



**UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA**

JACQUELINE MARÇAL MICALI

**O DILEMA DA DESCENTRALIZAÇÃO DE PODER:
UM ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS DE ATENÇÃO AO
ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL
NO PARANÁ**

Londrina
2009

JACQUELINE MARÇAL MICALI

**O DILEMA DA DESCENTRALIZAÇÃO DE PODER:
UM ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS DE ATENÇÃO AO
ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL
NO PARANÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

Orientador: Profa. Dra. Sílvia Alapanian

Londrina
2009

JACQUELINE MARÇAL MICALI

**O DILEMA DA DESCENTRALIZAÇÃO DE PODER:
UM ESTUDO SOBRE AS POLÍTICAS DE ATENÇÃO AO
ADOLESCENTE AUTOR DE ATO INFRACIONAL
NO PARANÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Silvia Alapanian
Universidade Estadual de Londrina

Prof. Dr Cezar Bueno de Lima Pontifice
Universidade Católica de Londrina

Profa. Dra. Olegna de Souza Guedes
Universidade Estadual de Londrina

Londrina, 02 de setembro de 2009.

DEDICATORIA

A todos os adolescentes do Projeto Murialdo, que contribuíram não somente para minha formação profissional, mas para o aprimoramento do meu conceito de sociedade, em especial ao Bruno Cezar Ribeiro, que me fez perceber o valor do respeito às diferenças. Sua morte antecipada, pela intolerância me chocou, me feriu profundamente, porém me deu mais forças para lutar e tentar impedir que mais jovens morram de forma tão brusca, por motivos tão fúteis.

AGRADECIMENTOS

A Deus:

Somente o senhor mesmo para saber os motivos dos caminhos que tenho trilhado, me resta somente confiar que tudo é para o meu crescimento. Mesmo sem entender, lhe agradeço por este período que foi tão difícil, mas tão belo.

A minha mãe:

Mulher guerreira, que proporcionou aos seus filhos o que não teve. Não somente me criou e educou, até hoje cuida dos meus filhos em diversos momentos, me deixando tranqüila enquanto trabalho e estudo.

A minha família:

Reginaldo, Isabela e Diego.

Vocês se revoltaram pela minha falta de tempo, reclamaram pelos meus estudos, me fazendo muitas vezes me sentir culpada pela opção. No entanto, sei que essa conquista será motivo de orgulho para vocês também. Amo vocês.

À orientadora, Silvia Alapanian:

Ao término da minha graduação eu estava com uma filha pequena, em meio uma tempestade, agora ao terminar minha dissertação estava entre outra tempestade, mesmo às vezes você sendo muito dura comigo, sempre esteve ao meu lado. Obrigada por fazer parte da minha história, da minha construção acadêmica e profissional. Seus conselhos e orientações ultrapassaram o meio acadêmico, levando-os como base para minha vida. Nos encontramos no doutorado, com certeza.

Às amigas: Ana Lucia, Mariana, Manuela e Neuzeli:

Não sei o que seria de mim sem vocês, que me agüentaram nas crises, me apoiaram cada uma da sua maneira e me demonstraram que podemos acreditar nas pessoas, que existe sim amizade verdadeira. Tomar café juntas, trabalhar, rir, dividir as alegrias e tristezas... não sei o que seria da vida sem pessoas como vocês.

Ao historiador: Irineu Colombo:

Pela importância da sua obra na construção não somente da minha dissertação, mas na história de atendimento ao adolescente autor de ato infracional no Paraná.

Aos entrevistados:

Sem vocês não seria possível completar minha pesquisa. Obrigada pela atenção, pelo cuidado e em especial pela área que militam, por serem parte viva desse processo de luta por direitos igualitários.

"Só há um meio de sair desse imobilismo, o qual consiste em aprender a conviver com a democratização da sociedade civil, do Estado e das demais instituições chave. Deixar correr a revolução democrática (...) Depois disso a história encontrara outro percurso, sem precisar curvar-se a retórica, ao delírio e ao arbítrio dos donos do poder."

Florestan Fernandes

MICALI, Jacqueline. **O Dilema da Descentralização de Poder**: um estudo sobre as políticas de atenção ao adolescente autor de ato infracional no Paraná. 2009. 132f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.

RESUMO

O presente trabalho se propõe a compreender o processo de descentralização das medidas socioeducativas para adolescentes autores de ato infracional, a partir de uma reconstrução histórica das ações na área de atendimento a esse público no Estado do Paraná. Partimos da percepção da existência de uma forte concentração das decisões políticas em Curitiba, o que nos impulsionou a buscar maior conhecimento acerca da histórica política do Estado do Paraná, para entender os motivos que culminaram nesta forma de gestão da política pública para o segmento em questão e como isto se relacionou com o processo de descentralização determinado nacionalmente pelo ECA. Como fundamentação para nossa reflexão, discutimos o conceito de Estado e os caminhos percorridos pelos vários governos no gerenciamento da máquina pública. Buscamos ainda esboçar o trajeto da formação do Estado do Paraná, a concentração de poder na capital e a resistência em alargar o campo de atuação para o interior de seu território. A partir da Constituição de 1988, tratamos da descentralização e da divisão de poder com a sociedade civil a partir dos Conselhos de políticas públicas, descrevendo em seguida como o conceito de descentralização se apresenta no Estatuto da Criança e do Adolescente. Nossa pesquisa, realizada a partir de levantamento bibliográfico e documental, é complementada por depoimentos de sujeitos significativos e busca reconstruir o processo de descentralização das ações de atendimento aos adolescentes que cometem ato infracional no Paraná, a partir da realidade de dois municípios: Londrina e Foz do Iguaçu, concluindo que se constitui em elemento importante do processo de descentralização a participação da sociedade civil organizada na busca pela sua participação no processo decisório.

Palavras-chave: Descentralização. Criança e adolescente. Ato infracional. Medidas socioeducativas.

MICALI, Jacqueline. **O Dilema da Descentralização de Poder**: um estudo sobre as políticas de atenção ao adolescente autor de ato infracional no Paraná. 2009. 132f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.

ABSTRACT

This work seeks understand the educational process of measures partner's decentralization for adolescents authors of infractions originating from of a historical reconstruction and of actions in service area gone back to this public in State of Paraná. We noticed the existence of a strong concentration of political decisions in Curitiba which stimulated us to look for more knowledge on the political history of the State of Paraná, to understand the reasons that drove this form of administration of public politics in debate for the segment and with this was related the decentralization process, given nationally by ECA. For base our discussion, we discussed the state concept and the road taken for many governments in the administration of public machi ne. We also sketched the road of the formation of the State of Paraná, the concentration of power and the resistance in the capital for so extend the action field returned to this territory. From 1988 the process of decentralization and the division of power with the civil society with base in pieces of advice of public politics, describing then as the decentralization concept is presented in child's statute and of adolescent. Our research is endowed in bibliography and documents, complemented by interviews with important subjects and search to rebuild the decentralization process seeking an improvement of cares and actions returned to the adolescents that commit infraction in Paraná, in reality of two municipal: Londrina and Foz do Iguaçu, concluding that these constitute in important elements in decentralization process the participation of civil society in search for your participation in process of decision.

Keywords: Decentralization. Child and adolescent. Infraction action. Measured educational partner.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I	15
1 APONTAMENTOS SOBRE O CONCEITO DE ESTADO E SUA AÇÃO	
CENTRALIZADORA	15
1.1 O ESTADO E SUA NATUREZA	15
1.2 O ESTADO BRASILEIRO.....	26
1.2.1 A Influência do Patrimonialismo na Formação do Estado Brasileiro	30
1.3 A FORMAÇÃO E CENTRALIZAÇÃO DE PODER POLÍTICO NO PARANÁ	34
CAPÍTULO II	43
2 O DILEMA ENTRE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO	
PODER POLITICO NO BRASIL	43
2.1 O FEDERALISMO COMO MODELO DE DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER	
POLÍTICO	44
2.2 A CONSTRUÇÃO DO PODER CENTRALIZADO NO BRASIL.....	48
2.2.1 A Era Vargas e a administração centralizada.....	50
2.2.2. O Regime Militar.....	58
2.3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO	63
2.3.1 A Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente	66
CAPÍTULO III	74
3 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA ATENÇÃO AOS	
ADOLESCENTES QUE CUMPREM MEDIDAS	
SÓCIOEDUCATIVAS NO ESTADO DO PARANÁ	74
3.1 AS PRIMEIRAS AÇÕES DE ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE AUTOR DE ATO	
INFRACIONAL NO ESTADO DO PARANÁ.....	78
3.2 AS NOVAS OBRIGAÇÕES DO ESTADO PERANTE AS CRIANÇAS E	
ADOLESCENTES A PARTIR DA DÉCADA DE 1930.....	86
3.3 A ESCOLA PARA MENORES "PROFESSOR QUEIROZ FILHO": UMA AÇÃO	
PAUTADA NA POLÍTICA DA DITADURA MILITAR	91
3.4 A ABERTURA POLÍTICA E A LUTA PELA PROMULGAÇÃO DE UMA NOVA LEI	98

3.5 DA TRAGÉDIA ANUNCIADA AO INÍCIO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO	107
CONCLUSÃO	115
REFERÊNCIAS.....	121

INTRODUÇÃO

Nosso interesse pela questão do adolescente que comete delitos remonta à entrada, em 1995, no curso de Serviço Social da Universidade Estadual de Londrina. Foi, no entanto, somente em 1998 quando, a título de realização do nosso Trabalho de Conclusão de Curso, que iniciamos um estudo sistemático acerca do tema¹.

O trabalho desenvolvido naquela oportunidade apresentava as deficiências do sistema de execução de medidas socioeducativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei Federal 8.069/90), partindo de um diagnóstico da realidade dos serviços existentes no município de Londrina, tais como os programas de Liberdade Assistida (LA) e de Internação Provisória, para citar alguns.

Esta pesquisa possibilitou nossa reflexão acerca do tema, incitándonos a participar do processo de discussão em curso no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) de Londrina, no qual pudemos formular, em conjunto com outros Conselheiros, um projeto de execução de um programa de medidas de meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviço à Comunidade).

Por deliberação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) a execução do projeto ficou ao encargo da Escola Social e Profissional do Menor de Londrina – Epesmel e recebeu o nome de Projeto Murialdo, em homenagem ao fundador da Instituição².

Iniciamos, desta forma, nossa vida profissional como Assistente Social, atuando junto a adolescentes que cometem delitos, permanecendo na instituição até os dias atuais.

¹ O trabalho a que nos referimos intitulava-se “Direitos dos adolescentes que cometem delitos: um estudo sobre os desencontros da rede de atendimento do município de Londrina” (1998), sob orientação da Prof^a Sílvia Alapanian.

² No ano de 2000 as atividades do Projeto Murialdo tiveram início em Londrina. Fazendo parte do quadro funcional da Instituição, iniciamos nossa atividade profissional como Assistente Social, e em 2005, passamos a coordenar o Projeto.

A análise do contexto de implantação do Projeto Murialdo mostra que havia se passado 10 anos da entrada em vigor do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente - e a execução das medidas em meio aberto era ainda pouco difundida no interior do Estado do Paraná. Já com relação às medidas de privação de liberdade (internação e semiliberdade) constatávamos que a sua execução permanecia centralizada na capital, de maneira que os adolescentes do sexo masculino que recebessem tais medidas eram encaminhados para o Educandário São Francisco, em Piraquara-PR (região metropolitana de Curitiba), e no caso de adolescentes do sexo feminino no Educandário Joana Richa, em Curitiba.

Também era recente a internação provisória, pois foi somente no final da década de noventa que foram inaugurados os Centros Integrados de Atendimento ao Adolescente Infrator (CIAADl's), em Londrina e Foz do Iguaçu. No entanto, estes não atingiam a proposta de reunir em um único espaço a internação provisória, Delegacia, Promotoria e Juízo Especializados, como propunham os defensores do ECA³.

Observamos na época, que a ação do Estado era considerada frágil e distante da realidade dos municípios do interior. Em 2001 discutia-se em Londrina que o atendimento ao adolescente autor de ato infracional era inteiramente responsabilidade do estado, negando-se, no âmbito de alguns setores, a importância da participação da esfera municipal. Naquela ocasião os membros do CMDCA não tinham uma posição unitária e clara acerca de como se aplicaria o processo de descentralização e divisão de responsabilidades entre as esferas federal e municipal na área de atendimento ao adolescente que comete delitos.

No âmbito do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente - CEDCA - a questão da descentralização do atendimento era também pouco discutida, basta dizer que até mesmo a eleição para escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho não era realizada de forma regionalizada, o que veio a acontecer somente na eleição ocorrida no final de 2005.

A fragilidade do sistema de atendimento perpetuada ao longo das décadas se fez sentir de maneira particularmente forte nesses primeiros anos do novo milênio. As cidades do interior do estado sentiram as transformações na

³ Em Curitiba este Centro Integrado funciona desde 1994.

realidade social e seus rebatimentos junto ao segmento da população infanto-juvenil de que tratamos aqui.

A Unidade de Internação São Francisco em Curitiba não respondia mais à demanda apresentada. Não havia um trabalho com as famílias dos adolescentes do interior do Estado e nem mesmo com a rede de serviços das cidades natais dos adolescentes que cumpriam medida de internação na capital.

O ano de 2003 apresentou-se no interior como um dos mais violentos. Londrina atingiu um recorde de homicídios⁴, iniciando-se, assim, a discussão acerca dos ameaçados de morte, constituídos em sua maioria por adolescentes egressos do meio fechado, que ao retornarem para suas cidades de origem eram brutalmente assassinados.

As medidas em meio aberto funcionavam sem uma política única no Estado. Na questão do financiamento, os escassos recursos da esfera estadual eram oriundos do Fundo da Infância e Adolescência – FIA, sem o estabelecimento de critérios claros. A lógica da descentralização não era discutida como parte integrante da política para a área.

Dessa maneira, é somente no ano de 2004 que vemos inaugurada a Unidade de Internação de Londrina, um marco do início do processo de descentralização do atendimento no interior do estado. Porém, a fragilidade da construção, associada à falta de treinamento do pessoal, acarretou em sua destruição por rebeliões pouco tempo depois. Naquele mesmo ano ocorreu também a maior rebelião da Unidade de Internação São Francisco, em Curitiba, que registrou um final trágico: sete mortes, sendo quatro adolescentes provenientes do município de Londrina.

Como agente participante desse processo, atuando junto aos adolescentes que cometiam delitos no Projeto Murialdo, por inúmeras vezes tivemos dificuldades para realizar a leitura da conjuntura, para refletir e explicar a realidade vivenciada. Perguntamos-nos muitas vezes: qual era a ação esperada do Estado? Qual o motivo de tamanha dificuldade em dar respostas às necessidades postas pelas comunidades distantes da capital?

⁴ No estudo de Zequim e Carvalho (2009), a violência em Londrina aumentou, se comparado o período entre 1999 e 2003. O número de homicídios passou de 59 em 1999 para 184, em 2003.

Essas inquietações nos levaram a ingressar no CEDCA, como representante da sociedade civil, em 2006. Esse mesmo movimento nos levou a adentrar, no ano de 2007, no Programa de Mestrado em Serviço Social e Política Social, tendo como objetivo discutir o processo de descentralização da execução das medidas socioeducativas, em conformidade com o ECA, no Estado do Paraná.

Procuramos refletir acerca do atendimento ao adolescente que comete delitos no Estado do Paraná por meio da análise da construção histórica da estrutura de atendimento, tendo como finalidade compreender o motivo de sua descentralização tardia em nosso estado.

A aproximação ao objeto ocorreu conforme o conteúdo das disciplinas era apresentado, tendo se tornado evidente a necessidade de nos debruçarmos sobre a história, ainda não contada, com um olhar crítico sobre todo o processo. É importante salientar que a história do Paraná é pouco estudada, contando com pouca literatura especializada, assim como a própria história do processo de construção e descentralização das medidas socioeducativas no Estado.

A percepção da existência de uma forte concentração das decisões políticas em Curitiba, nos impulsionou a buscar maior conhecimento sobre a histórica política do Estado do Paraná, para entender os motivos que culminaram nesta forma de gestão da política pública para o segmento em questão e como isto se relacionou com o processo de descentralização determinado nacionalmente pelo ECA.

O resultado de nosso estudo se materializa no presente trabalho dividido em três capítulos. No primeiro capítulo discutimos o conceito de Estado buscando nos aproximar da formação deste ente - seus objetivos e forma de atuação. Traçamos, em linhas gerais, os caminhos percorridos pelo Estado brasileiro e as escolhas realizadas pelos vários governos no tocante ao gerenciamento da máquina pública. Para nos aproximarmos de nosso campo de análise, buscamos esboçar o trajeto da formação do Estado do Paraná. A partir de uma limitada bibliografia disponível, abordamos a questão da concentração de poder na capital e a resistência em alargar o campo de atuação para o interior de seu território.

No segundo capítulo abordamos, de princípio, o conceito de federação, centralização e descentralização - explanações que deram suporte para a posterior análise. Discutimos o processo de centralização do Estado brasileiro, descrevendo em especial a Era Vargas que se configurou pelo fortalecimento do

Estado por meio da centralização de poder. Passamos pela ditadura e pela abertura política e, por fim, proposta de descentralização das ações da política pública brasileira explicitada na Constituição Federal de 1988.

Discutimos como a Constituição tratou a descentralização, a divisão de poder com a sociedade civil a partir dos Conselhos de políticas públicas e, em especial, as dificuldades verificadas no bojo desta divisão dadas pela ótica do contexto histórico brasileiro. Em busca da proximidade com o nosso objeto, descrevemos também o conceito de descentralização contido no ECA e como essa descentralização foi pensada para os estados e municípios federados.

Por último, nosso terceiro capítulo busca apresentar o processo de construção da política voltada ao adolescente que comete delitos no Estado do Paraná, tendo como referência a relação entre centralização e descentralização do poder do Estado. Neste momento encontramos as maiores dificuldades, pois a história deste atendimento no Paraná ainda não foi descrita inteiramente, existindo pouco material bibliográfico e documentação disponível que sustente essa descrição.

Deparamos-nos com inúmeras dificuldades no resgate dessa história, visto co-existirem, por exemplo, várias versões relativas a um mesmo fato. Corroboram ainda para a potencialização dos percalços descritos, a ausência do entendimento do conceito de descentralização política e administrativa, refletindo de forma muito explícita na configuração centralizadora do Estado do Paraná.

Construímos esta história, ainda que parcial, a partir do material bibliográfico encontrado, com um destaque para a obra de Irineu Colombo (2006) e de entrevistas realizadas com sujeitos significativos que acompanharam o processo de construção dessa política no Estado do Paraná. Especificamente para este trabalho, faremos um estudo de caso, tomando por base a realidade dos municípios de Londrina e Foz do Iguaçu, refletindo acerca do processo de descentralização da política de atendimento aos adolescentes que cometem delitos.

Esperamos que a leitura deste trabalho seja agradável e contribua para o conhecimento de uma história importante não somente para aqueles que trabalham diretamente com os adolescentes que cometem delitos, mas para todos que desejam conhecer o processo de descentralização das políticas públicas no Estado do Paraná.

CAPÍTULO I

1 APONTAMENTOS SOBRE O CONCEITO DE ESTADO E A SUA AÇÃO CENTRALIZADORA

1.1 O Estado e sua Natureza

A reflexão acerca da natureza do Estado é fundamental para compreendermos os processos por que passam os seus dirigentes na organização dos Estados nacionais e no funcionamento da máquina administrativa das “unidades federativas”.

O Estado constitui-se em espaço de poder político e a delimitação do seu papel pode ser analisada a partir de diferentes teorias que se empenham em desmistificar e estudar sua criação e funcionamento.

[...] a questão do Estado é uma das mais complexas, mais difíceis e, talvez, a mais embrulhada pelos eruditos, escritores e filósofos burgueses. [...] Todo aquele que quiser meditar seriamente sobre ela e assimilá-la por si, tem de abordar esta questão várias vezes e voltar a ela uma e outra vez, considerar a questão sob diversos ângulos, a fim de conseguir uma compreensão clara e firme (LENIN, apud FERNANDES, 1977, p. 1).

No intuito de compreender os questionamentos em torno desta instituição, vários teóricos modernos buscaram explicar ou justificar sua importância. Uma primeira corrente, estabelecendo a criação deste ente a partir da necessidade de controle da natureza humana está baseada na manifestação do próprio indivíduo. Nesta perspectiva, o Estado seria constituído pelo desejo ou pela necessidade, apresentada pelos indivíduos, que, em busca da preservação da própria vida e da propriedade privada, criam e delegam ao Estado poderes soberanos.

Outra corrente vincula o surgimento do Estado ao florescer da divisão de classes, tendo ele como seu objetivo principal a reprodução e manutenção das bases sociais ligadas aos interesses minoritários e privados.

Entre os expoentes da primeira concepção está Hobbes (1996), que defende a formação do Estado pelo prisma de uma Instituição autoritária e absoluta.

A preocupação de Hobbes estava centrada no ordenamento jurídico e institucional, sendo seus escritos antecessores à grande revolução burguesa, o que mais tarde consolidou o sistema capitalista.

Hobbes defendia que o homem não é um ser social, partindo do pressuposto de que todo ser humano é inteiramente egoísta, ambicioso, competitivo e imoral. Para ele os homens não respeitam uns aos outros, conduzindo-se a um Estado permanente de guerra. Desta instabilidade surgiu a necessidade de uma força soberana que, por meio da repressão, colocasse ou impusesse a paz e a segurança a todos.

[...] Assim, para que as palavras justo e injusto possam ter algum significado é preciso haver alguma espécie de poder coercitivo que obrigue igualmente os homens a cumprirem seus pactos e esse poder deve infundir o temor de alguma pena superior ao benefício esperado com o rompimento do pacto e capaz de dar força à propriedade adquirida pelos homens através do contrato mútuo como recompensa do direito universal a que renunciaram. Esse poder não pode existir antes da constituição do Estado (HOBBS, 1996, p. 106).

Na visão de Hobbes esse poder, que surge a partir de um pacto entre os indivíduos, mas que se sobrepõe aos próprios indivíduos constitui a essência do Estado, baseando-se no direito de natureza e no direito natural.

O direito de natureza ofereceria ao homem a liberdade de utilizar sua força e sentidos para preservar-se e principalmente para manter-se vivo, ao contrário da lei de natureza que se constitui em uma forma de diminuir o direito de natureza, sendo um antídoto contra os meios utilizados pelos indivíduos de manter sua sobrevivência.

Porque as leis da natureza são contrárias as nossas paixões naturais, que nos inclinam para parcialidade, orgulho, vingança e outras, se não houver o temor de algum poder que obrigue a respeitá-las (HOBBS, 1996, p. 123).

Todavia para Hobbes esta lei nunca seria respeitada ou seguida pelos homens, sendo que somente por meio da supressão do direito de natureza se teria como garantir a paz.

Na teoria de Hobbes há uma preconização: em busca da paz e preservação da vida, os indivíduos concordam em renunciar a seus direitos, desde que os outros façam o mesmo. Em busca da materialização deste pressuposto seria

indispensável a criação de um poder mais forte e absoluto, que fosse capaz de, por meio da coerção, levar os homens a honrarem seus pactos e, acima de tudo, respeitar as leis da natureza.

Daí a necessidade de um soberano que me garanta que, se a minha liberdade respeitar todas as demais, ela não deparará com obstáculos ao seu exercício. Assim não se elimina o antagonismo: os homens continuam sendo antes de se mais nada, concorrentes; mas vêm-se dissuadidos de passar do jogo a guerra, da competição à fraude. Cada qual está ciente de que, por princípio, a agressividade dos demais encontra-se limitada. (LEBRUN, 2004, p. 51).

O Estado pensado por Hobbes é uma instituição com poderes supremos e irreversíveis. Após o pacto os indivíduos não contariam com o direito de voltar atrás ou renunciar ao pacto que concebeu o poder ao soberano. Para Hobbes, o Estado pode até mesmo intervir no direito à propriedade privada, tendo poder de vida e de morte sobre os indivíduos.

Para ilustrar tal poder, Hobbes apresenta o Estado como um ser supremo, acima de tudo e todos.

Nenhum homem é livre para resistir à força do Estado, em defesa de outrem, seja culpado ou inocente, porque essa liberdade priva o soberano dos meios para proteger seus súditos. Ela é, portanto, a destruição da própria essência do Estado. (HOBBS, 1996, p. 160).

Segundo Lebrun (2004) para que fosse possível esta consolidação do soberano por meio de um corpo político era necessário que o desejo de todos estivesse depositado em uma única personalidade que através de um único homem ou de uma assembléia fosse chamada e considerada como soberano, os demais seriam os súditos.

Assim, não há comunidade sem unificação-não há unificação sem soberania, mas também não há soberania sem poder absoluto (que não está submetido a nenhum outro) e perpétuo (sem solução de continuidade). Compreende-se desta maneira que o portador da soberania seja 'absolvido do poder das leis', isento de seguir às dos seus predecessores, e também não esteja 'preso às leis e ordenações que edite'. Não haverá, pois, razão tirada quer do direito natural, quer da objeção de consciência, quer do dogma religioso, etc., que autorize um cidadão a opor-se ao 'que seu príncipe ordene'. (LEBRUN, 2004, p.34).

Outro grande percussor na discussão sobre o Estado foi Locke. Encontramos várias semelhanças na concepção de Estado dele e de Hobbes. Para Locke (apud GOUCH, 2004), o Estado é protetor da propriedade privada. Assim

como Hobbes, ele parte do estado de natureza e defende que na busca de proteção os indivíduos criaram um pacto com o Estado, gerando um estado de sociedade.

Para os dois pensadores, a organização política justifica-se na busca dos indivíduos de preservação da própria vida. Assim como Hobbes, Locke afirma que no estado de natureza faltam leis civis, vigorando as leis naturais, para ambos, tal estado deriva da própria natureza humana. Porém, Hobbes concebe a natureza humana como naturalmente anti-social e Locke parte do pressuposto que o indivíduo é naturalmente social. A lei natural para os dois vem a ser o imperativo da razão, porém em conteúdos diferentes.

Para Locke o Estado é protetor da propriedade privada. Assim como Hobbes, ele parte do Estado de natureza, onde os indivíduos vivem sem leis, e sem proteção. Em busca delas, concordam em estabelecer um contrato, formando uma sociedade baseada no estado civil.

Em sua obra, "Segundo Tratado sobre o Governo Civil", Locke expõe sua concepção sobre o estado de natureza. Segundo seu entendimento, a constituição deste conduziria ao corpo político. Locke defendia ainda que o homem foi concebido inserido no "estado natural", em estado de igualdade, ou qualquer lei soberana, prevalecendo a lei natural, que para ele seria a razão humana.

O Estado de natureza é regido por um direito natural que se impõe a todos, e com respeito à razão, que é este direito, toda a humanidade aprende que, sendo todos iguais e independentes, ninguém deve lesar o outro em sua vida, saúde, sua liberdade ou seus bens, todos os homens são obra de um único criador todo poderoso e infinitamente sábio, todos servindo a um único senhor soberano, enviados ao mundo por sua ordem e a serviço. (LOCKE, apud GOUCH, 2001, p.84).

Dentro do Estado de natureza imaginado por Locke, existia o direito à propriedade privada, a partir de um fundamento lógico: o indivíduo como dono de seu corpo, era igualmente proprietário de tudo que derivava de seu trabalho. Ao modificar a natureza, sendo esta comum a todos os indivíduos, se tornaria dono daquilo que modificou.

Dentro desta mesma lógica, estaria o direito a propriedade privada, pelo qual o homem somente teria direito sobre aquilo que pudesse usufruir. Apesar de Locke afirmar que a lei da natureza consentia uma "vivência perfeita", não era capaz de oferecer mecanismos para resolver as disparidades entre os indivíduos, como seria possível mediante à figura de um Juiz reconhecido por todos.

Por isso, todas as vezes que um número qualquer de homens se unir em uma sociedade ainda que cada um renuncie ao seu poder executivo da lei de natureza e o confie ao público, Lá, e somente Lá, existe uma sociedade política ou civil. E isso acontece todas as vezes que homens que estão no estado de natureza, em qualquer número, entram em sociedade para fazerem de um mesmo povo um corpo político único, sob um único governo supremo.

[...] Os homens passam assim do estado de natureza, para aquele da comunidade civil, instituindo um Juiz na terra com autoridade para diminuir todas as controversas e reparar as injúrias que possam ocorrer a qualquer membro da sociedade civil (LOCKE, apud GOUCH, 2001, p. 134).

Na concepção de Locke, em busca da formação de um corpo político e da criação do estado civil, os indivíduos abririam mão de parte de seu poder original, visando à legitimação dos poderes da sociedade.

Em Hobbes a lei natural é um instinto para preservar a vida, mantendo a paz quando possível e a guerra sempre que for necessário, pois todos teriam a mesma liberdade, tendo direito a tudo. Os homens, ao viverem no estado natural, primitivamente, comportavam-se como animais, jogando-se uns contra os outros pelo desejo de poder, de riquezas, de propriedades. Cada homem seria um lobo para seu próximo, criando um ciclo destrutivo, os homens destruiriam uns aos outros, percebendo a necessidade de estabelecer um contrato.

Por outro lado, para Locke esta mesma lei serve para preservar a vida, sendo que o indivíduo agrupa apenas para si, o necessário para sua manutenção, partindo da concepção que todos contam com uma liberdade igual e restrita, significando que todos têm direito na mesma medida, mas não às mesmas coisas.

Dentro desta visão, para Hobbes, o homem se despia de todos seus direitos naturais para ter segurança. Locke afirma que estes direitos continuam no estado civil, significando seu conteúdo um limite natural para a soberania e sua efetivação o fim último do governo.

Segundo Lebrun (2005) Locke utilizou a concepção política construída por Hobbes para se basear no modelo de dominação, no entanto, é exatamente neste ponto que sua teoria diverge de Hobbes.

Se Locke conserva o esquema da soberania, ele limita ao Máximo o modo do seu funcionamento - e é então, mas só então, que o poder é exposto, com toda a clareza, como nada mais que um fiel

instrumento a serviço dos proprietários. Não mais como expressão do social, mas como uma superestrutura sem maquiagem: o poder é confiado a indivíduos que governarão com base num contrato preciso, e estreitamente vigiados por seus mandantes. (LEBRUN, 2005, p. 61).

Na visão de Locke, ao contrário de Hobbes, o Estado tem poderes limitados pelos direitos naturais, sendo que para preservá-los, o poder deve ser dividido em legislativo e executivo.

Todavia, Hobbes e Locke compartilham da mesma concepção passiva e defensiva de cidadania, não tendo grande significado a participação e o consenso. A importância da esfera pública está situada na medida em que preserva ou ameaça a vida privada.

A partir das concepções de Hobbes e Locke, Hegel apresentou o Estado como finalidade da vida ética em comunidade, o que incluiria a família e a sociedade civil. Desta forma, o Estado teria “efetividade da vontade substancial, efetividade que ela tem na autoconsciência particular erguida a universalidade do Estado” (HEGEL, apud MULLER, 1998, p. 257).

Hegel afirmou que o Estado não é, ou não representa, somente um aparato institucional; significa a efetivação ou a legitimação da plena realização social, ou seja, traduz e agrega toda a vida ética da sociedade, de modo que a liberdade individual foi agregada no que seria a vontade universal representada pelo Estado.

Nos parâmetros de Hegel existe uma supremacia na autoridade pública, representada por instituições, leis e ações que legitimam o equilíbrio das formas de eticidade. Esta alegação foi base para argumentar que todo direito natural é resultado ou deriva de movimentos de objetivações na história, não sendo este resultado do contrato social, como argumentaram Locke e Hobbes.

[...] a rica articulação do ético em si, que é o estado, a arquitectonica de sua racionalidade que mediante a nítida distinção das esferas da vida pública e suas respectivas competências, graças à força da proporção em que se sustem cada pilar, cada arco, cada contraforte, faz, da harmonia dos seus membros, sobressair à força do todo. Tal como o mundo em geral, segundo Epicuro, o mundo ético não está abandonado, mas, de acordo com esta concepção, deveria abandonar-se a contingência subjectiva da opinião e da arbitrariedade (HEGEL, apud MULLER, 1998, p. 6).

Para Hegel, o Estado não seria a representação de “muitos” ou de uma “multidão”, de uma sociedade “sem interesses”, isso dentro de sua lógica é uma visão não política, significando que a liberdade individual seria abandonada. Observa-se em seus escritos que Hegel se manifesta contra a idéia de um estado burguês. Seus escritos vêm acompanhados da argumentação que o estado político seria como um espírito objetivo, concretizando a liberdade, pois o Estado mediaría as “moralidades” por meio das relações com a sociedade civil. Neste contexto, Hegel ponderava que as pessoas somente teriam objetividade, verdade e principalmente eticidade enquanto fossem membros do Estado.

Como toda sua discussão vem acompanhada de argumentações de cunho religioso, Hegel utiliza esta ferramenta para questionar o utilitarismo burguês, que tratava o indivíduo como o centro. O prisma da utilidade era a base da ética, sendo que o indivíduo deveria agir por meio de sua busca pela satisfação pessoal. Hegel argumentou que a ética criada pelo utilitarismo conduziu ao capitalismo, de maneira que toda ação e decisão deveriam ser avaliadas na ótica da menor dor.

Assim como posteriormente Marx, Hegel rejeitou o utilitarismo, em especial a análise que vislumbrava o indivíduo como referência principal. Desta forma o indivíduo não deveria ser nem o princípio e nem o fim do Estado. No pensamento de Hegel, a sociedade civil seria formada por um conjunto de subjetividades e particularidades de interesses individuais, sendo que este representaria somente um aspecto do Estado.

Na discussão de Hegel, a sociedade civil seria baseada em sistemas de autoridades e órgãos autônomos, que a partir do seu egoísmo criariam e estabeleceriam relações privadas representantes de interesses particulares.

Este contexto resultaria em um “sistema de necessidades” que se apresentaria como autônomo, baseado no princípio utilitarista, necessitando do Estado para aglomerar, unir e, em especial, organizar os direitos e deveres das esferas públicas e privadas.

Analisando esta concepção Bobbio (1979, p. 20) afirma que a sociedade civil em Hegel “não significa absolutamente uma sociedade econômica contraposta ao Estado, mas sim uma primeira manifestação do Estado, que o próprio Hegel, denomina Estado do intelecto ou da necessidade”.

Apesar da importante contribuição que Hobbes, Locke e Hegel deram para a discussão sobre o papel do Estado, foi somente com Marx que o

Estado perde sua aura de superioridade, sendo relacionado às contradições internas da sociedade. A partir de Marx o Estado não seria mais algo superior ou imanente, acima de todos, mas um instrumento de manutenção dos interesses da classe dominante.

A gênese do Estado, assim, estaria centrada na divisão da sociedade em classes, tendo como principal função, conservar e reproduzir esta divisão. Esta forma de analisar o Estado foi fundamental para se compreender as diferentes formas que esta instituição assumiu ao longo da história.

Desde os seus primeiros estudos, Marx elabora uma crítica ao Estado ético que Hegel apresentou. A suposta ética seria somente uma ideologia, uma forma de mistificar e formalizar o verdadeiro cerne que deveria ser a sociedade civil. Em Hegel o fim é o Estado; em Marx, o fim ou a finalidade é o povo, a sociedade civil.

Em “A crítica da filosofia do direito de Hegel”, publicada primeiramente em 1843, Marx argumenta que a questão do Estado em Hegel estava relacionada à retomada das classes do idealismo especulativo, o que significava a tese ontológica da primazia dialética do todo político, sendo que esta discussão já se encontrava presente em Aristóteles, que foi o primeiro grande pensador a se manifestar contra o utilitarismo.

Contrário a esta versão, Marx pondera que esta tese constitui o coração do misticismo lógico, sendo que o povo somente se evidencia realmente nos períodos que se relaciona com a vida do Estado.

Na obra supracitada, Marx critica Hegel por mencionar ser a soberania popular capaz de transformar o povo numa massa uniforme que simularia o grupo em desordem de tal forma que apenas a república política fosse apta a oferecer a ordem social, por meio dos três poderes, a saber: monarquia, governo e legislativo.

[...] para se comportar como cidadão real-efetivo do Estado, para obter significado e eficácia políticos, ele deve abandonar – tem que sair de sua realidade social, abstrair-se dela, refugiar-se, retirar-se de toda essa organização em sua individualidade, pois a única existência que ele encontra para sua qualidade de cidadão do Estado é sua individualidade nua e crua. [...] (MARX, apud ENDERLE 2005, p. 95).

Marx criticou também a forma como Hegel vislumbrava o Estado, deixando evidente que considerava positiva a separação entre “sociedade civil” e “Estado político”. Quanto mais distinta esta separação, melhor seria o Estado.

Somente quando o homem individual recobra em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individual, em ser genérico [...]; somente quando o homem reconheceu e organizou suas próprias forças como forças sociais, e quando não separa de si a força social sob forma de força política, somente então pode se realizar a emancipação humana. (MARX, apud ENDERLE, 2005, p. 38).

Para Marx são duas instâncias separadas, porém, que produzem a alienação do indivíduo. Outra grande crítica estava centrada no pensamento liberal, restrito à concepção de liberdade e democracia no nível formal, limitando-se ao ponto-de-vista político, sem atingir a vida real, na qual o que vigoram são as relações econômicas - o centro da sociedade.

A partir do momento em que o Estado é alçado como mediador das relações entre os homens, sendo responsável por expressar a vontade coletiva, deixa de lado ou até mesmo elimina os antagonismos presentes na sociedade, gerando uma falsa ou ilusória situação de bem-estar. Isso contribui para alienação política o que acarreta em uma contínua reprodução da desigualdade.

Para Marx, o Estado é o reino não da razão, mas da força. Não é o reino do bem comum, mas do interesse de uma parte. Não tem por fim o bem viver de todos, mas o bem viver daqueles que detêm o poder. Não é a saída do estado de natureza, mas a sua continuação sob outra forma (BOBBIO, 2000, p. 113).

Em 1843, ao escrever a questão judaica, Marx argumenta que o Estado, para manter e reproduzir a desigualdade, ignora as diferenças sociais desde o nascimento do indivíduo, não considerando o status social, cultural e de ocupação, declarando que essas são diferenças não políticas. Ao postular que todos são membros iguais na sociedade, sem de fato observar as diferenças reais entre os indivíduos, reduz as disparidades individuais aos limites do Estado.

Este contexto encobre a verdadeira face do Estado, não permitindo perceber sua expressão de estado político, tendo como intuito a perpetuação das diferenças.

Marx afirma que mesmo buscando explicar por este prisma, o Estado nada mais é do que o centro das contradições entre os interesses coletivos e

individuais, entre o público e o privado, mesmo se considerado o Estado como resultado harmônico do pacto entre os indivíduos.

A história de toda sociedade que existiu até agora é a história de luta de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, senhor e servo, chefe de corporação e assalariado, resumindo, opressor e oprimido, em constante oposição um, mantiveram ininterruptamente uma luta, às vezes oculta, às vezes aberta. Uma luta que todas às vezes terminou ou em reconstituição revolucionária da sociedade em geral, ou na ruína comum das classes rivais (MARX; ENGELS, apud COMO, 1996, p. 9).

Desta forma o Estado seria uma entidade de classe distinta, assegurando e mantendo a divisão da sociedade em classes antagônicas. Por este ângulo, a aparência democrática serviria como uma nuvem de fumaça para encobrir o verdadeiro sentido da dominação de uma classe sobre a outra, utilizando para isso o poder político.

Assim, vai se dessacralizando o Estado e demonstrando que este, na sociedade capitalista, trabalha para dominação burguesa. A partir desta contextualização esta classe, para se manter e atingir a hegemonia, não necessita apenas controlar o poder estatal, mas utilizá-lo para atingir o pleno desenvolvimento das forças produtivas, mantendo o domínio das relações capitalistas.

Com base nesta análise, a relação entre o econômico e o político-jurídico não pode ser vista separadamente, não sendo o Estado produto das relações sociais e econômicas independentemente, ou alheio às classes sociais. Ele é aliado da classe burguesa numa relação dialética que envolve toda sua estrutura em nível micro e macro social.

A burguesia pelo aperfeiçoamento rápido de todos os instrumentos de produção, pelos meios de comunicação imensamente facilitados, arrasta todas as nações, até a mais barbárica, para a civilização. Os preços baratos de suas mercadorias são a artilharia pesada com a qual derrubam todas as muralhas chinesas, com que forçam o ódio intenso e obstinado dos bárbaros contra os estrangeiros a capitular. Compele todas as nações, sob pena de extinção, a adotar o modo de produção burguês (MARX; ENGELS, apud COMO, 1996, p. 15).

Em sua fundamental obra “A origem da família, da propriedade privada e do Estado” (1884), Engels defende a idéia de que esta divisão de classes, com interesses antagônicos e inconciliáveis, foi consolidando-se ao longo da história, devendo ser concebida como resultado do desenvolvimento das forças

produtivas, da divisão social do trabalho, do surgimento da propriedade privada, além da divisão entre produtores e consumidores, entre outros fatores desta ordem.

O estado não é, pois de modo algum um poder que se impôs a sociedade de fora para dentro, tão pouco é a realidade da idéia moral, ou a imagem e a realidade da idéia moral, ou a imagem e a realidade da razão, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição consigo mesma e esta dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não se consumam a sociedade numa luta estéril, torna-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e mantê-lo dentro dos limites da ordem, este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela e distanciando-se cada vez mais, é o Estado. (ENGELS, 1984, p. 227).

Neste sentido, o Estado é posto como resultado e expressão das diferenças sociais, impondo-se por meio de um aparato que vem a ser um conjunto de instituições apresentadas como imparciais, desenvolvendo funções administrativas, a serviço, porém, da classe dominante.

Na visão de Marx o Estado posiciona-se acima da sociedade, realizando-se como super estrutura a serviço da burguesia, garantindo as plenas condições para a produção capitalista. Dessa forma, essa instituição trabalha para manter as plenas condições para a produção, sendo que a classe dominante, a burguesia, permanece no poder justamente pela posição que desempenha na produção. Conseqüentemente o Estado é burguês, pois o domínio de uma classe sobre a outra é mantido pelo Estado, que exerce funções de natureza jurídicas e políticas.

Nesta perspectiva, Lênin (1979) afirma que se faz necessário uma categoria especial de homens, tendo um aparelho de coerção, cujo significado relaciona-se à construção de um aparato para impor a vontade de outros pela violência, estando esta lógica inteiramente ligada à própria essência do Estado. Assim, ele diz:

[...] os homens se dividem em governados e especialistas na arte de governar, que se colocam por cima da sociedade, e que são chamados de governantes, representantes do Estado. Ou, indo mais longe, o estado protege a propriedade privada [...] e a

conservará plena integralmente dando-lhe todo seu apoio e toda sua proteção. (LENIN, 1979, p. 31).

O Estado, como representante dos interesses de uma classe, empreende ações no sentido da garantia do exercício do poder político nos vários momentos da história, nos diversos espaços em que, como nações soberanas, se materializam relações capitalistas de produção e reprodução da vida social. A seguir discorreremos acerca do contexto brasileiro, buscando atrelar as determinações mais gerais às particularidades locais.

1.2 O Estado Brasileiro

Para entendermos o contexto geral de ação dos governos em nosso país faz-se necessário, mesmo que de forma geral, uma reflexão acerca da constituição das bases do Estado brasileiro. Isto é, ultrapassar a visão ou a leitura do Brasil atual, que não se limita a indicações de problemas específicos da vida social e econômica. É preciso uma visão do conjunto, que implica não só a compreensão do passado histórico, mas o uso dessa compreensão para entender o presente.

Para Mazzeo (1989) a constituição do Estado brasileiro ocorreu com características próprias a partir de sua base colonial, dentro dos aspectos relacionados à forma de produção e às forças produtivas que influenciaram significativamente na superestrutura do estado.

A sociedade brasileira, escravista, tendo em seu bojo 'colorações' ao gosto aristocrático, será pautada por um conservadorismo extremado, que se expressara tanto nas idéias das 'classes dominantes' como em sua prática político-econômica. (MAZZEO, 1989, p. 89).

O resgate histórico demonstra que a atual conjuntura econômica brasileira é fruto de um processo de constituição de uma economia essencialmente agrária, baseada nas relações entre a monocultura exportadora e o imperialismo internacional. Isso, somado a outros problemas que há séculos se arrastam, impedem a construção de uma sociedade moderna.

No subdesenvolvimento, porém, a eficácia do Estado é contra-arrastada por um sempre presente dualismo de valores, conseqüência da dualidade estrutural da economia, em que o atraso convive com o moderno, sem ser adequadamente absorvido por este. Desenvolvimento-estagnação passa a ser o grande dilema colocado pelos interesses divergentes entre as classes progressistas e conservadoras. (NABUCO, 2000, p. 65).

A partir desta lógica, podemos observar que a organização do Estado brasileiro está relacionada à sua formação colonial. Alguns autores, como Caio Prado Junior (1994), afirmam que para compreender a história brasileira é preciso localizar o seu sentido, que se define na sua formação colonial. Mas é preciso sublinhar que a colonização do Brasil está inteiramente ligada a fatores maiores como o processo de navegação e descobertas do século XV e XVI.

A colonização dos trópicos foi realizada em função dos produtos exóticos que não existiam na Europa, tais como: açúcar; tabaco, pimenta, entre outros. O colono era estimulado pelo desejo de conquista imediata sem muito esforço. Transferido para uma região desconhecida para dirigir uma empresa comercial de bens agrícolas.

Desta forma a força de trabalho nos trópicos, estava baseada no escravo negro, pois a escassa população da Península Ibérica impedia a vinda de grande número de colonos. Portugal em especial já utilizava escravos negros, oriundos da África nos trabalhos agrícolas e urbanos.

O negro foi retirado das colônias africanas para atuar nas lavouras americanas, que estavam organizadas em grandes propriedades de monocultura, visando ao abastecimento unicamente da Europa. A sociedade criada nos trópicos foi a única baseada nas especialidades agrícolas de imenso valor para o comércio europeu. Tudo se circunscrevia em torno da exploração dos recursos manuais por meio de grandes empresas comerciais, latifúndios monocultores que se utilizaram da mão-de-obra escrava.

Para Mazzeo (1989) o Brasil desde o século XVIII, passou a ser o “elemento basilar” referente à economia do Império português, que se encontrava totalmente abatido pela deficiência do sistema colonial que já se apresentava atrasado com a época e estava totalmente vinculado aos interesses britânicos.

O Brasil é produto desta forma de colonização. Isso explica muito de sua evolução em diferentes aspectos da vida em sociedade, pois a história do Brasil

esta baseada no processo de fornecimento de bens agrícolas tropicais destinados ao comércio europeu. A sociedade foi moldada ao longo da colonização para atender este objetivo.

Houve em alguns momentos da história a possibilidade da mudança de foco da exploração somente da agricultura. Com o surgimento da exploração do ouro foi desencadeada nas pequenas e médias metrópoles a formação de uma classe média com características urbanas, porém em número reduzido, não conseguindo combater ou ao menos competir com a classe dos latifundiários escravistas que se firmou como classe dominante detentora do poder.

Fica demonstrado, através desses elementos componentes da ação político-ideológica da burguesia brasileira, como a ideologia dominante engendra-se numa formação social capitalista de extração colonial. Desde sua formação, o estado nacional brasileiro trará em seu âmago dois aspectos que comporão sua superestrutura: de um lado, elementos ideológicos comuns às formações sociais que vivenciaram situações tardias de desenvolvimento capitalista (onde se insere Portugal); de outro, aspectos específicos inerentes à situação de particularidade escravista e latifundiária. (MAZZEO, 1998, p. 92).

Para Caio Prado Junior (1994) esses elementos da formação do país estiveram presentes no Brasil colônia, permanecendo ao longo do Império e da República. O país permanece, até os nossos dias, voltado para o mercado externo, com bases internas frágeis. A presença do latifúndio agrário, de caráter exportador da economia, da vitalidade da monocultura em várias áreas agrícolas, entre outros importantes aspectos, nasceu com a colonização do Brasil e continua vigente até hoje.

Trata-se de uma produção resistente e permanente, na qual as formas de exploração de mão-de-obra evoluíram da grande empresa mercantil-escravista predominantemente exportadora, passando pela regressão secular do binômio latifúndio-minifúndio - que se mantém localmente até hoje até chegar à agroindústria contemporânea, na qual as relações de produção capturam várias formas desiguais e combinadas de exploração do trabalho. (TAVARES, 2000, p. 146).

Este quadro não foi modificado nem mesmo com a industrialização do país a partir da década de 1930. A base externa da economia continuou com a entrada das indústrias, sua produção começou a ser exportadora, sem preferência para o consumo interno. As exportações brasileiras continuaram a ser destinadas a Europa com grande ênfase ainda nos produtos agrícolas. Desta forma o sentido da colonização continuou refletindo na produção e organização da sociedade que já

estava formada. Ou, nas palavras de Celso Furtado, mantendo “um misto de supra modernidade e anacronismo, de pioneirismo e conservadorismo, de tolerância e suspicácia, de universalismo e tribalismo, enfim, essa mistura de futuro e de passado sem base sólida no presente.” (FURTADO, 1997, p. 09).

Este contexto foi e continua sendo possível pelo fato de o país não ter passado por nenhuma revolução estrutural ao longo de sua trajetória. Pelo contrário, o poder na maior parte do tempo permaneceu nas mãos de oligarquias rurais que se mantiveram com seus privilégios.

O caráter oligárquico fundamental do pacto de dominação burguesa não foi alterado pelas crises sucessivas, mudando apenas a hegemonia política das oligarquias regionais e o peso relativo das frações de classe dominante, mas preservando em qualquer tipo de regime de governo as relações de domínio fortemente autoritário e politicamente excludentes das classes subordinadas. (TAVARES, 2000, p. 139).

Dessa maneira, pode-se afirmar que o sistema produtivo brasileiro foi construído para o mercado externo e assim permaneceu. As necessidades da população interna não foram levadas em consideração. Em raros momentos de sua história, a população participou ativamente de forma que pudesse interferir para a transformação das bases de organização da sociedade brasileira.

Segundo Mazzeo (1988) a história do Brasil demonstra que o capital estrangeiro sempre esteve presente desde o período colonial.

De fato o Brasil nasce subordinado aos interesses dos capitais internacionais. De formas diferenciadas e qualitativas, o capital estrangeiro, desde o início teve um papel preponderante nas atividades econômicas brasileiras e, por consequência, exerceu poderosa predominância na débil burguesia que por aqui se formou. (MAZZEO, 1998, p. 29).

Com vista ao sistema capitalista, se este é por si só contraditório, na sua produção da riqueza gera igualmente a pobreza, na interação que promove, produz exclusão, uma grande parcela de indivíduos fica excluída do processo produtivo. A produção exclusiva para o mercado externo, e as determinações de toda uma sociedade em função disso produziram novas manifestações dessa desigualdade própria do capitalismo em nossa realidade.

O primeiro fator de natureza estrutural para manter o pacto de dominação é apropriação privada e concentrada da terra como uma

das formas concretas de acumulação patrimonial da riqueza capitalista. É isto que explica o papel permanente do capital agrário na acumulação de capital e na dominação burguesa. Assim, um fator fundador de nosso capitalismo tardio converte-se num elemento fundamental da dinâmica capitalista até nossos dias. A existência de novas formas de 'acumulação primitiva', sempre reinventadas na expansão da fronteira econômico-territorial, periodicamente fechada e reaberta mediante a exploração predatória de recursos naturais, a expulsão e a incorporação de populações locais e imigradas submetidas a todas as formas de exploração. (TAVARES, 2000, p. 135).

No que diz respeito ao abastecimento do mercado e economia externa, observa-se que o Brasil atingiu seus objetivos. No entanto, em suas bases internas produziu um verdadeiro desastre social, sendo a exclusão oriunda deste procedimento resultado do sistema capitalista.

1.2.1 A Influência do patrimonialismo na formação do estado brasileiro

Como sub-produto dessa formação do Estado brasileiro temos o patrimonialismo. Este termo poderia ser definido de forma objetiva como a confusão entre o público e o privado. Sua matriz teórica remonta as insurgências dos conceitos do jurista e sociólogo alemão Max Weber.

Originalmente Max Weber definiu o patrimonialismo no intuito de demonstrar como o domínio de governantes e funcionários prevalecia sobre o governo, que não separava o tesouro do Estado do seu monarca ou do seu corpo funcional, e que esta falta de divisão apoiava-se na maneira burocrática moderna. Para Weber o patrimonialismo enquanto doutrina é um exercício que se legitima por meio do poder político, embasado em um esquema de "dominação tradicional", onde as ordens das autoridades são legitimadas e os súditos obedecem, sem muito ou nenhum questionamento.

O estudo desenvolvido por Weber tinha o intuito de discutir como procedia o fenômeno da dominação nas relações sociais. A dominação tradicional, para Weber, repousa na crença no mito de ordens e poderes senhoriais tradicionais. Trata-se de uma crença que oferece legitimidade ao poder de quem exerce, sendo poderes de longa tradição.

Nesta perspectiva, o patrimonialismo é uma forma de desempenhar a dominação por uma autoridade, cujas bases estão fundamentadas em critérios pessoais, individuais do governante, ao qual regularizado pelo aparato administrativo, exerce o poder em um determinado território.

Este poder é constituído cronologicamente, pois em geral apresenta raízes de ordem familiar, com características patriarcais. Neste sentido, na esfera patrimonial o público é confundido com o privado. Toda administração do que é público, para o governante, acaba apresentando cunho pessoal.

A forma de administrar obedece unicamente ao livre arbítrio, construído com bases pessoais, como argumenta Weber, desde que a santidade da tradição vigente não lhe imponha limites muito rígidos (WEBER, 1999, p. 253).

Bendix (1986) também tece reflexões acerca desse assunto:

No patrimonialismo, o governante trata toda a administração política como seu assunto pessoal, ao mesmo modo como explora a posse do poder político com um predicado útil de sua propriedade privada. Ele confere poderes a seus funcionários, caso a caso selecionando-os e atribuindo-lhes tarefas específicas com base na confiança pessoal que neles deposita e sem estabelecer nenhuma divisão de trabalho entre eles. Os funcionários, por sua vez, tratam o trabalho administrativo, que executam para o governante como serviço pessoal, baseado em seu dever de obediência e respeito. Em suas relações com a população, eles podem agir de maneira tão arbitrária quanto aquela adotada pelo governante em relação a eles, contanto que não violem a tradição e o interesse do mesmo na manutenção da obediência e da capacidade produtiva de seus súditos. Em outras palavras, a administração patrimonial consiste em administrar e proferir sentenças caso a caso, combinado o exercício discricionário da autoridade pessoal com a consideração devida pela tradição sagrada ou por certos direitos individuais estabelecidos (BENDIX, 1986, p. 270).

A forma de Weber analisar o patrimonialismo, enquanto prática dos governantes, apresenta fecunda receptividade na história da formação do Brasil, pois explica muitos traços marcantes das bases do modelo político do país, oferecendo subsídios teóricos para compreender a formação de nossas instituições. Os conceitos oferecidos pela sociologia política de Weber elucidam características próprias das bases do modelo político adotado desde o início da formação do Brasil, nos aspectos cultural e institucional, remetendo como a forma patrimonialista estatal, refletiu nas relações com a sociedade.

Desde o período colonial existia no Brasil a propensão de não considerar a diferença fundamental entre o interesse privado e a dimensão da esfera pública e coletiva. As características herdadas durante o processo colonizador, acarretaram em instituições com traços marcantes do patrimonialismo. A sociedade foi gerada a partir da subordinação à autoridade, aliado a uma grande falta de interesse pelos assuntos relativos à esfera pública.

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade, formados por tal ambiente, compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e o público. Assim eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário 'patrimonial' do puro burocrata, conforme definição de Max Weber. Para o funcionário 'patrimonial', a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções; os empregos e os benefícios que deles auferem, relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalece a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no estado burocrático [...]. (HOLANDA, 1969, p.105).

No início da colonização a forma de governar era complexa e confusa, pois do governador geral, que era constituído pelo vice-rei, aos capitães das capitanias entre outras autoridades municipais, circulava uma hierarquia pouco eficiente.

Somente com a chegada da coroa foi imposta e consolidada uma administração pública mais forte, porém carregada do modelo português. Esta sua base institucional pautava-se no modelo luso-francês do direito administrativo, no qual era supervalorizado o caráter jurídico da ação pública, porém, a esfera social, baseava-se no arcaico sistema de favores importados de além mar:

Tudo se concentrou, no primeiro golpe, em situar no mundo político e administrativo os fugitivos desempregados, colocando-lhes na boca uma teta do tesouro. Os fidalgos da alta linhagem, os que dispunham de meios próprios de vida, não acompanharam, senão excepcionalmente, o regente. Vinham a seguir a chusma de satélites: Monsenhores, desembargadores, leigos; médicos; empregados da casa real; os homens de serviço privado e protegidos de D. João.

Eram os vadios e parasitas, que continuaram no Rio de Janeiro o ofício exercido em Lisboa. Comer a custa do Estado e nada fazer para o bem da nação. Organizar o império, para o ministério, seria reproduzir a estrutura administrativa portuguesa no Brasil e colocar os desempregados. O eixo da política era o mesmo, seculamente fundido: o reino deveria servir a camada dominante, ao seu desfrute e gozo (FAORO, 1984, p. 249).

Para colaborar com o contexto retrógrado, havia o posicionamento do próprio imperador, que contava com uma minúscula máquina administrativa, não tendo uma visão geral do Estado. Este contexto estava assentado em uma administração paternalista, onde o nepotismo criava empregos para várias pessoas que não tinham função - inúteis letrados. A nomeação para um cargo pautava-se em parentesco e favoritismo.

O cúmulo da nobilitação passava pela escola, pelos casarões jesuítas, pela solene Coimbra ou pelos acanhados edifícios de Olinda, São Paulo e Recife. O alvo seria o emprego [...] num processo de valorização social decorrente do prestígio do mando político. Os jovens retóricos, hábeis no latim, bem falantes, argutos para o sofisma, atentos às novidades das livrarias de Paris e Londres, em dia com os financistas europeus, tímidos na imaginação criadora e vergados ao peso das lições sem críticas, fazem, educados polidos bem vestidos, a matéria-prima do parlamento (FAORO, 1984, p. 389).

As mudanças políticas vieram com o advento da República dos Estados Unidos do Brasil, por meio do decreto nº 1 de 01 de novembro de 1889. Com este decreto ocorreram transformações significativas em relação à administração do Império.

Foram criados os Estados, que legitimaram seus próprios governos, assim como câmaras legislativas e constituições. Diante das mudanças extinguiram os órgãos legislativos do Império e o conselho de Estado Imperial foi substituído por um governo provisório, que aguardou a formação de uma nova constituição que demarcasse os poderes do legislativo, do executivo e do judiciário.

O advento da República, no entanto, não transformou a forma da política dos governadores. Em seu bojo permaneceu o coronelismo, que passou a ter mais influência política junto ao governo central. As relações entre estados e governo central continuaram de cunho clientelista, estendendo-se para além dos limites do parentesco.

Em suma, pode-se inferir que a trajetória do Estado e da administração pública brasileira demonstram que esta foi alicerçada no

patrimonialismo, transformando-se em uma característica marcante: uma política de Estado que se apropriou do público.

1.3 A Formação e a Centralização de Poder Político no Paraná

O território do Estado do Paraná surgiu a partir de uma estratégia geopolítica que buscou um recorte territorial e a formação de fronteiras como meio de manutenção do poder.

Na verdade a criação da Província vinha sendo negociada há tempos, porém, foi somente em 1853, a partir da grande movimentação dos republicanos de São Paulo e Rio Grande do Sul, que o Paraná deixou de ser a quinta Comarca de São Paulo e passou a ser Província. (CUNHA, 2005)

A elevação para tal categoria mantinha estreito vínculo com o interesse imperial em criar um recorte entre as Províncias de São Paulo e do Rio Grande do Sul, onde o movimento federalista atingia grandes proporções.

Anteriormente, a criação da Província do Paraná não resultava em vantagem para o Império. Durante o século XVI, apenas alguns colonos espanhóis fundaram pequenos núcleos de povoamento na região, no entanto, não investiram nos mesmos, resultando em estagnação.

A partir do século XVII, a descoberta de ouro na região, motivou os bandeirantes que, na busca por extrair essa riqueza das terras do Paraná, tentaram escravizar e catequizar os indígenas.

Desta descoberta de ouro motivou-se a assinatura de um tratado em 1750, que oferecia à coroa portuguesa a posse do Paraná, passando a integrar a capitania de São Paulo.

Porém, com o descobrimento das Minas Gerais, o ouro de Paranaguá perdeu a importância. Diante deste novo contexto, as famílias que possuíam grande extensão de terras começaram a se dedicar à criação de gado com o intuito de abastecer a população das Minas Gerais. É somente no século XIX, que as terras do centro sul do Paraná foram definitivamente ocupadas pelos fazendeiros.

Ainda no século XIX, começa a exploração da erva-mate, que se tornou responsável por um dos mais longos ciclos produtivos econômicos da história do Estado. Naquela época o Paraná ainda não apresentava expressão política e nem significado econômico, mantendo-se apenas como a quinta Província de São Paulo.

A partir do momento em que a erva-mate passou a ser beneficiada no próprio Paraná, surgiram os engenhos e seus senhores que foram classificados como os “Barões da erva-mate”. Esses barões residiam em Curitiba, na sua maioria.

O mate trouxe uma nova conjuntura econômica para o Estado: São Paulo perdeu o controle total sobre o Paraná. No ano de 1853, havia noventa engenhos de beneficiamento de mate. Da cultura da erva-mate floresceram cidades como Guairá - desbravada e colonizada pela Companhia Matte Laranjeiras S. A.

Em 1850, o governo de São Paulo buscou implantar um grande programa de colonização envolvendo em especial os alemães, italianos, poloneses e ucranianos. Este foi outro grande momento da expansão da economia paranaense.

Diante desses acontecimentos, em 1853 a Província de São Paulo foi desmembrada dando início à história do Paraná como Estado, apesar de ser considerado como tal somente em 1859. O Paraná é, portanto, um Estado recente.

Segundo Martins (1995) foram inúmeras as dificuldades, deficiências e limitações do novo Estado provincial. Entre os vários fatores que contribuíram para tal contexto estava a falta de comprometimento da grande maioria dos presidentes da Província. Uma parcela significativa deles nem ao menos era paranaense. Uma grande parte era formada de políticos que vislumbravam o cargo máximo do executivo paranaense como uma forma de alcançar postos na administração federal.

Ao tempo da Província o cargo de Presidente era ocupado por políticos em trânsito para o parlamento nacional e para o ministério. Raro era um desses presidentes demorar-se um ano na administração da Província, e, assim durante os 35 anos de sua existência no Império teve, ela 27 presidentes e 25 vice-presidentes (MARTINS, 1995, p. 49).

Soma-se a isso, um outro grande problema que contribuía para a situação caótica: a falta de recursos públicos. Apesar da importância da erva-mate para o Estado, sua produção e comércio não atingiam uma renda suficiente, capaz

de agregar recursos financeiros para sanar as necessidades e obrigações que surgiam.

Assim qualquer ação do executivo que contemplasse a ampliação de serviços, construção ou melhoria da infra-estrutura esbarrava na falta de recursos públicos. Desta forma, alguns presidentes optavam por realizar um mandato sem muitas intervenções e realizações, outros voltavam-se somente para aquilo que julgavam essencial.

Com interesse de evitar o corte do crédito junto ao tesouro da coroa, reunia-se o empresariado do Estado, em especial da região de Curitiba, buscando formar uma reserva para emergências que suprisse o déficit do governo. Este retornava o dinheiro com juros.

Os empresários poderiam recusar receber tais juros, porém o governo percebia esta atitude como um fator limitador de suas ações. À medida que vários assuntos acabavam por tangenciar os interesses desses “banqueiros”, o governo temia perder a autoridade sobre suas ações na elaboração de políticas para os setores afetos aos seus interesses (MARTINS, 1995, p. 424).

Outro aspecto de relevância na época era o posicionamento liberal que imperava. Os parlamentares apresentavam resistência ao aprimoramento das funções que o Estado deveria desempenhar. Nesta época os parlamentares republicanos ainda eram minoria, entretanto tinham simpatizantes entre os liberais que defendiam exclusivamente a causa da coroa. Entre esses estava o deputado Jose Correia de Freitas, que defendia em plenário questões sociais que colaboraram para o crescimento da administração pública no Paraná.

A instrução pública mereceu do deputado a devida atenção, tomando o ensino primário elementar obrigatório para todas as crianças de 06 a 13 anos de idade; o ensino superior livre e fiscalizado; o ensino técnico e profissional mantido pelo Estado e se lhe destinado especialmente um imposto equivalente à terça parte do acervo sobre heranças entre colaterais; e criação de um Fundo Escolar para as despesas da instrução pública com a terça parte do produto das terras devolutas e com os impostos especialmente designados no orçamento. Ainda no rumo da difusão da instrução, propôs que nenhum imposto se lançasse sobre jornais e livros impressos, assim como sobre tipografias e litografias (MARTINS, 1995, p. 434-435).

Todavia boa parte dessas propostas foi rejeitada devido ao posicionamento da maioria da Assembléia. Este cenário contribuiu para a falta de

desenvolvimento da administração tanto como Província quanto, posteriormente, na Primeira República.

Coube ao conselheiro Zacarias de Góes e Vasconcelos o cargo do primeiro Presidente, sendo nomeado no dia 17 setembro de 1853. Em busca do atendimento aos pedidos do Governo Imperial, iniciou-se um grande diagnóstico da situação na qual se encontrava a “instrução pública, a agricultura, o comércio, a mineração e a indústria em geral” (MARTINS, 1995, p. 416). Nesta perspectiva, o intuito do Ministério do Império era colher informações com o objetivo de avaliar as principais necessidades dos setores da recém criada Província do Paraná.

Este referido ministério igualmente solicitou a Zacarias que dispensasse atenção especial aos meios de comunicação. Para atender a esse pedido foram realizadas obras de conservação que se dirigiam ao litoral e outras regiões, como a estrada que interligava Curitiba a São Francisco e Santa Catarina. Apesar destas instruções, o governo Zacarias esteve centrado na sua busca por criar as bases de um Estado.

No primeiro momento com o objetivo de legitimar os atos do governo, Zacarias convocou a primeira Assembléia Provincial. Segundo Martins (1995, p. 417), “procurou cercar-se dos melhores elementos sociais que encontrou na Província, sem preocupação partidária”.

Porém, essa composição esteve longe de ser apartidária. O trabalho de Oliveira (2001) demonstra que a construção da referida Assembléia seguiu critérios embasados na inspiração da própria Província: a diminuição da influência do partido liberal em virtude do partido conservador, cujo argumento do apartidarismo não pode ser sustentado igualmente por outro motivo:

A primeira assembléia legislativa paranaense formada após a emancipação é o fórum mais representativo dos interesses sociais que compuseram o novo bloco no poder regional com a criação da província do Paraná. Os seus integrantes podem ser classificados a partir de algumas estruturas centrais de poder social, econômico e político. Os grandes proprietários rurais representam um importante grupo social na assembléia. (OLIVEIRA, 2001, p. 148).

Em busca da consolidação do Estado, almejou-se fornecer ao governo condições para implantar políticas. Para tanto, foram regulamentados diversos impostos – orientação esta seguida pelos presidentes posteriores.

Como continuidade a seu plano, Zacarias iniciou um processo que igualmente não se esgotou em seu governo: o de concentração e organização do poder estatal. Dentro de sua visão, tal poder era essencial para legitimar a autoridade do Estado, inclusive para cobrar impostos. Ele criou a força policial e instalou várias guarnições militares em diversos pontos do interior da Província, entendendo nesta ação a garantia do cumprimento das ordens e determinações do governo provincial no território paranaense.

Segundo Martins (1995), Zacarias buscou implantar a companhia de força policial na capital, impondo-a em Paranaguá e Castro. O fundamento desta ação pautava-se no princípio de que para o Estado impor-se como autoridade deve concentrar o poder em si, com toda possível exclusividade, não admitindo poderes paralelos, organizando-se como poder soberano.

A determinação desta força estava embasada na preocupação constante dos ataques indígenas as fazendas. Ainda acerca da população indígena paranaense, não existem estudos aprofundados acerca do processo civilizador do Estado do Paraná, no entanto, sabe-se que os mais resistentes ao poder concentrador do Estado foram os indígenas.

A partir deste contexto não foi encontrada muita resistência no chamado processo civilizador do Estado do Paraná, dentro da visão da época, o abandono das armas estava relacionado ao nível educacional. Com base neste parâmetro, Zacarias empenhou-se em reverter a situação caótica educacional da população por meio da “Instrução Pública”. Zacarias defendia que a aceitação do novo poder do Estado dependia da educação, determinando, desta forma, como meta que a educação chegasse a todas localidades de forma urgente (MARTINS, 1995, p. 67). A isto pode-se inferir, no entanto, que seria uma educação legitimadora dos intuítos oficiais, no caso, a ratificação da centralização sem questionamento.

Diante deste contexto, observa-se que a implantação do Estado provincial do Paraná seguiu os mesmos moldes utilizados para construção dos Estados modernos. As ações do governo provincial estiveram centradas em criar as bases infra-estruturais, o que mais tarde colaborou para a integração do Estado Provincial com o restante do Império.

O advento da República com certeza foi a primeira condição para a ampliação das atividades estatais do Estado do Paraná. Em 1889, ocorreu uma alteração significativa no contexto institucional que baseava a operação dos

governos regionais. Deste momento em diante novas relações foram estabelecidas entre o governo central e os estados.

Em 1891, foi adotado o modelo constitucional federativo, o que viabilizou novas manifestações políticas, sociais e culturais. Inserida no cenário político da época, a autonomia dos estados federados, seguida da municipalidade alcançada, convergiu em favor das elites políticas locais. Estas, desta forma, passaram a influenciar diretamente no aparelho administrativo estatal com poder de decisão.

Evidentemente somente a adoção do federalismo não era suficiente para esta conversão. No entanto, o novo arranjo institucional apresentou um convite ao governo em realizá-lo, o poder central foi distribuído para as unidades federativas.

Portanto o governo Federal, diferentemente do Estado Nacional, que visa tomar homogêneas todas as comunidades naturais que existem no seu território, procurando impor a todos os cidadãos a mesma língua e os mesmos costumes, é fortemente limitado, porque os estados federados dispõem de poderes suficientes para se governar autonomamente (BOBBIO; MATTEUCII; PASQUINO, 2004, p. 481).

Dessa maneira, o Estado passou a ter mais autonomia para administrar seu território, a partir de suas necessidades e tradições. A união conservou a direção sobre alguns aspectos, como a segurança externa e a economia.

Esses parâmetros conferiram um poder elevado aos Estados, que passaram a controlar de forma direta os recursos e gerenciar todos os programas essenciais para a manutenção da população.

Apesar da grande diferença de importância das unidades federadas, a forma de condução tomada por cada um passou a influenciar a política nacional. Este cenário acarretou em mais responsabilidade aos executivos estaduais, expandindo a administração pública regional.

Paralelas a essas mudanças que foram ditadas no nível nacional verificaram-se influências diretas no Paraná. Internamente este Estado presenciava o surgimento da classe média, com especial relevância na capital. Esta era uma classe bastante diversificada, oriunda de processos heterogêneos.

Primeiramente a industrialização da produção do mate, a qual foi se transformando de uma forma totalmente manual para um sistema fabril,

necessitando de menos pessoal em sua produção, colaborando para a criação de um exército de reserva e para um número considerável de ex-produtores, que, diante desta realidade, transferiram-se para a capital em busca de novas oportunidades. A partir dos contatos e relacionamentos que mantinham devido ao mate, obtinham emprego ou instalavam pequenos negócios.

Outro fator que contribuiu para a formação da classe média na capital foi o deslocamento de inúmeros latifundiários tropeiros para Curitiba.

Tal ocorrência deu-se em consequência quase imediata do fato de que, por volta do advento da República, a produção industrial ervateira era a atividade econômica de maior relevância no Estado, ofuscando, ou mesmo abalando o status econômico e social de alguns fazendeiros-tropeiros. Este quadro específico, juntamente com a conjuntura da crise estremecia a economia paranaense, parece ter forçado um número razoável deles a abandonarem as atividades agropecuárias e se transferirem para Curitiba passando, muitas vezes, a atuar em profissões liberais e no comércio (CUNHA, 2005, p. 175).

Observa-se que a formação do Estado do Paraná esteve centrada na capital em seus primórdios e durante muito tempo todas as ações, de cunho público, estavam voltadas para Curitiba.

Entre outros fatores como a limitação dos colonizadores, resultou em um tardio processo de expansão do Estado do Paraná. Somente no século XX, foi iniciada a primeira fase de desbravamento e habitação no norte do Paraná.

Não existia uma política específica do Estado para a ocupação, em sua maioria os territórios eram demarcados por fazendeiros paulistas e mineiros, com o intuito de plantar café.

O Estado, como poder ou como interventor, demorou para marcar sua presença no interior, ocorrendo isso somente quando a situação da ocupação de terras estavam fora de controle pelos fazendeiros ou pelas companhias.

O Estado, sem muito dinheiro e orientado por teses liberais, acabava se tornando em refém das políticas próprias dessas empresas. Raros foram os casos de promoção efetiva da colonização. Na maior parte das vezes esses empreendimentos levaram, para essas regiões, trabalhadores que viviam em situação de semi-escavidão. Tudo indicava que a debilidade do Estado paranaense continuaria (CUNHA, 2005, p. 87).

Somente em 1930, com influência do Governo Federal, o Estado do Paraná passou a exigir das empresas o mínimo de comprometimento para a colonização das terras do interior, pois a situação dos conflitos de propriedade estava fora de controle.

A 11 de outubro explode também a revolta, onde o temor de ataque por parte de jagunços fez explodir a revolução branca. Convocados pela rádio local, todos os cidadãos de Pato Branco reuniram-se em assembléia geral do povo que elegeu uma junta governativa da cidade, encarregada da sua defesa, enquanto não chegassem tropas regulares para guarnecê-las. Os colonos concentram-se na cidade, as estradas são vigiadas. Por sua vez, a população de Francisco Beltrão, que já atacara o escritório da Citla e destruíra seus papéis adere a revolta de Pato Branco. Capanema e Santo Antonio também instalam juntas governativas. (BALHANA; MACHADO; WESTPHALEN, 1969, p. 238)

Por um lado, o interior do Paraná enfrentava uma realidade de caos: sem leis, com ação tardia do Estado na delimitação de terras e intervenção política. A capital estava em uma fase bem mais avançada. A emergente classe média e a grande burguesia, que outrora havia se instalado nesta localidade, exigiam do governo a criação de serviços públicos que suprissem as necessidades apresentadas.

É interessante notar que desde a década de 1910 esses serviços se concentraram na capital. Somente a partir de meados da década de 1950 é que houve uma perceptível expansão para o interior. (CUNHA, 2005, p. 98).

A produção de café originou um movimento de investimento do capital estrangeiro para o interior do Estado, revertendo o cenário existente de concentração somente na capital. Esta nova configuração trouxe consigo uma rivalidade de elites. De um lado, as tradicionais da capital que sempre lutaram e exigiram a centralização de esforços do estado em suas delimitações geográficas; do outro lado, a nova elite cafeeira iniciou um processo de cobrança de investimento no interior, em especial na parte de infraestrutura.

Os departamentos governamentais ligados à criação e conservação da infraestrutura passaram a ter um peso impressionante com relação aos outros órgãos do governo. Construção e conservação de estradas rodoviárias e ferroviárias; pontes; eletrificação; usinas energéticas; ampliação e conservação de serviços de água e esgoto, etc. Todas essas necessidades impostas tanto pelo desenvolvimento do capitalismo no nível regional, como pela elevação do padrão de modernização da sociedade, exigiram do poder público estadual ou

uma intervenção direta na criação do ambiente para o desenvolvimento. (CUNHA, 2005, p. 143).

À medida que o café foi substituindo o mate nas exportações, o território paranaense foi sendo mais ocupado, tendo um aumento considerável na população do Estado do Paraná. O número de habitantes quase dobrou entre 1950 e 1960, Havia uma propaganda enorme da prosperidade no Paraná, ocasionando um fluxo migratório de outras regiões do País.

Diante da nova configuração produtiva do estado, algumas regiões passaram a apresentar um maior fluxo migratório, em especial as de povoamento recente como o norte e sudeste. Essas localidades apresentaram um crescimento populacional proporcionalmente superior ao do próprio estado com um todo.

Esse fenômeno agravou a rivalidade entre essas regiões e as mais tradicionais como as da capital; litoral e primeiro e segundo planalto.

Na medida em que iam se tornando mais densamente povoadas, elas iam se tornando mais politicamente relevantes podendo inclusive, rivalizar com as regiões mais tradicionais por recursos, verbas ordinárias e atenção pública do governo. Se atentarmos para a construção da estrutura de gastos fixos do governo do Estado do Paraná, veremos a progressiva canalização de recursos para o interior. (CUNHA, 2005, p. 47).

Deste preâmbulo histórico é importante salientar que a intervenção do Estado no interior inicia-se com a relevância adquirida por esta região no cenário nacional por meio da produção de café, na medida em que este produto foi substituindo a erva-mate nas exportações.

Obviamente esta configuração de grande concentração de poder estatal na capital trouxe grandes conseqüências na formação do Estado do Paraná, perpassando pelas décadas, influenciando na formação de elites de decisão de poder, sendo decisivo na implantação e implementação de políticas públicas no estado como um todo. Isto posto, a configuração das políticas públicas no Estado do Paraná vinculou-se estritamente à própria conjuntura histórica da localidade, o que acarretou em estratégias centralizadoras de poder, sediadas na capital do estado.

CAPÍTULO II

2 O DILEMA ENTRE CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER POLÍTICO NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à Ordem Social (Título VIII), propõe organizar a Seguridade Social, tendo como um dos objetivos a serem alcançados “o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade [...]” (art. 194, § único, inciso VII). Este preceito encontra-se nas leis infraconstitucionais relacionadas às ações do Estado voltadas para o social, tais como: a saúde, a assistência social, a que estabelece a política de atendimento às crianças e aos adolescentes, aos idosos, entre outras.

No entanto, para a concretização desse preceito é necessário enfrentar a discussão acerca da relação entre a centralização e a descentralização político-administrativa. Esta questão está diretamente vinculada à forma pela qual o Estado se relaciona com a sociedade civil, atrela-se à opção política e à organização administrativa do próprio Estado.

No caso brasileiro, a partir da República, foi feita a opção por um Estado Federal, sendo este um Estado soberano constituído de estados federados, membros de um único corpo, que dentro desses parâmetros não são dotados de soberania, mas de autonomia. Em tese, os estados federados teriam poderes constituintes próprios decorrentes do poder originário da Constituição Federal, possuindo autonomia e prerrogativas que não podem ser modificadas pelo governo central.

Neste capítulo, trataremos de abordar tais conceitos a partir de interpretações várias acerca dessa relação entre Estado e sociedade civil, entre poder absoluto e compartilhado, entre federalismo e centralização político-administrativa, até chegarmos à forma atual de proposta de descentralização e seu reflexo na política de atenção à infância e juventude no Brasil.

2.1 O Federalismo como Modelo de Descentralização do Poder Político

Acerca da autonomia e soberania dos Estados federais, Bobbio (1987, p. 481) comenta:

O princípio constitucional no qual se baseia o Estado federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que ao governo federal, que tem competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos estados federais, que têm competência cada um sobre o próprio território, sejam assinalados os demais poderes.

Este modelo, no qual vários Estados se unem para formar um Estado federal, conservando as particularidades de cada um, denomina-se federalismo. A união das colônias inglesas, no século XVIII que se declararam independentes politicamente da Inglaterra em 1776, dando origem à configuração dos Estados Unidos da América, apresentou-se como o início deste sistema. Vários Estados independentes uniram-se para formar um único membro, abdicando da soberania, formaram novas entidades territoriais. Esta união fez nascer um novo Estado e conseqüentemente todos que aderiram a este pacto perderam sua soberania formando um único Estado.

Deste modelo clássico, o federalismo foi difundido pelo mundo. Sua base jurídica é uma Constituição e não um tratado, não existindo direito de voltar atrás aos membros que aderirem à federação. Somente o Estado federal tem soberania, apesar de que os vários estados federados contam com autonomia inclusive protegida pela Constituição Federal. As atribuições e definições de papéis de cada ente são delineadas pela Constituição, que delimita a competência de cada um não existindo uma hierarquia entre o governo federal e os demais membros, todos partem de um mesmo princípio: a Constituição Federal.

Nas considerações de Bobbio, “o modelo federal exerce uma verdadeira divisão de poder soberano de base territorial, o equilíbrio constitucional não pode se manter sem a primazia da constituição em todos os poderes.” (BOBBIO, 1987, p. 481).

Para garantir a sobrevivência de cada ente, cada esfera de poder possui renda própria, buscando meios de executar o que lhe é atribuído

constitucionalmente. O poder político igualmente é compartilhado entre a união e as unidades federadas. No cerne da federação está a descentralização política e administrativa, sendo este o conceito básico da distribuição de poder entre a união e os demais membros.

A descentralização é um conceito eminentemente político, pois significa governo próprio para as entidades descentralizadas. Governo próprio, por sua vez, implica autonomia, não soberania, que é atributo exclusivo dos Estados nacionais. (MELLO, 1990, p. 200).

Esta forma de gerir, em tese, vem em contraponto ao Estado unitário, no qual não existem estados membros - ainda que divididos por região como no caso da Itália, ou em províncias como o Brasil na época do Império. Neste Estado existe apenas a Constituição nacional e todo poder é concentrado, centralizado.

A busca pela descentralização, em muitos casos, iniciou-se pela própria necessidade de divisão de poder para atender toda demanda apresentada pela sociedade civil e que é de responsabilidade do Estado. No entanto, evidentemente, centralizar e descentralizar poder não depende somente da decisão do Estado em se denominar federado ou unitário. As origens e trajetória desse processo influenciam demasiadamente o grau de centralização de poder. Até mesmo pelo fato de que, para resguardar seu poder, o Estado não pode descentralizar-se completamente.

A passagem de um estágio para o outro está relacionada à capacidade do governo federal de desempenhar outras funções, regulamentando e fiscalizando as ações descentralizadas públicas ou privadas, necessitando para tanto de um centro de poder institucionalmente forte.

Portanto, antes que um esvaziamento das funções dos níveis centrais de governo, o sucesso da descentralização supõe sua expansão seletiva, vale dizer, um reordenamento expansivo das agências do governo central em direção a novas atividades, reordenamento este que implica um governo central fortalecido. (ARRETCHE, 1999, p. 57).

Entre a descentralização e centralização há uma correlação, ambas relacionadas e inversamente proporcionais, de modo que nenhuma das duas chega ao seu extremo, existindo uma graduação conforme o contexto histórico do Estado. Assim, o Estado federal e o Estado uno se mesclam não simplesmente por leis constituídas, mas pela trajetória do país, estados e municípios.

Se de um lado, a Descentralização total leva a romper a própria noção de Estado, também de outro, foi detectado o caráter utópico de uma centralização total no Estado moderno, caracterizado por uma grande quantidade e complexidade de finalidades e de funções. Isso significa que todos os ordenamentos jurídicos positivos são parcialmente centralizados e, em parte, descentralizados, isto é, que, considerada a centralização e a Descentralização como dois possíveis valores, não existe um sistema político administrativo que esteja exclusivamente orientado para a otimização de uma ou de outra. (ROVERSI-MONACO, 1998, p. 329).

Desta forma não existe nem centralização ou descentralização total em um Estado, encontrando imperfeições nos dois modelos. Por um lado, existe a necessidade de centralizar o poder para manter o controle tanto político como administrativo. Isto é, quanto mais o poder estiver concentrado, mais o Estado ditará as regras ao seu modo: esta visão nos remete ao soberano de Hobbes (1996).

Em outra interpretação desse mesmo movimento, a descentralização orienta-se ao atendimento das necessidades locais, regionais. No entanto, para efetivar esta proposta se faz necessário dividir o poder político e administrativo, o que pode significar em alguns momentos da história ou até mesmo para alguns governantes, a perda do controle e conseqüentemente do poder.

Fábio Roversi-Monaco (1998, p. 330) considera que:

Na organização do Estado, o problema da centralização e da Descentralização estão sempre presentes; trata-se, então, de avaliar os instrumentos jurídicos através dos quais, respectivamente, eles podem ser valorizados. O único caminho para uma transformação e, portanto, o de um movimento gradual e progressivo dirigido a abrandar aquelas tendências que, num ou outro sentido, tenham sido julgadas em desacordo com a realidade efetiva.

Nestes pontos antagônicos podemos verificar a existência de uma dialética constante, pois, se a essência e a necessidade do Estado iniciaram-se com a centralização total, sua legitimação gradual ocorreu juntamente com a discussão e verificação de como a grande concentração de poder não favorecia aos objetivos propostos pelo Estado.

No Estado contemporâneo, com problemas diversos, que se diferenciam por regiões, a descentralização passou a ser uma necessidade, pois cada localidade mostra-se acometida de dificuldades próprias, que muitas vezes não são estendidas às outras regiões. Dito de outra forma, faz-se preciso o governo focar nas demandas locais a fim de dar as respostas que cada região necessita. Neste viés, a descentralização possibilita a tomada de decisões mais eficazes e

rápidas para resolução dos problemas peculiares da região. Por outro lado, esta abertura pode sugerir uma perda de poder por parte do Estado, ao permitir que os entes federados tenham autonomia de gerir suas demandas, ainda que esta gestão seja norteadada pela Constituição Federal – nisto reside a relutância de alguns governos em estimular as vertentes descentralizadoras.

Em complemento, outro aspecto necessário a ser considerado quando se fala em centralização e descentralização está nas peculiaridades de cada caso, visto que “o problema da descentralização não surge de maneira igual em todos os lugares. É indispensável colocá-lo de cada vez num ambiente social e na época histórica nos quais consegue concreta atuação.” (ROVERSI-MONACO, 1998, p.330).

Apesar das discussões, em sua maioria partir do princípio da centralização ou descentralização total, observamos que isso só ocorre no plano conceitual, pois na prática o que se apresenta é a presença dos dois planos que se revezam conforme a correlação de forças existentes, sendo que até mesmo não podemos classificar como único o conceito de descentralização, uma vez que existe a descentralização política e a descentralização administrativa.

Ainda, de acordo com Roversi-Monaco (1998), é necessário considerar que centralização e descentralização não se mostram estáticas, inseridas que estão no próprio panorama instável das relações sociais. Em interpretação a isto, pode-se depreender que as oscilações da organização político-administrativa caracterizam-se por um movimento que ora tende à centralização, ora à descentralização.

Nestes termos a descentralização ocorreria, quando um poder antes absoluto, passasse a ser dividido. A descentralização política se refere à autonomia dos entes federados em realizar atribuições próprias que não são oriundas do ente central, estando diretamente ligada à constituição, independentemente da União.

No caso da descentralização administrativa, esta ocorre quando o ente federado exerce funções que são oriundas do ente central, que por meio de sua estrutura administrativa colabora com o ente federado para a execução de serviços públicos. Desta forma os entes federados apresentam capacidades e oportunidades de gerir seus serviços, contudo, subordinados ao ente central.

Todavia se faz necessário a distinção entre descentralização e desconcentração administrativa, na qual o governo central desconcentra suas

atividades, seja por necessidade de locomoção de seus serviços a distintos espaços, ou pela criação de órgãos governamentais dotados de autonomia administrativa, ou até mesmo pela combinação desses dois critérios.

Um ponto importante que distingue descentralização e desconcentração é que esta se rege apenas pela legislação da entidade política a que pertence, isto é, não pode adotar suas próprias leis, enquanto a descentralização se rege pelas leis adotadas pela entidade descentralizada, ente federado, Governo regional ou Governo local, dentro, naturalmente, dos limites já mencionados. (MELLO, 1990, p. 200).

Dentro deste conceito, somente a descentralização administrativa, significa a desconcentração de atividades e serviços do governo central, não correspondendo a uma descentralização, pois para sua concretização deveria ocorrer igualmente nas bases política e jurídica.

2.2 A Construção do Poder Centralizado no Brasil

No caso brasileiro, a luta e o processo de independência foram desencadeados muito mais como um desejo das elites que estavam descontentes com a metrópole do que como a manifestação do conjunto da população. Isto é, foi um processo diferente do norte-americano, onde a população como um todo participou ativamente do processo de independência.

Durante o Período Imperial brasileiro, apesar de decretada a independência em relação a Portugal, manteve-se a centralização absoluta do poder político, nas mãos do Imperador, aliada a uma gestão da economia baseada no poder oligárquico. Neste período a base econômica estava organizada a partir do regime escravocrata, totalmente centrada no latifúndio, sendo esse sistema o princípio básico para a sobrevivência e a continuidade do próprio regime.

O advento da República, não trouxe novos rumos neste aspecto, sendo esta mais uma consequência da insatisfação de um grupo, no caso os militares, que inspirados nas idéias positivistas, aspiravam ao poder. A troca de regime político não alterou as bases do sistema de poder regional oligárquico, que sustentava a economia centralmente agrária. “Símbolos máximos da sociedade oligárquica que se pretendia enterrar, o mandonismo e o latifúndio sobreviveriam,

levemente camuflados, mas sempre em posição de força, na nova ordem que se consolida” (NOGUEIRA, 1998, p. 31).

Com o fim da escravidão, as relações de trabalho não se modificaram, os semi-escravos, os agregados entre grupos de pessoas altamente dependentes e dominados pelo coronelismo, continuaram sendo a maioria da população.

A abolição da escravatura em 1888, a passagem para o trabalho livre foi apenas formal, dada a negação do acesso à terra aos ex-escravos, que apenas engrossariam o exército de agregados da agricultura de subsistência e os fluxos emigratórios rumo a novas terras vazias, aqui na realidade de posseiros ou, em outros latifúndios, como parceiros, multiplicando os bolsões de ineficiência produtiva e de pobreza. (CANO, 2000, p. 95).

A República transformou esses indivíduos em eleitores. A partir do novo contexto, tornou-se necessário conquistar este eleitorado para se chegar ao poder. Os coronéis contavam com grande poder sobre o voto de seus agregados e a República mantinha fortes traços do colonialismo.

Este modelo de Estado oligárquico era válido para todos os níveis da nação: de vereador à presidência da República. O processo eleitoral e a organização político-administrativa estavam diretamente ligados à capacidade dos candidatos e seus partidos políticos de conseguirem angariar voto dos coronéis.

Todo controle de recursos e verbas públicas estava concentrado na União, sendo facilmente manipulado para negociar apoio junto aos governadores e à bancada no Congresso Nacional.

Nesta época os partidos políticos eram essencialmente estaduais e oligárquicos, cada estado da federação possuía, então, um partido e alianças distintas, sendo a mais conhecida pela força os partidos de São Paulo e Minas Gerais, que ficou conhecida como a “política do café com leite”.

O Partido Republicano Paulista (PRP) e o Partido Republicano Mineiro (PRM) dominaram boa parte da república velha. O paulista assegurava seu poder na riqueza do café e o mineiro pelo colégio eleitoral. Estas forças políticas e econômicas possibilitaram que entre 1906 a 1930, ocorresse a alternância de poder na república entre as oligarquias desses dois estados.

Segundo Arrectche (1999, p. 51):

Com exceção de um breve período histórico, a República Velha, o Brasil foi administrado de forma fortemente centralizada, desde o período colonial. A herança de um Estado centralizado no passado colonial e na monarquia foi abalada com a instauração da República, mas durante a maior parte da história brasileira a criação de recursos administrativos necessários para o desempenho de capacidades estatais esteve concentrada no nível do governo central.

Este cenário de inexistência de participação da população na vida política nacional vai começar a se modificar entre 1910 e 1920, com o início das manifestações operárias e a ampliação das classes médias nos centros urbanos. Até esse período, o país enquadrava-se tipicamente nos parâmetros da política oligárquica, tendo como grupo dominante a aristocracia, formada pelos latifundiários.

2.2.1 A Era Vargas e a administração centralizada

Este cenário foi modificado com a revolução de 1930, que pretendia colocar um fim ao domínio das oligarquias. As forças econômicas e políticas dominantes no cenário internacional, cada vez mais exigiam a intervenção do Estado no sentido da modernização do país a partir de um parque industrial autônomo, capaz de sustentar sua própria economia. O capitalismo estava em depressão, abalado pela grande crise causada pelo colapso das especulações financeiras que provocaram a grande queda da bolsa de Nova Iorque em 1929.

É exatamente neste aspecto que os anos 30 são emblemáticos na história brasileira. Neles, a industrialização irá ganhar impulso não graças à organização em nível superior da sociedade civil, ou à virulência dos conflitos urbanos, nem à autonomização política de uma classe burguesa industrial, mas sim graças à regulação estatal e ao impacto da nova situação econômica mundial. Será de fato o estado alargado, adequadamente aparelhado e imbuído de novas funções que aproveitará a conjuntura aberta com a crise de 29 para dirigir a modernização e organizar a sociedade civil, bloqueando sua livre manifestação e apropriando-se do que havia de mais dinâmico nela; um estado não apenas garantidor da ordem capitalista, mas ativo e empreendedor posto que participe direto do próprio sistema de produção e acumulação. (NOGUEIRA, 1998, p. 36).

A Revolução de 1930 deu início a uma nova forma de governar. Denominada como a Era Vargas, este período durou quinze anos e foi marcado pelo aumento gradual da intervenção do Estado não somente na economia, mas nas

organizações da sociedade civil. Durante a fase supracitada, gradativamente ocorreu uma ampliação do autoritarismo e maior centralização de poder.

A solução engendrada em 1930 trará consigo uma espécie de estatização do povo e da república: o novo regime dos aliancistas será uma república com estado forte e o povo fraco. A recuperação das promessas republicanas - governo do povo, cidadania, democracia representativa - ficaria na dependência do fortalecimento do estado, que funcionaria como ponte que prepararia as bases da sociedade para um contato mais efetivo com as formas e hábitos da república e da modernidade. (NOGUEIRA, 1998, p. 36).

Este período foi dividido em três fases distintas: governo provisório, governo constitucional e estado novo. Getúlio Vargas chegou ao poder no dia 03 de novembro de 1930, conduzido pela junta militar que depôs o presidente Washington Luis. Getúlio governou como chefe revolucionário até 1934 - quando foi eleito pela Assembléia Constituinte.

O período do governo provisório foi marcado pelas contradições e conflitos entre os grupos oligárquicos e os denominados “tenentes” que atuaram na revolução de 1930. Buscando o equilíbrio entre as duas forças, Getúlio atendeu a algumas reivindicações das oligarquias regionais e nomeou representantes dos tenentes para as interventorias estaduais.

A ala pensante dos anos 30, aliás, não deixara de ser cuidadosa no trato com as oligarquias. Com elas manterá uma relação de amor e ódio, de admiração e repulsa, como se anteviesse que a revolução não teria modo de descartá-las e delas talvez viesse a necessitar. (NOGUEIRA, 1998, p. 33).

Ainda segundo Nogueira, este fato ocorreu devido à forma como aconteceu a revolução de 1930, que não se configurou como nenhuma mudança na estrutura social e econômica e sim em uma evolução, resguardando as velhas formas de controle do poder pelos latifundiários.

As oligarquias que não foram de certa forma contempladas, se organizaram e começaram a exigir a convocação de uma Assembléia Constituinte e o fim do governo provisório. O Estado de São Paulo neste momento começou a liderar a oposição a Vargas, culminando em 1932, com a revolução constitucionalista contra o governo federal, exigindo o fim da intervenção no estado. Manifestações começaram a surgir em todos os estados da federação, acarretando em conflitos e mortes que somente após três meses tiveram fim.

As eleições foram realizadas em 03 de maio de 1933 e a Assembléia Constituinte instalada em 15 de novembro do mesmo ano, mantendo-se a república federativa, o presidencialismo, o regime representativo e instituindo-se o voto secreto. Os poderes do governo central foram ampliados: este passou a ter autonomia para estabelecer monopólios e promover estatizações.

Por outro lado, a nova Carta Constitucional limitou a atuação política do Senado, incumbindo-o da coordenação interna dos três poderes. Foi instituído o Conselho de Segurança Nacional, que introduziu disposições transitórias, transformando a Assembléia Constituinte em Congresso e determinando que o próximo presidente fosse eleito indiretamente por um período de quatro anos.

Assim, o país continuava sob o domínio de poderes concentrados. A centralização de poder na esfera federal demonstrava o antagonismo entre um país que deveria ter acompanhado a mudança de um estado oligárquico, dominado pelos coronéis, para um novo momento no qual a indústria e trabalhadores urbanos pudessem construir um novo perfil econômico e social. Para Nogueira:

Embora dinamizasse a sociedade e exigisse a redefinição do sistema de poder, não se concluiu com a eliminação radical de seu pólo mais atrasado. Mais uma vez seria encontrado um compromisso, um acordo mediado pelo estado entre as velhas e as novas elites. (NOGUEIRA, 1998, p. 29).

Não foram criadas as condições necessárias para ocorrer o progresso, apontamento levantado por Florestan Fernandes em “A revolução burguesa no Brasil em Questão” (1977) – obra na qual defende que não houve ruptura com o sistema antigo. O capitalismo exigia a modernização, a industrialização e a modificação da estrutura do país, no entanto, no plano real o Brasil continuou arraigado ao passado. Isso posto, acabou justificando ou até mesmo criando a dependência e um modelo de modernização promovido unicamente pelo Estado, justificando cada vez mais a centralidade de poder.

A modernização passaria assim, a ser vista como dependente da intervenção de uma instância superior que integrasse as massas e harmonizasse o progresso. Descartado o republicanismo radical, prolongada a marginalização das massas e represada a cultura popular dos cortiços, não haveria como impedir o crescimento do apelo do estado: diante daquela sociedade pobre, desagregada e precariamente tingida pela modernização, revalorizava-se a idéia ancestral (ibérica, lusitana) de que o estado era a única instância capaz de subsumir os particularismos, promover o bem comum e a integração social. (NOGUEIRA, 1998, p. 30).

Neste cenário Getúlio Vargas é eleito presidente pelo Congresso Nacional em 1934, onde permaneceu até o golpe do Estado Novo, em 10 de novembro de 1937. Este período foi marcado por crises políticas e aprofundamento da crise econômica. A nova fase da sociedade brasileira, com características urbano-industriais apresentava grandes fragilidades, não havendo naquele momento, condições suficientes para mudar o contexto do país. Segundo Nogueira esta emergente sociedade:

Não dispunha de uma classe, de um partido ou de um centro orgânico capaz de unificá-la e dirigi-la politicamente, aliás sequer existia uma burguesia industrial com perfil definido, em condições de disputar a hegemonia e desenhar um sistema político sob seu comando e controle. (NOGUEIRA, 1998, p. 34).

Toda esta fragilidade no cenário econômico e social culminou no estado de sítio que aumentou os poderes de Vargas e de restritos indivíduos, que desempenhavam altos cargos no exército e na própria polícia. A repressão aos movimentos sociais cresceu demasiadamente, acompanhada de uma conspiração para instaurar uma ditadura no país. Com este cenário foi iniciada a campanha para as eleições presidenciais, previstas para janeiro de 1938.

Apesar de, aparentemente, tudo estar transcorrendo em normalidade para uma eleição com três candidatos concorrendo, inclusive um deles contando com o apoio de Vargas, secretamente o presidente conspirava uma nova Constituição para estabelecer o Estado autoritário. “O autoritarismo que se consagra em 1937, emanava, além do mais, da própria cultura da época, nacional e internacionalmente falando. Em nenhum lugar aqueles foram anos favoráveis ao liberalismo ou à democracia”. (NOGUEIRA, 1998, p. 40).

Em setembro de 1937 foi anunciado à Nação um plano compondo uma manobra comunista para tomar o poder por meio da luta armada. Porém, este plano era uma farsa para justificar o decreto de estado de guerra, concedido em 01 de outubro de 1937. É o início do golpe.

Com várias alianças Vargas comanda o golpe, iniciado com as forças armadas cercando o Congresso Nacional. Vargas anunciou em cadeia nacional a outorga da nova Constituição da República, a quarta do país e a terceira da República, ficando conhecida como “a polaca” por ser inspirada na Constituição fascista da Polônia. Ficou, assim, instituída a ditadura do Estado Novo.

Dentro dos novos princípios não existiam mais harmonia e independência entre os três poderes. Ao executivo coube a função de “órgão supremo do Estado” e o presidente passou a atuar como autoridade suprema do país, controlando todos os poderes.

Buscando prevenir qualquer oposição, os partidos políticos foram extintos, instalando-se um regime corporativista, com o controle direto do presidente, que contava com autoridade por meio da Constituição para invadir domicílios, prender e exilar opositores, suspender imunidades parlamentares e até mesmo decretar estado de emergência e aplicar a pena de morte.

O estado seguira federativo na sua forma, tal como desenhado pelos republicanos históricos, mas os núcleos de poder local e regional serão subordinados cada vez mais ao centro, que se converte assim no grande espaço decisional do País. A centralização e a concentração de poder alicerçarão a passagem para uma forma estatal mais avançada, quer dizer, para um estado revestido do necessário arcabouço institucional, jurídico e político para dar sustentação técnica, normativa e organizacional ao exercício de um poder unificado, genérico e abstrato. (NOGUEIRA 1998, p. 48).

A ditadura, ou o chamado Estado Novo, durou oito anos. Iniciou-se com o golpe de 1937 e terminou em outubro de 1945, quando Getúlio Vargas foi deposto pelos militares. O poder ficou totalmente centralizado no executivo, crescendo neste período a ação intervencionista do Estado.

As forças armadas passaram a controlar as forças públicas estaduais. O Estado Novo é amplamente apoiado pelas classes médias e por amplos setores da burguesia agrária e industrial. Desta forma, em um breve período Vargas ampliou suas bases populares recorrendo à repressão e à cooptação dos trabalhadores urbanos.

Em busca do total controle, Vargas intervém firmemente nos sindicatos, sistematizando e ampliando a legislação trabalhista. Porém, tudo sob a tutela e consentimento do Estado, sem processo de discussão ou mesmo liberdade de manifestação. Para Nogueira:

A legislação trabalhista e social será implantada, mas trará consigo dispositivos legais cerceadores da ação sindical e o paternalismo desmobilizador do estado; o velho sistema oligárquico de dominação acabara derrotado, mas não será substituído por um regime democrático, e sim por uma articulação elitista administrada por um estado que submeterá a sociedade a si e assumirá feições bonapartistas, dedicando-se à montagem de um complexo mecanismo de controle político e social das massas emergentes. (NOGUEIRA, 1998, p. 37).

A maior força de sustentação desse governo estava respaldada nas forças armadas, sendo aparelhadas com modernos armamentos adquiridos no exterior, intervindo em setores-chave como a siderurgia e o petróleo.

A significativa ampliação da burocracia na máquina estatal é outro aspecto importante a ser considerado como herança desse período. Ela permitiu, entre outras coisas, o aumento de empregos para a classe média.

Em que pesem todos os esforços despendidos a modernização e a racionalização administrativas foram parciais, e os bolsões da nova burocracia conviveram com o velho funcionalismo, inerte e imerso nas múltiplas redes de lealdades e pressões de tipo tradicional-clientelista, encastelado nos ramos cartoriais do estado. (DRAIBE, 1985, p. 79-80).

No período que vai de 1930 a 1945, o país vivenciou um grande desenvolvimento industrial. O governo Vargas desempenhou um papel fundamental nesta expansão, pois criou e instituiu tarifas protecionistas e incentivos fiscais, ampliou o sistema de crédito, controlou preços e estabeleceu uma política de contenção salarial. Todavia a expansão das atividades industriais não diminuiu a dependência econômica em relação ao exterior. A maior produção de bens de consumo continuou exigindo importações de bens de capital.

Nas interpretações de Boschi e Dinis (1991), o capitalismo industrial deste período possibilitou o delinear de uma nova relação entre público e privado, que no Brasil permitiu a incorporação dos interesses industriais emergentes em um sistema fechado e excludente. Em alargamento disto, os autores mencionam que os efeitos maléficos são ainda mais sentidos em países com industrialização tardia, onde há ausência de grandes rupturas históricas. Isto é, na inexistência de organização de grupos que conscientes das demandas sociais, as relações entre público e privado firmadas serviram de propulsoras para a modernização e crescimento econômico nos moldes das classes dominantes, detentora do poder.

Se por um lado, a classe média ampliou sua participação política, por outro, o número de operários cresceu consideravelmente. Porém, esses grupos eram controlados pelo Estado que não permitia a participação democrática. Os espaços de decisão eram todos centralizados no governo federal que enfatizava o controle por meio de instituições tais como a Igreja, os sindicatos atrelados ao Ministério do Trabalho, a polícia, entre outras.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a permanência de Getúlio Vargas como dirigente da nação, nos moldes ditatoriais, não pode mais ser tolerada pelos norte-americanos que apoiaram o movimento de 1930 e a implantação do Estado Novo. Assim, o processo democrático foi restaurado no país, o que não significou de modo algum o fim da Era Vargas. Getúlio deixou a Presidência da República, mas se manteve no poder e continuou tendo ação política direta. Elegeu-se deputado, senador e retomou a Presidência, eleito em 1950.

Apesar da reestruturação dos partidos políticos, as coligações e a centralidade de poder prevaleceram. O avanço da indústria não era suficiente para modificar as relações estabelecidas:

Nossas modernizações conservadoras tampouco suprimiram o caráter rentista e patrimonialista de nossas oligarquias no processo de acumulação do capital e de poder. Este caráter, embora modificado, mantém-se tanto na dinâmica de expansão mercantil-agrária como no processo de acumulação urbano industrial, marcando como característica fundamental os empreendimentos do nosso patronato nacional. (TAVARES, 2000, p. 139).

O período de democracia entre 1946 e 1965, mais uma vez não foi capaz de estabelecer ou criar um Estado de Direito pleno, com instituições capazes de promover a contenção ou a regulação da luta de classes, a mudança de autoritarismo explícito para uma forma mais branda com uma Constituição democraticamente elaborada. Um suposto pacto democrático continuava não aceitando a luta de classes, buscando suprimir os conflitos.

Este continuísmo se explicita em 1950 com o lançamento da candidatura de Vargas à presidência do Brasil, sendo consagrado vencedor, ele retorna ao poder, desta vez não pelo golpe, mas por meio de uma eleição, o que trouxe uma roupagem mais democrática ao seu governo.

Nesta nova configuração, a população continuava à parte das discussões políticas, abalada com as promessas há muito não cumpridas, em um arranjo cada vez mais urbano, porém com fortes traços oligárquicos. A sociedade brasileira desta época enfrentava o aumento do custo de vida e a alta da inflação, o que acarretou em um atentado contra o governo. Este, se vendo acuado, preferiu deixar o poder, acabando por suicidar-se em 1954.

Em 1955, após a morte de Getúlio Vargas e um governo de transição, foi eleito Juscelino Kubitschek, que estabeleceu novos caminhos para a política econômica, favorecendo a industrialização, permitindo ainda mais o avanço

do capital - desta vez a grande indústria monopolista -, e ocultando a graduação permanente da dependência do capital e da tecnologia estrangeira.

Como se sabe, a partir, sobretudo dos anos 50, o Estado brasileiro cresceu e se expandiu pela proliferação de agências federais, sendo uma dimensão importante desse movimento a criação de empresas públicas. Porém, a criação de empresas públicas estaduais foi também significativa, sobretudo a partir dos anos 60. No período 61-76, foram criadas 119 novas empresas públicas da União e 147 novas empresas públicas nos estados. (MARTINS, apud ARRECTCHE, 1996, p. 52).

Este aparelhamento estatal, apesar de naquele momento ser pensado e executado para respaldar o processo de industrialização que estava ocorrendo, sua expansão nos estados na área de energia elétrica, de saneamento de habitação entre outras, fomentou um fortalecimento dos Estados na esfera administrativa.

No entanto, naquele dado momento, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro ocorriam de forma muito mais próxima a de um Estado unitário do que de uma federação. Este cenário político ocorria no âmbito da expansão do capitalismo, porém sem uma hegemonia da classe burguesa, dividida entre si em interesses particulares.

Segundo Furtado este cenário político tem como fundamento a inexistência de uma burguesia nacional autônoma.

A burguesia nacional, não tinha projeto próprio para o desenvolvimento. Apoiava-se na classe exportadora, mediante benefícios advindos do processo de substituição de importações que as beneficiavam conjuntamente. A burguesia brasileira seria economicamente dominante sem sê-lo politicamente. As oligarquias ainda teriam o domínio político, sendo combatidas apenas pelas classes médias, que não conseguiam formular uma ideologia própria. Os interesses particulares são mais fortes que os gerais, relacionando-se com o estado de forma clientelista. (NABUCO, 2000, p. 67).

Durante o período compreendido entre janeiro de 1961 a 30 de março de 1964, verificou-se grande instabilidade política. Esta crise do Estado tem como fundamento problemas de ordem estrutural: o subdesenvolvimento do país ficou evidente, havendo aumento da concentração de renda, crescente urbanização e industrialização e conseqüentemente movimentos sociais de contestação. Diante desta conjuntura, o Estado mostrava-se incapaz de apresentar soluções viáveis aos problemas da sociedade.

Em síntese, pode-se dizer que foram anos de investimentos em infra-estrutura para favorecer a entrada e permanência da grande indústria monopolista no país, sem, no entanto, ser alterada a estrutura de funcionamento da máquina administrativa e, sobretudo, sem alterações na forma de participação da população nos destinos da política mais geral. Tanto Juscelino Kubitschek, quanto João Goulart – que governaram o país nos anos seguintes - são herdeiros políticos de Getúlio Vargas, comprometidos com a estrutura de poder por ele instalada, em que pese os nuances distintos de cada um dos estilos de governo.

Neste cenário o Brasil presenciou o golpe de 1964, que deu início a um novo período de ditadura resultante de um processo de disputa, intensificado após a Segunda Guerra Mundial pelo controle do Estado.

2.2.2 O regime militar

Com o golpe de 1964, encerrava-se o primeiro ciclo de uma experiência multipartidária, marcado pelo surgimento de partidos com abrangência nacional e perfis ideológicos distintos.

Todavia, as forças que comandavam o golpe não se constituíram para uma ação política de momento. Muito pelo contrário, eram produto de um plano articulado, político e ideológico, engendrado pela Doutrina de Segurança Nacional, cuja principal articuladora era a Escola Superior de Guerra, que com apoio do governo norte americano, por meio da Agência Central de Inteligência (*Central Intelligence Agency* - CIA), buscava criar a oportunidade de interferir sobre o aparente caos político e social.

Os acontecimentos de 1964 foram um ponto de inflexão na história brasileira naquele ano, não houve apenas um golpe no Brasil, mas uma alteração nas formas do estado e na qualidade do processo sócio-político. Exatamente por isso, não se configurou uma ditadura militar em sentido estrito: embora tenha sempre dependido decisivamente dos militares, o regime ditatorial foi muito mais complexo e sofisticado. Combinou-se simultaneamente com grupos dominantes mais atrasados e com grande capital monopolista, promovendo uma rápida e desigual modernização. (NOGUEIRA, 1998, p. 18).

Entre os principais objetivos desse arranjo estava a meta em construções que favorecessem o fortalecimento do Estado por meio de um modelo de desenvolvimento econômico que permitisse a entrada do capital estrangeiro, buscando implantar uma infra-estrutura capaz de transformar o país em uma potência econômica.

Entre a proclamação da República e a instalação do último regime militar, em 1964, as Forças Armadas foram se estruturando com a mudança progressiva da doutrina e da forma de organização das escolas militares e dos estados maiores, mas afirmando sempre o binômio ordem e segurança nacional, sobretudo depois da segunda guerra mundial. Em 1964, porém, já tinham alcançado uma visão geopolítica e geoeconômica diante da ordem mundial que pode ser sintetizada no binômio segurança e desenvolvimento, e que as converteu, de fato, no único poder nacional: não mais árbitro da luta política, mas mentor dos destinos do próprio desenvolvimento capitalista associado. (TAVARES, 2000, p. 142).

Dentro da visão dos líderes do golpe, para que isso se tornasse possível, era necessário manter sob controle o avanço dos movimentos sociais organizados que ganharam espaço no cenário político durante o período democrático, o que poderia favorecer uma instabilidade e ameaçar os interesses por eles determinados.

Em sua primeira fase, até o início dos anos setenta, o regime ditatorial conseguiu obter consensos entre o empresariado e as camadas médias, posto que atendia algumas de suas reivindicações e expectativas. Regra geral, entretanto, não manteve sintonia com a nação e atuou para desmobilizar a sociedade em vez de tentar mobilizá-la a seu favor. Sequer pensou em organizar para si um movimento de massas ou uma simbologia (NOGUEIRA, 2004, p. 19).

Buscando viabilizar um ambiente viável e atraente ao desenvolvimento do capital, foram tomadas decisões bruscas para deter e controlar a classe trabalhadora. Para tanto, foi instituído logo após o golpe, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que tinha como objetivo a estabilidade no emprego, flexibilizando os mecanismos de contratação e demissão de trabalhadores para o empresário. Outra providência tomada foi a ampliação do aparelho repressivo, para garantir que nenhuma força desestabilizadora conseguisse exercer qualquer pressão sobre o Estado e a segurança nacional.

Segmentos da classe média, que no primeiro momento apoiaram o golpe, passaram a temer a perda de seus privilégios diante das mudanças impostas pelos militares e concluíram que o golpe daria lugar a um governo

duradouro. A manutenção da democracia foi a maior justificativa do golpe, que teve seu apoio reforçado por meio do funcionamento do Congresso Nacional, visando o apoio e a legitimidade, em especial perante a classe média.

Na visão de Nogueira (2004, p. 19), a ditadura:

Deformou socialmente, aumentando a miséria, interferindo na vida das pessoas e alterando padrões de relacionamentos, fatos que incrementaram a tensão social. Ao mesmo tempo, por manter o sistema eleitoral, viabilizou de algum modo a ressonância política daquilo que acontecia no plano econômico e social. Usou e abusou do estado como agente de desenvolvimento e regulação, mas não conseguiu organizá-lo de forma mais eficiente e muito menos socializá-lo ou democratizá-lo. Deu passagem, assim, a uma sociedade que acabara por se voltar contra ela.

Foram efetivados decretos que impossibilitavam a oposição de ameaçar ou desestabilizar o regime, porém a sociedade civil, por meio dos movimentos estudantis, organizações sindicais, igreja progressista, entre outros, começava a demonstrar sua insatisfação, exercendo uma pressão para o fim do Regime.

O Estado, por meio desses decretos, aumentava seu poder, buscando impossibilitar manifestações da sociedade civil, que a cada ato de tirania se fortalecia e demonstrava sua indignação, ganhando adeptos na luta contra a ditadura. Porém, é somente após anos de autoritarismo, repressão e mortes, que, em 1978, foi iniciado o processo de abertura política.

Com flagrantes problemas de legitimação, e às voltas com disputas e indisciplinas em seu próprio interior, o regime foi forçado a por em prática um projeto de abertura controlada que garantisse sua auto-reforma e sua reprodução (NOGUEIRA, 2004, p. 20).

No entanto, os parâmetros ainda eram estabelecidos para limitar a participação da sociedade civil, deixando a cargo do governo a definição de um índice de participação considerado aceitável e tolerável. Este movimento dos militares para abertura política permitiu que grupos e organizações outrora excluídos pudessem se colocar, o que contribuiu para a construção do retorno da democracia no país, embora ainda de maneira tímida.

A transição democrática, em suma, será vivenciada por uma sociedade em estado lastimável, verdadeira babel onde se falavam línguas diversas e se entrecruzavam tempos históricos variados. Uma sociedade que a rigor, não estava preparada para neutralizar o asfixiante controle do estado, promover uma rápida ruptura com o autoritarismo e impulsionar a transformação democrática do país. (NOGUEIRA, 1998, p. 21).

Em meio a este conturbado processo, os movimentos sindicais da cidade e do campo se destacaram. Especialmente aqueles que se encontravam em São Paulo, desencadearam um processo de questionamento do regime militar, aprenderam a se articular mantendo as manifestações mesmo nos períodos em que seus principais líderes estavam presos.

A interface entre Estado e sociedade civil estava cada vez mais em conflito. Dentro deste contexto o Estado passou a oferecer maior espaço para os partidos de oposição.

Tal quadro acabou inevitavelmente por determinar a conduta tática e a estratégia de oposição. Forçou-as a fazer política em todos os níveis, a centralizar o momento democrático como eixo de uma alternativa global ao regime, enfim a travar aquela prolongada guerra de posição que exige 'qualidades excepcionais de paciência e espírito inventivo' (Gramsci) ao longo do tempo, balizou e alimentou uma realista política de unidade e negociação que soube aproveitar a pressão que se acumulava com as vitórias gradualmente obtidas. (NOGUEIRA, 2004, p. 22).

Este processo gradual de democratização atingiu seu ponto mais alto em 1982, quando a oposição ganhou em 10 dos 23 estados do país e passou a ter quase a metade das cadeiras no Congresso Nacional.

Este novo cenário proporcionou mudanças consideráveis no processo de transição do regime militar para o democrático, dando força à luta pelas eleições diretas para a presidência. A sociedade civil encontrava-se neste momento organizada sob um objetivo comum, iniciando um novo período de relações com o Estado.

Nesse contexto surgem novos atores no cenário político, são os sindicatos, associações científicas e comunitárias, novos partidos políticos e organizações não-governamentais que começavam a desenvolver ações de organização e enfrentamento à ordem vigente.

Paralelamente foram retomadas as campanhas para eleições diretas em todos os cargos eletivos, possibilitando a chegada a alguns estados e municípios

de grupos que contavam com a pretensão de desenvolver políticas públicas, que de fato atendessem às necessidades apresentadas pela população.

Mesmo ainda de forma indireta em 1985, foram realizadas eleições. Esta abertura política ocorreu num momento aonde a urbanização nas metrópoles foi intensificada, gerando novas demandas que o Estado não conseguia responder, as leis e as políticas sociais se apresentavam obsoletas para oferecer respostas à altura das necessidades.

Essa nova realidade social política e econômica do país, que estava calcada na ruptura dos valores tradicionais e a emergência de novos modos de reinserção sociopolítica colocava em questionamento a ordem constitucional legal brasileira.

Para Nogueira (1998, p. 109):

A agenda de transição estava sobrecarregada, já que o novo governo formou-se predestinado a operar no calor do combate a dois desafios o da institucionalização democrática e o da eliminação da crise econômica e social e a responder a uma complexa gama de interesses, expectativas e demandas.

Com toda esta demanda e a população inflamada, solicitando mudanças, inicia-se a construção da nova Constituição brasileira, que foi promulgada em 1988, em um movimento decisivo no processo de democratização do país e resultado da luta travada por inúmeros setores da sociedade desde 1964.

Da promulgação da primeira Constituição em 1891, até 1988 o país passou por diversas fases, no entanto o período que obteve maior participação da sociedade civil, na cobrança de um Estado mais democrático foi a década de 1980.

Dadas as brutalidades do sistema de dominação, a recorrência autoritária do sistema político e a exclusão social periódica de frações da população economicamente ativa já incorporada ao mercado de trabalho, as lutas sociais combinam, em várias conjunturas, movimentos sociais recorrentes de resistência à violência dos 'senhores', sejam eles civis ou militares, com lutas de classe propriamente ditas, além de movimentos de classes médias radicalizadas. (TAVARES, 2000, p. 147).

Para a construção do novo regime, vários atores participaram durante o processo de desenvolvimento econômico, social e político. Indivíduos grupos que foram se aglomerando, oriundos das lutas sociais durante o regime militar. Este movimento se tornou visível na Constituição que deixou explícita a

liberdade sindical e a formação de partidos, buscando soluções aos problemas que se mostravam dada a nova ordem instaurada.

Neste sentido, o governo passou a ser chamado a dar respostas aos anseios para população que não se conformava com a realidade de exclusão e falta de direitos a partir das decisões de um governo centralizado, cujas orientações nem sempre atendiam às reais demandas surgidas no cotidiano dos cidadãos ou que pouco ou nada ouviam daquilo que a população considerava como necessário para seu bem-estar. Inicia-se, desta forma, o processo de descentralização no país.

2.3 A Constituição Federal de 1988 e o Processo de Descentralização

A Constituição de um país se configura como sua lei maior. Desta forma todos os atos legais dos estados e municípios devem ser regidos pela carta magna. No caso brasileiro, até a promulgação da Constituição de 1988, muito pouco havia se debatido acerca da relação entre Estado e sociedade civil e sobre a questão da descentralização participativa do poder.

No período Colonial o sistema administrativo primava pela descentralização política, dividindo o território em capitanias; durante o Império, o Estado brasileiro foi estabelecido como juridicamente unitário, deixando clara a centralização de poder e estabelecendo uma conduta contraditória, que ainda nos dias atuais marca a configuração do Estado em nosso país. O discurso da autonomia provincial que permeava a vida política no período Imperial perpetuou-se até o século XIX sob a forma de um federalismo, acabando por sustentar a campanha republicana, que teve êxito em 1889.

O que se verificou no Brasil foi um federalismo peculiar: muito rígido, um sistema de federalismo orgânico. Isto é, existe vocação histórica do Brasil para o Estado Federal e a própria imensidão territorial favorecia a descentralização do governo, a fim de manter a pluralidade das condições regionais, integrado em uma unidade nacional. No entanto, é somente a partir de 1926 que começa a se admitir a possibilidade da centralização. Observa-se que na Constituição de 1934 alarga-se a competência privativa da União, deslocando-se, por exemplo, a competência de

legislar sobre direito processual, dos Estados, para a União. A Carta de 1937 afirmava ser o Brasil “um Estado federal”. Entretanto,

[...] tratava-se de disposição nominal, que não impediu, mas antes favoreceu a substituição da estrutura federal anterior pela de um Estado unitário descentralizado. Os Estados-membros passam à condição de meros departamentos, sob a administração do governo central. (HORTA, 1958, p. 90).

Deste trajeto, pode-se depreender que da “República do café com leite” ao Estado Novo, até chegarmos à Constituição de 1988, a história do Estado brasileiro pode ser visualizada por meio de ciclos de centralização de poder, com muito pouca participação da sociedade civil.

O período que se sucedeu à ditadura militar foi, pelo contrário, rico em movimentos que buscavam restaurar a participação da população nos desígnios da nação. Ao término de mais de 20 anos de uma gestão absolutamente centralizada, a população estava ávida por participar, e o fez.

A Constituição Federal de 1988 incorporou esses anseios por meio de uma série de mecanismos que favoreciam a participação popular na definição de políticas, com ênfase para as políticas sociais e criava mecanismos de descentralização do poder, numa tentativa de estabelecer uma nova forma de gerir a coisa pública.

O reforço do federalismo, a descentralização e a participação popular tornaram-se pilares para a consolidação da nova Constituição. Os municípios tornaram-se um ente federado, para tanto foi proporcionado aos mesmos, por meio do artigo 18 da Constituição Federal, a autonomia legislativa e financeira. Teoricamente este seria um mecanismo para fortalecer os municípios, sendo o primeiro passo para uma política descentralizada.

Porém, apesar dos méritos, a proposta de descentralização política e administrativa contida na Constituição de 1988 apresentou limites para ser utilizada como uma estratégia de delegação de poder do centro para a periferia.

Após o período de arrefecimento dos movimentos sociais que deram sustentação à construção da Constituição de 1988, muitas vezes os governos reduziram a proposta de descentralização ao repasse de encargos e responsabilidades da esfera federal para as esferas estaduais e municipais. Para Nogueira:

Descentralizar não deveria produzir enfraquecimento dos níveis centrais de governo em benefício dos níveis locais ou regionais, mas sim fortalecimento recíproco de todos eles, uma espécie de repactuação das relações intergovernamentais feita em nome da suspensão da concorrência predatória de todos contra todos. (NOGUEIRA, 2004, p. 73).

As mudanças introduzidas nesta nova forma de gerir política e administrativamente o Estado trouxeram consigo o conceito de uma descentralização que somente poderia se sustentar a partir de uma articulação entre os diferentes níveis de governo.

Para tanto a Constituição de 1988, associou descentralização com participação popular e democratização. Em seu primeiro artigo, inclusive, salienta-se a relevância dada aos cidadãos, deixando explícito que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente como nos termos colocados. Todo poder que estava assim concentrado, deveria passar por um processo de descentralização combinado com democratização, com a participação efetiva da sociedade civil.

Descentralização não é sinônimo de democratização, mas não tem como se viabilizar fora da democracia. Do mesmo modo, não implica desestatização, mas requer reestatização, vale dizer 'purificação do poder', reconquista dos territórios invadidos e a reafirmação da singularíssima posição do Estado frente à vida dos homens da sociedade (MARTINS, 1995, p. 310).

Assim, buscando viabilizar por meio de instrumentos legais, a aproximação da sociedade civil com o Estado, dividindo poderes e democratizando as decisões, os legisladores constituintes introduziram os conselhos de políticas públicas - órgãos deliberativos e consultivos, compostos por representantes da sociedade civil organizada -, que por meio deste instrumento torna-se parte das decisões em inúmeros segmentos nos níveis municipal, estadual e nacional.

Em termos da tradição política brasileira, os conselhos de políticas públicas são arranjos institucionais inéditos, uma conquista da sociedade civil para imprimir níveis crescentes de democratização às políticas públicas e ao estado, que em nosso país tem forte trajetória de centralização e concentração de poder. (RAICHELIS, 2006, p. 110).

Analisada pelo prisma do exercício democrático, a participação da sociedade civil, não deveria ter como objetivo acabar com o poder do Estado, mas

sim ampliar os espaços de contestação do mesmo, quando este coloca em jogo ou arrisca interesses comuns a todos, favorecendo classes determinadas.

2.3.1 A Constituição de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente

A formulação e, posteriormente, a promulgação da Constituição desencadeou diversos processos de alteração da legislação infraconstitucional.

Com especial relevância temos no cenário do pós 1988, a alteração da legislação referente aos menores de idade. O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei Federal 8.069 de 1990, buscou seguir os princípios de descentralização do atendimento e participação popular.

A Constituição já deixava explícito nos artigos 227 e seguintes, a necessidade de inovação na forma de acompanhar e buscar soluções para os problemas na área da infância e juventude.

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar a criança e adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, ao respeito e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL. CF, art. 227, 1988).

Foi estabelecido um novo modelo, que compreende crianças e adolescentes como seres em formação, adotando a doutrina de proteção integral, buscando traçar um caminho diferente daquele percorrido até então.

Inspirados na Declaração Universal dos Direitos das Crianças e Adolescentes, da Organização das Nações Unidas, de 1959, a nova legislação pretendia dar início a uma nova era para este segmento da população, colocando-os como prioridade por se tratar de seres humanos em condição peculiar de desenvolvimento. Tem início uma legislação voltada para a garantia da proteção integral às crianças e adolescentes brasileiros.

Conforme Faleiros:

O Eca, já estabelece em seu artigo 1 a Doutrina de Proteção Integral que reconhece a criança e o adolescente como cidadãos; garante a efetivação dos direitos da criança e o adolescente; estabelece uma articulação do Estado com a sociedade na operacionalização da política para a infância com a criação dos Conselhos de Direitos, dos Conselhos Tutelares e dos Fundos geridos por esses conselhos; descentraliza a política através da criação desses conselhos em níveis estadual e municipal, estabelecendo que em cada município haverá no mínimo, um conselho tutelar, composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local, de acordo com a lei municipal; garante à criança a mais absoluta prioridade no acesso às políticas sociais; estabelece medidas de prevenção, uma política especial de atendimento, um acesso digno à Justiça com a obrigatoriedade do contraditório. (FALEIROS, 1995, p. 81).

Nesta perspectiva, crianças e adolescentes deveriam deixar de ser meros objetos da ação do Estado, para se transformarem em sujeitos de direitos, passando a contar com acesso irrestrito e privilegiado à justiça e garantia de acesso a serviços sociais públicos de boa qualidade, com absoluta prioridade. De acordo com a Lei, o Estado e a sociedade assumem, juntamente com a família, a responsabilidade por este segmento da população.

A Legislação em vigência até então, o Código de Menores promulgado em 1979 (Lei Federal 6.697 de 10/10/1979) agia em especial na repressão e culpabilização de crianças e adolescentes, que por fatores externos ligados à estrutura social e econômica - não somente de suas famílias, mas da sociedade – encontravam-se em situação de risco, era a chamada situação irregular.

As diretrizes da política de atendimento eram estabelecidas de forma centralizada, em nível nacional, por meio da Fundação Nacional do Bem Estar do Menor – FUNABEM – que, em geral, não contemplava as necessidades e particularidades de cada região do país, sobretudo, não incorporava a realidade dos municípios.

Propunha-se um modelo de atendimento à criança e ao adolescente centrado em grandes unidades, a maioria delas, concentradas nos principais centros urbanos do país. Essa política tinha por base a segregação dos indivíduos em situação irregular quer fossem crianças e adolescentes de famílias empobrecidas, abandonadas, autores de atos infracionais ou outros.

O Poder Judiciário, por meio da figura do Juiz de Menores gozava de absoluta autonomia para decidir sobre os destinos das crianças e adolescentes considerados em situação irregular. A família ou mesmo segmentos da sociedade

civil organizadas não possuíam instrumentos para interferir na política e nem mesmo nas ações dos agentes que compunham o sistema.

O ECA busca alterar a realidade das crianças e adolescentes por meio do aparato estatal, que passou a ter obrigação de assegurar, por meio de sua política social, os direitos desse segmento da população. Para Sposito (2003), o ECA significa para sociedade brasileira uma vitória em torno da luta da sociedade pela sua infância e juventude, sobretudo a marginalizada, sendo esta Lei um novo ordenamento jurídico e político.

O movimento em torno dos direitos desses segmentos constituiu um novo significado para a fase de vida a infância e a adolescência, ancorado em uma concepção plena de direitos em contraposição às imagens dominantes que atribuíam as crianças pobres uma condição de existência inferior, pois a elas a atribuição depreciativa incidia sobre a sua condição de menor infrator ou delinqüente. (SPOSITO, 2003, p. 63).

O ECA é a primeira lei a adotar os princípios básicos da Constituição Federal de 1988, determinando a descentralização político-administrativa e a participação popular, interferindo na formulação, execução e controle das políticas sociais e inclusive, implicando um novo acordo federativo.

Em seu artigo 88 de I a VI, deixa explícita a nova forma de gerir a política para infância e juventude:

- I - municipalização do atendimento;
- II - criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais;
- III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa;
- IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente;
- V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional;
- VI - mobilização da opinião pública no sentido da indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade. (BRASIL, ECA, 1990)

No que diz respeito à descentralização político-administrativa, a Constituição Federal reduziu o papel dos estados da federação e ampliou significativamente a jurisdição e responsabilidades dos municípios, sendo esses princípios seguidos pelo ECA. Isso significou uma nova experiência democrática a partir do Poder Executivo municipal, amenizando o poder da esfera estadual, propondo uma nova relação sociedade civil e Estado em relações e realidades conhecidas por ambos. (SPOSITO, 2003).

A municipalização da atenção integral à infância e adolescência adquiriu importância na metodologia da política de direitos elencadas no ECA. Resultou em uma mudança considerável em vista da descentralização, contrabalançando a força dos recursos financeiros provenientes da União e dos Estados com a direta responsabilidade dos municípios pelo atendimento. Vale ressaltar que este entendimento da importância do município na construção de políticas mais eficazes não é uma idéia nova, porém sua aplicação, em especial no Brasil, é algo ainda desafiador.

Para Mello (1990, p. 204):

Desde que o município foi instituído por Júlio César no ano 50 a. C. tem sido geralmente reconhecido que nenhuma outra instituição pode levar mais eficiente e eficazmente a presença do Poder Público ao interior de um país do que o município ou os Governos locais, nas suas diversas modalidades, desde que se caracterizem efetivamente como governos e não como meras extensões administrativas do Governo central ou dos governos regionais.

Com este foco, o ECA determina a instância local como a maior responsável pela nova política, e a criança e o adolescente passam a ter um atendimento personalizado que só pode ser viabilizado pela proximidade com sua realidade. O município deveria, em tese, conhecer a situação de suas crianças e adolescentes, tendo mais propriedade na elaboração das políticas. A descentralização nestes termos diminuiria a imensa limitação do controle de planejamento nacional centralizado das ações, sendo limitado por não conhecer as diversidades e especificidades dos municípios. (MELLO, 1991, p. 200).

Este novo olhar sobre as crianças e adolescentes é um contra-ponto à massificação e centralização de ações que caracterizavam a área até então, sendo que todas as políticas da área até 1988 contavam com uma participação

insignificante dos municípios nas decisões e intervenções e até mesmo no atendimento em si.

[...] fortalecer institucional e politicamente os municípios e conferir poder efetivo aos gestores das cidades significa criar ou fortalecer instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado Nacional. Não se trata, para ele, de eliminar as antigas instituições da democracia representativa, mas de superar seus limites pelo fortalecimento de novas instituições que fortaleçam a democracia de base territorial. (BORJA apud ARRETCHE, 1996, p. 46).

A descentralização das políticas na área da criança e do adolescente trouxe consigo outro fator importante para retirar das mãos de poucos a decisão sobre a política de atendimento: a partilha de poder entre Estado e sociedade civil. O ECA buscou envolver não somente os três níveis de poder, mas também toda sociedade, numa estratégia de descentralização democratizante.

A Constituição Federal de 1988 condensou todo movimento político a partir da participação popular, incorporando o sentido de descentralização deste movimento, buscando a real proximidade com agentes participativos da realidade social. (MARTINS, 2004, p. 190).

Para tanto foram criados mecanismos com relevância especial para os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (Art. 88 – VIV) que deveriam ser órgãos deliberativos em toda federação, definindo assim sua importância: “A função de membros do Conselho Nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.” (BRASIL, ECA, 1990, Art. 89).

Essas estruturas deveriam servir de instrumento para a sociedade participar efetivamente na elaboração de políticas públicas voltadas a todas crianças e adolescentes e na fiscalização do cumprimento das leis estabelecidas, nos dispositivos legais, dentro dos moldes da descentralização política e administrativa.

Os conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. (RAICHELIS, 2006, p. 110).

A criação dos Conselhos, neste caso da criança e adolescente, tornou-se explicitamente a exigência da mudança de paradigma. O Estado passou a

ser obrigado legalmente a dividir poder com a sociedade civil e, assim, a descentralização político-administrativa não poderia permanecer somente nos trâmites burocráticos.

Nestas prerrogativas, Martins (2004, p. 190) considera que:

Os conselhos constituem-se novidade no campo da gestão das políticas sociais claramente embasadas em uma concepção de democracia participativa. Sua institucionalização permite um novo tipo de participação da sociedade civil, que não se esgota no processo eleitoral. São instrumentos para deliberar, controlar e fiscalizar as políticas desenvolvidas nas três esferas de governo, firmando bases empiricamente viáveis para a construção de uma nova cultura política democrática.

As novas exigências obrigaram o Estado a uma maior transparência de suas ações e a legitimidade de seu poder passou a estar vinculada mais precisamente à legitimidade da política governamental, que atua em nome da sociedade, dependendo de sua capacidade de estabelecer uma hegemonia ideológica sobre esta, em especial perante a sociedade civil organizada dentro dos conselhos, que passaram a deter poder sobre suas ações.

Nesta perspectiva proposta pelo ECA, a descentralização político-administrativa está inteiramente vinculada à participação popular, pois significa concretamente a divisão de poder, antes centralizado na União sem participação alguma da sociedade civil.

No entanto, esta nova perspectiva não está isenta de conflitos e dificuldades na sua implementação. Ela se assenta sobre os pilares da concentração total de poder própria do período ditatorial, onde se tutelava não apenas a chamada política de “menores”, mas toda a política social. A nova forma de divisão de poder esbarrou na prática de ações seculares de centralidade, que os militares apenas reproduziram naqueles tempos.

Instrumentos de participação popular nas decisões do Estado, entretanto, não constituem a tônica da sociedade brasileira. Importa salientar que não foi (e nem é) um consenso nacional instituir novas formas de participação da sociedade civil no bojo do Estado, que ultrapassem o processo eleitoral em uma sociedade marcada por constantes ditaduras e pela presença de uma intensa centralização imposta à sociedade civil, de modo a neutralizar, dificultar ou esvaziar o exercício da cidadania. (JOVCHELOVITCH, 1998, p. 34).

Independente do formato, o Estado é um espaço que por si desenvolve conflitos. No entanto, à medida que a democracia avança, o Estado é

obrigado a fazer concessões à sociedade civil. Os Conselhos são representações deste conflito, porém dentro de um contexto histórico de pouca democracia e participação popular e de centralidade de poder. Segundo Raicheles (2006, p. 110)

Muitos desafios atuais relacionam-se ao contexto adverso em que os conselhos foram implantados de esvaziamento das responsabilidades públicas do Estado, de desqualificação das instâncias de representação coletivas, de fragmentação do espaço público e de despolitização da política, processos que fragilizam a capacidade da sociedade civil exercer pressão direta sobre os rumos da ação estatal.

Este arcabouço põe em risco o exercício da formulação conjunta de políticas eficazes, prolongando-se para o conhecimento e reconhecimento da sociedade civil, do controle social e do seu real papel perante o Estado no que se refere a esta ação, em especial quando se refere à descentralização.

Quando seguindo os princípios da Constituição de 1988, o ECA estabelece a descentralização a partir dos Conselhos na formulação das políticas e em especial no atendimento direto a criança e ao adolescente, orienta-se pela busca do desmonte de um procedimento que estava fortemente arraigado no seio da sociedade, nos parâmetros do Estado, travestida em ações legitimadas de controle e centralidade de formulação de leis e de atuação verticalizada.

No Brasil, é empiricamente verificável uma grande desigualdade no acesso à cidadania da criança. As ações públicas voltadas para esse segmento jamais se orientaram por princípios de justiça, sendo revestidas por contradições e peculiaridades históricas, na qual a diferenciação entre o 'menor' e a 'criança' pode-se constituir um exemplo ímpar. Segundo essa tradição, o conceito jurídico de menor passou a designar toda a infância pobre, entendida como potencialmente perigosa e que deveria ser contida. Essa classificação opunha-se ao conceito de criança, pelo qual eram definidos aqueles que viviam em famílias burguesas. (MARTINS, 2004, p. 197).

A sociedade, como um todo, foi orientada durante sua formação para se colocar aparte dos problemas coletivos, restringindo sua cidadania, no máximo, à preservação de seus direitos pessoais. A condição política sempre foi limitada no que se refere ao reconhecimento da sociedade como um espaço de construção de direitos e responsabilidades coletivas.

Assim, entendemos que descentralizar a política de atenção à criança e ao adolescente é um desafio que está intrinsecamente articulado com as possibilidades de ampliação da participação popular.

A descentralização administrativa é uma realidade que as administrações municipais e a população local têm que lidar e a eficácia das políticas públicas dependerá em muito da capacidade da captação de recursos na esfera estadual e na federal. A existência de condições sociais, políticas e institucionais, que permitam um maior envolvimento da população no processo decisório, torna-se crucial para alterar a capacidade governativa em nível local. (TONELLA, 2006, p. 40).

Desta forma a descentralização político-administrativa, dentro do ECA, exige do Estado brasileiro em suas diversas instâncias e da sociedade civil, um patamar de conscientização e interesse político e administrações contrárias ao patrimonialismo e à centralidade de poder ainda muito presente na política pública do Brasil.

CAPÍTULO III

3 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DA ATENÇÃO AOS ADOLESCENTES QUE CUMPREM MEDIDAS SÓCIOEDUCATIVAS NO ESTADO DO PARANÁ

A história da atenção à criança e ao adolescente no Paraná tem sido objeto de poucos estudos. O desenvolvimento histórico das ações realizadas na área, em especial das que tratam da política destinada a adolescentes em conflito com a lei, não é conhecido pela população em geral ou pelos profissionais que atuam na área, e nem mesmo por estudiosos da questão da criança e do adolescente.

Quando nos propusemos a compreender o processo de descentralização das medidas socioeducativas no estado do Paraná, nos demos conta de que era necessário, primeiramente, conhecer a trajetória de construção dessa política para detectarmos o momento em que se inicia o processo de descentralização, quais são as características determinantes e como essas ações de política pública regional se articularam com a política nacional ao longo dos tempos. Estudar uma história ainda não contada, desde o início foi o grande desafio.

O levantamento de documentos que comprovassem as ações nessa área, tais como decretos, leis, portarias, etc. constitui-se na nossa primeira fonte de busca. Porém, as instituições públicas que poderiam dispor destes documentos não os tem. Procuramos, em um primeiro momento, a biblioteca da Assembléia Legislativa na capital, em busca de documentos históricos, porém a pesquisa não foi possível devido ao incêndio ocorrido na década de 1980, que destruiu boa parte do acervo mais antigo da Casa.

Outro problema que encontramos foram as mudanças dos departamentos, autarquias e secretarias, que respondiam pela política de atenção à criança e adolescente no Paraná, o que acarretou igualmente, em perda de documentos. A atual Secretaria da Criança e Juventude - SECJ, que herdou parte do arquivo dos órgãos que a antecederam na função não conta com uma biblioteca,

nem mesmo com uma seleção organizada de documentos que pudesse subsidiar estudos sobre o assunto.

Diante destas dificuldades iniciais, buscamos levantar as informações existentes em alguns estudos e documentos, complementando-as com os relatos de sujeitos que fazem parte da história da construção do atendimento às crianças e aos adolescentes no Paraná.

Nosso intuito é oferecer, à luz da história documentada e vivida, um panorama do desenvolvimento da política de atendimento ao adolescente que cumpre medida socioeducativa no Estado do Paraná e, em especial, como esta foi descentralizada para o interior. Desta feita, nossa proposta enquadra-se naquilo que Minayo (2002) descreve como pesquisa qualitativa.

[...] se preocupa, nas ciências sociais com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 2002, p. 20-1).

Boa parte das informações que é apresentada neste trabalho teve como base o estudo de Irineu Colombo, intitulado “Adolescência Infratora Paranaense: História Perfil e Prática Discursiva” (COLOMBO, 2006), que traz a história do antigo reformatório Queiroz Filho, em Piraquira-PR. Este estudo constituiu-se em material imprescindível, pela qualidade e detalhes de informações. Todavia, trata-se de um estudo restrito à capital, não contemplando elementos pertinentes ao processo de descentralização - nosso objeto de trabalho.

Na seqüência, agregamos ao material básico as informações obtidas por meio de documentos esparsos tais como artigos de jornais, notícias oficiais, entre outros. Nesta ocasião, estudamos quais seriam os municípios que nos ofereceriam um retrato aproximado de como ocorreu esse processo de descentralização no Paraná.

Escolhemos as cidades de Londrina e Foz do Iguaçu para isso, devido não somente ao porte e aspectos referentes a importância estratégica dessas cidades como pólos regionais,mas também por apresentarem índices de urbanização e violência crescente,nas ultimas décadas.

A cidade de Foz do Iguaçu é a quinta maior do Estado, situada no extremo oeste, na fronteira com a Argentina e Paraguai. Suas principais fontes

econômicas são o turismo e a geração de energia elétrica, inclusive sendo conhecida internacionalmente pelas suas atrações naturais e pela usina hidrelétrica de Itaipu. Foi fundada em 1914 e apresenta atualmente uma população estimada em 319.189 habitantes, dos quais 89.821 são de população infanto-juvenil. Destes, 27.930(28,14%) apresentam idades entre de 0 a 4 anos; 28.686(8,75%) estão com idades entre 4 a 9 anos; 27.958(8,98%) estão na faixa etária entre 10 a 14 anos; e 5.247(1,64%), com 15 anos. O grau de instrução de 68% da população é o 1º grau ou o atual Ensino Fundamental. O número de favelas na cidade chega a 80 (oitenta). Devido a inúmeros fatores, em especial ser um município de fronteira, a violência é extremamente alta. Dados da UNICEF demonstram que esta cidade é a primeira do Brasil em homicídios praticados contra adolescentes: “O município com o pior resultado é Foz do Iguaçu (PR), onde o IHA (índice de homicídio de adolescente) é de 9,7. A estimativa é de que 443 jovens com menos de 19 anos sejam assassinados nessa cidade entre 2006 e 2012.” (UNICEF, 2009).

O município de Londrina é o segundo maior do Paraná. Dados do censo demográfico de 2000 revelaram que Londrina contava com uma população de 447.065 habitantes, sendo que as crianças e adolescentes representavam 35,68% da população, o que equivale a 159.557 pessoas. Destas 92.074 (20,59%) eram crianças entre 0 e 11 e 67.483 (15,09%) eram adolescentes entre 12 e 18.

A fundação do município de Londrina ocorreu em 1934, por meio do decreto Estadual nº 2.519, assinado pelo interventor Manoel Ribas, em três de dezembro de 1934. Durante muito tempo a economia do município esteve baseada na produção agrícola e, até a década de 1960, teve a cafeicultura como base substituindo o mate na economia do Estado do Paraná. Hoje Londrina é um pólo regional de serviços nas áreas de comércio, educação, saúde, lazer, entre outros.

Apesar de ser o segundo maior município do Paraná, e o terceiro do sul do País, por muito tempo foi considerada uma cidade sem índices alarmantes de violência. No entanto, este cenário foi sofrendo alterações. Homicídios, envolvendo em sua grande maioria adolescentes e jovens, passaram a ser comum.

Somente para exemplificar, em 1999, o município registrou 59 homicídios, em contrapartida o ano de 2000 iniciou-se um processo de aumento de casos, 73 em 2000; 125 em 2001; 164 em 2002 e 184 em 2003, conforme informações presentes no estudo de Zequim e Carvalho (2009), acerca da violência em Londrina.

Definido isso, delimitamos quem seriam os sujeitos que poderiam colaborar para completar os dados necessários à construção da trajetória que, de início, parecia-nos um imenso quebra-cabeças. Escolhemos sujeitos significativos, isto é, pessoas que por algum motivo, profissão e ou ação política na área, acompanharam os debates e as ações referentes à construção e descentralização da política de atendimento ao adolescente que cumpre medida socioeducativa no Paraná.

Os entrevistados foram o Promotor de Justiça, Dr. Olympio de Sá Souto Maior, por ser atual Procurador do Estado do Paraná e por ter participado de todo processo da construção da política de atenção a esse segmento no Brasil e no Paraná, desde a própria elaboração do ECA.

Entrevistamos também a psicóloga do sistema socioeducativo do Estado, Inês Farias de Carvalho, que trabalhou em vários municípios antes da implantação do ECA, o que possibilitou a ela acompanhar o processo de transição do Código de Menores para o ECA e as mudanças ocorridas até os dias de hoje.

O terceiro entrevistado foi Márcio de Jesus Filla, funcionário do Estado, que desempenhou várias funções no sistema socioeducativo, atuando como diretor do CIAADI (Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Infrator), além de Conselheiro Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente representando o Movimento de Meninas e Meninos de Rua durante 08 anos.

Nas entrevistas com esses três sujeitos significativos buscamos uma visão mais geral, mais abrangente do processo de construção dessa rede de serviços de atenção aos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas no Estado do Paraná, tendo em vista que eles possuem uma visão do todo do estado, cada qual por sua vivência específica. Porém, foi necessário buscar também as realidades particulares dos dois municípios: Londrina e Foz do Iguaçu.

Em busca do entendimento do processo ocorrido no município de Londrina, entrevistamos a Assistente Social, Sandra Coelho. Ela que foi gerente da média complexidade da Secretaria de Assistência Social da Prefeitura de Londrina, desempenhou a função de Conselheira Tutelar no primeiro Conselho formado no município, tendo atuado também como presidente do CMDCA, logo após a primeira Conferência em 1995.

Em Foz do Iguaçu, identificamos por indicação de membros do CEDCA, a Assistente Social Marise Aparecida Lichacovski, que participou de todo

processo anterior ao ECA, conhecendo a rede local em profundidade. Ainda em busca da visão de atores do município, procuramos ouvir o educador Valtenir Lazzarini, atual dirigente de abrigo, que foi presidente do CMDCA de Foz do Iguaçu, assim como presidente do CEDCA, e atuante em movimentos sociais no município e no Estado.

As entrevistas ocorreram durante os meses de julho e novembro do ano de dois mil e oito, e a maioria dos dados foi gravada durante as entrevistas realizadas, exceto uma referente à Foz do Iguaçu da Social Marise Aparecida Lichacovski Assistente Social, para a qual foi enviado o questionário via e-mail, sendo este devolvido também por meio da internet. Para a transcrição das entrevistas gravadas, optou-se pela linguagem padrão, rechaçando possíveis vícios de linguagem.

Procuramos a seguir apresentar as informações que conseguimos coletar articuladas a partir de uma lógica histórica, isto é, fomos organizando a cronologia das ações que entendemos, eram ações de construção da política de atenção aos adolescentes que cumpriam medidas por terem cometido atos infracionais no nosso estado.

Analisamos essas informações a partir das referências mais gerais da política nacional para a área nos vários momentos históricos por que passou o Brasil e incluímos as vivências dos sujeitos entrevistados que agregaram fundamental vida à nossa tentativa de compreender o processo de descentralização das medidas socioeducativas no Paraná.

3.1 As Primeiras Ações de Atendimento ao Adolescente Autor de Ato Infracional no Estado do Paraná

As primeiras informações referentes à questão do atendimento ao adolescente autor de ato infracional no Estado do Paraná de que temos notícia datam de 1857 quando foi estabelecida uma lei para criação, por meio do governo do Estado, de asilos para ambos os sexos, sendo que naqueles destinados ao sexo masculino poderiam ser implantadas oficinas.

De acordo com Colombo (2006, p. 76) “desde o início, o governo paranaense e os legisladores preocupados com os desvalidos, abandonados ou infratores propunham a associação entre trabalho e educação.”

Nessa época os casos de delitos cometidos por este público eram julgados à luz do Código Penal que, em 1890, passou por uma reformulação nos termos que se direcionavam aos menores de idade. Tratava-se de uma preocupação dos juristas e legisladores com a realidade social do país, buscando readequar o anterior Código, o de 1831. (SANTOS, 2007, p. 214). Todo julgamento estava baseado na idade e na capacidade de discernimento do infrator.

Desta forma, àqueles que apresentavam idade inferior a nove anos não era aplicada nenhuma pena. Os que se encontravam entre nove e catorze, julgados como conscientes, eram encaminhados para uma instituição reformadora. Deveriam, porém, ser encaminhados e permanecerem em um ambiente propício para a idade.

O Código Penal da República, bem similar ao antigo, não considerava criminoso os ‘menores de nove anos completos’ e os ‘maiores de nove anos e menores de 14, que obrarem sem discernimento’. A principal mudança residia na forma de punição daqueles que, tendo entre nove e 14 anos, tivessem agido conscientemente, ou seja, ‘obravam com discernimento’: deveriam estes ser ‘recolhidos a estabelecimentos disciplinares industriais, pelo tempo que ao Juiz parecer’, não devendo lá permanecer depois dos 17 anos’. (SANTOS, 2007, p. 216).

Acerca desta questão, Colombo (2006) descreve como estava constituído o cenário paranaense da época:

Todavia o Paraná não contava com nenhum estabelecimento ‘correcional’. Este cenário levou o desembargador Manoel Cavalcante Filho, chefe de polícia na época, a solicitar o estabelecimento de um disciplinário industrial para menores. Segundo ele, o sistema de justiça encontrava-se fora dos padrões estabelecidos para menores e delinquentes. (PARANÁ, 1913 apud COLOMBO, 2006, p. 76).

Não era possível mantê-los em presídios, destinados a maiores de 14 anos, conforme determinava o artigo 30 do Código Penal. A preocupação não era somente com crianças que cometiam delitos, o intuito era prevenir a marginalidade entre crianças desvalidas, como eram denominadas. Ficava explícito no relatório do desembargador Conrado Caetano Erichsen:

[...] A escola primária distribui os seus benefícios e as crianças que em regra, se acham sob proteção dos pais ou representantes legais, a quem compete prover sobre a educação delas. A colônia infantil se destina às crianças desvalidas, que desde a idade de 7 anos, nela poderão entrar, e conserva-se até os 18 anos, sob a proteção do poder público que lhes ministra não só os meios de subsistência, como a educação física, moral e cívica e, sobretudo, o ensino profissional, na agricultura e na indústria. (PARANÁ, 1913 apud COLOMBO, 2006, p. 77).

Nesta perspectiva foi criada, em 1909, por meio da lei estadual nº 887, a colônia infantil destinada a população infanto-juvenil desvalida. No entanto, o artigo 17 desta mesma lei proibia a internação de delinqüentes, o que foi alterado diante do quadro de sucessivos casos de infração, “[...] estabelecendo na mesma Colônia uma parte onde possam ser recolhidos os menores delinqüentes, mantida rigorosamente a separação dos asilados desvalidos e dos delinqüentes”. (PARANÁ, 1913 apud COLOMBO, 2006, p. 78).

Observou-se, neste período, uma preocupação com a população infanto-juvenil, emergindo a questão social, passando a ser objeto de controle, iniciando assim a necessidade de um espaço específico para os infratores. Desta forma, em 1918 foi criado o Instituto Disciplinar que foi instalado em um prédio estadual na zona suburbana da cidade de Curitiba - atual bairro Bacacheri, valendo-se de funcionários da polícia civil que ali prestariam seus serviços sem aumento de despesas aos cofres públicos. (PARANÁ, 1918 apud COLOMBO, 2006, p. 78). (idem)

O instituto Disciplinar ficava no anexo do Campo Experimental de Curitiba, no bairro Bacacheri, com uma seção masculina e uma feminina, que atendia crianças e adolescentes de nove até 18 anos, condenados nos termos do código penal de 1890. (COLOMBO, 2006, p. 78).

A mesma discussão ocorreu em São Paulo, por exemplo, no início do século, com a clara preocupação em criar um espaço para os menores sentenciados, sendo determinada a criação de um estabelecimento público para atender este segmento da população.

Desta maneira, por exigência não só do Código Penal instituído em 1890, como também pela pressão de juristas e autoridades policiais e principalmente pelo crescimento da criminalidade apontado pelas estatísticas dos órgãos policiais, o secretário da Justiça Bento Bueno elabora, em 1902, a lei n 844, que autoriza o governo de São Paulo a fundar um instituto disciplinar e uma colônia correcional. (SANTOS, 2007, p. 224).

Considerado o centro metropolitano que São Paulo já era naquela época, o Paraná não estava exageradamente atrasado nas discussões. A base para internação de adolescentes que cometiam delitos no Paraná estava orientada por desembargadores, com o cunho policial, tendo como objetivo principal a limpeza das ruas de crianças e a punição de infratores adolescentes, o que igualmente ocorria em todo os grandes centros do País.

Nesse mesmo período, nacionalmente iniciavam-se as discussões acerca dos menores que cometiam pequenos ou grandes delitos. No início de 1900, São Paulo, por exemplo, já contava com estatística sobre os crimes cometidos divididos entre maiores e menores de idade.

Desde o século XIX, quando se passou a elaborar estatísticas criminais em São Paulo, o menor de idade esteve sempre presente. A especialização dos aparelhos policiais e o constante aperfeiçoamento das técnicas importantes de controle e vigilância resultaram em estatísticas cada vez mais precisa acerca da ocorrência de crimes na cidade. Entre 1900 e 1916, o coeficiente de prisões por dez mil habitantes era distribuído da seguinte forma: 307,32 maiores e 275,14 menores. (SANTOS, 2007, p. 214).

Essas discussões eram frutos da conjuntura mundial. Pouco antes, no ano de 1889 foi criado o primeiro Tribunal de Menores, em Illinois (EUA). Este tribunal foi estabelecido devido à conjuntura de grandes violações de direitos das crianças por parte de seus pais. Consta que na ausência de um órgão específico de atenção à criança, restava a organismos de defesa dos animais defenderem crianças vítimas de violência perante os tribunais (RIZZINI, 2009, p. 34):

Esta ação nos Estados Unidos teve ressonância em diversas partes do mundo:

Em decorrência da experiência americana e por esta influenciada, outros países aderiram a criação de Tribunais de Menores, criando seus próprios juízos especiais: Inglaterra em 1905, Alemanha em 1908, Portugal e Hungria em 1911, França em 1912, Argentina em 1921, Japão em 1922, Brasil em 1923, Espanha em 1924, México em 1927 e Chile em 1928. (SARAIVA, 2009, p. 37).

Paralelamente dois episódios foram essenciais no início do século XX, para afirmação do Direito do Menor em nível internacional. O primeiro foi a Declaração de Gênova dos Direitos da Criança, a qual foi adotada posteriormente

pela Liga das Nações em 1924, apesar de estar centrada na doutrina de situação irregular é a primeira a reconhecer a idéia de um Direito da Criança.

O segundo episódio foi a realização do Primeiro Congresso Internacional de Menores que ocorreu em Paris, no período de 29 de junho a 01 de julho de 1911. Este evento influenciou diretamente a propagação dos juízos de menores em toda a Europa.

As ações de proporção mundial repercutiram no Estado do Paraná, que ainda buscava realizar pequenas intervenções para as crianças e adolescentes empobrecidos por meio da educação para o trabalho. Todavia, seguia o mesmo viés nacional da regeneração pelo trabalho em seu caso com o cunho mais agrícola, devido à conjuntura da época.

Desta feita, verificou-se a criação em 1918 da Escola Agrônoma do Paraná sob essas diretrizes. Dois anos depois, o decreto nº 943, de 17 de agosto de 1920, estabeleceu o Patronato Agrícola junto ao Instituto Agrônomo do Bacacheri, assegurando o ingresso unicamente de crianças e adolescentes pobres, para ministrar sua educação moral e espiritual, “através de trabalho agrícola, não tendo o intuito de impor uma ação educativa e regeneradora” (PARANÁ, 1920 apud COLOMBO, 2006, p. 79).

E neste contexto que percebemos os movimentos de uma sociedade que tenta separar crianças de adolescentes, separar adolescentes infratores dos presos adultos e que dará origem a Queiroz Filho. Começa com Instituto Disciplinar em 1918, depois com a criação da escola de reforma masculina em 1926, que veio se unir ao Instituto Disciplinar na Estação Experimental de Bacacheri, em 1928 [...] (COLOMBO, 2006, p. 80).

Os parâmetros não fugiam dos utilizados em São Paulo, onde a pedagogia, da mesma forma, era a educação para o trabalho. Segundo Santos (2007, p. 225):

Após breve período de adaptação, o jovem era imediatamente integrado às frentes de trabalho, que naquele momento inicial era essencialmente agrícola. A regeneração pelo combate ao ócio e a pedagogia do trabalho eram moedas correntes no cotidiano do instituto.

Em 1922, ocorreu o Primeiro Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, que desencadeou uma série de ações de cunho jurídico para a normatização de leis para a infância. Essas leis buscavam argumentações e respaldo na medicina, apresentando uma mistura de higienismo e jurisdição.

Esta ação ocorreu em resposta às discussões que estavam ocorrendo em nível nacional e internacional. Em 1916, aconteceu em Buenos Aires, Argentina, o primeiro Congresso Americano da Criança, sendo o primeiro da América Latina. Em 1919 foi criado no Brasil o Departamento Nacional da Criança e o Estado que tinha como objetivo a tutela ao menor considerado pobre, abandonado e delinqüente. A ação deste Departamento era promover a retirada da rua ou até mesmo dos pais se fosse preciso, inserindo-os em reformatórios, assim delimitando-os como filhos do Estado que deveria prover no mínimo sua integridade física.

No ano de 1923 foi criado no Rio de Janeiro, então Distrito Federal, o primeiro Juizado de Menores do país. Sabe-se que o Juiz que tomou posse, o Dr. Mello Mattos, foi o primeiro Juiz de Menores da América Latina, proferindo seu primeiro despacho em 06 de março de 1924. (RIZZINI, 1995, p.128). Neste mesmo ano foi publicada a primeira declaração dos direitos da criança: a Declaração de Genebra.

Em 1924 foi aprovado por decreto o Conselho de Assistência e Proteção dos Menores, o qual mais tarde iria compor o Capítulo V, da parte especial do primeiro Código de Menores do país. Em 1925 é criado o Juizado de Menores de São Paulo e, no mesmo ano, o Juizado de Menores foi estabelecido no Estado do Paraná, em Curitiba, sendo posto em funcionamento em 1926. No âmbito nacional, este foi o terceiro tribunal de menores – Juizado Privativo de Menores - a ser criado, o que significou um avanço, pois muitos Estados ainda não haviam estruturado este órgão.

Porém, foi somente em 1927 que foi promulgada no Brasil a primeira lei específica para menores de idade, o Código de Mello Mattos, como ficou conhecido pela grande influência deste jurista em sua formulação. Esta lei trouxe concepções que perduraram por décadas.

A elaboração do Código de Menores contou com a forte influência do juiz de menores Dr. Mello Mattos, por isso é chamado de Código Mello Mattos, que entre outras definições legais para as crianças e adolescentes, determinou a inimputabilidade a todos os menores de dezoito anos, desaparecendo da legislação brasileira até hoje, a possibilidade de o juiz determinar prisão comum aos menores de dezoito, tendo em vista um possível discernimento sobre a infração cometida e possibilidade de reeducação. A idade de dezoito anos passou a ser o limite, um corte cronológico absoluto, sendo aqueles que tiveram menos que esta idade, classificados juridicamente como menores. (COLOMBO, 2006, p. 59).

Outras definições do Código se configuraram como avanço na época, devido à conjuntura social e como as crianças e adolescentes empobrecidos eram vistos. Pela primeira vez era permitida a intervenção do Estado no pátrio poder de quem submetesse os filhos a abusos, negligência e crueldades (art.31); garantia-se que o menor delinqüente de até quatorze anos não fosse submetido a processo penal de espécie alguma (art.68), devendo aquele, entre quatorze e dezoito anos merecer processo especial (art.69); proibia-se o recolhimento do menor a prisão comum (art.86); vedava-se o trabalho aos menores de doze anos (art. 101) e, aos que tinham menos de quatorze anos, sem que tivessem instrução primária, assim, deveriam escolarizar-se.

Se é bem verdade que, na orientação então prevalecente, a questão da política para a criança se coloque como problema do menor, com dois encaminhamentos, o abrigo e a disciplina, a assistência e a repressão, há emergência de novas obrigações do Estado em cuidar da infância pobre com educação, formação profissional, encaminhamentos e pessoal competente. Ao lado das estratégias de encaminhamento para o trabalho, clientelismo, patrimonialismo. Começa a emergir a estratégia dos direitos da criança então menor, já que o Estado passa a ter obrigações de proteção. (FALEIROS, 1995, p. 48).

Apesar de a lei definir quem era o menor infrator e sua penalidade e igualmente apresentar a diferenciação do abandonado e desvalido deste, na prática o que ocorreu foi a criminalização da pobreza, separando a criança de família abastada da criança oriunda de família empobrecida. A primeira ficaria a cargo da família, que deveria zelar pela sua integridade física e moral; a segunda ficaria sob responsabilidade do Estado, que teria sua tutela, sendo objeto de medidas assistenciais, educativas e até mesmo repressivas. (RIZZINI, 1997, p. 35).

Mais precisamente no Paraná, as novas obrigações do Estado criaram demandas para as quais o poder público não era capaz de dar soluções adequadas. Desta forma, com a inexistência de ações do Poder Executivo e com a criação do Juizado e da legislação, começou ocorrer uma pressão do Poder Judiciário sobre o Executivo para efetivação de ações para infância pobre e delinqüente no Estado. Pela falta de respostas do Executivo, o Juizado começou a executar ações. Salienta-se que esta realidade, porém não era específica do Estado do Paraná, mas se estendia às principais capitais do país.

No estudo de Colombo (2006) no Estado do Paraná, o autor aponta que:

O Judiciário passa a exigir do executivo a construção de instituições que ficariam sob sua administração e controle, aspecto que perdurará por muito tempo na história do Brasil, o Juizado executivo. Dele faziam parte os abrigos e as Escolas de Preservação e de Reforma. Como no resto do Brasil, a assistência a adolescência no Paraná inicia-se sob o comando de um judiciário que julga, interna, administra e fiscaliza a internação. (COLOMBO, 2006, p. 80).

Esta realidade motivou que o interventor Federal Doutor Caetano Munhoz da Rocha iniciasse, em 1926, a construção das primeiras Escolas Oficiais para crianças órfãos, abandonadas e carentes. Igualmente com a criação do Juizado de Menores; na capital foram criadas nas próprias instalações à Rua Marechal Floriano, oficinas de alfaiataria, sapataria e ferraria, com o intuito de regenerar o adolescente por meio do trabalho industrial. Todavia, estas oficinas foram transferidas para o campo experimental do Bacacheri, optando-se pelo trabalho agrícola, considerado grande aliado na recuperação de jovens.

Por outro lado, a criação do Juizado de Menores não alterou a conotação policial da política estadual na época, conforme se pode depreender do texto de Colombo (2006, p. 82):

O combate à vadiagem, aos perambulantes e jovens infratores é missão policial na ocupação dos logradouros públicos, eliminando os indesejados das ruas e colocando-os em lugar separado. Os abandonados e infratores continuariam a ser alojados juntos, mesmo após o surgimento do Juizado de Curitiba, pois a abordagem policialesca da questão era traduzida em prisões pela própria autoridade policial, às vezes sem comunicar ao Juiz, e quando eram levados às instituições, por falta de vagas, misturavam crianças, abandonados, infratores e às vezes junto a adultos presos nas delegacias.

Nesse contexto aprofunda-se o movimento gradual de separação entre crianças e adolescentes que cometiam delitos.

Há um movimento que lentamente vai separando a criança do adolescente perante a lei e junto às instituições. Às vezes tínhamos a lei, mas não as instituições. Em outras ocasiões tínhamos as instituições, porém a repressão era feita por qualquer autoridade, que criminalizava a pobreza, desconsiderando as diferenças entre crianças e adolescentes e entre infratores adultos. A todos era dado o direito de impor o aprisionamento ao infrator. É possível afirmar que infrator desta época estava mais sujeito à punição que um adulto. Vemos que neste período, desde o início da república até 1930, temos a gradual judicialização do jovem infrator e a

conseqüente institucionalização disciplinar. (COLOMBO, 2006, p. 83).

A década de 1930, assim inaugura uma nova fase da ação do Estado na área social.

3.2 As Novas Obrigações do Estado Perante as Crianças e Adolescentes a Partir da Década de 1930

Uma importante característica da década de 1930 foi o fenômeno da urbanização das metrópoles brasileiras, entre elas Curitiba. Em conseqüência disso, a presença de crianças e adolescentes abandonados e infratores nesses centros urbanos adquiriu maior proporção. A alternativa para contornar a situação que se apresentava foi a intensificação da assistência respaldada na ação do Poder Judiciário e na política nacional de Getúlio Vargas, reproduzida pelos seus interventores nos Estados.

Outras legislações do período de Vargas que buscaram a sistematização da atuação do estado no controle da sociedade foram a lei que criou o Conselho Nacional de Serviço Social, em 1938, e a Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943. Para os menores, um conjunto de ações será deflagrado pelo Departamento Nacional da Criança (DNCr), em 1940, pelo Serviço Nacional de Assistência a Menores (SAM), em 1941 e pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942. (COLOMBO, 2006, p. 63).

O governo começou a chamar para si a responsabilidade em diversas áreas, controlando ações no trabalho, educação e assistência social, entre outras. Com a Constituição Federal de 1937, já sob a ditadura varguista houve um reforço do controle do Estado, ficando evidente que:

O novo governo tem um projeto centralizador e intervencionista, nomeando, logo no início, interventores federais em todos os Estados e estes, prefeitos nos municípios, suspendendo-os o Poder Legislativo. Ao mesmo tempo criam-se os conselhos nacionais para implementar as políticas econômicas, principalmente a partir de 1937, quando se consolida o poder autoritário de Vargas. (FALEIROS, 1995, p. 50).

O governo Vargas logo no início buscou implantar e consolidar seu plano na área infanto-juvenil estabelecendo uma relação bem próxima entre educação e trabalho, público e privado.

Já em 1933 Getúlio Vargas dirigira um apelo aos governadores para a proteção a infância, nos seguintes termos: nenhuma obra patriótica intimamente ligada ao aperfeiçoamento da raça e ao progresso do país, exceto a esta, devendo constituir, por isso, preocupação verdadeiramente nacional. A estratégia do governo é de privilegiar, ao mesmo tempo a preservação da raça, a manutenção da ordem e o progresso da nação do país. (FALEIROS, 1995, p. 53).

No Paraná, o curso de sistema agrícola para menores desvalidos se apresenta com um caráter bastante veemente, sendo que em 1932, com o interventor federal Manoel Ribas (1932-1945), as questões relacionadas a esta área começaram a se aprofundar, motivadas pela conjuntura agrícola do período. Sob este pilar foram pensadas e criadas várias escolas, em sua maioria subordinadas à secretaria de agricultura.

Dentre as ações, destaca-se a Estação Experimental de Viticultura, a Escola de Trabalhadores Rurais e o Centro de Formação Profissional para menores de Campo Comprido, que pretendia subsidiar os menores do sexo masculino na área agropecuária. A Escola Rural Carlos Cavalcanti e a Escola de Pescadores Antonio Serafim Lopes também podem ser citadas como iniciativas pertinentes à ocasião.

A opção pelo trabalho agrícola para recuperação dos jovens com comportamentos desviantes era evidente, incentivando o Governador Manuel Ribas a estabelecer dez escolas agrícolas com este intuito.

A primeira a ser estabelecida foi a Escola de Reforma da Granja do Canguiri, em 06 de agosto de 1933. Ela nasceu sob os primeiros passos governamentais e à luz do Código de Menores. Seu objetivo era solucionar os problemas oriundos de delitos cometidos por adolescentes.

Em busca da compreensão do contexto, é importante salientar que o Código de Mello Mattos, entre outros fatores, surgiu pela imposição de médicos que se mostravam preocupados com a questão do desenvolvimento da sociedade, assim como o olhar de juristas que buscavam um tratamento policial para a delinqüência juvenil. (FALEIROS, 1995, p. 63).

Estas idéias são divulgadas nacionalmente por meio de revistas médicas, explicitando a junção entre medicina e direito para o diagnóstico e tratamento dos delitos cometidos por crianças e adolescentes.

O objetivo principal era combater o indivíduo perigoso, com tratamento médico acompanhado de medidas jurídicas. Para esta vertente interpretativa a personalidade do 'criminoso' era considerada tão importante quanto o ato criminal e por isso o infrator deveria ser internado para, no futuro, vir a ser reintegrado socialmente. Desde então esta argumentação permanece sendo aceita como justificativa para a alegada periculosidade do adolescente pobre e a necessidade de seu inevitável encarceramento. (PASSETTI, 2007, p. 357).

A legislação determinava um período de internação de três a sete anos em escolas de reforma para adolescentes que cometessem delitos. “A proposta da reeducação era dirigida ao menor delinqüente que incluía o autor ou cúmplice de fato qualificado crime ou contravenção e os abandonados, aos pervertidos e aos menores em perigo de ser”. (COLOMBO, 2006, p. 86).

Inserida nesse contexto, foi finalmente inaugurada em 1936, em Piraquara, a Escola de Reforma da Granja do Canguiri, com o intuito de responder a toda a demanda nessa área da sociedade paranaense da época. A construção dessa instituição, conforme ponderou o documento do Instituto de Assistência ao Menor - IAM (1982), foi idealizada para uma escola com todas as acomodações necessárias. O prédio era composto por um edifício principal, com dois pavimentos e seis pavilhões para oficina, alojamentos e outras instalações, abrigando ainda uma usina própria para o fornecimento de energia elétrica e instalações de água e esgoto.

Dentro dos parâmetros da época foi uma grande ação que seguia as determinações do Código de Menores (Mello Mattos) e do Conselho Nacional de Assistência e Proteção dos Menores. Estes documentos determinavam a separação dos adolescentes infratores dos adultos, com instituições distintas pelos sexos. Porém, ainda trazia pontos questionáveis no bojo de sua metodologia. Segundo Passetti (2007, p. 356):

Ao escolher políticas de internação para crianças abandonadas e infratoras, o Estado escolhe educar pelo medo. Absolutiza a autoridade de seus funcionários, vigia comportamentos a partir de uma idealização das atitudes, cria a impessoalidade para a criança e

o jovem vestindo-os uniformemente e estabelece rígidas rotinas de atividades, higiene, alimentação, vestuário, ofício, lazer e repouso. Mas neste elogio a disciplina nada funciona primorosamente. Antes mesmo do dia terminar, todo o proibitivo já está em funcionamento articulando internos entre si, internos e seus superiores, superiores e familiares dos prisioneiros numa engenhosa economia da ilegalidade pela qual circulam mercadorias roubadas, corpos, drogas e lucros.

O reformatório do Canguiri, com o nome de escola, prosseguiu seus trabalhos por muito tempo, estendendo sua ação para além da ditadura de Vargas. O governo do Paraná de Moises Lupion (1947-1951 1955-1959) deu continuidade às atividades que eram desenvolvidas, porém, por influência de uma ação da Argentina que construiu uma instituição denominada “Cidade dos meninos”, iniciou-se um novo projeto. Desta vez a idéia era a construção de grandes instituições para atender um número expressivo de crianças e adolescentes. Seguindo este princípio, no período de seu governo foi construído o abrigo provisório para menores, que tinha como objetivo atender crianças e adolescentes de 0 a 18 anos. Igualmente foram criadas em seu mandato escolas profissionais nas cidades de Pirai, Tibagi e Arapoti, numa primeira tentativa de atender às demandas do interior do estado.

Neste período a Granja do Canguiri, já estava recebendo crianças abandonadas, carentes e infratoras. Não fazendo distinção das particularidades entre uma ou outra. A criação destas novas escolas estava baseada na preocupação da expansão da economia paranaense no norte pioneiro, por isso todas foram estabelecidas nesta região. Essas escolas eram destinadas a atender menores órfãos e abandonados de sexo masculino.

Em 1956, a partir de uma sugestão da Corregedoria Geral da Justiça, a Granja do Canguiri foi novamente destinada unicamente para menores delinqüentes, para tanto passou a ser denominada “Estabelecimento Correccional do Canguiri”, ficando atribuído à chefatura de policiais sua direção e a administração, e ao Juizado de Menores a orientação quanto ao regime jurídico penal.

Era o Decreto nº 2.950 de nove de junho de cinquenta e seis, assinado pelo Governador Moyses Lupion, orientando a instituição a atender apenas infratores, separados dos abandonados e dos não sentenciados pela justiça. O mais antigo prontuário analisado é do ano de 1956. É do adolescente G. P. S, de cor preta, do interior do Paraná, órfão total, internado por roubo, com 14 anos. Saiu analfabeto aos 19 anos para prestar o serviço militar. (COLOMBO, 2006, p. 91).

Em 1956 foi inaugurada a “Cidade dos Meninos Flora Munhoz da Rocha” no Taruma, em Curitiba, a qual visava atender menores que circulavam pelas ruas, algo que era entendido como irregular.

Mas, apesar das tentativas de restrição, a Escola Correccional do Canguiri continuou recebendo todo tipo de demanda, o que acarretou em superlotação, até porque os critérios de acolhida eram flexíveis. Não se cumpria, assim, o Decreto nº 2.950, possibilitando a internação de muitos menores. Desta forma, iniciou-se um processo de planejamento de ampliação das instalações para o outro lado do rio Canguiri, mais precisamente no Município de Piraquara: o que viria a ser a Escola para menores “Professor Queiroz Filho”⁵.

Neste mesmo período, também engajada na proposta de educação agrícola, foi criada a Escola de Pescadores Antonio Serafim Lopes, instalada na denominada Ilha das Cobras, litoral paranaense, no Município de Paranaguá. A referida escola funcionou entre 1936 a 1955, sendo extinta devido às denúncias de atrocidades cometidas contra os internos.

O intuito desta escola era receber abandonados e infratores de todo Paraná encaminhados pelo Judiciário. No entanto, os adolescentes que chegavam na Ilha acabavam por ficar isolados, sofrendo maus tratos. Após fugas em massa dos adolescentes e denúncias pelos meios de comunicação e esta instituição foi fechada em 1955.

Nesta instituição também é saliente a centralidade para a questão do trabalho agrícola como solução ao problema com infratores no Paraná, intensificada pela necessidade de preparação de mão-de-obra para o campo.

Colaboram com essa análise, os termos empregados no decreto nº 516 de primeiro de março de 1932, no alvorecer da revolução de 1930, quando o interventor federal no Paraná Manoel Ribas, cria os cursos de operários rurais e de técnicos rurais, destinados aos abandonados tutelados pelo Estado e aos filhos de agricultores. Estes cursos para formar operários rurais, seriam administrados pela secretaria do Interior, justiça e introdução pública. (PARANÁ, 1932 apud COLOMBO, 2006, p. 89).

⁵ Após sua desativação, a Escola de Correccional do Canguiri foi utilizada para fins relacionados à agricultura. Atualmente serve como estação experimental do Canguiri, um órgão ligado ao Instituto Agrônômico do Paraná - IAPAR. Colombo (2006, p. 93) cita que o “alojamento dos adolescentes fora destruído em 1975, sobrando algumas partes da fundação de concreto, o celeiro e o silo centurado que são parcialmente usados até hoje para as atividades agrícolas de pesquisa.”

Nesta instituição, igualmente ao observado na Canguiri, prevalece a recuperação pela via do trabalho, mais precisamente o labor agrícola. Havia denúncias de superlotação e maus tratos e registros de que muitas dessas crianças e adolescentes vinham do interior do estado.

Essa realidade de maus tratos e denúncias não era exclusividade das instituições paranaense, O próprio Serviço de Assistência ao Menor – SAM, organizado pelo governo federal também vivia envolto em graves denúncias veiculadas pela imprensa. Instituições ligadas a este órgão foram acusadas de maus tratos de todas as ordens, além de adulteração do número de internos para aumentar o repasse de recursos.

3.3 A Escola para Menores “Professor Queiroz Filho”: uma ação pautada na Política da Ditadura Militar

No período que se seguiu ocorreu no Estado do Paraná dois fenômenos concomitantes: o interior recebia imigrantes oriundos de várias partes do País e a capital apresentava uma grande urbanização, acarretando em novo aumento dos problemas sociais. Com relação à capital, Curitiba, é possível dizer que até a década de 1940, ela ainda era uma cidade província (IPPUC, 1991, p.3). No entanto esta realidade mudou bruscamente:

[...] o número de habitantes da capital paranaense que era de 180 mil em 1950, passou para 500 mil em 1960. A taxa de crescimento anual foi uma das mais altas do Brasil. A oferta de emprego não aumentou na mesma proporção, o que ocasionou um aumento no tensionamento social, exigindo um aumento do controle policial. (COLOMBO, 2006, p. 96).

A população infanto-juvenil do Paraná neste período foi igualmente superior à média nacional, o que ampliou a preocupação com crianças e adolescentes delinqüentes. Foi a partir deste quadro que surgiu a necessidade e a criação da Escola Queiroz Filho no Município de Piraquara, ao lado de Curitiba.

Com intenso crescimento populacional em todo Estado, uma das prioridades esteve centrada na implantação de um aparelho governamental no

interior. Deu-se atenção especial ao aparato policial: entre outras foram implantadas delegacias especializadas de menores.

A partir de sua criação pelo Governo Moyses Lupion em 1956, a delegacia de menores ficou responsável por vigiar os menores que andavam pelas cidades, encaminhando-os ao judiciário para que fossem tomadas as devidas providencias. Como órgão especializado, tinha a competência de exercer a vigilância desse segmento. (ROLIM apud COLOMBO, 2000, p. 157).

Nesta fase, o interior do Paraná estava recebendo indivíduos de vários estados em busca de oportunidades. A terra vermelha divulgada como propícia ao plantio de café atraía muitas pessoas de diversas partes do país e da Europa. No oeste do Estado, a procura era por terras por preço acessível.

A ampliação da população infanto-juvenil e o crescimento do processo de urbanização, com sua expansão para as fronteiras agrícolas do interior do estado, ampliavam as tensões sociais. Como uma das formas de dar respostas a essas tensões é projetada a Escola “Queiroz Filho”, para atender todo o Estado sendo que a demanda crescia, oriunda das delegacias do interior.

O aumento do recolhimento dos infratores detidos pelo novo aparato policial do interior e da delegacia de menores da capital, associado a idéia da vocação agrícola do Estado, devido a expansão interiorana, criaram as condições para projetar uma nova instituição para compor o sistema de segurança e para o internamento dos adolescentes infratores. (COLOMBO, 2006, p. 99).

Esta Escola foi projetada e implantada no Complexo Penitenciário Estadual, onde já se encontravam instalados os presídios feminino e masculino, a Colônia Penal Agrícola, o leprosário e o manicômio.

Este complexo contava com mais espaço para novas construções, tendo ainda a seu favor o fato de que era próximo da Escola de Reforma do Canguiri. Assim em 1958, iniciou-se o processo de construção da planta de tal unidade.

Em 1961, o então governador Ney Braga, toma várias medidas na área do menor. Data desta época o estabelecimento de um grupo de trabalho a cargo do Secretário de Estado do Trabalho e Assistência Social, para construir um panorama geral da situação do Estado nessa área.

Este diagnóstico demonstrou a precariedade em que se encontravam as instituições oficiais. Diante do quadro caótico apresentado pelo

estudo em questão, o governador optou por criar um órgão específico para área do menor. Por meio da Lei nº 4.617, de julho de 1962, estabelece-se o Instituto de Assistência ao Menor - IAM, subordinado à Secretaria de Estado e Trabalho e Assistência Social.

O Instituto de Assistência ao Menor - IAM, entidade autárquica, com personalidade jurídica, dotada de autonomia administrativa e financeira, assume oficialmente a responsabilidade pela formulação e execução da política governamental de assistência ao menor (CARVALHO; CORONA; GOGOLA, 1990, p. 16).

A criação do IAM abriu a projeção de novos caminhos para a política de atendimento ao menor no Estado. Para tanto foi estabelecida a destinação de um por cento da renda tributária estadual para financiar os programas da alçada deste órgão.

O Brasil passava nesta época por transformações importantes que culminaram com o golpe militar de 1964. Com os militares no poder foi instaurado o Serviço de Assistência ao Menor - SAM - e criada a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor - FUNABEM -, que passou a ser responsável por toda a política destinada ao segmento infante-juvenil no País. Coube a este órgão, reorganizar toda a política da área, criando as Fundações Estaduais de Bem Estar do Menor - FEBEMs, com importantes aportes de recursos para os estados.

Era um sinal de outros tempos. A Política Nacional do Bem Estar do Menor (PNBM), sintonizada com a Lei de Segurança Nacional, orientou o novo tratamento. Afirmava que o tratamento 'biopsicossocial' reverteria a 'cultura da violência' que se propagava pelos subúrbios com os conflitos entre gangues e com isso contribuiria para acabar com a marginalidade formando jovens responsáveis para a vida em sociedade. Não conseguiu nem uma coisa nem outra, a não ser estigmatizar crianças e jovens da periferia como menores perigosos. Os reformadores falharam novamente. O paradoxo esvaeceu. As unidades da FEBEM em cada estado se mostraram lúgubres lugares de tortura e espancamentos como foram os esconderijos militares para os subversivos. (PASSETTI, 2007, p. 358).

O Paraná optou por não utilizar a mesma nomenclatura de Fundação Estadual de Bem Estar do Menor, mantendo suas instituições com os nomes já existentes. De acordo com Colombo (2006, p. 68):

O Paraná, ao contrário, não terá uma unidade com este título, pois a Escola para Menores Professor Queiroz Filho estava em construção pelo governo do estado e seria mantida por ele, observando as diretrizes nacionais. Entre as diretrizes estava a triagem, que vinha

sendo executada em Curitiba e Londrina, e a separação entre meninas e meninos e entre abandonados e infratores. A Queiroz Filho atenderia somente meninos infratores, ou seja, de conduta anti-social. A triagem seria feita pelo Instituto de Assistência ao Menor (IAM).

No ano de 1964, foram concluídas as obras no complexo de Piraquara para adolescentes infratores. Em meio a turbulência do período o decreto nº 17.308 de 1965, denomina a nova unidade de atendimento de Escola para Menores Professor Queiroz Filho, a qual ficou vinculada ao Departamento de Estabelecimentos Penais do Estado, da Secretaria de Estado de Segurança Pública.

O nome era homenagem ao um companheiro do governador, conforme foi noticiado na ocasião: “a morte do Professor no fim de 1963, levou Ney Braga a homenagear o amigo, colaborador e companheiro, colocando seu nome, em março de 1965, na recém inaugurada Escola de Recuperação de Menores.” (O CLARIM, 1981 apud COLOMBO, 2006, p. 106).

A transferência dos adolescentes da Granja Canguiri para “Queiroz Filho” ocorreu gradativamente. A construção, propriamente dita, iniciou em 1963 e a inauguração aconteceu em 1965, sendo o funcionamento efetivo em 1966.

A Queiroz Filho, como ficaria conhecida (e temida) recebeu os infratores da Escola de Reforma do Canguari, que por sua vez, recebera em 1955, os oriundos da extinta Escola de Pescadores da Ilha das Cobras. Os mais antigos prontuários que restaram arquivados datam de 1956. (COLOMBO, 2006, p. 107).

Apesar de não aderirem à nomenclatura oficial da ditadura, as instituições paranaenses apresentavam características semelhantes às nacionais, no que se refere à normatização e às concepções⁶.

Porém, a importância da Escola para Menores Professor Queiroz Filho para a política de atenção ao adolescente autor de ato infracional transcende a questão da nomenclatura independente.

Com a construção da “Queiroz filho” teve início um processo de elaboração de um espaço próprio somente para reclusão de adolescentes que praticavam delitos. Ela delimita esta transição, constituindo-se em uma unidade cuja

⁶ Neste período ocorreu também a transferência da “Cidade dos Meninos”, para a Casa do Menor Trabalhador, o que originou os denominados “guardas mirins”, também uma ação típica do modelo filantrópico da ditadura militar. (nota de rodapé)

finalidade não era atender o órfão ou o abandonado, mas sim o infrator. Esta demarcação aconteceu a partir de marcos históricos, nacional e estadual.

Durante um longo período a vida política do Estado, ficou restrita a capital, as ações ocorridas no interior respondiam às necessidades geradas pela economia do norte pioneiro, por exemplo, No entanto, as respostas continuaram a se centrar na capital.

Se, desde o início da República o Paraná se preocupou em disciplinar sua infância e adolescência com mecanismos jurídicos e institucionais, por conta da intensa urbanização da capital, será nas décadas de 1940 e 1980 que a preocupação se voltará para o intenso povoamento das ermas terras paranaenses, que geraram conflitos e problemas sociais, refletindo num aumento de pressão sobre as instituições instaladas na capital. (COLOMBO, 2006, p. 93).

Observa-se ainda que a história da política destinada a crianças e adolescentes no Estado do Paraná está baseada na centralidade das ações na capital, não sendo diferente no que diz respeito ao atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Particularmente no Paraná, o governo estadual se viria obrigado a responder às necessidades do Estado como um todo, mas o fez de maneira centralizada atendendo, numa única unidade localizada na região metropolitana de Curitiba, todos os adolescentes autores de ato infracional apreendidos no estado.

Durante o governo de Paulo Pimentel (1967-1971), que não deu à “questão do menor” grande ênfase, a ação de maior visibilidade foi a criação de núcleos sociais em Curitiba, Ponta Grossa, União da Vitória, Cruzeiro do Oeste, Maringá e Porecatu. Esses núcleos tinham como finalidade o atendimento a crianças carentes e suas famílias, por meio de um fundo de recurso especial.

No tocante à área que nos interessa mais de perto, teremos a construção no Taruma, em Curitiba, da Escola Lar Yvone Pimentel, destinada a meninas que praticavam delitos, completando, na capital os serviços de internamento aos infratores de todo o Paraná.

O País vivia o auge da ditadura militar e mesmo que esta não fosse uma especial preocupação do governador do estado à época, a preocupação com a infância e adolescência desvalida se tornava caso de segurança pública. Aqui, em 1969, a Queiroz Filho deixou de pertencer à área da Segurança Pública e passou a compor o quadro da Secretaria de Trabalho e Assistência Social. São Paulo e Rio de

Janeiro inauguravam a essa época as FEBEM, que se apresentavam como a solução para os menores marginalizados, pelo governo federal.

Em 1971 aconteceu o primeiro encontro estadual de Juízes de Menores na cidade de Ponta Grossa, onde foram debatidas alternativas de atendimento conjunto dos menores articulando o IAM, o Poder Judiciário e a comunidade local. No mesmo ano teve início um trabalho na cidade do Rio Negro, que depois veio a se expandir por quase todo o Estado com a construção dos denominados CEMIC's (Centros de Estudos do Menor e Integração com a Comunidade). Em 1978, já eram 24 CEMIC's em todo o Paraná.

Neste período, entram também em cena dois importantes serviços em Curitiba: o Serviço de Recepção e Triagem (SETREM), que tinha como objetivo diagnosticar cada caso e proceder ao encaminhamento necessário, e o Centro de Estudo Diagnóstico e Indicação de Tratamento (CEDIT), que tinham como finalidade o diagnóstico e tratamento da desestrutura familiar, buscando trabalhar os problemas em seu lugar de origem.

Em 1974, o IAM passou a ser subordinado à Secretaria de Estado da Saúde e do Bem Estar Social, por meio da lei nº 6.636. Neste mesmo ano iniciou-se a construção da ala feminina do que viria ser o CEDIT destinado a menores. Ampliaram ainda as atividades de "prevenção", sendo criada e inaugurada em novembro de 1974 a loja do jovem - IAM (JOVIAM), que tinha como finalidade comercializar os projetos confeccionados pelos internos⁷.

Em 1978, ocorreu o desmembramento do Juizado de Menores de Curitiba, entre o primeiro e segundo ofício, buscando separar os casos de infração dos demais. Foi iniciada também a execução da Liberdade Assistida para menores infratores na capital.

No Brasil, por essa época a pressão para a atualização da legislação era intensa e culminou na promulgação do Código de Menores, por meio da Lei nº 6.697 em 10 de outubro de 1979.

Desde o Código de Menores de 1927 até a Política Nacional do Bem Estar do Menor que ficou consagrada no Código de Menores de

⁷ Somente para efeito de comparação, em São Paulo, as construções de Unidades da FEBEM seguiam em ritmo acelerado. Em 1976 foram construídos na capital do estado treze estabelecimentos e mais dez no interior, todos de administração direta. São Paulo estabeleceu ainda uma média de 503 convênios que deveriam atender em regime de internato semi-internato e externato. Ocorreu um aumento significativo dos valores pagos "per capita" nesses convênios, o que colaborou para o interesse de inúmeras instituições para realização de convênios. (FALEIROS, 2009, p. 69).

1979 (lei federal nº 6.697, de 10 de outubro de 1979), foram mais de sessenta anos usando da prática de internação para crianças e jovens, independentemente de tratar-se de regime político democrático ou autoritário. Em certos momentos, a ênfase esteve na correção de comportamentos, noutros, na educação para integração social. No passado enfatizava-se o atendimento especializado, agora tecia-se loas ao interdisciplinar. Entretanto estes deslocamentos criaram, sem sombra de dúvidas, um diversificado setor de empregos para especialistas e construtores civis, atingindo-se ou não a metas pretendidas com os internos. (PASSETTI, 2007, p. 358).

A lei previa um corpo técnico para realizar todo procedimento com o menor, da recepção à triagem e observação. Este corpo técnico deveria ser composto por técnicos da área social, médica e psicopedagógica. Apesar de atualizar a política destinada à área formalizando a necessidade da concepção biopsicossocial, a lei legitimou a estigmatização das crianças e adolescentes pobres e abandonadas por meio da situação irregular, colocando-os como menores, como fica explícito em seu artigo segundo:

Para efeitos deste Código considera-se em situação irregular o menor:

I - privado de condições essenciais a sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente em razão de: a) falta, ação ou omissão, dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsáveis;

III - em perigo moral, devido: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V - com desvio de conduta em virtude de uma grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI - autor de infração penal. (BRASIL, Código de Menores, 1979).

O Código de Menores incluía, desta forma, quase 70% da população infanto-juvenil brasileira que se encontrava em alguma dessas condições, permitindo que mais tarde se afirmasse com isto que quem estava em situação irregular era o Estado brasileiro. (SARAIVA, 2009, p. 51).

Nesta época o Paraná já dispunha de serviços instalados, tais como o CEDIT e o SETREM (Serviço de Recepção e Triagem de Menores). Os dois realizavam triagem, no entanto o SETREM era específico para infratores.

O CEDIT estava para as crianças assim como o SETREM estava para os adolescentes, ambos na lógica da tutela dos menores pelo Estado, sob o manto legislativo do Código de Menores de 1979 e

centralizado nacionalmente pela orientação programática da FUNABEM. (COLOMBO, 2006, p. 110).

Em 1980 foram implantados mais oito escritórios do IAM, nos municípios de Curitiba, Ponta Grossa, Londrina, Maringá, Pato Branco, Jacarezinho, Umuarama e Cascavel. Em 1982 foi implantado em Londrina o CEDIT, buscando a diminuição de internações na capital.

Durante o período de 1979 a 1983 continua, pois em franca expansão o plano Estadual de Prevenção a Marginalização, através da implantação dos CEMIC's, bem como crescem intensamente os convênios com entidades particulares, de modo que, no final de 1982, o IAM possui 20 unidades sociais oficiais e 396 convênios com entidades particulares, atendendo 61.305 crianças, em 126 municípios do Estado. (CARVALHO; CORONA; GOGOLA, 1990, p. 21).

Ainda assim, apesar da expansão dos serviços de atenção à criança e ao adolescente pelo interior do estado do Paraná por meio do IAM, o atendimento ao adolescente autor de ato infracional continua centralizado em Curitiba, as unidades de internação, masculina e feminina, que recebem adolescentes de todo o Estado ficam em Curitiba e região metropolitana (Piraquara) e o serviço de liberdade assistida se restringe à capital.

3.4 A Abertura Política e a Luta Pela Promulgação de uma Nova Lei

Na segunda metade da década de 1980, iniciado o processo de abertura política, cresce a preocupação com a política para a criança e o adolescente, a partir da certeza de que o modelo existente tinha sérios problemas.

Um novo quadro se esboçou na década de 1980. A noção de irregularidade começou a ser duramente questionada na medida em que as informações sobre a problemática da infância e da adolescência passaram a se produzir e a circular com maior intensidade. As estatísticas sociais retratavam uma realidade alarmante. Parcelas expressivas da população infanto-juvenil pertenciam a famílias pobres ou miseráveis. Eram cerca de 30 milhões de 'abandonados' ou 'marginalizados', contradizendo a falácia da proporção minoritária dessa população. Como poderiam se

encontrar em 'situação irregular' simplesmente metade da população de 0 a 17 anos. (RIZZINI, 2009, p. 28).

Em 1981, cidades como Foz do Iguaçu e Londrina contavam com poucos serviços públicos na área e a ajuda da sociedade civil organizada na sua execução eram essenciais:

Em 1981, a rede de atendimento era bastante precária e o assistencialismo era exercido sem o vislumbre de promoção social desta demanda. No que se refere ao atendimento a crianças e adolescentes os programas e projetos eram executados conforme a Política Nacional de Bem Estar do Menor - PNBEM. O atendimento a crianças e adolescentes de e na rua era realizado por voluntários que acolhiam estes em uma casa adaptada, a qual se transformou em entidade social e que auxiliava também no acompanhamento de adolescente em conflito com a lei. (Depoimento de Marise Aparecida Lichacovski).

Em 1983, ocorreu um encontro regional de Juízes e Promotores do Estado do Paraná sobre o menor infrator. O encontro era basicamente para refletir e apresentar alternativas à implantação da Liberdade Assistida⁸ para adolescentes infratores em outros municípios do Paraná.

Deste encontro resultou a implantação da Liberdade Assistida, em 1984, nos municípios de: Londrina, Maringá, Cascavel, Ponta Grossa e Paranaguá. Todavia, Foz do Iguaçu continuava a enfrentar sérios problemas no atendimento. Conforme relatos de Marise Lichacovski:

Os casos de internação eram encaminhados para a Unidade Professor Queiroz Filho, em Piraquara, permanecendo lá por tempo indeterminado. Uma das grandes preocupações era a situação precária dos menores que estavam na delegacia. Para tanto, foi elaborado projeto técnico para construção de novas celas que seriam ocupadas somente para menores de idade. Apesar do interesse dos órgãos envolvidos, não foi possível concretizar por falta de recursos financeiros. (Depoimento de Marise Aparecida Lichacovski).

A conjuntura era discutida por técnicos do Estado e membros da prefeitura, que buscavam alguma solução para a situação. Ainda acerca deste aspecto, Lichacovski continua:

⁸ **Liberdade assistida** – Regime de liberdade aplicada aos adolescentes autores de infração penal ou que apresentam desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária, para o fim de vigiar, auxiliar, tratar e orientar. Disponível em <<http://noticias.pgr.mpf.gov.br/servicos/glossario>> Consultado em 19 set 2009.

Diante da gravidade da situação, alguns órgãos discutiam as questões emergenciais. Foi então elaborado um projeto técnico para implantação de um serviço: a delegacia para atendimento específico a crianças e adolescentes que dessem entrada na delegacia. Serviço de Triagem e Encaminhamento do Menor - SETREM. O projeto previa, além das reformas nas instalações físicas, também a criação de plantão social com equipe multidisciplinar para triagem e atendimento psicossocial dos menores, tão logo dessem entrada na delegacia visando agilizar as providências necessárias às famílias e realizar o estudo de caso. O projeto teve boa repercussão junto ao IAM, Ministério Público e Tribunal de Justiça, os quais enviaram técnicos para analisarem a situação e realizar parecer. Infelizmente esbarrou-se novamente nas questões burocráticas e financeiras e o projeto não foi consolidado. (Depoimento de Marise Aparecida Lichacovski).

O Programa de Liberdade Assistida chega a Foz do Iguaçu somente em 1986, num movimento ainda mais tardio do poder público em direção ao olhar de resolução dos problemas nas localidades do interior, onde estes surgiam:

Em 1986, com a expansão do Programa Liberdade Assistida para o interior do Estado, foi elaborado novo projeto técnico prevendo a implantação deste em Foz que, com acordo mútuo entre IAM, Tribunal de Justiça e FUNABEM, foi firmado convênio de criação do mesmo. O programa começou a funcionar no Fórum junto ao Juizado de Menores e contava com equipe composta por 01 assistente social; 01 psicóloga e 01 agente social. (Depoimento de Marise Aparecida Lichacovski).

Neste mesmo período foram criados mais doze escritórios do IAM no interior do Estado, buscando a descentralização administrativa. Em 1987, a Liberdade Assistida foi estendida a mais quinze comarcas do estado e, em Curitiba, foi descentralizada em oito pólos. Neste mesmo ano foi extinto o IAM que foi substituído pela FASPAR - Fundação de Ação Social do Paraná.

Em 1987 foi extinto o IAM, nascendo em seu lugar a Fundação de Ação Social do Paraná (Faspar), com a possibilidade de contratar funcionários pelo regime CLT, ligada a Secretaria do Trabalho e Ação Social. Neste contexto a Escola para Menores Professor Queiroz Filho, ligada à Faspar passou a chamar-se Unidade Social Professor Queiroz Filho, ligada à Faspar. (COLOMBO, 2006, p. 111).

Ao longo da década e 1980, os diversos movimentos populares de lutas por direitos sociais se articulavam. Na área dos direitos da infância e juventude havia, entre outros, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMNR) e a Pastoral do Menor que, aliados às organizações nacionais e internacionais de

defesa dos direitos humanos e aos vários fóruns de profissionais vinculados à área, pressionavam por mudanças legais e na política de atendimento.

Com a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988 e a descentralização político-administrativa como pilar da ordem social, a legislação infraconstitucional se ampara nesse princípio para propor ações descentralizadas, como vimos anteriormente - este é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente.

No que diz respeito ao adolescente que comete ato infracional, o ECA também apresentou inovações. Trata do assunto especificado nos artigos 103 a 128, estabelecendo a inimizabilidade dos menores de 18 anos e estabelecendo direitos individuais e garantias processuais não previstas nas leis anteriores. Para Passeti (2007, p. 370):

Com este dispositivo, o ECA pretende suprimir a arbitrariedade na penalização por parte do poder judicial que atravessou o século sob a condescendência dos códigos de menores anteriores. O código de 1979 chegava a levantar suspeitas de antemão sobre os jovens pobres, maltrapilhos, negros ou migrantes que vagavam pelas cidades, tidos como 'menores' e vivendo em situação irregular.

Como resposta ao ato infracional o ECA estabelece medidas de caráter socioeducativo que, aplicadas de forma progressiva e conforme a capacidade de cumprimento da medida pelo seu autor, cumpram papel ao mesmo tempo repressivo e educativo.

Assim em seu artigo 112, o ECA, descreve quais serão as medidas aplicadas:

Verificada a prática de ato infracional: a autoridade competente poderá aplicar ao adolescente as seguintes medidas:

I - advertência;

II - obrigação de reparar o dano;

III - prestação de serviço à comunidade;

IV - liberdade assistida;

V - semi-liberdade;

VI - internação.

VII - qualquer uma das previstas no artigo 101, I a VI. (BRASIL, ECA, 1990).

O ECA estabelece a prioridade do atendimento ao adolescente em seu lugar de origem, respeitando seus vínculos familiares e comunitários. Para isso existe uma ênfase nas medidas de meio aberto (Advertência, Obrigação de reparar o dano, Prestação de serviços à comunidade e Liberdade assistida) que devem ser aplicadas antes daquelas que prevêm a privação da liberdade. Estas últimas

somente podem ser aplicadas em caso de delitos graves, com provas de materialidade da ação e instauração de procedimento contraditório, isto é, um processo judicial com direito à defesa do adolescente.

Dessa maneira, na área do atendimento ao adolescente que cometeu ato infracional, ele mudou a lógica, estabelecendo que a internação também deveria garantir os direitos fundamentais do adolescente, dentre eles o da convivência familiar e comunitária, e reduzindo a privação de liberdade à condição de medida breve e excepcional, como nos termos do artigo 121: “A internação constitui medida privativa da liberdade, sujeita aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento”. (BRASIL, ECA, 1990)⁹.

A nova legislação foi recebida pelos envolvidos nos movimentos em prol dos direitos da criança e do adolescente como uma esperança para as futuras gerações de crianças e adolescentes. No entanto, as políticas públicas para este segmento encontravam-se centralizadas e desconectadas a esse novo padrão proposto. Assim, sua operacionalização exigia mais do que a simples vontade de aplicar a nova lei: era necessário descentralizar as ações voltadas ao adolescente autor de ato infracional, a partir de um ambiente educativo que fosse capaz de oferecer dignidade.

Desde 1988, após a promulgação da Constituição já se vinha fazendo tentativas de alteração do sistema. Isso fica explícito em um documento da FASPAR intitulado “Proposta de municipalização das Unidades Sociais Oficiais”, que apresentava a intenção de readequação do sistema, pontuando a necessidade de municipalização e descentralização do atendimento.

a progressiva municipalização é um fato e deve ser entendida como um processo. Como tal, exige que se tenha claro que a estrutura para a manutenção administrativa dos programas, tais como o atendimento ao infrator, de âmbito estadual, não pode ser extinta de imediato, sob pena de criarmos um conflito de grande repercussão sócio política no Estado. Será preciso que seja mantida a estrutura para os serviços de manutenção e outros, enquanto se discute e se

⁹ Segundo o artigo 108, do ECA a internação provisória não poderá ultrapassar 45 dias. No caso do Paraná no primeiro momento foi pensado um espaço que comportasse a rede de atendimento imediato ao adolescente autor de ato infracional, como Delegacia especializada, Ministério Público, Juizado da Vara da Infância, equipe especializada para atendimento e o próprio espaço apropriado para a internação durante os 45 dias, que deveria ser um período de estudo social e psicológico para respaldar o Juiz em sua sentença. Ficando denominado este espaço como CIAADI: Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Infrator.

negocia a forma de municipalização. (FASPAR, 1988 apud COLOMBO, 2006, p. 111).

A partir da promulgação do ECA as mudanças passam a ter que acontecer. A “Queiroz Filho” passou a ser chamada de Unidade Oficial Educandário São Francisco. Porém, nos anos que se seguiram foi possível vivenciar a grande resistência por parte do poder público em todos os níveis em fomentar as alterações necessárias para as modificações, em especial no que diz respeito ao desmonte das grandes instituições de internação organizadas durante as décadas anteriores. No Paraná ocorreu o mesmo, descrevendo a realidade da “Queiroz Filho”, Irineu Colombo diz:

A estrutura institucional resistiu às mudanças, pois estava impregnada do *código* disciplinador absoluto, do *continuum* carcerário. O diretor da unidade de encarceramento, por exemplo, resistia às mudanças, pois estabeleceu uma rotina de domínio sobre os internos que resultava na conformação pessoal, garantia seu emprego e até usufruía de benefícios pessoais na relação com o sistema. (COLOMBO, 2006, p. 112).

Diante dessa realidade muitos dos agentes envolvidos com a construção do ECA concluíram que seria uma nova luta transportar a nova lei para a prática. O Dr. Olympio de Sá Souto Maior esclarece esta idéia:

Em relação à legislação, com freqüência, eu tenho dito que a lei por si só não muda a realidade social. O que muda é o exercício prático desta, é o exercício dos direitos previstos na lei. Nos termos que colocar o ECA em prática e exigir que este seja colocado em prática seja na esfera administrativa ou judicial. (Depoimento de Olympio de Sá Souto Maior).

Como em todo País, a implantação das medidas socioeducativas, conforme preconizadas no ECA, encontrou grande dificuldade de legitimação, devido ao público que se destina. Souto Maior continua nesta análise:

Se são benefícios fiscais para grandes empresas essas leis pegam, pois muitos estariam com ela debaixo do braço batendo na porta de muitos, se não houvesse um cumprimento espontâneo por parte do administrador, eles iriam na justiça pedir o cumprimento. O ruim de tudo, por infelicidade, a lei que não pega na realidade brasileira são aquelas que tratam da defesa do meio ambiente, da defesa do consumidor, não podendo excluir aí os direitos da criança e do adolescente. A materialização daquilo que está previsto na lei, a velocidade que se dá não é a que deveria. Nós infelizmente continuamos perdendo para a pobreza e para a própria criminalidade, para opressão. (Depoimento de Olympio de Sá Souto Maior).

Todo o processo aconteceu lentamente. Em outubro de 1991, através da Lei Federal nº 8.242 foi instituído o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), porém a posse dos conselheiros ocorreu mais de um ano depois em 16 de dezembro de 1992. A primeira reunião do Conselho aconteceu em 18 de março de 1993, quando ocorreu aquilo que seria o início do processo de organização da estrutura descentralizada de decisão da política de atendimento à criança e ao adolescente no país.

Até mesmo os agentes públicos tinham dificuldade em compreender a proposta, isso ocorria igualmente no Paraná, como fica explícito no depoimento da psicóloga Inês Maria de Carvalho:

Todos tinham dificuldade de discutir a própria lei, ninguém discutia a questão do trabalho, não estava claro de quem era a responsabilidade de quem. Eu conseguia ver que era somente assistencialista, mas a questão da municipalização era uma questão que, quem estava na prática, não conseguia ver as esferas diferentes, ficava atendendo, atendendo. (Depoimento de Inês Maria de Carvalho).

A década de 1990 iniciou no Paraná sem muitas mudanças. Buscando responder de alguma maneira a esse novo paradigma, no Paraná é criado pelo Poder Judiciário em 1991 o Serviço Auxiliar da Infância e Adolescência - SAI, ligados aos Juizados da Infância e Juventude com a função de executar a medida de Liberdade Assistida em todo o Estado. Esse se constituiu no primeiro sinal de influência da nova Lei na ação dos agentes públicos. Neste período começaram surgir iniciativas de discussão sobre a descentralização, porém ainda de forma insipiente, como relatou Carvalho:

Quando começou a década de 90, começou a discussão sobre a política dentro da municipalização que é uma decisão política. Os infratores eram atendidos em Curitiba. (Depoimento de Inês Maria de Carvalho).

Nesta época o atendimento se perpetuava de forma massificada, dentro de casas abrigos nos termos do antigo código de menores, mesmo em Curitiba, conforme a continuidade do relato de Carvalho:

Tiveram várias dessas casas em Curitiba. Era tudo misturado: adolescentes com medidas, adolescentes egressos que não tinham onde morar. Tinha um caráter de casa lar, mas ninguém tinha a clareza do que era o que. (Depoimento de Inês Maria de Carvalho).

No entanto, as principais ações governamentais na área da infância e juventude continuavam seguindo o curso do atendimento centralizado. Em 1992 a 1995, na Gestão do Governador Roberto Requião foram instituídos programas específicos para a área. Um deles foi o Programa “Meu Irmão”.

[...] os programas específicos foram administrados pela Secretaria Estadual de Trabalho e Ação Social - Fundação de Ação Social do Paraná, sob a denominação Programa Irmãozinho, Irmão Caçula, Irmão Aprendiz, Irmão do Futuro, Irmão Maior e o Programa de Apoio a Pessoa Portadora de Deficiência. (PARANÁ, 2003, p. 155).

Em 1995, com a mudança de Governo, a FASPAR foi transformada em entidade autárquica, regulamentada pelo decreto nº 959, de 28 de junho de 1995, ficando denominada como Instituto de Ação Social do Paraná - IASP, vinculada à Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família – SECR.

Ao definir suas competências, o Instituto estabeleceu objetivos e metas, consolidando uma política de atendimento à criança e ao adolescente na área de proteção especial. Seus destinatários eram as crianças e os adolescentes em situação de risco pessoal e social e adolescentes incurso em ato infracional. (PARANÁ, 2003, p.155).

As dificuldades da manutenção da forma centralizada de gerenciar os serviços públicos do Estado do Paraná começa, neste momento, a transparecer de maneira mais intensa devido a nova formatação exigida pela Constituição e pelo ECA. Sandra Coelho nos explica esta realidade:

Naquela época havia uma ausência muito grande do Estado, pois esperamos que o Estado tenha orçamento próprio, pois uma política se faz com recursos e recursos continuados, pois os serviços têm que ser contínuo. (Depoimento de Sandra Coelho).

No tocante ao adolescente autor de ato infracional, a realidade dos municípios do interior continuava a mesma de maneira geral, mesmo o Programa do Juizado, o SAI, não alterava muito a política de atendimento. Segundo Sandra Coelho:

Naquela época não tínhamos estrutura nenhuma em Londrina adequada para atender esses adolescentes, exceto o antigo SETREM que era até mesmo desumano. Medidas em meio aberto nem pensar, até mesmo porque o ECA era muito recente e nos trouxe esta possibilidade de tratar este adolescente como sujeito de direitos, era justamente a perspectiva de direitos sobre a

responsabilidade do Estado que o ECA trouxe. (Depoimento de Sandra Coelho).

Em Foz do Iguaçu uma discussão com o Governo do Estado sobre a necessidade de implantação dos programas previstos no ECA para o adolescente autor de ato infracional foi iniciada, porém esta não passava pelos Conselhos de Direitos, como pontua Marise Lichacovski:

Quanto à nova forma de atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, em 1995 o Escritório Regional participou das discussões junto ao Governo do Estado (então Secretaria de Estado da Criança e Assuntos da Família-SECR), sendo o Instituto de Ação Social do Paraná - IASP órgão vinculado a SECR, o responsável pelo atendimento ao adolescente em medidas socioeducativas para utilização do prédio em Foz onde deveria funcionar uma escola oficina, cujas obras estavam paralisadas, para instalação do Centro Integrado de Atendimento ao Adolescente Infrator - CIAADI, o que foi compreendido como necessário tendo em vista a demanda de adolescentes ainda sendo encaminhados para a Unidade São Francisco. Em 1997 o CIAADI de Foz foi inaugurado. (Depoimento de Marise Lichacovski).

A estrutura física deste espaço foi pensada para atender crianças e adolescentes em situação de risco, por meio de oficinas. O projeto compreendia Foz do Iguaçu e Londrina, nas quais foram implantadas e desenvolvidas importantes papéis na década de 1990 no atendimento a esta população. O projeto arquitetônico das duas unidades era idêntico, porém a sociedade de Foz do Iguaçu se manifestou contra a implantação de um programa que atendesse criança e adolescente com vivência de rua, por entender que estes necessitavam de apreensão, conforme nos relata Carvalho:

Só que a comunidade queria um trabalho para outro fim, e uma região de fronteira a questão da droga é muito forte. Juízes e gestores e a comunidade também começaram a discutir como implantar um projeto deste, sendo que não havia nenhum atendimento ao infrator, que era a emergência na cidade. É uma coisa que não tem razão, pois o ECA não preconiza isso. Tudo foi parado em Foz, as oficinas foram interditadas e por fim acabou virando o antigo CIAADI. (Depoimento de Inês Maria de Carvalho).

Como foi projetada para outro fim, sua estrutura não atendia às especificidades de uma internação para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, ressaltando que até os dias atuais, em Foz do Iguaçu, este espaço adaptado comporta tanto a medida de internação provisória, quanto a medida de internação por três anos.

3.5 Da Tragédia Anunciada ao Início do Processo de Descentralização

Apenas em 1995 foi iniciado o processo de construção das unidades de internação provisória para adolescentes autores de ato infracional em Foz do Iguaçu e Londrina. As citadas unidades foram inauguradas em 1997 e 1998, respectivamente.

Todavia, os adolescentes que recebiam a medida de internação em todo o Estado continuavam sendo encaminhados para Curitiba, pois o Educandário São Francisco era a única unidade de internação oficial do Estado. Esta realidade estava causando um caos no interior, como nos relata Sandra Coelho:

Curitiba era o lugar mais próximo. Entendíamos que era mais uma violência sofrida: o menino era retirado do seu contexto familiar. Curitiba ainda tinha muito do Código de Menores, os serviços eram precários, sabemos que os meninos, em sua maioria, eram de famílias pobres, isso dificultava as visitas das famílias. Não havia um trabalho em conjunto, absolutamente nenhum contato com os serviços dos municípios, isso eu posso garantir. (Depoimento de Sandra Coelho).

Esta situação em Londrina, acabou por gerar um movimento da sociedade civil organizada para reivindicação de uma Unidade que contemplasse às exigências do ECA. Esta ocasião, nas interpretações de Sandra Coelho:

Foi um debate histórico, na primeira Conferência de 1995, houve muita manifestação, o Movimento de Meninas e Meninos de Rua, fizeram um manifesto. Não tinha mais como os meninos irem, daí super lotava aqui, daí havia as rebeliões. (Depoimento de Sandra Coelho).

A organização da sociedade civil de Londrina, era resultado de suas discussões que conforme relata Filla já ocorria há algum tempo:

Já no antiprojeto de lei do Eca, eu a Edna, o André Vargas, a Telcia e seu pai, estudávamos o antiprojeto e já sabíamos que teria outra lei, no movimento nacional dos meninos e meninas de rua, fazíamos isso. No estudo vislumbrávamos o que iria mudar não só para todas as crianças. Começamos no final da década em 1988, eu estava no movimento desde 86, fomos para um encontro em Brasília. Em 1990, tínhamos um grupo que estudava, nós elaboramos o projeto, a lei 4.742, de 1991, que criou o CMDCA de Londrina. (Depoimento de Márcio Filla).

A implantação dos serviços na área deu-se em cursos distintos nas duas cidades pesquisadas. Observamos uma realidade diferente dos municípios no que se refere à participação da sociedade civil nas esferas que deveriam realizar a elaboração da política de atendimento: os Conselhos de Direitos.

O ECA estabeleceu a participação popular na definição da política de atendimento por meio dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas de governo. Desde o começo dos trabalhos do CONANDA, em 1993 teve início uma política de estímulo à criação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA's). Enquanto no município de Londrina a resposta da sociedade civil foi relativamente rápida, em Foz do Iguaçu ela veio tardiamente.

Esse fenômeno pode explicar o fato de que em Londrina os serviços na área tiveram início mais rapidamente do que em Foz do Iguaçu. Os dois municípios apresentaram movimentos diferentes nesses espaços. No caso, Londrina reivindicou por meio do CMDCA, o outro se manteve indiferente à questão, informação esta que pode se depreender das falas de Sandra Coelho e Valtenir Lazzarini, respectivamente:

Eu participava das reuniões do CMDCA de Londrina, e as discussões giravam em torno de questões do município, mas o adolescente infrator também era a preocupação, só que naquela época era tudo muito novo em compreensão de lógica do Estado. É claro que isso é história. Era início, mas foi muito importante, tinha grandes debates. (Depoimento de Sandra Coelho).

As entidades ainda estão muito em cima dos recursos, do sustento próprio, não na discussão de uma política de atendimento. O estado por si só é conservador, se não há pressão, ele não age, as mudanças só acontecem a partir disso. Quando tem repasse, todos vão, mais há um desgaste muito grande em cima disso. Agora, discussão sobre a política em si, não tem muito mesmo a integração com as outras políticas. Não existe controle do que é deliberado nas conferências. (Depoimento de Valtenir Lazzarini).

Na década de 1990 a ação do Estado assumiu a influência do neoliberalismo na área das políticas públicas¹⁰. Em especial, na área da criança e adolescente. As constantes mudanças de referências políticas para esta área influenciavam demasiadamente na configuração do atendimento, conforme nos relata Filla:

Entre no IAM, depois em 1986, teve a Faspar, na reforma administrativa do Álvaro Dias, quando veio Jaime Lerner, veio o IASP. Cada um que chegava dava uma forma de trabalho, com Lerner em especial, ele desmontou tudo. (Depoimento de Márcio Filla).

Ainda segundo Carvalho, se confirma o relato de Filla:

Na década de 90 no Jaime Lerner, que veio a política neo-liberal, tudo foi terceirizado - uma política da época. Os adolescentes infratores eram todos levados para o educandário. Na década de 90, tinha um sofrimento muito grande em especial dos funcionários do educandário, não tinha recurso para nada. A idéia era de pagar a construção da unidade e o município, com um consórcio mantivesse, a internação provisória. Havia constantes rebeliões no São Francisco que já tinha mudado de nome. (Depoimento de Márcio Filla).

Em 1998, o CMDCA de Londrina inicia o processo de discussão acerca da implantação de um programa específico para atender as medidas de Prestação de Serviços à Comunidade e Liberdade Assistida, tendo em vista que havia uma avaliação de que o SAI, ligado ao Poder Judiciário, não dava conta do atendimento crescente à época. Por meio do Conselho é elaborado um projeto e escolhida uma instituição que irá colocá-lo em prática. O serviço, realizado com recursos municipais por meio de convênio, tem início no ano de 2000¹¹. Também tem início a luta pela construção de uma unidade de internação com o fim de atender os adolescentes de Londrina e região.

¹⁰ Os neoliberais acreditavam que o poder público pode e deve dividir ou transferir responsabilidades com a iniciativa privada, o que, na visão deles, significaria o aquecimento do mercado e a melhoria dos serviços prestados.

¹¹ Após inúmeras discussões foi criado um programa específico para atender as medidas em meio aberto para adolescente autor de ato infracional. A entidade escolhida pelo CMDCA foi a Escola Social e Profissional do Menor de Londrina - EPESMEL, que por meio do Projeto Murialdo é o órgão responsável pela execução das medidas socioeducativas, desde 2000. Aos poucos, tal projeto foi estendendo sua atuação e em 2002 passou a atender de forma personalizada conforme a realidade do adolescente. Em 2005, implantou a execução das medidas de forma descentralizadas, atendendo por território. Atualmente atende em média 410 adolescentes entre Liberdade Assistida e Prestação de Serviço.

A força dos movimentos em defesa dos direitos da criança e do adolescente no município de Londrina era significativo desde o período anterior à promulgação do ECA, e assim permaneceu por algum tempo, demonstrando por meio dos movimentos sociais a consciência da responsabilidade do Estado, perante às novas exigências da lei. Sandra Coelho nos relata:

Sabíamos que o Estado tinha que assumir seu papel, não poderia passar isso para a sociedade civil, que tem um papel fundamental, mas que não pode ser responsável. A sociedade civil é um importante parceiro, mas a responsabilidade é do Estado. Estava muito óbvio que a responsabilidade era e continua sendo do Estado. (Depoimento de Sandra Coelho).

Esta consciência social e política, por parte da sociedade civil organizada não se apresenta com a mesma força em Foz do Iguaçu, enquanto a primeira Conferência Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente aconteceu em Londrina em 1995, em Foz do Iguaçu só ocorreu no ano de 2001. Valtenir Lazzarini esclarece que:

Em 2001, ocorreu a primeira conferência, onde ocorreu uma proposta para o atendimento ao adolescente autor de ato infracional, mas não tinha uma discussão, era um programa como qualquer outro, periférico, pois funcionava dentro do Fórum, parecia que era do Judiciário, em 1999 e 2000, já tinha no Judiciário. Referente ao adolescente autor de ato infracional não se discutia [...]. (Depoimento de Valtenir Lazzarini).

No ano de 2002 foi inaugurada a casa de Semiliberdade em Londrina. Nesta época a cidade de Londrina já apresentava sérios problemas envolvendo a população juvenil¹² e a comunidade exigia soluções.

Em 2003, a violência cometida contra e por adolescentes começa a crescer em todo Paraná, destacando Londrina que, apesar de ser a segunda maior cidade do Estado do Paraná, até então não apresentava índices considerados preocupantes de violência e criminalidade juvenil. Brigas entre gangues e uma alta mortalidade por assassinato de adolescentes que retornavam da internação no

¹² A casa de Semiliberdade de Foz de Iguaçu somente foi inaugurada no abril de 2009.

Educandário São Francisco, muitos deles envolvidos com o tráfico de drogas que intensificava sua ação na região.

Em busca de soluções, o CMDCA, articulando diversas forças do município, propõe alternativas. Entre a mais importante está a descentralização do atendimento das medidas de meio aberto, por meio da intensificação dos trabalhos nos bairros e da personalização do atendimento. Representantes de diferentes áreas das políticas públicas municipais participaram da discussão, inclusive a segurança pública, que aumentou sua atuação devido ao quadro de violência que se apresentava. Os agentes da esfera estadual permaneceram distantes dessa situação que, em última instância acabava por influenciar a capacidade de atendimento do próprio Educandário São Francisco que recebia os adolescentes da região de Londrina.

Em Foz do Iguaçu, por sua vez, a situação continuava limitada à existência apenas de um atendimento de Internação Provisória, que anos depois foi dividida para atender os sentenciados para internação de até três anos. Esta realidade no município permaneceu por algum tempo ainda. Valtenir Lazzarini relata:

Ainda hoje as medidas em meio aberto em Foz não funcionam, são três funcionários da prefeitura que trabalham nas dependências do fórum e mais 11 ou 12 educadores. O adolescente recebe a medida do Juiz e já vai para a ala das medidas. O acompanhamento é feito mais por telefone, a grande maioria dos adolescentes não cumpre. A unidade lá é muito distante, já foi perguntado sobre a pedagogia, informaram que é o caderno do IASP, pedimos outras informações, eles confundem medida de internação com abrigamento e delegacia. Consciência de pensar enquanto município não existe, fica muito distante a discussão, a ação do estado não existe, a semiliberdade ainda está para ser inaugurada. (Depoimento de Valtenir Lazzarini).

Apesar da existência da Lei e da ampliação dos índices de violência e criminalidade envolvendo adolescentes, até o ano de 2004 o governo estadual não se dispunha seriamente a alterar sua política para a área de atendimento ao adolescente autor de ato infracional.

O Estado do Paraná possuía até então uma única unidade de internação de adolescentes localizada na região metropolitana de Curitiba (masculina) e em Curitiba (feminina). As medidas de meio aberto aconteciam mais por iniciativa do Poder Judiciário, onde funcionava o SAI, às vezes precariamente, ou dos municípios de maneira isolada que tomavam para si a incumbência, geralmente pressionados pela sociedade civil organizada.

Neste ano, devido à superlotação do Educandário São Francisco, entre outros fatores, ocorreu a maior rebelião que a instituição presenciou. Sua dimensão e gravidade ficaram explicitadas na fala da representante da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, que foi encaminhada à Instituição para avaliar as proporções da rebelião. “Foi a cena mais triste da minha vida. As paredes das celas estavam ensangüentadas o lugar destruído e os corpos dos internos, dilacerados” (ORDEM..., 2004).

Neste episódio foram assassinados sete adolescentes, sendo somente um da capital, todos os outros eram do interior do estado. Na avaliação da representante do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), Marta Marília Tonin, foram apontadas as falhas do processo, que podem ter sido as motivadoras para o trágico desfecho:

Marta Tonin, responsabilizou a política do governo, do Estado de centralizar 228 adolescentes de várias partes do Paraná em uma única área da capital, como um dos agravantes da rebelião além da política centralizadora do Estado na detenção dos adolescentes, Marta Tonin criticou o fato de não ter sido renovada a equipe de educadores do Educandário, reduzindo o número de oficinas profissionalizantes que possibilitam aos adolescentes o retorno ao convívio social. (ORDEM..., 2004).

No âmbito do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente, a discussão ainda era superficial em relação ao que estabelecia o ECA. Não se discutia a descentralização de fato, por meio da responsabilidade dos entes federados. Valtenir Lazzarini traduz este contexto com as seguintes palavras:

Na época da rebelião as medidas em meio aberto não foram assim uma consequência, parece que foi apresentada por si somente, não tinha uma consciência uma metodologia. A sociedade civil e nem o governamental tinham outras coisas pautadas no conselho, a secretaria repassava a informação. Era uma turma muito nova, que ainda não tinha apropriação da discussão. O conjunto não era visto como uma política pública. Ainda não tinha continuidade, ficava em torno do repasse do recurso. (Depoimento de Valtenir Lazzarini).

Neste momento da configuração política na área da criança e adolescente do Estado, iniciava-se a discussão sobre o desenho do Conselho Estadual, sendo que seus membros eram em sua maioria representantes de entidades da capital, existindo pouca participação, conforme nos relata Lazzarini:

Em 2003 já havia sido formado uma comissão de legislação. Quando houve a eleição em 2003 na conferência estadual, eram poucas as entidades inscritas. Como houve eleição e 4 APAES deveriam tomar posse, deveriam pois uma entidade ingressou na justiça impedindo as APAES e o CERVIN de tomar posse, pois no fórum, em 2003, em Maringá e na Conferência estadual em 2003 já tínhamos a proposta que fosse ampliado de 15 conselheiros para 18 e escolhidas pela regionais. Eram ainda a divisão da SETEP em 18 regionais. (Depoimento de Valtenir Lazzarini).

Ainda em 2004, os recursos para a área da infância e do adolescente oriundos da esfera estadual passam a ser direcionados para o estímulo à criação de programas de acompanhamento às medidas de meio aberto como a Prestação de Serviços à Comunidade e a Liberdade Assistida nos municípios. No entanto, tal recurso permanece até hoje tendo como única fonte o Fundo da Infância e Adolescência, dependendo de deliberações do Conselho Estadual anualmente para decidir o montante e para onde será destinado.

Esta realidade faz parte da metodologia do Estado ao tratar as medidas socioeducativas, não há outra fonte orçamentária prevista e nem uma política contínua. Márcio Filla explica esta realidade:

O estado, quando começou de fato a descentralizar, começou com o dinheiro do FIA, não era dinheiro do IASP, que tinha que ter dinheiro próprio para as obras, mas não tinha ou não colocava, existia um *lobby* muito grande, na gestão do Jaime Lerner, este fundo era para atender as unidades, o Conselho é paritário e muitas obras foram construídas com o dinheiro do FIA. (Depoimento de Márcio Filla).

No ano de 2005, o Conselho Estadual aprovou a eleição de 12 conselheiros para a sociedade civil, divididos por macro região, o que proporcionou a discussão descentralizada dos problemas do Estado, conforme nos relata Lazzarini:

Isso foi durante o ano de 2004 e 2005 sendo aprovado a versão final em julho se não me falha a memória. Como foi para votação que não seria 18 e sim 15 conselheiros (mas 15 governamental) a proposta de divisão foi alterada, mas como a proposta de lei não tramitou, tivemos que recuar e fazer para 12 conselheiros. (Depoimento de Valtenir Lazzarini).

Pela primeira vez na história do Conselho Estadual, as eleições ocorreram de forma descentralizada, proporcionando a participação de entidades que contavam com atuação em nível municipal ou regional, dando continuidade Lazzarini nos explica:

Como a lei não dava um entendimento do que seria entidade de âmbito estadual, fizemos isso no regimento e na deliberação que regulamentou o processo de eleição. Com isso possibilitou um maior número de entidades inscritas e candidatas. O Fórum DCA-PR ficou responsável pelas assembleias de eleição. A regional de Foz foi a primeira..Depois fui para Maringá e Londrina e por fim Curitiba. (Depoimento de Valtenir Lazzarini).

Nesse mesmo ano, foi inaugurado o Educandário de Londrina, uma reivindicação da comunidade local, porem desde o início a edificação apresentou problemas em sua estrutura física e de pessoal. Sucessivas rebeliões ocorreram durante o ano, até que uma mais grave, deixou o prédio destruído.

Diante desses episódios nefastos, inicia-se em nível estadual a discussão da descentralização do atendimento às medidas socioeducativas no Estado do Paraná. Em 2005 ocorreu o primeiro encontro em Curitiba com o objetivo de promover a troca de experiência entre programas de medidas socioeducativas em meio aberto, iniciando-se, assim, um ciclo de capacitações permanentes, todos financiados pelo Fundo para a Infância e Adolescência - FIA.

Com a falência do sistema vigente, o governo do Estado iniciou em 2005 o processo de planejamento e construção de novas unidades de internação, buscando finalmente descentralizar a aplicação da medida de internação, consumando o processo de atendimento regionalizado.

CONCLUSÃO

Neste trabalho buscamos compreender o processo de descentralização das medidas socioeducativas para adolescentes autores de ato infracional, a partir de uma reconstrução histórica das ações na área de atendimento a esse público.

Num primeiro momento realizamos um esforço no sentido de compreender o Estado enquanto instituição a fim de entendermos a formação do Estado do Paraná. Nossos estudos nos remeteram à constatação de que o Estado, na sua essência, trabalha para dominação burguesa.

O Estado brasileiro, por sua vez, comparte do sistema econômico internacional, apresentando em seu desenvolvimento marcas da contradição e necessidade do avanço do próprio capitalismo. Sua administração pública foi organizada segundo as necessidades e interesses de Portugal e posteriormente de outros países centrais. Nas relações interiores da máquina pública, o patrimonialismo esteve presente desde os primórdios de sua formação, deixando explícita a convergência do público para o privado, dos interesses particulares que se sobrepunham aos coletivos.

Ao estudarmos mais de perto a formação do Estado do Paraná pudemos vislumbrar que sua organização igualmente respondeu a interesses econômicos. A concentração de riquezas deu-se na capital em função do desenvolvimento da cultura da erva mate e do tropeirismo. O processo de expansão para o interior se deu de forma lenta e tardia, ocorrendo somente pela provocação de conflitos de terra na região de Pato Branco e pela expansão cafeeira no norte do Paraná.

Desta feita, podemos afirmar que no Paraná as necessidades da população como um todo ficaram relegadas a segundo plano, em raros momentos a discussão sobre essas necessidades se deu de forma coletiva, acarretando em um processo de expansão da máquina estatal de forma vertical.

Num segundo momento de nossa reflexão procuramos estabelecer uma relação da proposta da descentralização política e administrativa contida no ECA, com o profundo dilema existente em nosso País, que tende à centralização do poder como uma necessidade do próprio processo de construção da nação. Essa

centralização se apresenta em vários ciclos alguns essenciais para derrotar ou amenizar o poder de oligarquias e grupos regionais.

Acreditamos, no entanto, que esse dilema entre centralização e descentralização não é absoluto. Os dois pólos que, no primeiro momento se apresentam como antagônicos, se colocam, dessa forma, somente no plano conceitual. Na prática, a centralização e descentralização são determinadas pela relação de poder e pela correlação de forças, não permanecendo estáticas, estando ligadas ao momento histórico do País, estados e municípios.

Igualmente constatamos que a descentralização pode ser de caráter político e de caráter administrativo, sendo diferentes em sua lógica. A descentralização política está ligada à autonomia de um ente federado em realizar atribuições próprias que não estão acopladas ao ente central, desde que respeitada a Constituição. Por outro lado, a descentralização administrativa refere-se ao exercício da função do ente federado que é de responsabilidade do ente central.

Ao aprofundar o tema, percebermos ainda que existe distinção, no âmbito administrativo, entre descentralização e desconcentração - nesta o governo central desconcentra suas atividades do ponto de vista espacial. Assim, constatamos que a descentralização administrativa significa uma desconcentração de atividade do governo central, não significando a desconcentração de poder de decisão.

A proposta contida no ECA busca essas duas faces da descentralização: a política e a administrativa, delegando à população e ao governo, na esfera local, parte das decisões e ações das políticas públicas voltadas ao segmento infante-juvenil, estimulando a descentralização do poder de decisão.

Todavia, o processo de implantação do ECA trouxe novos conflitos e dificuldades. A histórica centralização de poder no Brasil e também no Estado do Paraná, dificulta as ações que visam dividir poder, seja com a população ou até mesmo entre os governantes dos entes federados.

Na busca por compreender o processo de descentralização das ações na área do atendimento ao adolescente que comete ato infracional, em nosso último capítulo, traçamos a história desse atendimento no Paraná. Verificamos que até um período, a década de 1970, as políticas públicas para esse segmento no Estado do Paraná encontravam-se, embora centralizadas em Curitiba, até mesmo

na frente de outros estados do país no que diz respeito, por exemplo, a financiamento próprio.

No início do século XX, a criação do Instituto Disciplinar esteve pautada nas discussões nacionais e internacionais acerca dos direitos dos menores. Em 1926 foi criado o Juizado de Menores do Estado, na capital, o terceiro do país, apenas dois anos depois do Rio de Janeiro, então capital do país. Em 1936, com a criação da Escola de Reforma do Canguiri introduz-se a idéia de recuperação pelo trabalho.

A primeira tentativa eficaz de interiorização da ação do Estado nessa área se dá em 1956, por meio do aparelho policial numa tentativa de preservação e proteção da propriedade privada. O Estado encaminha sua máquina repressora inaugurando delegacias para menores, deixando evidente seu cunho conservador, ou seja, a repressão chega antes que a proteção,

Em 1958, o governo do Paraná demonstra autonomia e força na área do adolescente autor de ato infracional, saindo na frente que o resto do País inaugurando, com recursos próprios, a Escola Correccional Queiroz Filho, destinada exclusivamente a adolescentes de todo Paraná que cometessem delito e fossem julgados.

Autônomo em relação ao restante do País que somente recebia recursos se implantasse unidades do sistema FUNABEM, durante todo regime militar, o estado do Paraná continuou mantendo programas cuja ação estava centralizada na região de Curitiba. No restante do País, a partir de então, passou a se seguir a lógica das FEBEM's, baseada na autocracia e na desconcentração das ações para as cidades do interior dos estados. Assim, somente em 1984 começa a expansão da Liberdade Assistida para o interior no Estado do Paraná.

Pudemos concluir dessa maneira que, após os primeiros dez anos de vigência do ECA, o Estado do Paraná já havia perdido sua condição agente diferenciado nas ações voltadas à esse segmento. Nos municípios do interior os profissionais envolvidos com a questão já se davam conta do caos em que se encontrava a política para a área.

Somente nos anos que se seguiram, com a contínua organização da sociedade civil, por meio dos Conselhos, movimentos sociais e Fóruns de Defesa, e, com a capacidade desses organismos de pressionar o poder público, é que começa a se modificar a configuração do Conselho Estadual, permitindo uma

maior participação de representantes dos municípios do interior nas decisões do mesmo.

Pudemos observar a força diferenciada da sociedade civil. Até o ano de 2005, Londrina que sempre se destacou pela organização dos Conselhos, contava com atendimento em Internação Provisória, Internação por três anos e Semiliberdade, além de um Programa para acompanhamento às medidas de meio aberto, implantado e funcionando.

Ao contrário, Foz do Iguaçu, contava com apenas uma unidade, que foi se adaptando para o atendimento da Internação Provisória e Internação por três anos. Em relação às medidas em meio aberto pouco ou nada se modificou desde a data de sua implantação, continuando sob a influência do Poder Judiciário.

Igualmente, verificamos que foi necessária uma tragédia para iniciar formalmente o processo de descentralização no Estado, sendo que os movimentos da sociedade civil não foram suficientes para exigir que a descentralização se transformasse em uma forma de gestão da política pública.

Quando o Estado brasileiro, por meio da Constituição de 1988, elege a descentralização política e administrativa em todas as áreas, traz à tona a necessidade de repensar sua própria atuação. Desta feita, emerge também o engajamento por uma reforma em suas entranhas, a começar pela busca do rompimento de sua tradição centralizadora, arquitetando um projeto de descentralização política e administrativa no qual ocorresse a divisão de poder com a sociedade civil. Este fato se tornou um grande desafio para um Estado acostumado a centralizar e decidir sozinho acerca da vida de todos os cidadãos, sendo essas decisões de interesse ou não da população.

A nova realidade que se impunha rebateu de forma mais direta em estados que apresentavam de forma mais aguda a concentração de poder, como uma forma de isolamento do todo, especificamente no Estado do Paraná, que apresenta ao longo de sua história um alto grau de centralização. Nesta linha, verificam-se os percalços da descentralização, que não poderia ocorrer de forma hegemônica e tranquila, ainda mais em um espaço territorial que preservou poder e decisões na forma unitária de gerenciar suas políticas.

Em síntese entendemos que, no que diz respeito ao atendimento ao adolescente autor de ato infracional, o Paraná iniciou mais do que tardiamente um processo de descentralização política e administrativa. Porém, esse processo é tão

recente que sequer temos condições de analisá-lo com o distanciamento que a pesquisa exige, sugerindo ainda algumas dúvidas: será este um processo de descentralização ou apenas de desconcentração?

Ficam aqui nossos questionamentos para futuras reflexões, ressaltando que a partir de 2005 e em especial com a criação da Secretaria da Criança e Juventude em 2007, o Sistema Socioeducativo do Estado do Paraná sofreu várias alterações, apresentando novas configurações.

Nossa história não está dos avessos assim, sem final feliz, teremos coisas bonitas para contar... E até lá, vamos viver, temos muito ainda o que fazer, não olhe para trás, apenas começamos... Apenas começamos.

Legião Urbana

REFERENCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a federação brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1988.

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ANDERSON, Perry. *Linhagens do Estado Absolutista*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro. EDUSU/AMAIS/Inst. Interam. Del Niño. 1995, p. 171-220.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ARRETCHE, Marta T. S. *Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo*. Revista de Ciências Sociais. Vol. 14. n. 40,1999.

_____. *Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas Públicas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. n 31, 1996.

AUGUSTO, Maria Helena O. *Intervencionismo Estatal e Ideologia Desenvolvimentista*. São Paulo: Símbolo, 1978.

BALHANA, Altiva Pilatti; MACHADO, Brasil Pinheiro; WESTPHALEN, Cecília Maria. *História do Paraná*. Curitiba: Grafipar,1969.

BRASIL. Código de Menores. Lei nº 6.697 em 10 de outubro de 1979.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL, Lei nº 8.069, de 13 de junho de 1990. *Estatuto da criança e do adolescente*. Brasília, 1990.

BENDIX, Reinhard. Max Weber: um perfil intelectual. Trad. Elisabeth Hama e José Viegas Filho. Brasília: Unb, 1986.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. *A Construção Social da Realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

BOBBIO, Norberto. Existe uma doutrina marxista do político. In: BOBBIO, N. [et Al.]. *O Marxismo e o Estado*. Tradução de Frederica L. Boccardo e Rennée Levie. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979. P.13-31.

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. *Teoria Geral da Política: A filosofia política e as lições dos clássicos*. Michelangelo Boeira (org). Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. 12.ed. Brasília: UNB, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, Sociedade Civil e legitimidade democrática. *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, n. 36, p.85-104, 1995.

BUCIGLUCKMANN, Cristine. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

BOSCHI, Renato R.; DINIS, Eli. O corporativismo na construção do espaço público. In: BOSCHI, Renato R. (org.) *Corporativismo e Desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora, 1991.

CALDAS, Marcia (org.). *Os Vários olhares do direito da criança e do adolescente*. Curitiba: Ordem dos Advogados do Brasil, Seção do Paraná, 2006.

CANO, W. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: UNESP, 2000.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. *Patrimonialismo em Faoro e Weber*. Revista de Ciências Sociais. N.01, v. 46. Rio de Janeiro, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *A utopia de Oliveira Vianna*. Estudos Históricos. v. 04, n. 07. Rio de Janeiro, 1991.

CHAUI, Marilena. *Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

CONANDA. Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e a Adolescência. Brasília: MJ/SEDH/DCA, 2000.

COLOMBO, Irineu. *Adolescência infratora paranaense: história, perfil e prática discursiva*. (Dissertação de mestrado). Brasília: Universidade de Brasília, 2006.

COSTA, Márcia Regina da; PIMENTA, Carlos Alberto. A Violência: natural ou sociocultural? In: VILHENA, Maria Ângela (coord.). *Coleção Questões fundamentais do ser humano*. Vol. 5. São Paulo: Paulus, 2006.

COSTA, Emília Viotti da. *Da senzala à colônia*. São Paulo, Unesp, 1998.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci - um estudo de seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Ed, Campus, 1990.

CRUZOLETTO, João Vitor. Neoliberalismo e a Reforma Trabalhista: aplicabilidade das reformas na empresa e a apreensão destas por parte dos trabalhadores. Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Sociais. UEM, Maringá, 2006.

CUNHA FILHO, Valter Fernandes da. *Cidade e Sociedade: A gênese do urbanismo moderno em Curitiba*. Curitiba, Dissertação de Mestrado, DEHIS\SCHLA\UFPR, 1998.

_____. *Política Econômica e Cultura Desenvolvimentista: o caso do Banco do Desenvolvimento do Paraná*. S/A. Curitiba, Tese de Doutorado, DEHIS\SCHLA\UFPR, 2005.

DEL PRIORE, Mary. O cotidiano da criança livre no Brasil entre a colônia e o império. In: DEL PRIORE, Mary (org.). *História das crianças no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2007.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Tradução José Silveira Paes, apresentação Antônio Roberto Bertelli. São Paulo: Global, 1984.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs). *Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro. EDUSU/AMAIS/Inst. Interam. Del Niño. 1995.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder: A Formação do patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre-Rio de Janeiro: Globo, 1984.

_____. *Os Donos do Poder-Formação do patronato brasileiro*. 3º ed. Revista, 2001.

_____. *A aventura liberal numa ordem patrimonialista*. Revista USP. São Paulo, n. 17, 1993.

FAUSTO, Ruy. *Marx: Lógica política: Investigação para uma reconstituição do sentido da dialética*. Vol. 02. São Paulo: Brasiliense, 1987.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros, 1969.

FREITAS, Maria Virginia de; PAPA, Fernanda de Carvalho (org). *Políticas Públicas: Juventude em Pauta*. Cortez: São Paulo, 2003.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Contexto. São Paulo: ano I, nº 4, 1977, pp. 141-8.

FORUM NACIONAL DCA - Seminários Regionais 18 anos do ECA o olhar da sociedade civil.

FURTADO, Celso. *A formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Cultura, 1959.

GALVÃO, Luis Alfredo. *Capital ou Estado? Introdução a crítica da política*. São Paulo: Cortez, 1984.

GARCIA, Paulo. *Cipriano Barata, ou a liberdade acima de tudo*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1997.

GENARO, Ednei de. *Estado em Hegel e a Crítica do jovem Marx*. Mimeo, 2008

GORENDER, Jacob. *A burguesia brasileira*. 3 ed. Coleção Tudo é História. São Paulo: Brasiliense, 1990.

GRAMSCI, Antonio. *Concepção dialética da história*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

_____. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

HABERMAS, Jurgen. O conceito hegeliano de modernidade. In: *O discurso Filosófico da Modernidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HEGEL, G.W.F. O Estado, Terceira Parte, Terceira Seção. In: *Linhas Fundamentais da Filosofia ou Direito Natural e Ciência do Estado em Compendio*. Tradução de Marcos Muller. Textos Didáticos-IFCH-n 32. Campinas: UNICAMP, 1998. p. 257-630.

HELLER, Herman. Teoria do Estado. Tradução de Lycrugo Gomes da Motta. São Paulo: Mestre Jou, 1968. p. 158. Título original: Staatslehre. Sobre os pontos básicos da teoria de HELLER, vide BUZANELLO, José Carlos. Constituição Política em Hermann Heller. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, n. 129, p. 259-265, jan./mar. 1996.

HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

HOBBS, Eric L. *Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1986.

_____. *Era dos Extremos: o breve século XX*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26.ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

_____. *História Geral da Civilização Brasileira I. A época colonial*, São Paulo: Bertrand, 1989.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

_____. *História Geral da Civilização Brasileira I: A época colonial*. São Paulo: Bertrand, 1989.

HORTA, Raul Machado. Problemas do Federalismo Brasileiro. *Digesto Econômico*. n. 140. São Paulo, 1958.

IASI, Luis Mauro. Ensaio sobre consciência e emancipação. 1. ed. - São Paulo: Expressão Popular, 2007.

JOVHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. *Serviço Social e Sociedade*. n. 56. São Paulo: Cortez, 1998.

LEBRUN, J. P. As leis da linguagem. In: *Um mundo sem limites*. Ensaio para uma clínica psicanalítica do social. Rio de Janeiro: Companhia de Freud, 2004.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

LENIN, V. I. *O Estado e a Revolução: o que ensina o marxismo sobre o Estado e o papel do proletariado na Revolução*. São Paulo: Hucitec, 1979.

_____. *O Estado e a Revolução*. Apresentação de Florestan Fernandes. São Paulo: Hucitec, 1986.

LOCKE, Jonh. *Segundo Tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Introdução de J.W Gouch; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARTINS, Romário. *História do Paraná*. Curitiba: Fundação Cultural de Curitiba, 1995.

MARTINS. *A Invenção do Paraná: estudo sobre a presidência Zacarias de Góes e Vasconcelos*. Curitiba: Imprensa Oficial, 1999.

MARTINS, C. E. *Tecnocracia e Capitalismo: A Política dos Técnicos no Brasil*. São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1974.

MARTINS, Estevam C. *Estado e Capitalismo no Brasil*. São Paulo: Hucitec/Cebrap, 1977.

MARTINS, L. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARX, Karl. *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*. Tradução de Rubens Enderle e Leonardo de Deus. São Paulo: Bontempo, 2005.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. 2.ed. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

_____. *Manifesto do Partido Comunista*. 10.ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. *O Manifesto Comunista*. Tradução: Maria Lucia Como. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1996.

MARX, Karl. *A questão judaica*. 2. Ed. São Paulo: Nova Cultura, 1997. p. 127.

_____. Prefácio. In: _____. *Para a Crítica da Economia Política*. São Paulo: Nova Cultura, p. 49-54, 1996.

_____. *O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte*. 2.ed. São Paulo: Centauro, 2000.

MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

NABUCO, Maria Regina. Estado e Projeto Nacional nas obras iniciais de Celso Furtado. In: TAVARES, Maria Conceição (org). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

MARTINS, Aline de Carvalho. Conselhos de direitos: democracia e participação popular. In: SALES, Mione Apolinário, MATOS, Maurílio Castro e; LEAL, Maria Cristina (org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.

MARX, Karl. *Acumulação primitiva*. São Paulo: Global, 1985.

MASSOLO, Alejandra. Em direção as bases: descentralização e município. *Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. N. 24. São Paulo: Espaço e Debate, 1988.

MAZZEO, A. C. *Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa*. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1989.

MELLO, Diogo Lordello de. Descentralização, Papel dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento Nacional e Recursos Financeiros Necessários Para que os Governos Locais Possam Cumprir seu papel. Angola, 1990.

MINEIRO, Beatriz Sofia. *Assistência e proteção aos menores abandonados e delinqüentes*. Rio de Janeiro: Villani & Barbero, 1924.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). *Pesquisa Social: Teoria Método e Criatividade*. 21ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes. 2002.

NABUCO, Maria Regina. *Estado e Projeto Nacional nas obras iniciais de Celso Furtado*. In: TAVARES, Maria Conceição (org). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro / Brasília: Jorge Zahar / ENAP, 1997.

OLIVEIRA, Candido de. *A teoria descentralizadora: os perigos do excesso. O erro do plágio americano*. In: *A década republicana*. v.II. Brasília: UnB, 1986.

_____. O surgimento das instituições especializadas na internação de menores delinqüentes. In: ZAMORA, Maria Helena (org.). *Para além das grades: elementos para a transformação do sistema socioeducativo*. Rio de Janeiro: PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2005.

ORDEM dos Advogados do Brasil. *Marta Tonin relata à OAB barbárie em centro de internos no PR*. 24-09-2004. Disponível em <<http://www.direito2.com.br/oab/2004/set/24/>> Consultado em 10-05-2009.

PARANÁ. Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social, Governo do Paraná: *Políticas Estaduais da Assistência Social e do Trabalho, Emprego e Promoção Social*. Disponível em www.secj.pr.gov.br. Consultado em 18/07/2009.

PASSETTI, Edson. Crianças Carentes e Políticas Públicas. In: DEL PRIORE, Mary (org.). *História das crianças no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2007.

PEREIRA, Potyara P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês S.; PEREIRA, Potyra A. P. (orgs.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez, 2002.

PEREIRA, Luís Fernando Lopes. *Paranismo: o Paraná inventado, cultura e imaginário no Paraná da I República*. 2. ed. Curitiba: Aos Quatro Ventos, 1998.

PEREIRA, Luiz. *Estado, sociedade civil e Legitimidade Democrática*. Lua Nova-Revista de Cultura e Política, n 36, :85-104, 1995.

PERISSINOTO, Renato M. *Classes dominantes e hegemonia na República Velha*. Campinas: UNICAMP, 1994.

PILOTTO, Valfrido. *Universidade Federal do Paraná: primórdios, modernização e vitórias*. Curitiba: Editora Lítero-Técnica, 1976.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Classes médias urbanas na Primeira República. In: FAUSTO, Boris (Org.) *História geral da civilização brasileira: O Brasil republicano*. São Paulo: Difel, 1978.

PRADO, Caio Jr. *Formação do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1961.

_____. *Evolução Política do Brasil*. Colônia e Império. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 1953.

_____. *Formação do Brasil Contemporâneo: Momentos decisivos*. São Paulo: Martins, 1942.

RAICHELIS, Raquel. Organização e gestão das políticas sociais no Brasil: desafios na gestão democrática das políticas sociais. In: V.V.A.A. *Capacitação em serviço social e política social*. Módulo 3. Política Social. Brasília: UnB, 2000.

_____. Serviço Social & Sociedade: Articulação entre os conselhos de políticas públicas uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. n° 85, Mar/2006. p. 109-16.

RIZZINI, Irene. *Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever*. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs). *A arte de governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Universitária Santa Úrsula, 1995, p.109-110.

RIZZINI, Irmã. Pequenos Trabalhos do Brasil. In: DEL PRIORE, Mary (org.). História das crianças no Brasil. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2007.

_____. *Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas*. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro. EDUSU/AMAIS/Inst. Interam. Del Niño. 1995, p. 243-298.

_____. *Assistência à Infância no Brasil: Uma análise de sua construção*. Rio de Janeiro: USU, 1993.

ROVERSI-MONACO, F. In: *Dicionário de Política*. Bobbio, Norberto et al. 2. ed. Brasília: Ed. UNB, 1998.

SALES, Mione Apolinário. Política e Direitos de Crianças e Adolescentes: Entre O Litígio e a Tentação do Consenso. In: SALES, Mione Apolinário, MATOS, Maurílio Castro e; LEAL, Maria Cristina (org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Criança e Criminalidade no início do século. In: DEL PRIORE, Mary (org.). *História das crianças no Brasil*. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2007.

SARAIVA, João Batista Costa. *Adolescente com conflito com a lei: da indiferença à proteção integral*: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. 3.ed. rev.atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SERVIÇO SOCIAL & SOCIEDADE - ETICA PUBLICA E CULTURA DE DIRETOS, ANO XXVIII, MARÇO, 2007.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e Controle Social. In: SALES, Mione Apolinário, MATOS, Maurílio Castro e; LEAL, Maria Cristina (org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, A. et al. *Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras*. São Paulo: Cortez, 1985.

SPOSATI, Aldaíza; FALCAO, Maria do Carmo. *A assistência social brasileira: descentralização e municipalização*. São Paulo: EDUC, 1990.

SPOSITO, M: Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: FREITAS, M. V. de; PAPA, F. C. (orgs). *Políticas públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Ação Educativa, 2003.

TAVARES, Maria Conceição (org). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

TAVARES, Maria Conceição. Subdesenvolvimento, dominação e luta de classes. In: TAVARES, Maria Conceição (org). *Celso Furtado e o Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

VICTORIANO, Márcia. *A questão Nacional em Caio Prado Junior: uma interpretação original do Brasil*. São Paulo: Pulsar, 2001.

TONELLA, Celene. *Poder local e políticas públicas: o papel dos conselhos gestores*. Maringá: Eduem, 2006.

VOGEL, Arno. *Do Estado ao Estatuto: Propostas e vicissitudes da política de atendimento a infância e adolescência no Brasil*. In: RIZZINI, Irene; PILOTTI, Francisco (orgs). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. Rio de Janeiro. EDUSU/AMAIS/Inst. Interam. Del Niño. 1995, p. 299-346.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: Fundamentos de sociologia compreensiva*. v. 02. Brasília: UNB, 1999.

www.unicef.org.br. Consultado em 18/07/2009.

ZEQUIM, Maria Angelina; CARVALHO, Márcia Siqueira de. *Violência em Londrina: Mapeamento dos homicídios na área urbana*. Disponível em <br.geocities.com/marciasiqueira1953/violen.pdf > Consultado em 11 /08/2009.