

POLÍTICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES E O PENSAMENTO DE AMARTYA SEN*

ALGUMAS PROBLEMATIZAÇÕES NECESSÁRIAS

7

Rodrigo Silva Lima[†]

Resumo: O artigo resulta de revisão bibliográfica e análise documental e seu objetivo consiste em problematizar a adoção de diretrizes de organismos internacionais, por parte dos governos do Partido dos Trabalhadores, bem como a incidência do pensamento do economista *Amartya Sen* nas políticas sociais direcionadas a crianças e adolescentes no Brasil. Não se trata de uma análise rebuscada do conjunto de sua obra, mas da crítica às tendências liberais e a maneira como a sua proposição, em “Desenvolvimento como Liberdade”, tem sido incorporada, em especial, nas políticas para crianças e adolescentes. O texto está dividido em três partes, na primeira são tecidas considerações e críticas ao Desenvolvimento como Liberdade. Na segunda são evidenciadas as tendências das políticas sociais e os traços do pensamento de Amartya Sen nas políticas sociais. E na parte conclusiva, há um estranhamento à lógica liberal social e, sem eliminar os pontos considerados positivos do pensamento sobre desenvolvimento humano, compreende-se que, por mais avançadas que sejam as legislações, sem a crítica, a mobilização política e a lutas sociais, não teremos um horizonte de transformações societárias.

Palavras-chave: políticas sociais; desenvolvimento; pobreza; crianças e adolescentes.

POLICIES FOR CHILDREN AND ADOLESCENTS AND AMARTYA SEN'S THOUGHT: SOME NECESSARY PROBLEMATIZATIONS

Abstract: The paper aims to raise some critical notes on the incidence of thought economist Amartya Sen in social policies. This is not a farfetched analysis of all of his work, but the critique of liberal tendencies and how your proposition, in “Development as Freedom”, has been incorporated, in particular, policies for children and adolescents. The text is divided into three parts, the first of which includes considerations and criticisms of Development as Freedom. In the second, trends in social policies and the traces of Amartya Sen's thinking in social policies are highlighted. And in the concluding part, there is an estrangement from liberal social logic and, without eliminating the points considered positive in thinking about human development, it is understood that, no matter how advanced the legislations are, without criticism, political mobilization and social struggles, we will not have a horizon of societal transformations.

* O texto original (modificado e atualizado), intitulado “O pensamento de Amartya Sen nas políticas para crianças e adolescentes”, é resultado de tese de doutorado e foi divulgado, por meio de apresentação oral, e publicação nos anais do 3º Encontro Internacional de Política Social (EIPS) e 10º Encontro Nacional de Política Social (ENPS) que ocorreu na Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória-ES, entre 22 e 25 de junho de 2015, com o tema: “Capitalismo contemporâneo: tendências e desafios da política social” (Lima, 2015).

† Coordenador do Núcleo de Extensão e Pesquisa em Direitos Humanos, Infância, Juventude e Serviço Social (NUDISS) Professor Associado e membro efetivo do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional (PPGSSDR) Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense (ESS/UFF).

Keywords: Social Policy; development; poverty; Children and Adolescents.

1 INTRODUÇÃO

Com a adoção de medidas de ajuste estrutural no Brasil, na década de 1990, e das nuances do neoliberalismo na institucionalidade estatal, os governos brasileiros, de Fernando Henrique (1995) a Luiz Inácio (2023), diante de complexas relações internacionais, adotaram as recomendações dos organismos multilaterais. Um conjunto de leis, políticas e planos (Brasil, 2004, 2006, 2010) criaram os alicerces para a implementação de políticas de alívio da pobreza e de gestões com a “face humana”. Nesse contexto temos a disseminação do pensamento de Amartya Sen (2000) no desenho das ações governamentais e a tese de Mauriel (2008), estudo pioneiro no Serviço Social brasileiro, contribuiu decisivamente para alimentar as trincheiras da crítica e a prevenir que parcela da categoria profissional e da intelectualidade que produz conhecimento nas ciências sociais aplicadas fosse seduzida pelas armadilhas do liberalismo social.

É importante salientar que a pessoa graduada em Serviço Social, após a conclusão do curso superior e do registro em órgão de classe, recebe o título de assistente social. E, ao contrário do que muita gente imagina, não são profissionais exclusivos da assistência social (política pública) que, a partir da Constituição Federal de 1988, é considerada direito de cidadania e dever do Estado. Esses profissionais, fundamentais na organização estatal e na ruptura com práticas filantrópicas, assistencialistas e clientelistas, enraizadas no processo de formação social, política e econômica no Brasil, trabalham em diversos espaços socio-ocupacionais e, certamente, em algum momento já tiveram acesso, em publicações e orientações técnicas, ao pensamento de Amartya Sen e precisam de uma leitura crítica acerca do autor.

Dos vários livros e artigos publicados, muitos dos quais ainda não foram traduzidos para o português, serão destacados alguns elementos presentes em “Desenvolvimento como Liberdade”. A sofisticada produção intelectual do economista indiano Amartya Sen é questionada nesse artigo, mas essa crítica não está assentada no conjunto de sua obra, tampouco pretende qualquer tipo de desqualificação superficial do autor. Propõe-se enfrentar e problematizar um discurso persuasivo, potente e disseminado ideologicamente como saída para a situação de pobreza nos países periféricos no capitalismo contemporâneo. O

objetivo principal é o de identificar algumas tendências e desafios das políticas sociais brasileiras, em especial aquelas voltadas para crianças e adolescentes.

Dentre outros aspectos, é importante salientar que Sen consegue, ao mesmo tempo, aproximar a ética da economia, criticar o viés mais ortodoxo do neoliberalismo e imprimir uma releitura das políticas sociais e da intervenção estatal. São essas e outras ideias que contribuíram para que Amartya Sen entrasse para o seleto grupo laureado com o Prêmio Nobel de Economia. Contudo nem mesmo tamanho reconhecimento impediu a consolidação da crítica contundente de intelectuais como Ivo (2004), Vianna (2008), Mauriel (2006), Ugá (2008), Siqueira (2008), Maranhão (2012), Medeiros (2013) e, a partir da primeira década do século XXI, dezenas de pesquisadores(as) têm se debruçado igualmente à crítica, mas parece não conhecer tais estudos.

Na agenda contemporânea das políticas sociais brasileiras as tendências do chamado de “liberalismo revisitado” (Vianna, 2008) reverberam noções de “desenvolvimento” e de “igualdade de oportunidades”, eixos quase que *Sen*-suais e incorporados, muitas vezes, por gestores, profissionais, usuários e militantes de direitos humanos como panaceia da resolução das desigualdades e das violências contra crianças e adolescentes. Nesse sentido, a versão desse texto incorpora algumas descobertas de pesquisas recentes. Resulta de revisão bibliográfica e análise documental e busca-se identificar, no conjunto de normativas, os traços de Amartya Sen, fazendo um contraponto, em respeito às equipes profissionais que incorporaram tais pressupostos em seu cotidiano e realizam um trabalho fundamental nas políticas sociais.

O artigo está dividido em três partes, na primeira parte são tecidas considerações e críticas ao Desenvolvimento como Liberdade e é dada uma exemplificação a partir de uma experiência profissional. Na segunda parte são evidenciadas as tendências das políticas sociais. Busca-se identificar nas legislações sociais os traços de Amartya Sen, fazendo um contraponto, em respeito às equipes profissionais que incorporaram, sem críticas, tais pressupostos em seu cotidiano e realizam um trabalho fundamental nas políticas sociais. Nas considerações conclusivas, há um estranhamento à lógica liberal social e, sem eliminar os pontos considerados positivos do pensamento sobre desenvolvimento humano, compreende-se que, por mais avançadas que sejam as legislações, sem a crítica, a mobilização política e a lutas sociais, não teremos um horizonte de transformações societárias.

2 O PENSAMENTO DE AMARTYA SEN E A CRÍTICA

A tese de Mauriel (2008) foi fundamental para aproximação com a obra de *Sen*. A inovadora e erudita abordagem do economista indiano pode ser considerada um marco na trajetória de análise das políticas públicas na atualidade. A partir das recomendações internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), sua influência cresceu, substantivamente, entre intelectuais, profissionais e militantes das políticas sociais e, em especial, na área infanto juvenil. Constata-se que Sen ocupa, há bastante tempo, “o posto de autoridade máxima de Economia no campo do ‘bem-estar’ social” (Medeiros, 2013, p. 361). Podemos ousar dizer que juntamente com Adam Smith (1996a, 1996b) e Keynes (1996, 1926), economistas reverenciados e profundamente influentes nos organismos internacionais e, de certa forma, na história do capitalismo contemporâneo, o economista indiano compõe a tríade do pensamento liberal social.

Uma das inovações é que Amartya Sen (2000), diferentemente de Hayek e Friedman orienta uma dimensão liberal social do Estado e não refuta tão incisivamente o seu papel e, muito pelo contrário, fundamenta com competência a relação entre Estado, mercado, sociedade. Torna explícita a função proeminente do mercado, apresentando uma sensível diferença no tratamento teórico dado à liberdade e à “igualdade” ou ao tentar demonstrar o lado “positivo” da desigualdade, tendo nos indivíduos os agentes do desenvolvimento.

A intervenção de Sen, no entanto, não se limita ao pano de fundo normativo da Economia. Ao contrário, abrange diferentes domínios correlacionados, desde este primeiro plano, ético-filosófico, até a econometria, passando evidentemente pela teoria econômica em si e pela sugestão de políticas nas quais estas usualmente se resolvem (Medeiros, 2013, p. 362).

O “Desenvolvimento como Liberdade” expressa, ao mesmo tempo, simplicidade e complexidade. É simples na maneira como foi metodologicamente concebido, isto é, o livre reúne um conjunto de conferências proferidas pelo economista, então membro do Banco Mundial (BIRD), onde tentou ser didático, claro e acessível aos leitores ainda não familiarizados com o assunto. E de fato sua leitura é bastante objetiva, embora repetitiva, pois a mesma premissa

aparece várias vezes na obra, provavelmente, por se tratar de uma coletânea de textos e por demarcar uma potente linha de argumentação.

E é complexo, pois Amartya Sen (2000) aborda uma multiplicidade de assuntos, que vão desde a diversidade ambiental passando pela heterogeneidade das pessoas, a distribuição de renda, as relações familiares e o papel da educação. E ainda recupera bases filosóficas aristotélicas que reitera a função social da prodigalidade, “a riqueza evidentemente não é o bem que estamos buscando, sendo ela meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”¹ (Sen, 2000, p. 28). Essas bases filosóficas subjazem, inclusive, ao pensamento crítico marxiano², e daí podem surgir algumas confusões epistemológicas difíceis de serem contornadas de imediato. O autor demonstra com isso a valorização do “ser” ao invés do “ter”, e assim “ele consegue migrar dos bens (ter) ou do espaço avaliatório da renda, para as pessoas (ser e fazer), ou melhor, o que as pessoas são capazes de fazer com esses bens” (Mauriel, 2008, p. 303–304), afinal a renda é um meio e não um fim em si mesmo.

A grandeza intelectual de Sen está, não apenas, na perspectiva ética que questiona a opulência de poucos em relação à pobreza de muitos, mas na lógica que encadeia a sua argumentação e no grau de sofisticação que imprime às suas ideias que, acima de tudo, revelam um pensador modesto e não dogmático. Chega a apregoar que o Banco Mundial “nem sempre foi a sua organização favorita” e que suas críticas, em determinado momento, apontaram para hesitação do BIRD em suas realizações, principalmente na condução das medidas de corte neoliberal. Afirma também que “o poder de fazer o bem quase sempre anda junto com a possibilidade de fazer o oposto” (Sen, 2000, p. 11) e que a discussão pública é primordial, “com vistas à deliberação aberta e ao exame crítico” (Sen, 2000, p. 12).

Por esses motivos, sumariamente elencados, seria pretensioso realizar uma crítica ampla e original, fato que exigiria maior aprofundamento, no entanto, é importante demarcar o terreno, pois no campo ideológico Amartya Sen é

¹ No livro I, seção 5 da obra *The Nicomachean ethics*, de Aristóteles (1980, p. 7 *apud* Sen, 2000, p. 338).

² “O agiota é odiado com toda justiça, porque **o próprio dinheiro é aqui a fonte do ganho e não é usado de acordo com o fim para o qual ele foi inventado**. Pois ele surgiu para o intercâmbio de mercadorias, mas o juro faz de dinheiro mais dinheiro [...] Mas o juro é dinheiro de dinheiro, de modo que, de todas as modalidades de ganho, esse é o mais antinatural” (Aristóteles *apud* Marx, 1983, p. 137, grifo nosso).

bastante persuasivo, consegue, inclusive, enfatizar o lado “social liberal” de Adam Smith, tornando-o quase um defensor do intervencionismo estatal³. Registra-se o fato de o economista indiano ser um pensador liberal e seu livro “serve-se intensamente das análises smithianas” (Sen, 2000, p. 15), contudo, isso não elimina o seu lado humanizado, característica vigorosa da tendência liberal social em curso no Brasil, o “neodesenvolvimentismo”. Os defensores do neodesenvolvimentismo sustentam que “o consenso neoliberal e seus preceitos privatizantes de desregulamentação do trabalho, enxugamento do Estado, dentre outros, não conseguiram resolver questões centrais que afetam a humanidade” (Mota; Amaral; Peruzzo, 2012, p. 158–159).

Isso torna a tarefa de qualquer crítica ainda mais difícil, pois são muitas virtudes de Amartya Sen que, ao propor uma reaproximação entre a economia e a ética, propiciou, em linhas gerais, uma crítica relevante aos rumos da primeira geração de ajustes recomendadas pelo BIRD e FMI, sem oferecer, contudo, qualquer ameaça à ideologia ou à estrutura desigual do modo de produção capitalista. Cabe registrar que suas ideias contribuíram para que, em 1998, fosse premiado com o Nobel de Economia.

O que Sen faz é uma reaproximação entre a economia e a ética, mostrando que aquela pode tornar-se mais produtiva se incorporar a dimensão que molda o comportamento humano e salientando que normas deveriam ser mais estreitamente integradas à teoria econômica. É que a teoria econômica dominante, afirma Sen, normalmente identifica a racionalidade do comportamento humano em dois aspectos, supostamente oriundos de Adam Smith: consistência interna da escolha e maximização do autointeresse (Mauriel, 2008, p. 300).

O economista indiano, no prefácio de seu livro, explica que a configuração mundial na atualidade é precedida de uma riqueza sem precedentes e que notáveis alterações no padrão de desenvolvimento favoreceram dentre tantas coisas: 1) o estabelecimento de um regime democrático e participativo; 2) o surgimento dos direitos humanos e da liberdade política; 3) o aumento da

³ Análise realizada nos itens 1.1.1 e 1.1.2 da tese de Lima (2013) revela isso. Smith sinalizava a necessidade da formação de indivíduos que desenvolvessem habilidades excepcionais (os grandes talentos) e Sen recupera essa ideia de habilidades e competências como saída individual para enfrentar a crise e a pobreza.

média de vida da população em termos comparativos com os dois últimos séculos e 4) mais possibilidades de troca e intercâmbio de mercadorias, ideias e formas de comunicação. Por outro lado, sentencia que, igualmente, o mundo também é cercado de experiências que sugerem privação, pobreza, fome, políticas elementares, desatenção às mulheres e crianças, dentre outras coisas e que superá-las é um dos eixos centrais do desenvolvimento.

Pelo menos duas questões, intimamente relacionadas, serão pontualmente tratadas: a liberdade e a pobreza. A liberdade compreendida como “determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social” (Sen, 2000, p. 33) e a pobreza, como “privação de capacidades básicas em vez de baixo nível de renda” (Sen, 2000, p. 109). No bojo dessa apreensão, os direitos humanos, que abarcam os direitos geracionais de crianças e adolescentes, também configuram uma relevante parte da literatura acerca do desenvolvimento e estão diretamente ligados a essas duas questões (Sen, 2000, p. 261).

A linha de raciocínio de Sen aborda questões éticas que fundamentam, além da noção de pobreza e de liberdade, os obstáculos para garantia da justiça⁴. E, nesse sentido, a maneira como o fenômeno da judicialização incide sobre e nas políticas de assistência social e de saúde, por exemplo, é uma dimensão que merece maior aprofundamento teórico. As análises de Cunha, Noronha e Varsano (2011, p. 186) constataam a “juridificação” de diversos setores da vida social, já Rodrigues e Sierra (2011) sinalizam a “judicialização da questão social” como um elemento presente no cotidiano dos Poderes, Executivo e Judiciário. Esses dois aspectos distintos e constitutivos da lógica que permeia a justiça e que, a depender da situação, podem terminar por reforçar a focalização em direitos individuais, não abarcam os aspectos universais e estruturais de determinadas políticas sociais.

Essa focalização nos indivíduos tampouco contempla a necessidade de alocação de recursos (humanos, materiais e financeiros), por parte do Estado, para garantir a plenitude dos direitos e não apenas para os segmentos da população em condição de requisitar a intervenção do Poder Judiciário. São questões

⁴ “A ideia de justiça” exige da intelectualidade uma criteriosa leitura. Ver Sen (2011).

muito complexas⁵ e perfazem o caminho recuperado por Sen (2000, p. 74) no debate sobre ética e justiça:

[. . .] A importância da base informacional para juízos avaliatórios e as questões específicas referentes à adequação das bases informacionais de algumas teorias tradicionais de ética e justiça social, em particular o utilitarismo, o libertarismo e a teoria de justiça de Rawls.

Em suas análises, Amartya Sen pressupõe ser o mercado a instância da liberdade humana, com isso socializa a ideia centrada no autointeresse de Adam Smith (1996a), pondera e aperfeiçoa aspectos de uma ética normativa e jurídica, “presentes na teoria utilitarista de Jeremy Bentham e na teoria da justiça de John Rawls” (Maranhão, 2012, p. 89).

Cabe ressaltar que a análise sobre justiça é fundamental para repensar, de maneira conjugada, a relação entre a igualdade e liberdade, aspectos separados por uma concepção conservadora que, amparada pela ideologia liberal, reitera também uma cisão entre política e economia. Portanto a igualdade postulada pelos socialistas e a liberdade, evocada pela tradição liberal, envolvem dilemas e falsos dilemas relativos aos indivíduos e à coletividade ou, mais especificamente, entre a redistribuição e o reconhecimento. Pelo menos, nesses aspectos, é necessário compreender que sob a lógica da teoria do valor, homens e mulheres são tratados como mercadorias e que isso tem um rebatimento objetivo e subjetivo, tanto na perspectiva de classe, como na dimensão da identidade, pois elas não se opõem, mas dialeticamente se articulam.

A abordagem que proponho requer que se olhe para a justiça de modo bifocal, usando duas lentes diferentes simultaneamente. Vista por uma das lentes, a justiça é uma questão de distribuição justa; vista pela outra, é uma questão de reconhecimento recíproco. Cada uma das lentes foca um aspecto importante da justiça social, mas nenhuma por si só

⁵ Segundo Daniele Santa Bárbara (2012) há uma tendência em transformar vítimas em réus, principalmente nas situações de destituição do poder familiar, pois muitas mulheres-mães vítimas de violências e imersas em múltiplas expressões da questão social, são culpabilizadas pela violação dos direitos de seus filhos e pelo abandono. Nessas circunstâncias o Poder Judiciário termina por punir as mulheres com a retirada da guarda de seus filhos, não levando em consideração as desigualdades sociais. “Enquanto não se aplicarem medidas de prevenção e atenção à mulher-mãe, pensando em investimentos que garantam as condições de cuidado de si e de sua prole, direitos serão escalonados, num paradoxo entre ‘garantia e violação’” (Santa Bárbara, 2012, p. 34).

basta. A compreensão plena só se torna possível quando se sobrepõem as duas lentes. Quando tal acontece, a justiça surge como um conceito que liga duas dimensões do ordenamento social - a dimensão da **distribuição** e a dimensão do **reconhecimento**. (Fraser, 2002, p. 11, grifo nosso).

Para Amartya Sen, as escolhas são pautadas por determinada concepção ética e, nesse sentido, analisando brevemente a situação política no Brasil, podemos inferir que os critérios de seleção e acesso às políticas sociais, por exemplo, dos beneficiários do Programa Bolsa Família, da população usuária das entidades de acolhimento institucional prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), devem levar em consideração, não apenas um critério de elegibilidade, mas uma concepção de justiça, que segundo Axel Honneth (2003, p. 79), se pauta pelo princípio da liberdade individual ou da autonomia, sempre relativa, “uma sociedade moderna somente é justa se consegue colocar à disposição de todos os seus membros, na mesma medida, as condições para a realização da liberdade individual”.

Essa concepção de justiça pode se complexificar um pouco mais na medida em que as chamadas “bases informacionais”⁶, ou seja, um conjunto de informações sobre as circunstâncias de vida dos indivíduos aumenta e, nesse sentido, “as diferenças nos princípios envolvidos se relacionam às informações específicas que são consideradas decisivas” (Sen, 2000, p. 73). Cabe sinalizar que Sen leva em consideração, pelo menos, cinco aspectos da diversidade e heterogeneidade das políticas de “Bem-Estar”, a heterogeneidade entre pessoas,

⁶ Sendo assim, a avaliação do que pode ser considerado “justo” é muito complexa. Decisões são influenciadas pela concepção de justiça e de sujeitos de direitos. Essa breve ponderação, que tem inúmeros desdobramentos, tem sido motivo de amplas discussões entre o Judiciário, conselheiros tutelares e profissionais que medeiam encaminhamentos para entidades de acolhimento institucional. A Lei diz que a pobreza não constitui motivo suficiente para institucionalização ou ruptura dos laços entre a criança e a família, mas por outro lado, em determinadas circunstâncias, seja por ação e omissão do Estado, ou seja, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, o “abrigo/acolhimento” é a medida de proteção imediata. A excepcionalidade de tal medida exigiria um funcionamento exemplar das políticas sociais, algo que está longe de acontecer. O encaminhamento a essas instituições, com a Lei 12.010/2009, passa ser expedido pela autoridade judiciária e não mais pelo Conselho Tutelar, sujeito político fundamental no processo de desjudicialização do Estatuto da Criança e do Adolescente. “Antes se judicializava a infância a fim de separá-la da família, submetendo-a a tutela do Estado, enquanto, nos dias atuais, a judicialização implica na retirada de crianças e adolescentes das instituições de acolhimento, seja para devolvê-las às suas famílias, seja para entregá-las à adoção” (Figueiredo, 2012, p. 7).

a diversidade ambiental, o clima social variado, as diferenças de perspectivas e a distribuição intrafamiliar das rendas.

- 1) **Heterogeneidades pessoais:** as pessoas apresentam características físicas disparel relacionadas a incapacidade, doença, idade ou sexo, e isso faz com que suas necessidades difiram. Por exemplo, uma pessoa doente pode precisar de uma renda maior para tratar da doença – uma renda de que uma pessoa sem essa doença não necessitaria; e, mesmo com o tratamento médico, a pessoa doente pode não desfrutar a mesma qualidade de vida que determinado nível de renda permitiria àquela outra pessoa [...].
- 2) **Diversidades ambientais:** variações nas condições ambientais, como por exemplo as circunstâncias climáticas (variações de temperatura, níveis pluviométricos, inundações etc.), podem influenciar o que uma pessoa obtém de determinado nível de renda. As necessidades de aquecimento e vestuário dos pobres em climas mais frios geram problemas que podem não ser igualmente sentidos pelos pobres de regiões mais quentes [...].
- 3) **Variações no clima social:** a conversão de rendas e recursos pessoais em qualidade de vida é influenciada também pelas condições sociais, incluindo os serviços públicos de educação, e pela prevalência ou ausência de crime e violência na localidade específica [...].
- 4) **Diferenças de perspectivas relativas:** as necessidades de mercadorias associadas a padrões de comportamento estabelecidos podem variar entre comunidades dependendo de convenções e costumes. Por exemplo, ser relativamente pobre em uma comunidade rica pode impedir um indivíduo de realizar alguns “funcionamentos” [*functionings*] elementares (como por exemplo, participar da vida da comunidade), muito embora sua renda, em termos absolutos, possa ser muito maior do que o nível de renda no qual os membros de comunidades mais pobres podem realizar funcionamentos com grande facilidade e êxito [...].
- 5) **Distribuição na família:** as rendas auferidas por um ou mais membros de uma família são compartilhadas por todos – tanto por quem as ganha como por quem não as ganha. *A família, portanto, é a unidade básica em relação às rendas do ponto de vista do uso* (grifos

nossos). O bem-estar ou a liberdade dos indivíduos de uma família dependerá do modo como a renda familiar é usada na promoção dos interesses e objetivos de diferentes membros da família. Portanto, a distribuição intrafamiliar das rendas é uma variável paramétrica crucial na associação de realizações e oportunidades individuais com o nível global de renda familiar [...]. (Sen, 2000, p. 90–92, grifo do autor).

Com a crise do socialismo real e a ascensão do neoliberalismo (Paulo Netto, 1995) repercutem no achatamento das forças progressistas da classe trabalhadora, geralmente organizadas em sindicatos, partidos políticos de massa e protegidas por sistemas de seguridade social. A hegemonia do capital, no plano objetivo e subjetivo, termina por naturalizar o individualismo e as perdas dos direitos, a criar uma cisão entre pessoas ao confrontar os distintos interesses existentes nas diferentes camadas da classe trabalhadora, a cercear e combater o pensamento crítico, a enfraquecer os instrumentos de mobilização coletiva e o horizonte de transformações societárias.

Tem-se uma progressiva substituição da luta de classes por iniciativas individuais de autoproteção e os segmentos pauperizados da classe trabalhadora – mulheres, pessoas negras, crianças, adolescentes, moradoras de favelas, regiões periféricas, da floresta e do campo –, historicamente alijados de uma participação mais efetiva nas esferas de poder ou de inserção formal no mercado de trabalho, que sempre contaram com a força individual e a criatividade empreendedora para sobreviver, terminam comprando a ideia de “igualdade de oportunidades”, como se somente isso fosse suficiente para garantir a reprodução social, a mobilidade social e a igualdade, pois é competitividade do mercado incide na manutenção da desigualdade social e, muitas vezes, no uso da força para fazer prevalecer os seus interesses privados e satisfazer as necessidades elementares⁷.

A pesquisa de Sen captura, portanto, as estratégias de sobrevivência dos segmentos precarizados da classe trabalhadora e, ao mesmo tempo, elabora

⁷ A intervenção estatal, sob a égide neoliberal, exige das forças da esquerda repensar, não apenas, o padrão de proteção social, mas as políticas de segurança. Urge uma formulação sobre o sentido da autoridade no conjunto de relações comunitárias, diante de conflitos distributivos, urbanos e individuais.

novas propostas que apontam para os cinco aspectos da diversidade e heterogeneidade das políticas sociais. São saídas individuais para enfrentar a crise e provavelmente redimir os organismos internacionais dos nefastos da privatização, do desemprego e dos resultados sociais da primeira fase de ajuste neoliberal.

Essa linha de raciocínio, em maior ou menor escala, é reproduzida por discursos de entidades da sociedade civil, muitas delas consideradas progressistas, que retroalimentam as intervenções estatais e fomentam as políticas sociais, em especial, aquelas destinadas a crianças e adolescentes. Mas afinal quem nunca ouviu falar que “as crianças em situação de rua e residentes dos abrigos precisam de oportunidades?”. Para o economista indiano, numa aposta romântica, que parece desconsiderar as contradições do modo de produção capitalista e da reprodução social no mercado de consumo, “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar o seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos, sobretudo, como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento” (Sen, 2000, p. 26).

Na experiência da ONG Se Essa Rua Fosse Minha⁸ verificou-se que, para alguns profissionais, a atividade circense, fundamental no desenvolvimento de habilidades artísticas e emocionais de adolescentes e jovens, se resumia a função pragmática de dotar de conhecimentos que permitissem, ao menos, “não passar fome e poder batalhar alguns trocados nos sinais de trânsito”. E a imediaticidade precisa ser problematizada. Ela até pode ser uma estratégia de acesso a renda, pois, num contexto de desemprego estrutural, precarização das condições de trabalho e racismo, é desse tipo de iniciativa individual, que envolve a criatividade e o empreendedorismo, que muitas pessoas sobrevivem desde o final do século XIX.

Aliás, são colocados tantos obstáculos para a proteção integral de crianças e adolescentes que, muitas vezes, nos falta ousadia para lutar por melhores condições e ocupar os espaços destinados historicamente às classes dominantes. A própria entidade da sociedade civil que deveria forjar um pensamento

⁸ A tese de Lima (2013) sinaliza algumas experiências entre sociedade civil e Estado no atendimento de crianças e adolescentes como, por exemplo, o abrigo Casa da Vila. É claro que essa nota exigiria algumas mediações, mas não deixa de ser algo para se pensar, pois a crianças e adolescente pobres não alteram sozinhos, o quadro geral das desigualdades vigentes e seguem, no máximo, mantendo a própria sobrevivência.

crítico no sentido de tensionar o Estado para ampliar as suas ações, terminou legitimando, como nos documentos que dão sustentação às políticas governamentais, o incentivo a informalidade e as saídas individuais. Portanto, descobrir talentos esportivos, propiciar atividades circenses, aprimorar os potenciais criativos e artísticos são possibilidades das políticas sociais, contudo, num país em que arte e cultura não foram universalizadas e o esporte tem sido valorizado muito mais pela produção de mão de obra para o exterior do que pelo papel educativo na socialização infanto juvenil. Essas são algumas limitações das políticas sociais em relação à formação de mão de obra, às oportunidades de inserção no mercado formal de trabalho e nas necessidades sociais e de consumo.

3 TENDÊNCIAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DESAFIOS NA ÁREA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O desenvolvimento humano (PNUD, 2004) envolve aspectos políticos, econômicos, culturais e a ênfase na proteção aos direitos humanos e na defesa da democracia. A saúde, educação e rendimento são os três processos assinalados no Relatório do Desenvolvimento Humano, contudo, outros aspectos precisam ser levados em consideração tais como acesso equitativo ao emprego, justiça e segurança pública, bem como um mosaico complexo que envolve grupos étnicos, religiosos, migrantes e, mais recentemente, pessoas refugiadas.

Percebe-se que nas estratégias de desenvolvimento local os pressupostos do Desenvolvimento de Comunidade, como nos estudos de Safira Bezerra Ammann (2003), não configuram mais uma tendência que norteia as políticas no Brasil, porém, se não existe mais o fantasma da “guerra fria”, os organismos multilaterais como Banco Mundial e Unicef, assim como na década de 1950–60, continuam presentes na pactuação das ações governamentais pós Consenso de Washington, reiterando a hegemonia do capitalismo e o desenvolvimento enraizado do liberalismo⁹. É uma dimensão político ideológica da modernização conservadora que se baseia na ação individual – e/ou da família – na função empreendedora de agentes ativos, resilientes, empoderados e participativos,

⁹ Conforme Gonçalves (2012, p. 640) “o liberalismo enraizado reaparecerá na América Latina nas formulações do pós-Consenso de Washington e da Nova Cepal (formulações da Comissão para América Latina e o Caribe) na última década do século XX e [...] no novo desenvolvimentismo na primeira década do século XXI”.

ou seja, preparados e capacitados para lutarem contra os efeitos adversos da pobreza.

A releitura sobre determinada interpretação de desenvolvimento apresenta ramificações significativas nas políticas sociais brasileiras¹⁰ que, ao invés de postular algo novo, reescreve, de certa forma, o que já acontecia no Brasil, mas, dessa vez, com a anuência e incentivo dos governos e também com a legitimidade dos ordenamentos jurídicos que representam marcos civilizatório. Com isso se opera um giro conceitual, que incorpora novas nomenclaturas como exclusão, vulnerabilidade e risco social, ou o que Anete Ivo (2004) identificou como “reconversão do tratamento da questão social no Brasil”, onde as políticas sociais, cada vez mais, estão assentadas na focalização ou numa “gestão estratégica da pobreza”.

[...] esta reconversão da questão social para o âmbito exclusivo da assistência subordinada à tese da eficiência dos gastos sociais tende a despolitizar e tecnificar a questão social, transformando direitos sociais (universais) em programas e medidas técnicas ou estratégicas de distinguir, contar e atribuir benefícios a um conjunto de indivíduos selecionados pelos inúmeros programas sociais focalizados (Ivo, 2004, p. 60).

Na área da saúde a força de determinados argumentos, típicos de uma racionalidade empresarial (Soares, 2010), se entrelaçam com as novas formas de gestão que eliminam as bases universalistas do Sistema Único de Saúde e centram na “focalização precarizada do atendimento no segmento populacional mais pobre, sob a justificativa de que este é mais ‘vulnerabilizado’. Fere-se, desta forma, o princípio da igualdade, da universalidade e da própria equidade” (Soares, 2010, p. 57). Não é raro que os profissionais inseridos na alta complexidade da saúde tenham que construir indicadores sociais de “vulnerabilidade” e cumprir metas de produtividade cada vez mais difíceis de serem alcançadas.

No campo do desenvolvimento social as diretrizes plasmadas na Política Nacional de Assistência Social – PNAS (Brasil, 2005) e as alterações recentes

¹⁰ Alguns exemplos extraídos de publicações diversas fazem a crítica bem encadeada aos desafios e tendências das políticas de saúde (Soares, 2010), educação (Frigotto, 2000) e assistência social (Mauriel, 2010).

da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ambas promovidas pela Lei n.º 12.435/2011¹¹, reiteram a gestão da pobreza como estratégia política que engloba, dentre outras medidas, a transferência de renda, o acesso ao microcrédito, o incentivo ao empreendedor. Sendo assim, o enfrentamento da suposta “vulnerabilidade social” (Monteiro, 2009), do “risco social” (Martins, 2012) e da pobreza (Mauriel, 2012, 2010; Siqueira, 2011) consolidam-se nos discursos de gestores, profissionais, usuários e militantes da área social, “o combate à pobreza deixa de ser um dos objetivos e passa a ser o principal motivo de existência da Assistência Social” (Mauriel, 2012, p. 190).

A “gestão estratégica da pobreza”, que supõe o fortalecimento da capacidade dos pobres para lutarem contra a pobreza como sujeitos desse processo, aposta no crescimento individual e na melhoria das condições de acesso à produção (incentivo à geração de renda), ao microcrédito e, conseqüentemente, à mobilidade social. (Mauriel, 2010, p. 177).

O movimento político presente na articulação da PNAS se deu sob fortes tensões, num ambiente institucional redesenhado para reforçar a focalização e combater a pobreza. A política assistencial enfoca a matricialidade sociofamiliar e a noção de proteção social¹², redefinindo o papel das famílias, do Judiciário e dos abrigos na política de atendimento (unidades de “proteção especial de alta complexidade”). Mas no contexto político atual as novas formas de gestão social oriundas da PNAS, que surgem para aplacar a pobreza, dão ênfase, ainda maior, aos formatos descentralizados em comunhão com Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações Sociais (OS), Fundações e o voluntariado “todos situados no campo da sociedade civil, suposto território da virtude, da eficácia e da solidariedade” (Behring, 2008, p. 48).

As alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), provenientes da Lei 12.010/2009, e os postulados do Plano Nacional de Promoção,

¹¹ Ver Mauriel (2010), “Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira”.

¹² Outros aspectos do pensamento seniano são preconizados no conceito de proteção social básica que tem por objetivo: “**prevenir situações de risco** por meio do **desenvolvimento de potencialidades e aquisições**, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente **da pobreza, privação** (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento” (Brasil, 2005, p. 33, grifo do autor).

Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (Brasil, 2006) também anunciam aspectos do pensamento seniano. No PNCFC, para o enfrentamento das desigualdades e iniquidades é utilizado o conceito de “patamar mínimo de existência digna” (Brasil, 2006, p. 48), algo que perpassa as entidades de acolhimento institucional, pois nesses espaços a construção da autonomia e a preparação para o desligamento não contam com o apoio efetivo do município, das empresas e da sociedade em geral. O provimento de condições objetivas para que usuários e familiares possam, de fato, romper com o ciclo de dependência institucional é algo fantasioso e esses se veem, a cada dia, em busca de novas “estratégias de sobrevivência” (Lima, 2013, p. 268 e seq.).

Em determinadas circunstâncias, um dos argumentos de Sen (2000, p. 95) sobre as “liberdades substantivas” – a capacidade entendida como um tipo de liberdade (*capability*) – aparece mesclado ao investimento em “capital humano”. Segundo Vivian Ugá (2008, p. 133–4), nos relatórios do Banco Mundial, principalmente aqueles produzidos no início da década de 1990, as capacidades e as oportunidades são ampliadas pelo aumento do “capital humano”, ou, em outras palavras, “as diferenças de rendas entre os indivíduos são influenciadas pelo capital humano (principalmente educação)”. A “teoria do capital humano”, uma das bases do pensamento de Theodor Schultz, é sintetizada da seguinte maneira:

- (i) Aumento da educação dos trabalhadores, (ii) estes terão suas habilidades e conhecimento melhorados, (iii) quanto maiores as habilidades e conhecimentos, maior a produtividade do trabalhador; (iv) essa maior produtividade acaba gerando maior competitividade e, assim, maiores rendas para o indivíduo (Ugá, 2008, p. 134).

Nas políticas sociais a “teoria” do capital humano, encampadas por Schultz, aparecem de maneira mecanizada, como se fossem suficientes para superar o quadro de pobreza e desigualdade que permeia a vida de crianças, adolescentes e familiares (acompanhados pelos programas assistenciais). Existem concepções presentes, tanto na assistência como na educação, que apontam para

edificação e incentivo das competências e habilidades como substratos de uma fantasiosa empregabilidade¹³.

A crítica que realça a mistificação em torno da “teoria” do capital humano, concebida como “panaceia da solução das desigualdades entre países desenvolvidos, subdesenvolvidos e entre os indivíduos” (Frigotto, 2000, p. 41), ganha espaço em países latino-americanos. Os investimentos em educação e o acesso à escola (independente das condições de infraestrutura e de trabalho) se afirmam como o “caminho para o desenvolvimento e eliminação das desigualdades” e se apoiam em perspectivas alicerçadas para desenvolver “métodos de projeções e de previsão de necessidade de mão de obra e nível de instrução” (Frigotto, 2000, p. 42).

Nessa acepção, o ideal é competir ou criar um ambiente político favorável para tal. E as tendências políticas atuais, baseadas na “transferência de renda aos pobres com condicionalidades e no incentivo ao empreendedorismo” (Vianna, 2008, p. 133) contribuem para a incorporação de outras preocupações à gestão governamental, instituindo uma lógica empobrecida, focalizada, seletiva e que judicializa os conflitos e manifestações da questão social na área da infância e juventude, na saúde, na educação e na assistência social. Com as ações de “combate à pobreza”, temos a ressignificação das políticas sociais e, nesse sentido, diante da necessidade programática de construir competências e habilidades, a orientação de medidas individualizadas ou de autoproteção (Mauriel, 2006, p. 50) nas políticas sociais no Brasil passam a ser salientadas:

Medidas individualizadas de *status* dos pobres têm servido como matéria-prima central para o desenho e redesenho das políticas públicas fundamentadas numa definição de pobreza pensada a partir de características pessoais e padrões de comportamento dos pobres. As políticas sociais, sob esse prisma são concebidas como instrumentos para ajudar na construção de habilidades que tornarão esses indivíduos ‘inseríveis’ no padrão de sociabilidade contemporânea.

Longe de uma comparação, que exigiria muitas mediações, o fato é que o keynesianismo (Marcuzzo, 2010), na metade do século XX, alcançou êxito,

¹³ A advertência necessária sobre a *promessa da empregabilidade* (grifo nosso) que, quando confrontada com a realidade “não apenas evidencia seu caráter mistificador, mas, sobretudo, revela também um elevado grau de cinismo” (Frigotto, 2009, p. 20).

por se aproximar das formulações socialdemocratas, dar novo ânimo ao liberalismo ao oferecer uma saída ao capitalismo em crise¹⁴. A obra de Amartya Sen, com algumas reservas e diferenças, pelo menos nas duas primeiras décadas do século XXI no Brasil, vem cumprindo um papel político parecido na contemporaneidade, dando gás ao ideário social liberal, ou seja, “o de renovar as promessas liberais” (Maranhão, 2012, p. 89) e estabelecer algo mais emblemático, a de tentar refrear a crise contemporânea do capital com ações focalizadas, ampliação do acesso à renda e do consumo, com a fatídica ideia de “combater a pobreza e a desigualdade sem mexer nas estruturas” (Mauriel, 2006, p. 77).

No quadro de uma institucionalidade, cada vez mais conservadora, que se preocupa mais com a melhoria dos índices do que com possibilidades emancipatórias reais para humanidade, cabe o questionamento de João Leonardo Medeiros (2013), pois afinal, “como se instalou esse quadro de profundo ceticismo em que a única maneira socialmente admitida de conceber a emancipação humana restringe-se ao plano individual?” (Medeiros, 2013, p. 381). O discurso potente e simpático do “empoderamento”, presente em algumas ações políticas de profissionais de diversas políticas sociais, encobre os reais motivos de sua existência, ou seja, a manutenção ou ampliação dos patamares de desenvolvimento do capitalismo, pois se acredita que ao empoderar uma pessoa ou uma família, dar-se-á um passo possível para empoderar toda a sociedade. A pobreza e a desigualdade são dissociadas de processos estruturais, a “saída” se constrói por meio do investimento em ações de alívio da pobreza via (empoderamento e) a capacitação do indivíduo para sua *autoproteção* (Mauriel, 2006, p. 76).

Até mesmo as preocupações com o orçamento e o financiamento das políticas sociais apresentam ambiguidades e, no atual momento conjuntural, revelam aspectos da relação tensa e contraditória entre Estado e sociedade civil. No documento do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) (Velasco *et al.*, 2005), são traçadas algumas estratégias de combate à pobreza, “metas do milênio”, “pacto pela paz” que assumem papel de destaque e oferecem “novas

¹⁴ Crocker (1993), afirma, curiosamente, que “Nussbaum comparou as ideias de Sen com as de Aristóteles e defendeu o que ela chama de uma ‘investigação moral aristotélica’ e uma ‘social-democracia aristotélica’ como noções significativas para o desenvolvimento internacional”.

promessas de superação do atraso econômico e de resolução da dívida social acumulada nos países periféricos” (Maranhão, 2012, p. 79). Mas por outro lado, o documento apresenta a contradição de também buscar a garantia de direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Nesse sentido, o “orçamento público deve alocar recursos suficientes e de forma progressiva para a realização dos direitos, conforme expresso em tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário” (Inesc, 2011, p. 12).

Segundo Amartya Sen, não é simples ou fácil, em um processo de desenvolvimento que seja substancial, prescindir dos mercados, “mas isso não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – ao invés de empobrecer – a vida humana” (Sen, 2000, p. 22). Para ele, a boa condução dos negócios do Estado é o gerencialismo, a governança, algo que também é objeto de controvérsias, pois os documentos oficiais (CGU, 2013) apontam para um controle cada vez maior dos gastos sociais, com prevenção e controle de corrupção, mas, por outro lado, há uma tendência de contenção dos gastos sociais que podem terminar por obstaculizar a aplicação dos recursos disponíveis para a promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescente. E corre-se o risco de se reorientar a função dos direitos e das políticas sociais (Inesc, 2011, p. 13).

Se as instituições voltadas para os interesses infanto-juvenis são espaços contraditórios permeadas por correlações de forças¹⁵, numa perspectiva de construção de hegemonia e contra-hegemonia, tanto o UNICEF, como o Conselho Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CONANDA) são atravessados por contradições e, nesse sentido, as preocupações com o orçamento são decisivas no estabelecimento de políticas sociais universais ou focalizadas. A transparência das informações orçamentárias e sua publicização tendem a ser um elemento a mais na disputa pela ampliação do fundo público (Salvador, 2010), com vistas a reduzir a tributação dos trabalhadores e aumentar a

¹⁵ Segundo Luana Siqueira (2011, p. 190), o que chama a atenção é que “Sen conceba um projeto que transformaria as ‘relações de poder’ e a ‘correlação de forças’ mediante o suposto ‘empoderamento’ dos pobres sem, porém, imaginar qualquer alteração nos fundamentos estruturais do poder econômico e político: a propriedade privada dos meios de produzir riqueza, a exploração da força de trabalho, o enorme poder concentrado nos monopólios, nas instituições como o FMI etc”.

das grandes fortunas¹⁶, ou então, podem recair numa subserviência do governo brasileiro ao pagamento da dívida e ao controle internacional. No documento OCA, eliminar a pobreza e reduzir as disparidades são seus objetivos principais:

A pobreza crônica continua sendo o maior obstáculo para satisfazer as necessidades, a proteção e a promoção dos direitos das crianças. Como consequência, a eliminação da pobreza e a redução das disparidades devem estar entre os principais objetivos de todas as iniciativas de desenvolvimento. [...] Investir na infância e realizar os direitos da criança estão entre as formas mais efetivas de erradicar a pobreza (Velasco *et al.*, 2005, p. 13).

Observa-se nas formulações do BIRD e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (Santos Junior, 2010; Mauriel, 2008; Ugá, 2008), que o fenômeno da pobreza tornou-se um fator de risco no mundo inteiro, erodindo as bases do desenvolvimento e prejudicando a consolidação e a integração dos mercados, as contradições do processo de acumulação de capital aparecem diluídas ou disfarçadas. O Banco Mundial, por exemplo, criou, segundo Mauriel (2008, p. 166) “o conceito de ‘*safety net*’ ou ‘rede de regulação estática’, a fim de assegurar o nível de pobreza¹⁷ e evitar o seu aumento porque não se cogita a ideia de sua erradicação, mas apenas a manutenção de um patamar aceitável”.

A literatura que influencia os organismos internacionais, bem como os encaminhamentos dados às políticas sociais no Brasil, principalmente na educação e na saúde, vem pressionando os profissionais, dentre eles os assistentes sociais, a incorporar concepções teóricas e novas diretrizes de trabalho, que dificilmente são criticadas, pois aparecem em documentos oficiais, muitas vezes como conquistas oriundas da participação social. Pode-se dizer que o mesmo vem acontecendo nas políticas de assistência social e, justamente por uma realidade profundamente desigual, as equipes profissionais, como recursos orçamentários

¹⁶ No Brasil, há uma perversa e regressiva estrutura de financiamento do Estado que onera as pessoas mais pobres (Inesc, 2011, p. 15). Só para se ter uma ideia em 2008 as rendas familiares que não ultrapassavam, em média, 2 salários mínimos tinham uma carga tributária de era de 53,9%, enquanto para faixas de renda acima de 30 salários a carga tributária ficava em 29%. (Inesc, 2011, p. 16).

¹⁷ A noção de pobreza, na perspectiva de desenvolvimento humano, reforça os postulados de Amartya Sen, como “privação de capacidades para funcionar” (Mauriel, 2008; Ugá, 2008).

reduzidos (Lima, 2023) são instadas a acompanhar famílias em determinados territórios o que, muitas vezes, reforça o caráter tutelar da política de assistência social e a focalização na pobreza.

Uma última problematização, que expressa um debate complexo no âmbito do Sistema de Garantia dos Direitos (SGD), diz respeito alteração do ECA, Lei nº 13.257/2016, que estabelece o Marco Legal da Primeira Infância. Verificam-se importantes avanços na proteção aos direitos das crianças brasileiras de até seis anos de idade, como o tratamento peculiar prioritário desse segmento no desenho das políticas sociais, a perspectiva do estabelecimento de educação não violenta e a garantia de amamentação por parte das mães que estão no sistema prisional, com a substituição da prisão preventiva para domiciliar.

Entretanto, existem muitos desafios, pois diante de orçamentos cada vez mais enxutos e da necessidade de ações coordenadas de várias instâncias do Poder Público, a tendência é a de focalização da cobertura de ações voltadas para crianças e adolescentes em geral. Com a priorização das crianças pequenas, sem uma luta efetiva que comprometa o Poder Executivo com os pressupostos do ECA, a sociedade pode cair numa armadilha que, por um lado, trata da questão social de forma individual (Iamamoto, 2008), culpabilizando unilateralmente as famílias por não assegurar o devido suporte às crianças até seis anos e, por outro lado, criar conflitos entre equipes técnicas, ONGs e famílias como se estivessem competindo por atenção pública, recursos financeiros e cuidados profissionais.

Cabe salientar que não está em xeque a importância da legislação, tampouco dos estudos científicos que têm constatado que as experiências vividas na primeira infância, assim como a qualidade dos serviços ofertados neste período da vida, dão maior solidez ao desenvolvimento humano (UNICEF, 2023). Os questionamentos a seguir, necessários para o avanço científico na área da infância e da adolescência, se voltam às reflexões de Ziliotto, Ferraz e Marques (2020). O mérito das autoras, ao tentar sistematizar teoria do desenvolvimento como liberdade e como os conceitos de Amartya Sen se aplicam ao Marco Legal da Primeira Infância, demonstra o esforço intelectual nas mediações teórico-práticas. Contudo, corrobora-se com a ideia de que “o grande problema do Brasil reside nos sistemas de monitoramento voltados à primeira infância” (Ziliotto, Ferraz, Marques, 2020, p. 394), como se, ao longo das três últimas

décadas, as dificuldades para implementação do ECA residissem apenas na seriedade e responsabilidade ou nos mecanismos de gestão da coisa pública.

Por fim, nas considerações finais do artigo, as autoras assinalam que: “em meio a tempos políticos incertos e conturbados, é indispensável que as discussões sociais não se deixem levar pela eterna rivalidade entre “direita” e “esquerda”, “machismo” e “feminismo” e demais posições antagônicas” (Ziliotto, Ferraz, Marques, 2020, p. 395). Ou seja, nem Amartya Sen, como principal intelectual dos relatórios dos organismos multilaterais, que orientam as políticas sociais nos países periféricos de economia dependente, consegue ser tão idealista ao supor a inexistência de contradições no conjunto de relações sociais. Por um lado, estão alicerçadas na prescrição jurídica, mas, por outro lado, não avançam na crítica ao modo de produção capitalista e nas contradições do “Estado democrático de direito”.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível afirmar que a lei, pura e simplesmente, não tem o poder de alterar a realidade concreta na Primeira Infância e, nesse sentido, as disputas de projetos de sociedade se alicerçam tanto nas lutas sociais, como no papel da sociedade civil e dos representantes eleitos para funções no Executivo e no parlamento. O tom das discussões de Ivo (2004) Mauriel (2006, 2008), Ugá (2008), Maranhão (2012) e Medeiros (2013), *last but not least*, subsidiaram alguns elementos da crítica às tendências políticas dominantes na arquitetura governamental. Seus posicionamentos, fundamentais para situar a composição heteróclita do que se convencionou chamar de “novo desenvolvimentismo”, contribuíram para distinção entre o neoliberalismo, em sua versão mais ortodoxa, e o “novo desenvolvimentismo”, convergindo para a segunda geração de reformas ou, como denominou Gonçalves (2012, p. 661), um momento de “ênfase na ‘reforma das reformas’ liberais”.

O pensamento Seniano, ao problematizar sinalizar múltiplos fatores do desenvolvimento humano, tem disseminado os tópicos relacionados à liberdade, à justiça e às capacidades e, ao mesmo tempo, repercutida nas políticas sociais e em seus principais ordenamentos jurídicos (ECA, SUS, LOAS, LDB, PNAS, PNCFC). Sobre as novas prerrogativas que circundam a noção de bem-estar exige-se uma criteriosa interpretação teórica, principalmente para pensar, o

enfrentamento da pobreza, a centralidade da família, a funcionalidade dos abrigos, a focalização da saúde e a empregabilidade supostamente propiciada com o acesso à educação.

Saraiva e Almeida (2021) se debruçaram em análises da conjuntura pandêmica assinalando, não apenas, as inúmeras vidas que foram perdidas na luta contra Covid-19, mas as dificuldades de acesso aos direitos sociais fundamentais. Os governos conservadores, que administram o país entre 2016 e 2022, foram nefastos para o fortalecimento das políticas destinadas a crianças e adolescentes. E compreende-se que qualquer tentativa atual de qualificar as políticas sociais precisará de tempo, em primeiro lugar para retomada dos patamares constitucionais de financiamento das políticas sociais. A redução do desemprego, a política de valorização do salário mínimo e, conseqüentemente, os reajustes de aposentadorias e benefícios sociais, bem como o combate à fome e à insegurança alimentar estão no arco de preocupações. Com essas garantias poderemos dar ênfase a questões primordiais como o enfrentamento ao racismo, ao machismo e à homofobia na rede de atendimento à infância e à adolescência e a estruturação de procedimentos para prevenir as violências e a ameaça à vida.

O ultraneoliberalismo e a sanha conservadora fizeram com que os argumentos dos organismos multilaterais e o pensamento de Amartya Sen, parecessem “revolucionários”. Cabe à tradição marxista contribuir, não apenas com a crítica, mas com a tradução de novas perspectivas e estratégias para a condução das políticas sociais contemporâneas, nem que isso se reduza a defender intransigentemente os dispositivos constitucionais e conquistas recentes dos trabalhadores. Nesse cenário tenebroso de avanço do discurso conservador, “a lição que talvez sejamos forçados a aprender é que em nossas atuais condições econômicas e políticas, um capitalismo humano, ‘social’ e verdadeiramente democrático e igualitário é mais irreal e utópico que o socialismo” (Wood, 2003, p. 250).

REFERÊNCIAS

AMMANN, Safira Bezerra. *Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

- ARISTÓTELES. *The Nicomachean ethics*. Tradução de David Ross. Oxford: Oxford University Press, 1980.
- BEHRING, Elaine. Crise do capital, fundo público e valor. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (org). *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004*. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Brasília-DF: CNAS, 2005. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/Resolucao_CNAS_no_145-_de_15_de_outubro_de_2004.pdf. Acesso em: 23 jan. 2024.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília-DF: CONANDA; CNAS, 2006.
- BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. In: VANNUCHI, Paulo de Tarso, OLIVEIRA, Carmen Silveira de. *Direitos humanos de crianças e adolescentes: 20 anos do Estatuto*. Brasília-DF: SDH, 2010.
- BRASIL. Lei 8.069 de 13.07.1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília-DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acesso em: 05 fev. 2012.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). *Principais normas vigentes e aplicáveis ao Processo Administrativo Disciplinar (PAD)*. Brasília-DF, CGU, 2013.
- CROCKER, David. QUALIDADE DE VIDA Qualidade de vida e desenvolvimento: o enfoque normativo de Sen e Nussbaum. Revista Lua Nova. São Paulo, nº. 31 de dezembro de 1993.

- CUNHA, José Ricardo; NORONHA, Rodolfo; VESTENA, Carolina Alves. Terceiro Setor e judicialização da política e sistema interamericano de Direitos Humanos no Brasil: Investigação empírica a partir de militantes. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, 2011.
- FIGUEIREDO, Natalia da Silva. Na trama do direito: a judicialização dos conflitos com crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente em São Gonçalo (2009–2012). *Dissertação de Mestrado*. Rio de Janeiro: Faculdade de Serviço Social da UERJ, 2012.
- FRASER, Nancy. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 63, p. 7–2, out. 2002. Disponível em: ([https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/63/RCCS63-Nancy Fraser-007-020.pdf](https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/63/RCCS63-Nancy%20Fraser-007-020.pdf)). Acesso em: 23 jan. 2024.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 2000.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. Direitos humanos, democracia, e educação na contemporaneidade. In: FREIRE, Silene de Moraes (org.). *Direitos humanos e questão social*. Rio de Janeiro: Gramma, 2009.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (UNICEF). *Proposta metodológica para área de assistência social: Unidade Amiga da Primeira Infância (UAPI)*. Rio de Janeiro: UNICEF; SMAS; CEDAPS, 2023.
- GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 112, dez. 2012.
- HONNETH, Axel. Patologias da Liberdade individual. O diagnóstico hegeliano da época e o presente. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 66, 2003.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. *Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

- INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). *Orçamento e direitos: construindo um método de análise do orçamento à luz dos Direitos Humanos*. Brasília, DF: Inesc, 2011.
- IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *Revista São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, jun. 2004. DOI: <<https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200007>>
- KEYNES, Jonh Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996.
- KEYNES, Jonh Maynard. *The end of laissez-faire*. Londres: Hogarth Press, 1926.
- LIMA, Rodrigo Silva. Assistência social, orçamento enxuto e violência abundante contra crianças e adolescentes. In: MAURIEL, Ana Paula Ornellas; KILDUFF, Fernanda; SILVA, Mossicléia Mendes da; LIMA, Rodrigo Silva Lima (org.). *Crise, ultraneoliberalismo e desestruturação de direitos*. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.
- LIMA, Rodrigo Silva. O pensamento de Amartya Sen nas políticas para crianças e adolescentes. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL (EIPS), 3.; ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL (ENPS), 10., 2015, Vitória-ES. *Capitalismo contemporâneo: tendências e desafios da política social*. Vitória-ES: UFES, 2015.
- LIMA, Rodrigo Silva. *Orçamento público dos abrigos municipais no Rio de Janeiro: velhos e novos dilemas*. 2013. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Sociais, Faculdade de Serviço Social, 2013.
- MARANHÃO, César Henrique. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, Ana Elizabete (org.) *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

- MARCUZZO, Maria Cristina. Keynes and the Welfare State: *Whose Welfare State?: Beveridge vs Keynes*. In: BACKHOUSE, Roger; NISHIZAWA, Tamotsu (ed.). **No Wealth but Life: Welfare Economics and the Welfare State in Britain 1880–1945*. Cambridge: Cambridge University Press 2010. p. 189–206.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, 2008.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Combate à pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na construção da política social contemporânea. *Ser Social*, n. 18, p. 47–78, jan./jun. 2006.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. *Revista Katálisis*, Santa Catarina, v. 13, n. 2, 2010.
- MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: MOTA, Ana Elizabete (org.) *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.
- MARTINS, Aline de Carvalho. Risco social: terminologia adequada para proteção social e garantia dos direitos?. *Revista Em Pauta*, Rio de Janeiro, n. 29, p. 85–100, 2012.
- MEDEIROS, João Leonardo. *A economia diante do horror econômico: uma crítica ontológica dos surtos de altruísmo da ciência econômica*. Niterói: Ed. UFF, 2013.
- MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha. O marco conceitual da vulnerabilidade social. *Revista Sociedade em Debate*, Pelotas, v. 17, n. 2, 2011.
- MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela; PERUZZO, Juliane. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA,

Ana Elizabete (org.) *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

PAULO NETTO, José. *Crise do socialismo e ofensiva neoliberal*. São Paulo: Cortez, 1995.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2004: liberdade cultural num mundo diversificado*. Lisboa: Mensagem, 2004.

RODRIGUES, Denise dos Santos; SIERRA, Vânia Morales. Democracia, direitos Humanos e Cidadania: as “novas políticas de reconhecimento” e aos impasses na judicialização da questão social. *Revista espaço acadêmico (online)*, n. 116, jan. 2011.

SARAIVA, Vanessa Cristina dos Santos; ALMEIDA, C. C. L de. Serviço Social, racismo e pandemia. In: MACHADO, Ana Caroline Gimenes; LOLE, Ana; VIEGAS, Cristiane Moura; AMARAL, Luciane (org.). *Diálogos sobre trabalho, serviço social e pandemia*. 1. ed. Rio de Janeiro: Mórula, 2021. p. 67–77.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo público e seguridade social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTA BÁRBARA, Daniele Ribeiro do Val de Oliveira Lima. *Descobrir um santo para cobrir outro: a negação do direito à convivência familiar de mulheres mães pobres que perdem seus filhos para adoção*. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. *As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento*. 2010. Tese (Doutorado em em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, UNICAMP, 2010.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

- SEN, Amartya. *A ideia de Justiça*. São Paulo: Companhia da Letras, 2011.
- SIQUEIRA, Luana de Souza. *Pobreza e Serviço Social: diferentes concepções e compromissos políticos*. 2011. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações: uma investigação sobre a natureza e causas*. v. 1. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996a.
- SMITH, Adam. *A riqueza das Nações: uma investigação sobre a natureza e causas*. v. 2. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1996b.
- SOARES, Raquel Cavalcanti. *A contrarreforma na política de saúde e o SUS hoje: impactos e demandas ao Serviço Social*. 2010. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.
- UGÁ, Vivian Dominguez. *A questão social como “pobreza”: crítica à conceitualização neoliberal*. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
- VELASCO, Alejandra Meraz *et al.* (org.). *De olho no Orçamento Criança: atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público*. São Paulo: ABRINQ; INESC; UNICEF, 2005.
- VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?* *Revista Praia Vermelha*, Rio de Janeiro, n. 18, p. 120–144, 2008.
- WOOD, Ellen Meiksins. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- ZILLOTTO Bruna Antunes; FERRAZ, Miriam Olivia Knopik; MARQUES, Camila. *Salgueiro da Purificação: o Marco Legal da Primeira Infância como ferramenta fundamental ao alcance do desenvolvimento socioeconômico no Brasil*. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, ano 6, n. 3, 2020.