

ORÇAMENTO PÚBLICO EM PROVIMENTO DOS ADOLESCENTES EM CONFLITO COM A LEI¹

Tiago Santos Telles²

Mari Nílza Ferrari de Barros³

Vera Luciatieko Suguhiro⁴

RESUMO

Avaliação das informações orçamentárias relacionadas às políticas públicas direcionadas aos adolescentes em conflito com a lei, como subsídio à ação da sociedade civil organizada na luta pelos direitos desse grupo. Utilizando o conceito *stricto sensu* de orçamento definiu-se o conjunto de atividades e projetos previstos que se destinam exclusiva ou prioritariamente aos adolescentes em conflito com a lei. Verificou-se, desta forma, se os recursos auferidos às propostas do Plano Orçamentário Plurianual (2002/2005), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (2004) e da Lei Orçamentária Anual (2004), de fato contemplam — ainda que de forma “genérica” — a previsão dos recursos orçamentários necessários às demandas de atendimento existentes, e se o orçamento federal segue em consonância com os ditames da lei, que preconiza a “doutrina da proteção integral” à criança e ao adolescente, estabelecendo mecanismos para a garantia da cidadania aos adolescentes que cometeram infrações. Observa-se, contudo, que os programas/ações específicos são importantes, mas não bastam para solucionar as enormes e profundas diversidades sociais que afetam essas crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Adolescentes em conflito com a lei. Orçamento público. Cidadania.

1 INTRODUÇÃO

¹ Versão preliminar deste trabalho foi apresentada na II Jornada Internacional de Políticas Públicas, na Universidade Federal do Maranhão no ano de 2006.

² Discente do curso de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Londrina (UEL), pesquisa do bolsista JC/CNPq. E-mail: tiagotelles@yahoo.com.br.

³ Pesquisadora em Psicologia Social e Institucional da UEL, Mestre pela PUC/SP E-mail: mnfenaai@sercomtel.com.br

⁴ Professora Associada do Departamento Serviço Social da LIEL. Doutora pela PUC/SP. E-mail: pesquisa@sercomtel.com.br

Sabe-se que a violência contra crianças e adolescentes não ocorre apenas no interior da família; ela também aparece nas instituições públicas e privadas! sendo múltiplas as suas manifestações. Extermínio, exploração sexual, tráfico de substâncias psicoativas, maus- tratos! abandono, tráfico internacional! desaparecimento de crianças e adolescentes! fome, trabalho penoso, torturas e prisões arbitrárias povoam o universo de milhares de crianças e adolescentes. Segundo Volpi (1999, p. 8). “contrapondo-se a este quadro! parcelas cada vez mais significativas da sociedade mobilizam-se para enfrentá-lo, coibilo e modificá-lo.”

A doutrina da proteção integral! preconizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e inserida na ordem jurídica do Brasil, com o advento da Constituição de 1988, tem procurado combater “[...] toda a forma de negligência, discriminação! exploração! violência, crueldade e opressão⁵.” No contexto social e histórico da sociedade brasileira, a Lei n.º 8.069/1990 (BRASIL.Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990) veio garantir proteção integral à criança e ao adolescente, transformando radicalmente a filosofia do antigo *Código de Menores - baseada na doutrina da situação irregular*⁶ — sobretudo por entender crianças e adolescentes como pessoas de direito e em condições peculiares de desenvolvimento.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é considerado internacionalmente avançado em termos de direitos humanos porque acolhe os

⁵ O Estatuto da Criança e do Adolescente, no artigo 50, determina. “Nenhuma criança ou adolescente será objeto de qualquer forma e negligência, discriminação, exploração! violência, crueldade e opressão, punindo na forma da lei qualquer atentado, por ação ou omissão, aos seus direitos fundamentais.”

⁶ A teoria da proteção integral compreende normas de cuidado com crianças e adolescentes de temia a tratá-los como cidadãos plenos, sujeitos, porém, à proteção prioritária pois se tratam de pessoas em desenvolvimento físico, psicológico e moral. Sua cidadania, como já dito, é plena, sendo-lhes conferidos todos os direitos a ela inerentes. Durante muitos anos, a Doutrina da Situação Irregular constituiu-se no princípio norteador do ordenamento jurídico nacional referente aos chamados menores pela Lei 12.697 de 10 de outubro de 1979, antigo Código de Menores Resumidamente, podemos definir a situação irregular como uma situação que envolve crianças e/ou adolescentes em situação de abandono, ou que tenham praticado atos de transgressão em relação às normas do Direito Penal e têm seus direitos fundamentais negados. Em ambos os casos, os ‘menores’ tinham de ser retirados do convívio social e protegidos pelo aparato estatal. Esse sistema instituiu uma visão cultural contraditória da sociedade brasileira! presente ainda hoje, que articula proteção — punição. Ao mesmo tempo em que se tem benevolência para com as crianças em situação irregular! exige-se como solução a transferência delas para abrigos destinados a carentes e internatos para os infratores. A Doutrina da Situação Irregular esculpida no Código de Menores dava ao Juiz a função quase exclusi - va de definir o destino das crianças o dos adolescentes em situação irregular! determinando sua inclusão nos programas de assistência social ou a reeducação dos infratores. No contexto sociopolítico e cultural do Brasil de então! o Código de Menores tornou-se uma arma de discriminação social das crianças e dos adolescentes pobres, geralmente oriundos de famílias que fugiam dos padrões convencionais e, conseqüentemente, viviam em situação de abandono e exclusão social (FROTA, 2002).

princípios de organizações mundiais de proteção à infância e adolescência. Para Madeira (1997), esse preceito legal veio não só ratificar a Declaração Universal dos Direitos da Criança⁷, mas também reconhecer e consagrar a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e, portanto, cidadãos. Todavia, nota-se uma imensa lacuna entre a sua proposta e a realidade concreta vivenciada pelas crianças e adolescentes do país. Nesse aspecto, na maioria das vezes, as proposições da lei não passam de formulações abstratas.

No que se refere especificamente ao adolescente em conflito com a lei, a situação é ainda mais caótica. A atribuição da autoria de prática de delitos leva frequentemente à desqualificação dos adolescentes, como se eles deixassem de ser sujeitos de direitos e perdessem o estatuto de cidadania. Os adolescentes em conflito com a lei geram reações e sentimentos hostis de grupos sociais que não analisam o contexto sócio - econômico, político e cultural em que vivem. Via de regra, são reações de natureza subjetiva e expressam um desejo de excluir, ainda mais, esse grupo, sem que exista qualquer mobilização para a transformação dessa realidade. O que se observa é um processo de culpabilização do adolescente, da sua família e, até mesmo, a responsabilização do ECA.

Em razão do exposto acima, considera-se relevante estudar as questões relacionadas aos adolescentes em conflito com a lei, em especial pelo fato de que é preciso incluí-los com a maior prioridade possível na agenda do orçamento público, nas três esferas do poder: federal, estadual e municipal.

A realidade da infância e da adolescência no Brasil carece de dados estatísticos. Ficam sem resposta perguntas, como: qual o número de adolescentes que cometem atos infracionais⁸ e estão presos, até mesmo em cadeias públicas? Por que os municípios não criam programas relativos às medidas socioeducativas em meio aberto? Qual a avaliação de tais programas? É tarefa difícil mensurar o impacto da aplicação dos recursos públicos sobre as realidades que tais programas pretendem atacar. Sen (1999, p. 83-84) a esse respeito declara:

Vivemos em um mundo de opulência sem precedentes, de um tipo que leria sido difícil imaginar um ou dois séculos atrás. [...] Entretanto, vivemos igualmente em um mundo de privação, destituição e opressão

⁷ A Declaração Universal dos Direitos da Criança foi aprovada pela Assembleia – Geral das Nações Unidas com o voto do Brasil, em 20 de novembro de 1959.

⁸ O artigo 103 do Estatuto da Criança e do Adolescente define ato infracional como a conduta que, praticada pelo adolescente ou pela criança, está descrita como crime ou contravenção penal.

extraordinárias. Existem problemas novos convivendo com antigos. [...] Superar esses problemas é uma parte central do processo de desenvolvimento.

Uma das formas de mudar o cotidiano desses adolescentes é garantir dotação orçamentária privilegiada, com o intuito de promover o desenvolvimento físico, psicológico e social, mediante implantação de ações específicas que busquem reestruturar seu entorno social, assegurando oportunidades para sua emancipação e cidadania (SANTOS, 1999).

A análise da execução orçamentária que se busca fazer se restringiu à valores cifrados, sem, contudo, adentrar no significado desse orçamento para a promoção de um determinado direito ou a eliminação de alguma forma de opressão a que esses adolescentes estão submetidos. Portanto, alguns valores, ainda que impressionem, não permitem estabelecer indicadores de resultados qualitativos nas políticas de atenção a esses adolescentes, em razão da escassez de informação sobre os programas ou projetos sociais executados pelo poder público ou pela iniciativa privada.

Nesta pesquisa identificam-se as prioridades definidas em âmbito federal, a partir de seus programa/ações, tendo como parâmetro as peças do processo orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), para o período de 2004.

2 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO⁹

O ciclo orçamentário ou processo orçamentário pode ser definido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, por meio do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro. Logo, ciclo orçamentário corresponde ao período de

⁹ As informações contidas nesta seção dizem respeito à Lei n 4320184.

tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a apreciação final.

Convém ressaltar que o ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro. Este, na realidade, é o período durante o qual se executa o orçamento, correspondendo, portanto, a uma das fases do ciclo orçamentária. No Brasil, o exercício financeiro coincide com o ano civil, ou seja, inicia-se em 01 de janeiro e se encerra em 31 de dezembro de cada ano, conforme dispõe o art. 34 da Lei nº 4.320 (BRASIL. Lei nº4.320/64) Por outro lado, o ciclo orçamentário envolve um período muito maior, iniciando-se com o processo de elaboração do orçamento, passando pela execução e se encerrando com o controle.

Identificam-se, basicamente, quatro etapas no ciclo ou processo orçamentário: elaboração da proposta orçamentária; discussão e aprovação da Lei de Orçamento; execução orçamentária e financeira; e controle.

A elaboração da proposta orçamentária é uma fase essencialmente de responsabilidade do Poder Executivo, e deve ser compatível com os planos e diretrizes já submetidos ao Legislativo. Naturalmente, os Poderes Legislativo e Judiciário, e o Ministério Público têm autonomia para a elaboração de suas propostas, dentro das condições e limites já estabelecidos nos planos e diretrizes.

O Órgão Central do Sistema de Orçamento (MPO) fixa parâmetros a serem adotados no âmbito de cada órgão / unidade orçamentária. Há dois níveis de compatibilização e consolidação: o primeiro que decorre das discussões entre as unidades de cada órgão; e o segundo, já no âmbito do órgão Central do Sistema de Orçamento, entre os vários órgãos da administração pública. Disso resulta a proposta consolidada que o Presidente da República encaminha, anualmente, ao Congresso Nacional.

Vale notar que, antes da etapa de elaboração da proposta orçamentária, o Órgão Central de Orçamento indica o volume de dispêndios coerente com a participação do setor público no Produto Interno Bruto (PIB), e a previsão de arrecadação, conforme o estabelecido no Plano Plurianual (PPA).

Os recursos financeiros serão determinados em função das recomendações contidas no PPA que tratam do comportamento da arrecadação tributária, da política de endividamento e da participação das fontes internas e externas no financiamento das despesas.

No processo de programação, busca-se uma igualdade entre a demanda e a oferta financeira, quando da consolidação das propostas setoriais (princípio do equilíbrio entre receitas e despesas públicas).

Considerando ser a peça orçamentária o documento que define todo o processo de gestão dos recursos públicos, devem ser contemplados, na fase de elaboração orçamentária, todos os elementos que facilitem a análise sob os aspectos da eficiência e da eficácia dos projetos.

Nessa linha, a programação da despesa orçamentária no interior do Poder Executivo está pautada nas seguintes etapas: estabelecimento das diretrizes gerais do Governo; quantificação dos recursos financeiros; transmissão das diretrizes gerais e do plano de trabalho de cada ministério/órgão aos níveis menores de sua competência. Os níveis inferiores (unidades orçamentárias) elaboram seu programa de trabalho (projetos e atividades), evidenciando para cada projeto e atividade: objetivos a alcançar; conotação ou interdependência com outros elementos programáticos; metas e fases a serem atingidas; recursos humanos materiais! financeiros e institucionais necessários; custos unitários e unidades de mensuração utilizadas; compatibilização do programa de trabalho em nível superior do órgão (órgãos setoriais); revisão e recomendação para ampliar ou reduzir as metas propostas face às prioridades ou limitações financeiras; e consolidação da proposta orçamentária (órgão central).

Como se vê, o orçamento da União segue orientação contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e sua aprovação está condicionada ao atendimento das disposições do PPA, instrumentos que merecem breve comentário em razão da importância que ostentam no cenário orçamentário federal.

O PPA foi instituído pela Constituição Federal, em seu artigo 165, § I (BRASIL.Constituição, 1988) e estabelece que o Governo Federal deve apresentar o projeto de lei ao Congresso Nacional até o final de agosto do primeiro ano da administração (no caso, o ano de 2003) com aprovação até 31 de dezembro, estabelecendo os programas que serão desenvolvidos em um dado mandato político (2004/2007).

A LDO tem a finalidade precípua de orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual (LOA), com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA. De acordo com o parágrafo 2 do art.

165 da Constituição Federal (BRASIL. Constituição, 1988) a LDO engloba as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração da LOA; dispõe sobre as alterações na legislação tributária; e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

O trâmite no Congresso Nacional da LOA, da estimativa das receitas e fixação das despesas para o exercício financeiro de um ano (2004), tem como objetivo subsidiar os setores da sociedade civil envolvidos na discussão, formulação e financiamento das políticas públicas, conferindo, ao Poder Executivo, apenas a autorização para o gasto público. Não é permitido efetuar despesa não autorizada, mas não se está obrigado a realizar todas as despesas, podendo o responsável, inclusive decidir pela não execução de certas ações durante um exercício financeiro.

Executar o orçamento é, portanto, realizar as despesas públicas nele previstas. Para que a utilização de recursos públicos seja efetuada, a primeira condição é que esse gasto tenha sido legal e oficialmente previsto e autorizado pelo Congresso Nacional.

A publicação da LOA permite observar as normas de execução orçamentária e de programação financeira da União, estabelecidas para o exercício, após o lançamento das informações orçamentárias, fornecidas pela Secretaria de Orçamento Federal, no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), por intermédio da geração automática do documento Nota de Dotação (ND), criando-se, assim, o crédito orçamentário. A partir daí, inicia-se a execução orçamentária, devendo ser seguidos à risca os três estágios da execução das despesas previstos na Lei (BRASIL. Lei nº 4.320/64): empenho, liquidação e pagamento. Atualmente se encontra em aplicação a sistemática do pré-empenho que antecede esses estágios, já que, após o recebimento do crédito orçamentário e antes do seu comprometimento para a realização da despesa, existe uma fase geralmente demorada de licitação obrigatória junto a fornecedores de bens e serviços que impõe a necessidade de se assegurar o crédito até o término do processo licitatório.

O empenho, o primeiro estágio da despesa, pode ser conceituado como um ato emanado de autoridade competente que cria, para o Estado, a obrigação de pagamento, pendente ou não, de implemento de condição. Esse primeiro estágio é efetuado no SIAFI utilizando-se o documento Nota de Empenho (NE), transação

específica que se destina a registrar o comprometimento de despesa orçamentária, obedecidos os limites estritamente legais, incluindo-se aí os casos em que pode ser necessário o reforço ou a anulação desse compromisso.

Ocorre que, estando a despesa legalmente empenhada, nem assim o Estado se vê obrigado a efetuar o pagamento, uma vez que o implemento de condição poderá estar concluído ou não. Seria um absurdo se assim não fosse, pois a Lei (BRASIL. Lei n 4.320/1964) determina que o pagamento de qualquer despesa pública, seja ela de que importância for, passe pelo crivo da liquidação. E nesse segundo estágio da execução da despesa que será cobrada a prestação dos serviços ou a entrega dos bens, ou, ainda, a realização da obra, evitando-se, dessa forma, o pagamento sem implemento de condição.

Assim, o segundo estágio da despesa pública é a liquidação, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou seja, é a comprovação de que o credor cumpriu todas as obrigações constantes do empenho. Esse estágio tem por finalidade reconhecer ou apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a ser paga e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação, processo efetuado no SIAFI pelo documento Nota de Lançamento (NL). Ele envolve, portanto, todos os atos de verificação e conferência, desde a entrega do material ou a prestação do serviço até o reconhecimento da despesa.

O último estágio da despesa é o pagamento, que consiste na entrega de numerário ao credor do Estado, extinguindo-se dessa forma o débito ou obrigação. Esse procedimento normalmente é efetuado por tesouraria, mediante registro no SIAFI do documento Ordem Bancária (OB), que deve ter como favorecido o credor do empenho. Se houver importância paga em valor maior ou indevida, sua reposição aos órgãos públicos deverá ocorrer dentro do próprio exercício, mediante crédito à conta bancária da União Geral que efetuou o pagamento. Quando a reposição se efetuar em outro exercício, o seu valor deverá ser restituído por Documento de Arrecadação de Receitas (DARE), ao Tesouro Nacional.

A descrição detalhada de todo o procedimento orçamentário, apesar de clara, não assegura o cumprimento das regras, uma vez que nem todos os recursos orçados vêm sendo efetivamente executados no âmbito federal.

3 O QUE PRIORIZAR?

Na “era dos mercados”, os direitos estão em retração. Quando se impôs à sociedade o “mercado” como regulador das relações sociais e econômicas, não foi explicitado que isso se faria às expensas dos direitos e da democracia, já que não há uma correspondência entre recursos orçamentários, direitos e controle social. Vale lembrar que a democracia opera em um contexto no qual os direitos universais exigem condições para a sua realização. Não há democracia sem direitos universalmente garantidos.

Quando o Estado brasileiro gasta sistematicamente mais com o pagamento dos juros da sua dívida do que com as políticas de saúde e de educação, está claramente transferindo recursos para um mundo de especulação, fortalecendo o capital financeiro às expensas do poder aquisitivo da população e dos recursos que deveriam ser destinados para políticas sociais.

As políticas neoliberais abrem espaço para a expansão das relações mercantis e se chocam diretamente com os interesses públicos e com os direitos universais da maioria dos cidadãos. As transformações de políticas sociais em ações focalizadas, emergenciais, setoriais mascaram o viés assistencialista nelas contido, além de atentar diretamente contra os direitos, especialmente daqueles que dependem da esfera pública, no caso em t&a 05 adolescentes em conflito com a lei.

Para Wacquant (apud COSTA, 2005, p. 64), a penalidade neoliberal apresenta o seguinte paradoxo; pretende remediar com “mais estado” policial e penitenciário e menos estado econômico e Social, razão maior da escalada generalizada da insegurança objetiva e Subjetiva em todos os países, tanto no primeiro como no Segundo Mundo.

Em uma sociedade em que a maioria não tem sequer suas necessidades fundamentais de sobrevivência garantidas, seja em razão do desemprego, seja do trabalho informal, seja, ainda, da renda insuficiente para garantir o sustento individual e/ou de sua família, a cidadania é um direito irrealizável, se se entender que o exercício da cidadania não pode ser dissociado do reconhecimento do homem como sujeito de direitos. Se a maioria não tem uma relação formal de trabalho, com os direitos correspondentes, não tem reconhecida sua cidadania, deixando de existir para o Estado.

Castel (1998, p. 51) qualifica esse processo de desfiliação social, na medida em que há uma ruptura de vínculos e esgarçamento das reações sociais dos

indivíduos frente à incapacidade para “[.1 reproduzir sua existência e para assegurar sua proteção. São os excluídos, os vulneráveis, os sobrantes, os inúteis sociais, que estavam por um fio” e que caíram.” (CASTEL, 1998, p. 569).

Segundo Silva (2004, p. 240), o combate à condição de privação, de inclusão precária e de vulnerabilidade social a que está submetido um contingente significativo da população brasileira, é de responsabilidade do Estado, da sociedade civil e do mercado, compreendido como contexto total em que são forjadas as relações de produção e de apropriação da riqueza social.

Uma sociedade justa é aquela em que todo cidadão consegue sobreviver com os recursos obtidos pelo seu trabalho, tem acesso a bens e serviços e é capaz de participar da vida social e política do país, mediante organizações comunitárias, lideranças e instituições, para alterar o contexto social em que está inserido. A justiça, nessa perspectiva, compreende viver o cidadão de seu próprio trabalho, sem explorar ou se deixar explorar. Mas este ideal de Sociedade não se materializa em razão do lucro desmedido que move o mercado e, segundo Castel (1998, p. 609), agravado “pelo desmoronamento da sociedade salarial” (considerado como questão social da contemporaneidade. Ainda para o autor, uma sociedade em que a população majoritariamente depende de benefícios em que

O Solicitador não tem nada mais a apresentar senão o relato do sua vida, com seus fracassos o suas privações: escruta - se este pobre material para identificar uma perspectiva de reabilitação a fim de “construir um projeto”, de definir um “contrato de inserção”. Os fragmentos de uma bibliografia esfacelada constituem a única moeda de troca para o acosso a um direito. Não é verdade que esse tratamento do individuo convenha a um cidadão pleno. (CASTEL, 1998, p. 609).

Nesse contexto, o desafio está na capacidade da sociedade civil de cobrar do Estado a estruturação de instituições sociopolíticas, ampliando o âmbito de ação e competência da esfera pública, ao mesmo tempo em que o mercado se globaliza. Buscar a compatibilização entre sociedade de mercado e cidadania exige definição de políticas públicas capazes de caminhar na perspectiva da participação social e da emancipação (SANTOS, 2000). Só assim será possível assegurar que a esfera pública se estruture para buscar a efetivação dos direitos universais.

É ainda nesse contexto que o Estado tem de participar ativamente e em conjunto com a sociedade civil organizada na formulação de políticas sociais,

resultantes de um processo histórico e político, de forma a percorrer o caminho do compromisso político e da responsabilidade social.

Cidadania exige participação e participação pressupõe conhecimento das pessoas acerca dos fenômenos sociais que afetam uma dada comunidade. A participação envolve e fortalece os sujeitos sociais no processo de decisão coletiva e no exercício da autonomia, garantindo assim a melhoria da qualidade de vida e a conquista de direitos civis, políticos e sociais, numa perspectiva emancipatória. Isso significa o efetivo controle social da sociedade civil organizada sobre as ações do Estado na gestão pública, pela via da participação social.

Para Teiles (1994, p. 92), isso está a depender da constituição de espaços públicos nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em um espaço de negociação possível, no qual, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam e que exigem, por isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício dessa capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto, cuja medida, por ser desprovida de garantias e pontos fixos “[...] só pode ser construída através de uma permanente e sempre renovada interlocução’, conforme o citado autor.

Para combateras formas perversas de exclusão social (PAUGAM, 1996) é preciso percorrer um caminho em direção às políticas sociais inclusivas. Para isso, se faz necessária a substituição de princípios, tais como intolerância e indiferença, pelo princípio da solidariedade, da diversidade, da igualdade e do respeito. As práticas sociais sustentadas nesses princípios resultarão em ações de resistência e inconformismo, de indignação, traduzidas por movimentos sociais e políticos que logrem a cidadania (BARROS, 2002).

Essas práticas têm por fundamento o respeito à pluralidade de pensamento e da capacidade de luta pela igualdade de acesso às oportunidades ofertadas pelo Estado, pela sociedade e pelo mercado, principalmente para os jovens em situação de vulnerabilidade social (ABRAMOVAY 2002) A participação social, o controle dos gastos públicos e a implantação de programas sociais são importantes (DEMO, 2002), mas devem vir acompanhados de informações Constantes e objetivas sobre o processo orçamentário.

A análise orçamentária destinada aos adolescentes em conflito com a lei permite compreender a representação do Estado em relação a essa população, na

medida em que é possível avaliar, não somente o volume de recursos destinados, mas, principalmente, as ações executadas, e a ideologia que fomenta tais ações. Dessa articulação surge o conteúdo simbólico acerca dos adolescentes em conflito com a lei, os programas sociais a eles destinados e o resultado desse processo.

A composição do orçamento não é tema pacífico, em razão da problemática de adolescentes infratores não ser nítida nas leis orçamentárias. Poucos recursos para esses adolescentes são justificados em razão da aplicação de recursos maiores para as famílias, o que atingiria indiretamente esses jovens de urna maneira ou de outra. Programas voltados às mais variadas áreas da sociedade podem ter impacto na vida desses adolescentes; no entanto não se poderia dizer que estão voltadas exclusiva ou prioritariamente para esse público. De acordo com Boschetti, Teixeira e Dias (2006, p. 84), o programa de Reinserção do Adolescente em conflito com a Lei integrava o PPA 2000/2003, o que não ocorreu no PPA de 2004/2007. Vale ressaltar ainda que parte do valor executado corresponde à construção de estradas tal como ocorreu em 2000, com a construção de um trecho da BR 359/MS Coxim/Buritizinho).

A interpretação sistemática do artigo 227 da Constituição Federal, em confronto com o subsistema financeiro constitucional, revela a existência de uma prioridade que deve condicionar a elaboração, a gestão e a fiscalização orçamentária:

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

Essa nova condição jurídica a que foram alçadas as crianças e os adolescentes coloca-os em posição de igualdade em relação aos adultos. Agora, ambos são vistos como pessoa humana, possuindo direitos subjetivos que podem ser exigidos judicialmente. E o que se estabelece expressamente no artigo 3º do ECA:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata

esta Lei, assegurando-se - lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de Liberdade e dignidade. (BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990)

Em termos orçamentários, isso significa que, antes de definidas as políticas públicas governamentais, deve-se avaliar se tais iniciativas atendem às previsões legais no que se refere ao atendimento dos direitos de crianças e adolescentes. Logo, seja na elaboração orçamentária, seja na execução financeira, as decisões governamentais devem ter como pressupostos o conceito de prioridade absoluta à infância e juventude.

O direito da criança, ao enunciar diversos aspectos de direito orçamentário, estreita as relações entre ambos os ramos do direito. Verdadeiramente, o orçamento público é “parceiro” privilegiado na efetivação dos direitos previstos no ECA. Eis algumas disposições encontradas no Estatuto da Criança e do Adolescente que indicam isso:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. (BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990)

A efetivação do Estatuto da Criança e do Adolescente, ao reunir direitos e deveres, cumprindo previsão constitucional expressa no art. 227 da Constituição Federal, materializa-se em um diploma legal.

Se, por um lado, os mecanismos técnico-legais constantes do processo orçamentário não têm finalidade em si mesmos, na medida em que o processo orçamentário é um instrumento utilizado pelo Estado para planejar, executar e fiscalizar as políticas estatais. Por outro, a incorporação de valores instaura o elemento ético na temática orçamentária.

O orçamento público é um instrumento que expressa o montante de recursos destinados às diferentes finalidades, daí sua importância na discussão e reconhecimento dos direitos da população infante - juvenil e sua contribuição para desmistificar o papel do orçamento como algo hermético.

A relação entre o direito da criança e o direito orçamentário se justifica também socialmente pelos fatos — visíveis e demonstráveis — de ainda não ser a infância prioridade absoluta no Brasil. em que pesem discursos retóricos em contrário. A perspectiva orçamentária pavimenta um caminho que pode contribuir para a efetivação do ECA, na medida em que estabelece um procedimento definido para a elaboração, o gasto e a fiscalização dos recursos públicos. Desde que tal conhecimento seja democratizado, pode-se vislumbrar o processo orçamentário como um mecanismo importante para reverter a tragédia da infância e adolescência no Brasil, pois, conforme Boschetti, Teixeira e Dias (2006, p. 83), observa-se uma tendência no Fundo Nacional da Assistência Social (FNAS) de “[...] reduzida participação no financiamento de ações voltadas especificamente para crianças e adolescentes, revelando não ser esta a prioridade do FNAS.”

A legislação brasileira sobre orçamento também determina que o poder público defina o planejamento a partir de diagnósticos e análises de programas já realizados. Indagar sobre a qualidade dos serviços prestados e de seus reais impactos sobre o bem-estar da população juvenil não é matéria alheia ao tema orçamento; pelo contrário, decidir sobre os gastos para a continuidade de um programa voltado para os jovens pressupõe avaliar mudanças nos indicadores de criminalidade, como de adolescentes em conflito com a lei.

4 O ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

O grupo etário mais numeroso no Brasil é aquele ocupado pelos adolescentes de 15 a 19 anos, que totalizam 17.939,815¹⁰. Esse momento demográfico, pelo qual passa atualmente a população brasileira, resulta do aumento do número de nascimentos ocorrido na segunda metade dos anos 80. Vale destacar que naquele período o país atravessou uma fase de crescimento econômico com elevação do PIB em torno de 8% nos anos de 1984, 1985 e 1986. Assim, o desempenho mais favorável da economia, associado ao ambiente político de transição democrática, pode ter gerado uma onda de otimismo e de esperança em relação ao futuro por parte da população brasileira e, de certo modo, contribuído para a alta fecundidade verificada no período. Segundo Oliveira (2001), o aumento

¹⁰ Dados: Censo Demográfico 2000, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística— IBGE.

de nascimentos à época pode ser entendido como um misto de conforto e de esperança em tempos sombrios, o que confirma a ideia de que a infância preenche a função social de tornar a modernidade suportável.

Os adolescentes brasileiros de 12 a 18 anos são cerca de 25 milhões, o que corresponde a, aproximadamente, 15% da população brasileira. Entre os anos de 1992 e 20D1 esse grupo etário aumentou em cerca de 2,0 milhões de adolescentes em termos absolutos. A população jovem encontra-se distribuída em todas as regiões brasileiras. A região Sudeste concentra a maior parte em termos proporcionais, da ordem de 40%, seguida da região Nordeste (32%), da região Sul (14%), da região Centro-Oeste (7%) e da Região Norte (6,5%), sendo importante destacar que a distribuição regional dos adolescentes é semelhante àquela verificada para a população em geral. Entre os adolescentes dessa faixa etária ocorre uma proporção de gênero, pois, dos 25 milhões de adolescentes, 12,6 milhões são meninos e 12,4 milhões são meninas. No quesito raça/cor, também há proporcionalidade já que os adolescentes não brancos atingem 50,9% e os brancos chegam a 49,1%.¹¹

Segundo alguns estudos (OLIVEIRA, 2001), o fenômeno contemporâneo do ato infracional juvenil está associado não à pobreza ou à miséria em si, mas, principalmente, à desigualdade social agravada pela ausência de políticas sociais básicas, capazes de alterar a qualidade de vida da população. O Estado apenas propõe políticas de caráter compensatório, seletivo, individual, deixando de criar condições objetivas para o exercício da cidadania. A convivência em um mesmo espaço social de adolescentes pobres e ricos avulta a revolta e confunde a busca do adolescente por reconhecimento social e pela construção de sua identidade.

Entre os meses de junho e julho do ano de 2004 o número de meninos e meninas, em todo o país, que se encontravam privados de liberdade por terem praticado atos infracionais, era de 9.657, pouco menos de 4% da população de adolescentes de 12 a 18 anos. Isso significa que, no Brasil, para cada grupo de 10 mil adolescentes existem três (2,88) jovens privados de liberdade, cumprindo a sentença em uma das 190 instituições disponíveis no país para esta finalidade¹².

¹¹ Dados censo Demográfico 2000, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE.

¹² Dados: Subsecretariado Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente — SEDH, 2004.

Entre os estados com maior número de adolescentes na situação de privação de liberdade, destacam-se aqueles cujo número ultrapassou a média nacional. Na região Norte sobressaem os estados do Amapá com 8,4 adolescentes internos para cada 10.000,00 estado do Acre com uma relação de 7,4 adolescentes para o mesmo número. Importante ressaltar que esses estados lideram o ranking nacional de adolescentes privados de liberdade, ultrapassando cerca de 2,5 vezes a média nacional. No caso do Acre o percentual de adolescentes sentenciados com privação de liberdade por delitos leves, como o furto, chega a 277%, e no do Amapá a proporção elevada de delitos graves cometidos pelos jovens, como o homicídio e o estupro, é responsável por mais de 50% dos delitos praticados pelos adolescentes privados de liberdade. Desse fato decorre a maior permanência dos jovens dentro das instituições, razão provável de no Amapá os jovens mais velhos (maiores de 18 anos) representarem mais de 40% do total de adolescentes internos¹³.

Tabela 1 — Orçamento adolescente em conflito com a lei

DESPFSAS POR 4 OES V&LOR

- AUTORIZADO EXECUTADO

Ãpoio t-rviços de Planflo nte-intiticiondj ou do ;\tondi 'nnto 1 MoO00 S6 72

Ap:oàConslrLiço, Reforma e .npjço de Uniçbdes & s%OUo -. 93,94

Internaço kntiva e rov sotia - _____

Apoio a S Cfl9ÇO de Atendimer' li, de Adolecerites em —

Cumprimento de Medidas Socioeduoati e Egressus - 1 84,

nsl:r, ição. Reforr,r,a e Arnpliaço de Cenhos dc Rcabililaçflo def -. -. —

i I&OOft000 i 1,0>

Adole,centes L Tu Conflito c,,rn Lei _____ 1 _____ _____

IUTAL FÃ6I3.O73 44,04

Fonte Elaborado a partir dos dados do SIAFI/STN — Base de Dados da Consultoria de Orçamento/CD OPRODASEN.

Os recursos previstos para executar as ações determinadas em políticas específicas nas diretrizes orçamentárias, para adolescentes em conflito com a lei, em 2004, conforme Tabela 1, foram de R\$ 28.613.073,00. Apesar do montante, a

¹³ Dados: Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente — SEDI-4, 2004.

execução deixa a desejar: apenas 44.04% do total orçado foi efetivamente gasto, o que corresponde a R\$ 12.600.751,00. Desse montante R\$ 4.513.07300, ou seja, aproximadamente 15% foram destinados às ações das políticas públicas de atendimento, com execução de 70,4% dos valores orçados, enquanto R\$ 24.100.000,00 (85%) foram destinados para estruturas físicas.

A diferença entre o valor autorizado e o executado revela, em primeiro lugar, a dificuldade enfrentada pelas secretarias e instituições, nas três esferas de poder, em executar o planejamento previsto. A realidade registrada na Tabela 1 demonstra um descompromisso entre as reivindicações das secretarias por maiores recursos e a execução do orçamento.

De outro lado, é forçoso reconhecer os entraves encontrados pelas prefeituras que deixam de receber recursos dos governos federal e estadual em razão da ausência de equipe técnica para a formulação de propostas. Os pequenos municípios não investem na formação de equipe profissional, especialmente na área da ação social.

A ênfase na construção ou reforma da estrutura física pode ser uma prioridade que explicita melhor a política de "obras" em detrimento de projetos e programas sociais.

A falta de detalhamento em relação aos valores executados, tanto no que se refere às obras, quanto aos programas, fere o princípio da transparência por parte dos órgãos públicos, bem como impede o controle Social tão apregoado pelos governos. Se não há discriminação da natureza dos serviços executados e avaliação desses serviços, as estratégias de intervenção ficam comprometidas. Os conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente, embora tenham existência formal e legal, estão longe do compromisso de suas atribuições e competências.

Prestar contas não constitui apenas dever do poder público constituído, mas condição para o acompanhamento, avaliação e controle dos recursos gastos. Obras inacabadas é uma realidade comum em muitas cidades e as alegações para tais fatos incorporam inúmeras justificativas como o superfaturamento, o planejamento inconsistente, a falta de repasse de recursos, a incompatibilidade entre propostas da gestão municipal/estadual, as quais desembocam no mesmo lugar: incompletude da obra ou do projeto social.

Na análise da execução orçamentária da União fica demonstrado que os recursos previstos para a política de atenção a adolescentes priorizam a estrutura física em detrimento de projetos e programas sociais. Não há informações que legitimem essa prioridade, sobretudo porque se desconhece o número de projetos existentes, a natureza e a avaliação desses projetos. Obter recursos mediante a ação dos representantes políticos nas Assembleias Legislativas parece ter-se transformado num fim em si mesmo, subvertendo as proposições contidas na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Esses dados demonstram que os recursos em provimento de programas para os adolescentes em conflito com a lei continuam dispersos. A omissão do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em deliberar e controlar as ações da área é lamentável. Prova maior é a inexistência de uma coordenação política de atenção ao adolescente em conflito com a lei, com a função de imprimir uma direção técnica e política no trato dessa problemática.

Embora o Art. 86 do ECA determine que a política de atenção à criança e ao adolescente deve ser feita pelo conjunto articulado de ações, o que se observa é que a aprovação de recursos não garante que a dotação orçamentária será totalmente executada. Mas a quem cabe a garantia de que tais valores sejam integralmente aplicados? A resposta é simples: a sociedade civil organizada através do Conselho de Direitos. Esse é um espaço político, legitimamente constituído, com a responsabilidade de redefinir a relação entre sociedade e governo, para a construção de uma agenda social de proteção na área da criança e do adolescente.

A Constituição de 1988 trata da nova relação entre o Estado e a sociedade civil, e propõe a ampliação da esfera pública e a forma democrática de disputa do poder decisório na arena política, cabendo, nesse novo desenho, à sociedade civil organizada o processo do controle social sobre a gestão da coisa pública, na luta pela garantia dos direitos sociais, pela via da participação social.

É no processo de participação social que se imprime uma dimensão política, resignificando o conceito de controle sociopolítico, compreendido como instrumento efetivo, capaz de coibir os atos abusivos do Estado contra os interesses da coletividade.

Ao longo da história brasileira a prática do controle social vem sendo utilizada pelo Estado contra a população como forma de dominação, manutenção da ordem, e resolução de conflitos sociais de acordo com os interesses privados.

Romper com esse tipo de prática vai exigir tanto da sociedade civil organizada quanto do Estado a adoção de novos paradigmas, tais como: universalização dos direitos, publicização das ações, justiça social, autonomia, solidariedade, respeito as diferenças e equidade. São conceitos que deverão se incorporar no cotidiano da sociedade de modo a estabelecer novas competências de cunho político, ético, técnico, entre estas duas instâncias de poder: Estado e sociedade.

Todavia, o processo que pretende democratizar a participação e controle social vai exigir a convivência, em um mesmo espaço político, de atores sociais com pensamentos e práticas plurais, com oportunidades iguais de informação, pautadas no exercício do diálogo e da negociação.

Quando se trata de questões relacionadas à administração de recursos públicos, orçamento público, gestão pública, o processo de controle social e de participação social tomam uma relevância social e política substancial. Pela via da descentralização do poder constituído, garante-se à sociedade civil a função de deliberar, controlar e fiscalizar as ações desenvolvidas nas diferentes esferas de governo. No entanto, com a proposta neoliberal de redução dos gastos públicos, à medida que se amplia a participação da sociedade civil aumenta o risco da desresponsabilização do Estado com a coisa pública. Nesse aspecto o papel do controle permanente em relação ao orçamento público torna-se imprescindível de modo a monitorar a aplicação de recursos financeiros na área social sob a responsabilidade do Estado. Essa forma de relação tem na participação social a instrumentalidade necessária para que o conjunto da sociedade lute por uma política de inclusão social, na medida em que fortalece o poder de decisão na esfera pública, em detrimento dos interesses privados. Desse modo, deve-se insistir na construção de instrumentos democráticos de controle e de participação que garantam, nesse processo de luta, a concretização dos interesses da criança e do adolescente, através de uma nova institucionalidade ético - política.

5 CONCLUSÃO

O estudo sinaliza para a necessidade de elaborar um sistema capaz de garantir a publicização dos dados planejados, orçados e executados, enquanto instrumentos eficientes para medir os impactos das políticas públicas destinadas aos projetos e programas sociais para os adolescentes em conflito com a lei. As

dotações orçamentárias e os gastos em programas destinados a esses jovens devem ter o caráter regular, com o monitoramento da sociedade civil, de modo a garantir a sua participação no controle dos gastos públicos, assegurando a efetivação do princípio da proteção social integral.

Embora a simples execução desses recursos não seja suficiente para provocar alterações profundas na vida dos adolescentes em conflito com a lei, é preciso insistir para que isso se concretize plenamente. O alcance das metas do próprio Estado, colocadas no PPA 2004/2007, bem como a definição das bases para a construção de uma política nacional de atenção aos jovens em conflito com a lei e a necessidade de responder às prerrogativas ditadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente só serão viabilizadas através de ações articuladas entre planejamento e orçamento nos três níveis federativos com a participação efetiva da sociedade.

Em que pesem as formalidades que envolvem o processo orçamentário, é inegável o interesse crescente da sociedade civil em apreender o conhecimento referente a esse tema, principalmente o segmento representado pela infância e juventude. No entanto é visível a incompatibilidade existente entre os valores orçados e os valores executados. No que se refere à área da criança e do adolescente, além do valor pífio orçado, nem sempre o recurso aprovado tem sido aplicado na implantação de programas e projetos para os quais foi destinado, comprometendo a execução das políticas de atenção a essa população. E no processo de elaboração do orçamento que se garante a alocação de recursos públicos, bem como o seu controle. A questão orçamentária, no que diz respeito às entidades da sociedade civil, não pode ficar sob o domínio dos técnicos que manejam os recursos. A garantia dos direitos humanos, particularmente dos direitos da criança e do adolescente deve ser materializada nas propostas orçamentárias. Nesse particular, que se observa é o reduzido volume de recursos para os programas de caráter protetivo e preventivo. Os recursos financeiros têm sido concentrados, prioritariamente, no Benefício de Prestação Continuada (BPC), vinculado ao Fundo Nacional da Assistência Social, reduzindo o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente ao âmbito da assistência social. Vale alertar que as medidas de Proteção Social previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 87,111 a V, e 90) e os programas de proteção social, institucionalizados a partir da LOAS, tratam da criança e do adolescente, em situações específicas, não devendo ser confundidas e tampouco a primeira ser

absorvida pela segunda. Esse tipo de equívoco corrobora, de forma contundente, um alto valor no orçamento da Assistência Social em detrimento da área da criança e do adolescente, invertendo a ordem de prioridade absoluta. Como a efetivação de direitos tem um custo, o debate em torno da concretização orçamentária deve, necessariamente, observar valores financeiros para além das intenções das políticas públicas.

Evidentemente, é de manifesta clareza que um texto jurídico não reverte, por si sã, os problemas relacionados à infância e juventude. Não há solução mágica, riem políticas sociais sem garantias de recursos financeiros, nem mesmo o exercício do controle e do monitoramento, de modo a assegurar que os recursos cheguem a seu destino e sua execução se efetive. Entende-se que são os atos concretos e a capacidade de sensibilização dos atores sociais que trabalham a temática da infância e juventude que tornam possível a transformação dessa realidade.

Nogueira Neto (2005, p. 8) esclarece:

Nossa luta emancipatória em favor da infância e da adolescência há que se procurar alternativas novas, por meio de instancias públicas (governamentais ou sociais) e de mecanismos estratégicos (políticos, sociais, econômicos. Culturais, religiosos e jurídicos), que se tornem verdadeiros instrumentos de mediação, nessa luta polo asseguramento da essência humana e da identidade gerencial de crianças e adolescentes, vencendo esse processo de desumanização, de dominação e opressão, de desclassificação social de crianças e adolescentes, nesse jogo hegemônico e contra - hegemônico que ainda condena grande contingente desse público infanto-juvenil a um processo mais específico e doloroso de marginalização.

Acredita-se que, nesse ponto, reside a principal importância deste texto: estimular o debate em torno dos recursos e dos programas destinados ao atendimento dos adolescentes em conflito com a lei, envolver diferentes áreas do conhecimento para decifrar as contradições no âmbito das ações dos governos e municar os diferentes segmentos da sociedade civil organizada com informações que levem a uma maior participação social na elaboração, execução, fiscalização e monitoramento orçamentário como espaço de atuação.

**PUBLIC BUDGET FOR PROVIDING OF TEENAGERS IN
CONFLICT WITH LAW**

ABSTRACT

The proposal of this work is give visibility the budget information related to political public for adolescents in conflict with the law, of way it intend aid the action of the civil society in the contest by the rights of this specifically group. Using the concept *stricto sensu* of budget we search priority to define the foreseen set of activities and projects that if destine exclusive or to the adolescents in conflict with the law. It was verified, of this form, if the resources gained to the proposals of the Plan Budgetary Plurannual (2002/2005), of the Law the Directresses to a Budget (2004) and of the Law Budgetary Annual (2004) of fact contemplated - still that of "generic" form - the forecast of the necessary budgetary resources to the existing demands of attendance, and if the federal budget follows in accord with the rules of the law, that praises the "doctrine of the integral protection" to the child and the adolescent, establishing mechanisms for the guarantee of the citizenship the adolescents that they had committed intractions. Standing out itself, however that the programs and specific actions are important but not be enough to solve the serious and deep social diversities that involve these adolescents.

Keywords: Adolescents in conflict with the law. Public budget. Citizenship.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, M. **Juventude, violência e vulnerabilidade social na América Latina**: desafios para políticas públicas. Brasília, DF: UNESCO, BIO, 2002.
- BARROS, M. N. F. Cidadania e alteridade: a importância das práticas acadêmicas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE PSICOLOGIA: ciência e profissão, 1., 2002, São Paulo. **Anais...** São Paulo, USP, 2002. p. 301-302.
- BOSCHETTI, I.; TEIXEIRA, S. O.; DIAS, A. T. A Execução orçamentária da política de assistência social e dos programas para crianças e adolescentes. **Serviço Social & Sociedade**, ano 27, p. 71-97, mar. 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei n 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2003.
- BRASIL. Lei n 6.697, de 10 de outubro de 1979. Código de Menores. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 15 fev 2003.
- BRASIL. Lei n 8.069 de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2003.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COSTA, A. R M. A adolescência, violência e sociedade punitiva. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, ano 26, p. 63-83, 2005.
- DEMO, P. **Chame da exclusão social**. 2.ed. Campinas: Autores Associados, 2002.
- FROTA, M. G. da C. A cidadania da infância e da adolescência: a situação irregular à proteção integral. In: CARVALHO, A. (Org.). Políticas públicas. Belo Horizonte: UFMG, 2002. v. 1, p. 59-85.
- MADEIRA, E R. (Org.). Quem mandou nascer mulher? Estudos sobre crianças e adolescentes pobres no BrasU. Rio de Janeiro: Record/Rosa dos Tempos, 1997.
- NOGUEIRA NETO, W. Por um sistema de proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Serviço Social &**

Sociedade, São Paulo, Cortez, n. 83, ano 26, p. 5-29, set. 2005

OLIVEIRA, C. 5. Sobrevivência no interno. Porto Alegre: Sulina, 2001.

PAUGAM, S. L'exclusion- l'état des savoirs. Paris: Édition la Découverte, 1996.

SANTOS, B. S. A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, M. A. C. Crianças e criminalidade no início do século. In:

PRIORE, M. D. (Org.). História das crianças no Brasil. São Paulo: Contexto, 1999. p. 210-230.

SEN, A. Sobre ética e economia. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SILVA, A. A. A gestão da Seguridade Social Brasileira: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004.

WILLIAMS, R. A construção de Espaços Públicos.

In: DAGNINO, E. (Org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil.

São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.