situação de inadimplência com o Tesouro Nacional ou qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal, que impeça a transferência de recursos oriundos de dotações consignadas nos orçamentos da União, na forma deste Plano de Trabalho.

Pede deferimento,

Palmas - TO, 03 de Março de 1998  
Local e Data

  
Proponente

## 8 - APROVAÇÃO PELO CONCEDENTE

Aprovo

\_\_\_\_\_  
Local e Data

\_\_\_\_\_  
Concedente

ANEXO II

**PLANO DE TRABALHO**

FOLHA	2/3
-------	-----

**4 - CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO (META, ETAPA OU FASE)**

META	ETAPA FASE	ESPECIFICAÇÃO	INDICADOR FÍSICO		DURAÇÃO	
			Unidade	Quantid.	Início	Término
		- Apoio Sócio-Educativo em Meio Aberto - ASEMA	Criança/ Adolescente	6.000	ARR	02 meses ARR

**5 - PLANO DE APLICAÇÃO (R\$ 1,00)**

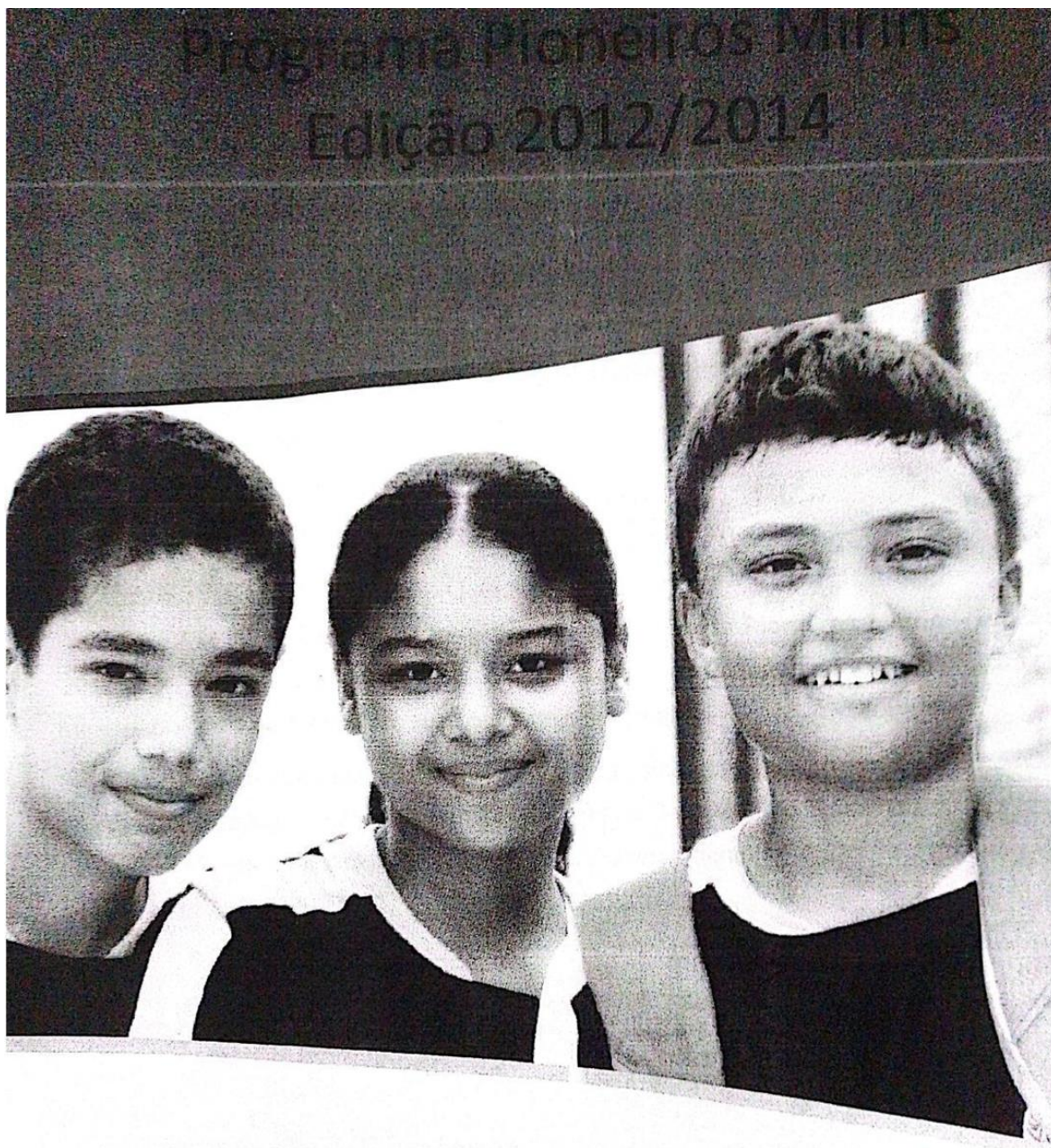
CÓDIGO	NATUREZA DA DESPESA ESPECIFICAÇÃO	TOTAL	CONCEDENTE	CONVENENTE
1.4.30.41	- Custeio/Transferência a Estado/Contribuição Financeira	330.000,00	300.000,00	30.000,00
<b>TOTAL GERAL</b>		330.000,00	300.000,00	30.000,00

*[Handwritten Signature]*





ANEXO G – Documento edição Programa Pioneiros Mirins edição 2012/2014



Secretaria da  
Educação  
Cuidar e Educar



GOVERNO DO  
ESTADO DO TOCANTINS  
[www.to.gov.br/setec](http://www.to.gov.br/setec)



GOVERNO DO  
ESTADO DO TOCANTINS  
www.to.gov.br/setas

**José Wilson Siqueira Campos**  
Governador do Estado

**Danilo de Melo Souza**  
Secretário de Estado da Educação

**Agimiro Dias Costa**  
Secretário do Trabalho e da Assistência Social

**Luiz Claudio Gonçalves Benício**  
Comandante Geral da Polícia Militar

**Cristiane Mireile Bazzo de Pina**  
Subsecretária da Educação Básica

**Valdeone Dias da Silva – CAP QOPM**  
Diretor do Departamento do Programa Pioneiros Mirins

**Idelma Pereira de Bastos Santos**  
Diretora do Departamento de Desenvolvimento da Educação

**Ten. Fernando Gomes Oliveira**  
Coordenador Operacional - PROERD/TO

ELABORAÇÃO/ REESTRUTURAÇÃO  
Grupo de Trabalho - Programa Mais Educação/Seduc  
Equipe Técnica da Sup. do Programa Pioneiros Mirins – SETAS

Palmas, agosto de 2013

## 1 IDENTIFICAÇÃO

### 1.1 - Programa Pioneiros Mirins

Público Alvo: Alunos matriculados na Rede Pública de Ensino, com faixa etária de 06 a 14 anos (11 meses e 29 dias).

### 1.2 - Proponentes:

Secretaria Estadual de Educação - SEDUC

Secretaria do Trabalho e Assistência Social - SETAS

Comando Geral da Polícia Militar do Estado do Tocantins - QCG

### 1.3 - Parceiros:

Secretaria Estadual da Saúde

Secretaria Estadual de Juventude

### 1.4 - Período de Implementação do Programa: 2012-2014

### 1.5 - Contatos:

Departamento de Desenvolvimento da Educação – 3218 7505 e 2085

Departamento do Programa Pioneiros Mirins – SETAS / 3218-1945

Comando Geral da Polícia Militar do Estado do Tocantins – QCG / 3218-2700

### 1.6 - Endereço: Praça dos Girassóis, S/N – Esplanada das Secretarias - SEDUC/SETAS - Palmas/Tocantins.

### 1.7 - Quartel do Comando Geral – Quadra AE 304 Sul Lote 02

## 2. APRESENTAÇÃO

O Programa Pioneiros Mirins é referência no Brasil, por ser um dos maiores programas socioeducativos para crianças e adolescentes no país. A proposta de trabalho é atender crianças e adolescentes, de 06 a 14 anos das escolas da Rede Pública de Ensino, em situação de risco e vulnerabilidade social.

Atualmente, o Governo do Estado do Tocantins, por meio da Secretaria de Educação e Cultura e Secretaria do Trabalho e Assistência Social, Comando Geral da Polícia Militar, e em parceria com Prefeituras, Secretarias Municipais, atende 24.968 crianças e adolescentes matriculados na Rede Pública de Ensino. Essas crianças são selecionadas por meio do CAD Único – Cadastro Único do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, as quais são atendidas no contra turno escolar, dentro das Unidades Escolares, seguindo as Diretrizes Pedagógicas do Programa Mais Educação.

## 3. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

- 1989 – Criação do Programa Pioneiros Mirins, pelo Governo Estadual do Tocantins, por meio da Fundação Santa Rita de Cássia, extinta pela Lei nº 815, de 08 de janeiro de 1996. Foi implantado, inicialmente, em 16 (dezesseis) municípios, atendendo 5.000 (cinco mil) crianças e adolescentes;
- 1991 – Criação da Lei Estadual nº 258, de 20 de fevereiro do ano, que regulamenta a organização do Programa Pioneiros Mirins no Estado. Posteriormente, foi extinto, ficando desativado por 4 anos;
- 1995 – Reativação e extensão do Programa aos 139 municípios;
- 1996 – Criação da Lei n.º 856, de julho de 1996, que institui a Bolsa de Complementaridade Escolar, no valor de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) devendo, a criança e o adolescente, estar matriculado numa Instituição de Ensino e apresentar frequência mensal de sua participação escolar à Coordenação do Programa, para o recebimento da bolsa-auxílio;
- 1997 – Ampliação da meta para 18.243 crianças e adolescentes pioneiros mirins;
- 1998 – Ampliação da meta para 29.206 crianças e adolescentes pioneiros mirins;
- 2005 – Ampliação da meta para 42.474 crianças e adolescentes pioneiros mirins, permanecendo até os dias atuais;
- 2009 – Criação da Fundação Pioneiros Mirins e aumento do valor da bolsa de complementaridade escolar para R\$ 48,00 (quarenta e oito reais);
- 2011 – Extinção da Fundação Pioneiros Mirins e Criação do Instituto Pioneiros Mirins de Apoio à Criança e ao Adolescente;

W f (4)

- 2012 – Extinção do Instituto Pioneiros Mirins de Apoio à Criança e ao Adolescente, tornando-se Superintendência do Programa Pioneiros Mirins, da Secretaria do Trabalho e Ação Social - SETAS, e aumento do valor da bolsa para R\$ 50,00 (cinquenta reais).

#### 4. JUSTIFICATIVA

Ao longo dos anos, apesar de haver uma redução significativa, o Brasil ainda apresenta altos índices de pobreza, o que influencia negativamente no desenvolvimento do país. Isso tem gerado preocupação nas autoridades e implica na implementação de Políticas Públicas Interinstitucionais, como estratégia para diminuir as desigualdades sociais e elevar o crescimento econômico/social.

Diante disso, a implementação do Programa Pioneiros Mirins, nos 139 municípios do Estado do Tocantins, contribui para a inclusão social de crianças e adolescentes, através do desenvolvimento de ações interinstitucionais, visando a melhoria do processo ensino e aprendizagem, bem como, a qualidade de vida das famílias assistidas.

No Estado do Tocantins a concepção de educação integral surgiu desde 1989, por meio da implantação do Programa Pioneiros Mirins, onde os alunos eram atendidos com ampliação da jornada escolar, em espaços disponibilizados na comunidade, em parceria com o poder executivo municipal.

Hoje, a Educação em Tempo Integral, na Rede Pública de Ensino do Estado do Tocantins, é Política Pública Estadual e se configura como estratégia de ampliação dos espaços educacionais e das oportunidades de escolarização na educação básica. Neste contexto o Programa Mais Educação, vem contribuindo para o fortalecimento do Programa Pioneiros Mirins, uma vez que contempla os seus beneficiários com uma proposta curricular voltada para formação integral de crianças e jovens do ensino fundamental.

O Programa Pioneiros Mirins conjuga objetivos de três políticas institucionais: ASSISTÊNCIA SOCIAL – responsável pela oferta de serviços de proteção social básica; EDUCAÇÃO – responsável pela realização de ações pedagógicas, estimulando o raciocínio sensório motor, primando pela melhoria do ensino e aprendizagem; POLÍCIA MILITAR – responsável pelo resgate dos valores éticos e morais, envolvendo os alunos do Programa em atividades educativas, que incentivam a disciplina, autocontrole, autoestima, desenvolvimento físico, entre outros.

Além dos benefícios mencionados acima, o Programa ainda oferece uma bolsa-auxílio de complementaridade escolar, no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais), aos beneficiários.

O Programa Pioneiros Mirins atende as crianças em ensino integral, que se consolida como política pública, no fortalecimento do processo de ensino e aprendizagem, articulando diversos setores da sociedade, para mobilização no atendimento de crianças e adolescentes, em sua integralidade.

9 197 l

## 5. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

As condições para o avanço da educação integral vêm se forjando desde a Constituição Federal (1988), que fortaleceu a percepção da educação com um direito social fundamental e estabeleceu uma ampla rede de proteção à criança e ao adolescente, regulamentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA.

A Constituição de 1988 apresenta no artigo 6º os dez direitos sociais expressos:

*"Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."*

A Constituição traz novamente a Educação como direito social, compreendida como base para a formação integral do indivíduo, em seus aspectos físico, intelectual, artístico, psicológico e social, formação expressa no artigo a seguir:

*"Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho."*

A Educação de Tempo Integral está respaldada pela Constituição Federal, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Plano Nacional de Educação (PNE) e Plano Estadual de Educação (PEE). Sua fonte financiadora, prioritariamente, é o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e o Programa Mais Educação, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Nesse caso, o aluno matriculado nesse regime de ensino é contemplado com o financiamento do FUNDEB, para as ações pedagógicas, no que se refere à bolsa-auxílio de complementaridade escolar, que tem como fonte financiadora o Tesouro Estadual.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) - nº 9394/96 afirma a importância da educação escolar integral, como uma das bases fundamentais para o pleno desenvolvimento do educando (artigos 1º e 2º). Ao especificar a jornada de trabalho do ensino fundamental, a referida Lei apresenta a discussão em torno da relação entre a formação integral do educando e o tempo na escola:

*Art. 34.- A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.  
[...]*

*§ 2º - O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.  
[...]*

69

l

l

deverão organizar o horário em quatro dias, disponibilizando um dia para planejamento do professor/monitor, de forma a garantir as 15h de permanência do aluno no contra turno.

No dia do planejamento, há a possibilidade dos beneficiários do Programa serem atendidos com atividades ministradas pela Polícia Militar, que devem estar inclusas na carga horária das 15h semanais e planejadas juntamente com a equipe escolar, cujo objetivo é trabalhar a Ordem Unida e a Prevenção do Uso de Drogas e Entorpecentes. A duração destas atividades é de duas horas/aula por turma, das 08 horas às 10 horas e das 16 horas às 18 horas, podendo variar de acordo com a necessidade da escola, observando a especificidade de cada município e o deslocamento para o local. As atividades com a Polícia Militar devem ser realizadas, preferencialmente, nas Unidades Escolares, caso não seja possível, em espaço definido pelos representantes das Unidades Escolares juntamente com o representante da Polícia Militar. O espaço deve ter as condições necessárias para o atendimento da meta do Município

Diante das demandas do Estado, o Programa está estruturado em quatro situações de atendimento, de acordo com as possibilidades de cada município ou das Unidades Escolares, conforme quadro abaixo:

Ord.	Situação de atendimento	Quantidade em 2012	Quantidade em 2013
01	Atendimento em Escolas Estaduais que têm o Programa Mais Educação	306 Escolas	395
02	Atendimento em Escolas Estaduais que não têm o Programa Mais Educação	98 Escolas	-
03	Atendimento em Centro de Assistência ao Menor (Palmas)	01 Centro	01 Centro
04	Atendimento em Municípios Conveniados com o Estado (Formoso do Araguaia e Jaú do TO)	02 Municípios	02 Municípios
<b>Total</b>			<b>25.828</b>

**7.1 Escolas Estaduais que têm o Programa Mais Educação:** Os beneficiários são, também, alunos do Programa Mais Educação, sendo assim, estão inclusos, automaticamente, no horário e nas atividades do referido Programa, ou seja, 3 (três) horas/aula por dia, cinco vezes por semana, no contraturno. Nos locais onde houver a possibilidade da formação de mais de uma turma, os alunos pioneiros deverão ser organizados em turmas específicas. Estas escolas receberão recurso da SEDUC para complementação da alimentação escolar, no caso de atenderem um número de alunos do Programa Pioneiros Mirins, maior que o número de alunos no Programa Mais Educação. O valor será calculado (per capita) de maneira a atender o número de alunos da diferença entre os dois Programas

**7.2 Escolas Estaduais que não têm Programa Mais Educação:** Seguirão as diretrizes pedagógicas do Programa Mais Educação e organizarão seus horários para atendimento no contraturno. Receberão recurso financeiro para a complementação da alimentação escolar, bem como, para pagamento de um monitor, para cada turma formada. Este recurso será enviado, também, para as Unidades Escolares, cujo número de alunos no Programa Pioneiros

01

L

Mirins ultrapassa o número de alunos no Programa Mais Educação. O valor a ser encaminhado será referente ao número de alunos da diferença entre os dois Programas.

**7.3 Centros de Assistência à Criança e ao Adolescente - CACA:** Serão extensão de uma escola da Rede Estadual de Ensino e atenderão alunos desta escola e de outras, conforme necessidades identificadas e condições de atendimento. Terão suas atividades organizadas de forma que 75% da carga horária estejam em consonância com as diretrizes pedagógicas do Programa Mais Educação e 25% destinada a atender as especificidades de formação do Centro de Assistência à Criança e ao Adolescente. O horário deve ser organizado para o atendimento aos estudantes, no contraturno de suas atividades escolares. Os Centros de Assistência à Criança e ao Adolescente receberão recursos financeiros (per capita) da escola "mãe" e das demais escolas que encaminharem alunos para atendimento no mesmo, o qual é destinado para alimentação escolar, bem como, para pagamento de monitor, de acordo com o número de turmas formadas.

**7.4 Municípios Conveniados com o Estado:** Seguirão as diretrizes pedagógicas do Programa Mais Educação, organizando seus horários para o atendimento aos estudantes no contraturno de suas atividades escolares. Cada município terá um representante da Secretaria de Educação, indicado pela SEDUC e um representante da Polícia Militar, para articular e acompanhar as atividades do Programa. Estes representantes, juntamente com a Diretoria Regional de Ensino e diretores das Unidades Escolares, serão co-responsáveis pela implementação do Programa Pioneiros Mirins no município.

#### 8. ORGANIZAÇÃO DAS ATIVIDADES PARA OS CASOS DOS ITENS 7.2, 7.3 e 7.4

As atividades pedagógicas serão organizadas a partir dos Macro Campos, do Programa Mais Educação, entre os quais a Equipe Escolar (de educadores) em comum acordo com a polícia Militar, escolhem no máximo 04 (quatro), e entre os 04 (quatro) definem 06 (seis) atividades, para serem trabalhadas, conforme realidade local de cada escola/município.

Os beneficiários do Programa Pioneiros Mirins deverão frequentar as atividades de contraturno uniformizados, de acordo com a orientação dos gestores das Unidades Escolares e CACAs, sem necessidade de diferenciação dos demais alunos, e os da Ordem Unida, uniformizados de acordo com orientação da Polícia Militar.

#### 9. ORGANIZAÇÃO CURRICULAR

Macro Campos	Atividades
Acompanhamento Pedagógico (obrigatório)	Estudo dirigido em Matemática, Letramento, Língua Estrangeira, Ciências, História e Geografia.
Meio Ambiente	Com-vidas-Agenda/21 na Escola - Educação para a sustentabilidade - Horta escolar e/ou comunitária.
Esporte e Lazer	Atletismo, Ginástica rítmica, Corrida de orientação, Cíclico, Tênis de campo, Recreação / Lazer, Voleibol, Basquete, Basquete de rua, Futebol, Futsal, Handebol, Tênis de mesa, Judô, Karatê, Taekwondo, Yoga, Natação, Xadrez tradicional e virtual, e o Programa Segundo Tempo.



Cultura e Artes	Leitura, Banda Fanfarra, Canto Coral, Hip Hop e outras danças, Teatro, Pintura, Grafite, Desenho, Escultura, Percussão, Capoeira, Flauta doce, Cineclube, Prática circense, Mosaico.
Inclusão Digital:	Software Educacional, Informática e Tecnologia da Educação (PROINFO), Ambiente de Redes Sociais.
Prevenção e Promoção da Saúde	Atividades de alimentação saudável, alimentação escolar saudável, saúde bucal, práticas corporais e educação do movimento; Educação para a saúde sexual, saúde reprodutiva e prevenção das DST/Aids; Prevenção ao uso de álcool, tabaco e outras drogas; Saúde ambiental; promoção da cultura de paz e prevenção em saúde, a partir do estudo dos principais problemas de saúde da região (dengue, febre amarela, malária, hanseníase, doença falciforme, e outras). Propõe-se neste macro campo aproximação / intersecção, com as ações/reflexão do SPE/MEC.
Comunicação e Uso de Mídias	Jornal escolar, Rádio escolar, História em quadrinhos, Fotografia Vídeo.
Educação Econômica e Produção Criativa	Educação Econômica, Educação Fiscal e Educação Financeira.
Iniciação à Investigação das Ciências da Natureza	Laboratório, Feira de Ciências e Projetos Científicos.
Ordem Unida	Hinos Pátrios E Símbolos Nacionais; Disciplina, senso de grupo, autoestima, desenvolvimento físico e motor, autocontrole e ética.


#### 10. AVALIAÇÃO

Será um processo contínuo realizado pela equipe técnica da SEDUC/SETAS, visando o cumprimento dos objetivos propostos, tendo por base os seguintes instrumentos de monitoramento:

- Acompanhamento *in loco*, por amostra, da equipe técnica da SEDUC/SETAS;
- Contatos via e-mail, telefone e vídeo conferência, diariamente;
- Relatórios semestrais das ações/oficinas, desenvolvidas na Unidade Escolar, enviados para a Diretoria Regional de Ensino;
- Relatórios semestrais das ações/oficinas, condensados pelas Diretorias Regionais, enviados à SEDUC;
- Frequência mensal dos beneficiários, enviadas pelo Sistema de Gerenciamento Escolar – SGE/SEDUC;
- Acompanhamento sistemático do técnico da Diretoria Regional de Ensino responsável pelo Programa;
- A cada dez meses, a equipe escolar deve fazer avaliação das atividades e de seus resultados, se for o caso, podem optar pela continuidade das mesmas ou por inserção de outras, conforme as necessidades.

#### 11. INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

- Anexo I - Decreto governamental.

197      l      

## 12. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

Gestão Intersectorial Territorial do Programa Mais Educação, MEC 2009.

Programa Mais Educação – Passo a Passo, MEC, 2008.

Rede de Saberes, MEC, 2008.

Manual Programa Dinheiro Direto na Escola, MEC 2010.

Educação Integral : texto referência para o debate nacional. - Brasília : MEC, SECAD, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Índice elaborado por Edson Seda. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 1994.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/leg.asp>>. Acesso em: 13 mar. 2005

**Plano Nacional de Educação**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/>>

BRASIL, LDB. Lei 9394/96. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>.

BRASIL. *Estatuto da criança e do adolescente*: Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002.

Palmas, 26 de agosto de 2013