

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL – MESTRADO

BIA SANTOS CORREIA

ESTADO SOCIAL E ESTADO PUNITIVO
Sistema de Proteção à Infância, Adolescência e Juventude em Portugal

RECIFE
2021

BIA SANTOS CORREIA

ESTADO SOCIAL E ESTADO PUNITIVO
Sistema de Proteção à Infância, Adolescência e Juventude em Portugal

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientação: Dr.^a Ana Cristina Brito Arcoverde.

RECIFE
2021

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

C824e

Correia, Bia Santos

Estado social e Estado punitivo: Sistema de Proteção à Infância, Adolescência e Juventude em Portugal / Bia Santos Correia. - 2021.
132 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.^a Dra. Ana Cristina Brito Arcoverde.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2021.

Inclui referências.

1. Estado. 2. Portugal. 3. Infância. I. Arcoverde, Ana Cristina Brito (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22. ed.)

UFPE (CSA 2021 – 082)

BIA SANTOS CORREIA

ESTADO SOCIAL E ESTADO PUNITIVO
Sistema de Proteção à Infância, Adolescência e Juventude em Portugal

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em: 30 de junho de 2021.

PROF.^a DR.^a ANA CRISTINA BRITO ARCOVERDE
(ORIENTADORA)

PROF.^a DR.^a HELENA LÚCIA AUGUSTO CHAVES
(AVALIADORA INTERNA)

PROF.^a DR.^a VALÉRIA NEPOMUCENO TELES DE MENDONÇA
(AVALIADORA EXTERNA)

*“Quem tem mãe tem tudo e pai também.
Quem não tem também tudo pode ter.
Mas quem tem pode vadiar p’lo tempo,
e voltar sempre a casa p’ra comer.
E voltar sempre a casa p’ra crescer.”*

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) por haver tornado possível um dos meus maiores sonhos e objetivos profissionais, e sobretudo ao seu Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) por haver acreditado em meu projeto de pesquisa; bem como ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento da presente dissertação.

Agradeço, especialmente, aos professores e professoras que me acolheram, acompanharam e enriqueceram o meu percurso acadêmico, nomeadamente à Dr.^a Ana Cristina de Souza Vieira, à Dr.^a Helena Lucia Augusto Chaves, ao Dr. Marco Antônio Mondaini de Souza, à Dr.^a Maria das Graças e Silva e à Dr.^a Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça.

Agradeço, em particular, à minha orientadora Dr.^a Ana Cristina Brito Arcoverde por toda a entrega, dedicação, paciência e sapiência ao me guiar, desde o início até o fim da minha pesquisa. Agradeço pela parceria, por cada palavra de conforto, pela compreensão permanente e pela motivação durante os desafios desta longa estrada.

Agradeço ainda às amigas que o PPGSS me presenteou, nomeadamente, à Clécia Pereira, à Mayara Viana e à Pâmela Lins pela troca profissional e acadêmica, pelas conversas e debates sociais e políticos, pela companhia nas manifestações em prol da educação, pelo exemplo de dedicação e principalmente pela amizade e acolhimento irretocáveis.

Agradeço ao meu companheiro Adriel, pelo suporte constante, pelas críticas construtivas e pela motivação inabalável durante a pesquisa e redação desta dissertação. Sem a sua afetuosa companhia e cuidado, o resultado deste trabalho não seria o mesmo.

Acima de tudo, agradeço aos meus pais amados, principais responsáveis e fonte de inesgotável inspiração na realização de mais esta etapa da minha formação. Apesar da enorme distância, das infinitas saudades e das muitas preocupações, acreditaram em mim mais do que ninguém e proporcionaram-me o entusiasmo e a força necessárias para a conquista desta rara e privilegiada oportunidade de enriquecimento profissional e pessoal.

Ao Brasil e ao estado de Pernambuco, enfim, agradeço de todo o coração, por tanto... por tudo.

[...] A cidade está ficando cheia de flores, de tôdas as côres. O jardim da nossa casa azul está com a grama toda verdinha. As roseiras começam a abrir suas rosas. A gente olha para as roseiras e parecem gente rindo. Meninos rindo, com a pureza do riso das crianças. Se os homens grandes, as pessoas grandes pudessem ou quisessem rir como as roseiras, como as crianças, não lhe parece que o mundo seria uma coisa linda? Mas eu acredito que um dia, com o esforço do próprio homem, o mundo, a vida vão deixar que as pessoas grandes possam rir como as crianças. Mais ainda – e isto é muito importante – vão deixar que todas as crianças possam rir. Porque hoje não são todas as que podem rir. Rir não é só abrir ou entreabrir os lábios e mostrar os dentes. É expressar uma alegria de viver, uma vontade de fazer coisas, de transformar o mundo, de amar o mundo e os homens, sômente como se pode amar a Deus.

– *Paulo Freire, 21 de outubro de 1967**.
(*apud* LACERDA, 2016.)

RESUMO

Em síntese, a pesquisa desenvolvida nesta dissertação propõe-se a analisar a relação do Estado português com o Sistema Protetivo da Infância e Juventude em Portugal, a partir do debate entre o Estado Social e o Estado Punitivo de Loïc Wacquant. A questão motivadora deste esforço investigativo fora o incremento da desresponsabilização do Estado, na intervenção protetiva concernente à infância e à juventude, fato que surge como intimamente relacionado às problemáticas mais essenciais implicadas pela relação entre o Estado e o Direito e a articulação entre as noções de Estado Social e Estado Punitivo elaboradas por Wacquant. A dissertação abrange a historicidade dos conceitos de *Estado* e *Direito* rumo às suas reflexões no interior da perspectiva marxista; contextualiza historicamente a questão socioeconômica e política da Legislação Protetiva e de Portugal; rastreia elucidativamente o debate intrínseco à obra *Prisões da Miséria* de Wacquant; com o fim de oferecer condições para uma análise crítica da relação entre Estado e o Sistema de Proteção de crianças e jovens em Portugal. Opta-se por uma metodologia histórico-crítica dos conceitos tratados, pautada pela discussão sobreposta ao levantamento documental-legislativo e bibliográfico-acadêmico. Lança-se luz sobre o fato de que a legislação protetiva vigente em Portugal ainda contém um reflexo claro da historicidade e da construção política na qual está inserida. Tais contextos, histórico, político e social, revelaram não apenas uma forte conformidade sobre a estrutura política de proteção vigente – sem grandes questionamentos ou exigências de responsabilização ao Estado no cumprimento de suas funções de atribuição de direitos à população –, mas também, um carácter responsabilizador e punitivista descarregado sobre a sociedade vítima das problemáticas sociais, consequentes da exploração de classes. Conclui-se, destarte, no que diz respeito à intervenção do Sistema Protetivo, o urgente e necessário desvio do foco da responsabilização familiar e social em direção a uma responsabilização efetiva do Estado em criar respostas críticas e eficazes às desigualdades sociais e suas origens, respostas com consciência de classe, investimento material e humano em serviços públicos e sociais humanizados, respostas educativas para a emancipação política e humana, e estruturas libertadoras que melhorem, de fato e de direito, a qualidade de vida da população, como um todo, e em particular, de seus setores mais vulneráveis.

Palavras-chave: Estado. Portugal. Sistema Protetivo. Infância. Juventude.

ABSTRACT

Summarying, the research developed this dissertation aims to analyze the relationship between the Portuguese State and the Protective System for Children and Youth in Portugal, based on the Loïc Wacquant's debate between Social State and the Punitive State. The motivating issue of this investigative effort was the increase in the lack of responsibility of the State, in the protective intervention concerning children and youth, a fact that appears to be closely related to the most essential issues implied by the relationship between the State and Law and the articulation between the notions of Social State and Punitive State elaborated by Wacquant. The dissertation covers the historicity of State and Law concepts towards their reflections within the Marxist perspective; historically contextualizes the socio-economic and political issue of the Protective Legislation and of Portugal; elucidatedly traces the debate intrinsic to Wacquant's Prisons of Misery; in order to offer conditions for a critical analysis of the relationship between State and the Protective System for Child and Youth in Portugal. We opted for a historical-critical methodology of the treated concepts, guided by the discussion superimposed on the documentary-legislative and bibliographic-academic survey. Light is shed on the fact that the protective legislation in force in Portugal still contains a clear reflection of the historicity and political construction in which it is inserted. Such contexts, historical, political and social, revealed not only a strong conformity with the current protection political structure – without major questions or demands of accountability to the State in the fulfillment of its functions of attributing rights to the population –, but also a character responsible and punitive unloaded on society victimized by social problems, resulting from the exploitation of classes. It is concluded, therefore, with regard to the intervention of the Protective System, the urgent and necessary shift from the focus of family and social responsibility towards an effective accountability of the State in creating critical and effective responses to social inequalities and their origins, class awareness responses, material and human investment in humanized public and social services, educational responses for political and human emancipation, and liberating structures that improve, in fact and in law, the quality of life of the population, as a whole, and in particularly of its most vulnerable sectors.

Keywords: State. Portugal. Protective System. Childhood. Youth.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – REPRESENTAÇÃO DA INTERVENÇÃO SISTÊMICA.....	66
FIGURA 2 – REPRESENTAÇÃO DA INTERVENÇÃO SUBSIDIÁRIA	68
FIGURA 3 – PROCEDIMENTOS TÉCNICOS DA INTERVENÇÃO DA COMISSÃO RESTRITA DA CPCJ ..	71
FIGURA 4 – FREQUÊNCIA DE ENCAMINHAMENTOS DAS CRIANÇAS/JOVENS E FAMÍLIAS, AOS TIPOS DE INTERVENÇÃO EM CONTEXTO DE ACORDO DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO.....	77
FIGURA 5 – PRINCIPAIS ECMIJ IDENTIFICADAS	78
FIGURA 6 – SINALIZAÇÕES EM 2019 POR GRUPO ETÁRIO.....	79
FIGURA 7 – CATEGORIAS DE PERIGO LEVANTADAS EM 2019	80

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEC	Antes da Era Comum, ou antes do primeiro ano do calendário gregoriano;
CEE	Comunidade Econômica Europeia;
<i>cf.</i>	do latim <i>confer</i> , “confronte”, “confira”, “confirme”;
CNPDP CJ	Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens;
CPCJ	Comissões de Proteção de Crianças e Jovens;
CPM	Comissões de Proteção de Menores;
CSDC	Convenção sobre os Direitos das Crianças;
<i>e.g.</i>	do latim <i>exempli gratia</i> , “por exemplo”;
ECMIJ	Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude;
<i>et al.</i>	do latim <i>et alia</i> , “e outros”;
<i>et seq.</i>	do latim <i>et sequentes</i> , “e as seguintes”;
<i>etc.</i>	do latim <i>et caetera</i> , “e os restantes” ou “e outras coisas mais”;
<i>i.e.</i>	do latim <i>id est</i> , “isto é”;
<i>ibid.</i>	do latim <i>ibidem</i> , “no mesmo lugar”;
IPSS	Instituição Particular de Solidariedade Social;
<i>loc. cit.</i>	do latim <i>loco citato</i> , “no lugar citado”;
LPCJP	Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo;
LPI	Lei de Proteção à Infância;
MP	Ministério Público;
ONG	Organização Não-Governamental;
<i>op. cit.</i>	do latim <i>opere citato</i> , “na obra citada”;
OTM	Organização Tutelar de Menores;
p.	“na página”;
RPES	Risco de Pobreza ou Exclusão Social;
SNS	Serviço Nacional de Saúde;
TTM	Tribunal Tutelar de Menores;
UE	União Europeia.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 ESTADO & DIREITO: UMA ANÁLISE HISTÓRICO-CONCEITUAL	16
1.1 ORIGENS DO ESTADO: DE PLATÃO A HEGEL	16
1.2 ESTADO CONTEMPORÂNEO: DE MARX A GRAMSCI	21
1.3 ORIGENS DO DIREITO: DE ARISTÓTELES A COMTE	28
1.4 DIREITO CONTEMPORÂNEO: DE KELSEN A GRAMSCI	33
2 LEGISLAÇÃO PROTETIVA PORTUGUESA: UMA ANÁLISE HISTÓRICO- CRÍTICA	43
2.1 ORIGENS DA LPI: CENÁRIOS POLÍTICOS E MARCOS LEGAIS	43
2.2 REFORMAS NA LPI: DO PÓS-DITADURA À ONDA NEOLIBERAL	51
2.3 LEGISLAÇÃO PROTETIVA HOJE: ALTERAÇÕES E AVANÇOS RECENTES	62
2.4 LEI DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS EM PERIGO: ASPECTOS INTERVENTIVOS	64
3 ESTADO PORTUGUÊS: UMA ANÁLISE DOS MODOS DE ATUAÇÃO	81
3.1 LPCJP: CRÍTICA LEGISLATIVA	81
3.2 PRISÕES DA MISÉRIA: ESTADO SOCIAL & ESTADO PUNITIVO	84
3.3 ESTADO PUNITIVO: NOVOS ESPAÇOS	92
3.4 ESTADO-SOCIEDADE PROVIDÊNCIA: A (DES)RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO NO MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL	100
CONCLUSÃO	116
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120

INTRODUÇÃO

A dissertação que o leitor tem em mãos propõe-se, em linhas gerais, à investigação e análise das respostas e tratativas que o Estado oferece através do *Sistema de Proteção à Infância, Adolescência e Juventude* em Portugal, à luz da discussão entre Estado Social e Estado Punitivo desenvolvida por Loïc Wacquant, sob o amparo de uma aproximação crítico-conceitual, histórico-crítica e sócio-política.

A discussão desta dissertação dá-se no contexto de uma sociedade desigual e cúmplice da acumulação concentrada do capital, durante momentos de crise econômica, social e política, sendo ela sentida primeiramente pelos grupos mais vulneráveis e menos protegidos pelo Estado. Ciganas e ciganos, imigrantes, indígenas, LGBTQIA+, mulheres, pobres, idosos, pessoas com deficiência, negras e negros, crianças, adolescentes, jovens, e outros grupos marginalizados pelo poder público, e que se encontram em condição de exploração e dominação ainda mais acentuada que a maior parte da população; condições nas quais os direitos são tão frágeis, que se estilhaçam à mínima turbulência. Fora esta inegável fragilidade que despertara a indignação, o interesse e a motivação para o desenvolvimento e pesquisa acerca do objeto desta dissertação.

Crianças, adolescentes e jovens, especialmente, encontram-se em situação grave de vulnerabilidade devido à sua condição de dependência absoluta de sobrevivência. Na ausência de cuidados, sustento e fonte de renda das famílias, a falta de alimentação, saúde e desenvolvimento serão apenas algumas das restrições sentidas pelas crianças e jovens. Nestas situações, que respostas então o Estado tem oferecido a elas e a eles? Quais os objetivos, interesses, aliados, meios e fins, por trás dessas respostas? Para quem elas são pensadas? Como o Estado visa erradicar essas situações? Estas respostas chegam a todas e todos? Estas são algumas das perguntas que nos indicaram o caminho para esta pesquisa dissertativa.

Após as várias lutas sociais por respostas às necessidades enfrentadas pelas crianças e jovens, a legislação protetiva da infância em Portugal nasce como tentativa de amenizar desigualdades, num contexto em que estas vítimas eram punidas e julgadas por meio de medidas aplicadas de igual modo aos adultos, pelas mesmas entidades estatais e com as mesmas medidas punitivas. A partir destas implementações legislativas, veremos de que modo ocorrera o posicionamento interventivo e político do Estado português ao longo da história do século XX até os dias de hoje. Posicionamento este, advirta-se, que tem vindo a ser cada vez mais ausente ou insuficiente, fato que desperta o interesse em explorar a diminuição interventiva do Estado e o paulatino abandono do apoio, mais especificamente, às famílias

com pessoas dependentes a seu encargo.

A fim de situar as bases conceituais da pesquisa que aqui se apresenta, a investigação inicial explorará, neste sentido, a discussão conceitual fundamental sobre o Estado e o Direito, suas concepções e perspectivas, no período histórico que vai desde a antiguidade clássica até o contexto contemporâneo para, de posse de seus fundamentos teóricos, dar continuidade ao debate sobre a questão penal do Estado, os novos espaços e configurações de sua lógica punitivista e quais os interesses em jogo. De maneira geral, portanto, postas as bases históricas dos conceitos sobre os quais nos debruçaremos, analisaremos criticamente as seguintes questões: i) como o Estado português responde às problemáticas da criança e do jovem? ii) como o Estado português se expressa no Sistema Protetor de Crianças e Jovens? A pesquisa tencionará estabelecer, como resultado da análise, uma ponderação acerca da medida em que as respostas do Estado português à problemática da criança e do adolescente, expressas na legislação do Sistema de Proteção, são simultaneamente, ou contraditoriamente, protetivas e/ou punitivas, ou apresentam os traços fundamentais do Estado Protetivo e/ou Punitivo, tal como debatido por Wacquant, a fim de elucidar a relação entre o Estado e o Sistema Legislativo de Proteção à Infância e Juventude em Portugal. Especificamente, note-se, propomo-nos a: i) rastrear inquisitivamente os fundamentos dos conceitos de *Estado* e de *Direito* historicamente e na perspectiva marxista; ii) contextualizar historicamente a questão socioeconômica e política de Portugal desde o início do século XX, cujo cerne estimulou a constituição do *Sistema de Proteção à Infância, Adolescência e Juventude* português; iii) contextualizar historicamente e rastrear o debate sobre Estado Social e Estado Punitivo de Loïc Wacquant; iv) analisar criticamente a relação entre Estado e sociedade através do Sistema e Modelo de Proteção de crianças e jovens em Portugal. Assim, para a nossa pesquisa optar-se-á, em geral, por uma metodologia histórico-crítica, munida de conteúdos comparativos e qualitativos, de modo a atender aos objetivos geral e específicos supramencionados, e como forma de se construir uma trajetória cientificamente válida, pautada pela discussão sobre o levantamento documental-legislativo e bibliográfico-acadêmico.

Tratando-se de uma pesquisa rigorosamente acadêmica, investiremos nossos esforços investigativos em oferecer respostas às questões articuladas sobre o nosso *objeto de pesquisa* – a saber, a *relação entre o Estado e o Sistema Legislativo de Proteção à Infância e Juventude em Portugal*. Neste sentido, a questão axial que motiva a pesquisa, *i.e.*, nosso *problema*, será a *desresponsabilização do Estado na intervenção protetiva na infância e juventude*, cujo trato se dará pelo destaque às principais análises e discussões implicadas pela

contraposição entre Estado Social e Estado Punitivo tal como elaborada por Wacquant; e pela atuação do Estado na proteção de crianças e jovens em Portugal.

Mais especificamente, quanto ao ordenamento estrutural da presente dissertação, optamos, no primeiro capítulo, por iniciar, como dissemos, a fim de preparar o terreno para as discussões ulteriores, com uma breve apresentação, seguida pela reflexão e discussão propedêutica da historicidade dos termos conceituais “Estado” e “Direito”, fundamentais para a pesquisa que aqui se apresenta. Incluiremos, inicialmente, para maior amplitude e compreensão sobre a noção de “Estado”, as teses de impacto mais influentes defendidas desde a Antiguidade Clássica, passando pela Idade Média e pelo Renascimento, assim como pelos séculos XVII e XVIII, com o Iluminismo, até alcançarmos o século XIX, evidenciando, desta maneira, o modo como a Contemporaneidade receberá este legado intelectual ao debruçar-se sobre este mesmo conceito. Por conseguinte, seguiremos para a segunda seção deste capítulo com a perspectiva de Marx e Gramsci sobre o Estado, bem como a sua relação com a sociedade civil. Analogamente, na terceira seção, retornaremos para a Antiguidade com o propósito de debater, agora, atravessando os mesmos períodos, a historicidade do conceito de “Direito”, bem como a sua função no Estado. Por fim, na seção final deste capítulo, refletiremos acerca dos debates sobre Direito na Contemporaneidade sob a perspectiva crítica marxista, acrescentando as teses que pautam o diálogo entre Marx, Engels e Gramsci acerca da relação entre tais conceitos.

Feito isto, já no contexto do segundo capítulo, partiremos dos pressupostos históricos assentados no decurso do capítulo anterior, uma vez que, desta feita, encontrarmos-nos em condições de perquirir de maneira consciente e crítica a legislação medular que pauta a regência do sistema protetivo português e orienta as famílias, as comunidades, as instituições e as entidades na intervenção protetiva e promotora dos direitos tanto das crianças, como dos jovens em território português, apresentando, concomitantemente, o referencial histórico-político desta mesma legislação. Pretende-se, assim, em continuidade ao capítulo precedente, apresentar a historicidade do sistema de proteção infantil e juvenil em Portugal, através de uma análise detida das expressões do conservadorismo ao longo de sua história recente, em vistas de possibilitar um aprofundamento específico para a compreensão da dinâmica política, socioeconômica e conjuntural lusitana vigente. Consoante à metodologia precedente, será essencialmente oportuno refletir acerca do percurso histórico, político e social testemunhado pelo século XIX, enquanto intento de contextualizar a situação do país um pouco antes da efetiva criação da *Lei de Proteção à Infância*; acrescentando de maneira diligente os principais objetivos que levaram à sua edificação e estabelecimento.

Daremos seguimento à pesquisa, na primeira seção, com o resgate político e legal até ao fim da ditadura salazarista, passando pelo período neoliberal na seção seguinte. Na terceira seção deste capítulo apresentaremos as mais recentes e relevantes alterações na Lei de Proteção à Criança e Jovem em Perigo, finalizando, na última seção, com a legislação interventiva atualizada da proteção à infância e juventude, de modo a compreender as possíveis lacunas da proteção legal aplicada nos casos de risco e/ou perigo eminentes e como estas pautam a atuação do Estado português, objeto do capítulo seguinte.

O processo de análise legislativa, implementado no capítulo anterior, será atravessado por um levantamento sobre a organização da sociedade portuguesa a nível político, social e econômico. Tal levantamento oferecer-nos-á a base para a abordagem da legislação protetiva, de modo que no terceiro e último capítulo avançamos para uma crítica ao sistema protetivo, cujo cerne se estruturará na primeira seção, e será articulada, na seção seguinte, com a análise elaborada por Wacquant acerca da contraposição entre o Estado Social e Estado Punitivo, aprofundando-se este debate, já na terceira seção, através do aporte aos novos espaços ocupados pela lógica penal do Estado Punitivo. Desta feita, fornecidas as ferramentas conceituais suficientes para a quarta seção deste capítulo, apresentaremos uma contextualização permeada por uma análise crítica, a partir do arcabouço teórico discutido anteriormente, do atual Estado português e de suas expressões no Sistema Protetivo da Infância e Juventude.

1 ESTADO & DIREITO: UMA ANÁLISE HISTÓRICO-CONCEITUAL

Com o fim de preparar o terreno para as discussões ulteriores, pretende-se, neste capítulo, apresentar, refletir e discutir de maneira propedêutica a historicidade dos termos conceituais “Estado” e “Direito”, fundamentais para a pesquisa que aqui se apresenta. Incluímos, inicialmente, para maior amplitude e compreensão sobre a noção de “Estado”, as teses de impacto mais influentes defendidas desde a Antiguidade Clássica, passando pela Idade Média e pelo Renascimento, assim como pelos os séculos XVII e XVIII, com o Iluminismo, até alcançarmos o século XIX, evidenciando, desta maneira, o modo como a Contemporaneidade receberá este legado intelectual ao debruçar-se sobre este mesmo conceito. Por conseguinte, seguiremos para a segunda seção deste capítulo com a perspectiva de Marx e Gramsci sobre o Estado, bem como a sua relação com a *sociedade civil*. Analogamente, na terceira seção, retornaremos para a Antiguidade com o propósito de debater, agora, atravessando os mesmos períodos, a historicidade do conceito de “Direito”, bem como a sua função no Estado. Por fim, na seção final deste capítulo, refletiremos acerca dos debates sobre Direito na Contemporaneidade sob a perspectiva crítica marxista, acrescentando as teses que pautam o diálogo entre Marx, Engels e Gramsci acerca da relação entre tais conceitos.

1.1 ORIGENS DO ESTADO: DE PLATÃO A HEGEL

A discussão acerca da noção de *Estado* fora alvo de reflexão para muitos pensadores e estudiosos, os quais, ao longo dos séculos, tentaram, sem um consenso universal, encontrar uma definição para a sua *essência* no que tange a relação entre *indivíduo* e *sociedade*. Faz-se, pois, evidente a pertinência de explorar, preliminarmente, algumas ideias dos mais destacados pensadores que, desde o período clássico até a contemporaneidade, debruçaram-se ativamente sobre a temática ora vigente – a saber: o Estado.

Na antiguidade, “Estado” [*politeía*]¹ apresentava-se como uma questão particular que se localizava no cerne do problema da “Justiça” [*dikaíosunē*]². As discussões sobre Estado ideal e os escritos políticos de Platão (ca. 428 – 347 AEC)³ e Aristóteles (384 – 322 AEC)⁴, respectivamente, remetem, como apontam Montañó e Duriguetto (2014, p. 18) ao Estado como a melhor forma de organização da sociedade, ou seja, como a articulação dos indivíduos e classes que lhes permite idealizar a ideia de Justiça, embora de forma limitada, distribuindo a

¹ *cf.*, para um aporte mais detido à polissemia do termo, LIDDELL; SCOTT, 1996. p. 1434. Verbete *πολιτεία*.

² *cf.*, para um aporte mais detido à polissemia do termo, LIDDELL; SCOTT, 1996. p. 429. Verbete *δικαιοσύνη*.

³ *cf.*, especialmente, PLATÃO, 2014. pp. 307-346.

⁴ *cf.*, sobretudo, ARISTÓTELES, 2019. *passim*.

cada um o direito que lhe pertence. Por outro lado, os temas propostos pelos sofistas⁵ defendiam e creditavam de maneira variável que o Estado não está fundado na Justiça, mas sim no “interesse do mais forte”⁶, isto é, que o Estado se encontra ligado diretamente ao “Poder”; antecipando, assim, alguns temas do maquiavelismo, da teoria do contrato social e do totalitarismo moderno. Notadamente, apenas após as teorias de Platão, os gregos voltaram-se para temas concernentes aos possíveis tipos de Estado de acordo com os grupos que exercessem o poder, ou seja, a questão da “constituição política”. Neste sentido, Platão e Aristóteles discutiram⁷ sobre qual dos regimes – monarquia, aristocracia, democracia, timocracia, oligarquia, tirania, etc. – seria o melhor, tentando chegar a uma constituição legítima do Estado que estivesse distante da anarquia e da oligarquia; note-se, que para ambos, quando o poder de governo no Estado está distribuído a “poucos”, não necessariamente implica-se que se trate de um poder oligárquico, haja vista que o poder dos governantes não está orientado a responder somente aos seus interesses particulares, como é o caso da oligarquia, senão aos interesses dos distintos grupos representados e pertencentes ao Estado, cujas relações entre si estão determinadas, exclusivamente, pela Justiça.

Tais discussões avançam até a Idade Média, mas agora matizadas pelos debates entre o Estado e a Igreja devido à relação entre o primeiro, enquanto comunidade temporal e histórica, e a segunda, enquanto comunidade espiritual que transcende a história; versando, sobretudo, acerca da supremacia de um sobre o outro, de maneira análoga à supremacia da fé

⁵ A palavra grega σοφιστής [*sophistēs*], formada a partir do substantivo *sophiā*, “sabedoria” ou “aprendizado”, tem o sentido geral de “aquele que exerce sabedoria ou aprendizado” (cf. LIDDELL; SCOTT, 1996. pp. 1621-1622. Verbetes σοφία). Como *sophiā* poderia designar tipos específicos de perícia, bem como uma sagacidade geral na conduta da vida e os tipos mais elevados de percepção associados a videntes e poetas, a palavra originalmente significaria “sábio” ou “especialista”. No decorrer do quinto século AEC, o termo, embora mantendo seu sentido inespecífico original, passou a ser aplicado especificamente a um novo tipo de intelectuais, educadores profissionais que percorriam o mundo grego vendendo instrução em uma ampla gama de assuntos, com ênfase particular na habilidade de falar em público e na conduta de vida bem-sucedida. É importante enfatizar o caráter individualista da profissão sofística; seus praticantes não pertenciam a nenhuma organização, não compartilhavam nenhum corpo comum de crenças e não fundaram nenhuma escola, seja no sentido de instituições acadêmicas, seja no de corpos de indivíduos comprometidos com a promulgação de doutrinas específicas, motivo pelo qual foram considerados como aqueles que produzem argumentos aparentes, exaustivamente intrincados, para defender uma posição falsa, ou aqueles que, por um preço, estariam dispostos a defender qualquer posição, seja verdadeira ou falsa. cf., para uma descrição detalhada das origens, estruturas de pensamento e impactos da escola sofística, MORA, 2004. pp. 2729-2732.

⁶ O sofista Trasímaco (ca. 459 – 400 AEC), por exemplo, ao travar um debate com Sócrates (ca. 470 – 399 AEC), descrito no Livro I da República de Platão, defende que a justiça não é outra coisa senão o que é mais conveniente ou útil ao mais forte: “[...] Quando alguém se apodera dos bens de seus concidadãos e, além disso, os faz escravos, em vez de chamá-lo com nomes vergonhosos, é chamado de bem-aventurado, não só pelos concidadãos mas também por todos quantos saibam que ele atingiu a *injustiça total*. [...] Assim, Sócrates, *a injustiça, se é bastante, é mais forte, mais própria do homem livre e poderoso que a justiça* e [...] o interesse do mais forte é o que é justo, e o que é injusto é útil e vantajoso para ele”. (PLATÃO, 2014. p. 28. Grifo nosso.)

⁷ cf. notas 3 e 4 *supra*.

sobre a razão. Santo Agostinho (354 – 430 EC)⁸ e São Tomás de Aquino (1225 – 1274)⁹, por exemplo, referem-se ao Estado enquanto instituição inferior à Igreja, sendo algo considerado, a princípio, intrinsecamente mau ou negativo e que representa os interesses temporais, mas que, posteriormente, deveria ser guiado pelos fins espirituais da Igreja.

Já no Renascimento efetiva-se uma transição radical no conceito de Estado, como consequência da reação contra o pretense domínio da Igreja, e como fruto da formação dos Estados nacionais. A Teoria do Estado, como no caso de Nicolau Maquiavel (1469 – 1527)¹⁰, inclina-se a uma separação entre Estado e Igreja, cuja posição se nega a qualquer soberania temporal como transição para este Estado, que se tornará rigorosamente desvinculado do seu fundamento divino e passará a ser inserido na temporalidade e na história. Note-se que, ainda no Renascimento, Tommaso Campanella (1568 – 1639)¹¹ e Thomas More (1478 – 1535)¹², por exemplo, bem como outros polímatas deste mesmo período, debruçam-se sob as teorias utópicas de um Estado ideal, na esteira dos propósitos defendidos por Platão, que mantinha em

⁸ cf. AGOSTINHO, 2013. *passim*.

⁹ cf. AQUINO, 2011. *passim*.

¹⁰ O Renascimento fora marcado por vários acontecimentos históricos, nomeadamente a descoberta de um Novo Mundo pela Europa, mais especificamente em 1492, que transforma o sistema econômico e o mercado europeu; Nicolau Copérnico (1473-1543) traz nesse mesmo período um descobrimento que transformou a astronomia ao questionar o sistema de Ptolomeu (90 – 168 EC) sobre a Terra como centro do universo, através do “Sistema Heliocêntrico”, passando então a se considerar o saber enquanto instrumento que controla a natureza, e separando consequentemente a ação política da ação religiosa. Neste contexto, após a derrota da República Florentina e a volta da Monarquia da família Médici, em 1532, Maquiavel fora obrigado a aconselhar e orientar o “Príncipe” para tentar unificar a Itália, através de conselhos que visavam uma “ética política” e não mais moral, com vista a julgar a ação e o ator político pelos resultados apresentados e não pelos meios adotados – influencia, assim, sobremaneira a filosofia política e a filosofia do Estado com muitas de suas obras, dentre as quais destaca-se seu comentadíssimo e extensamente debatido *Il Príncipe* [O Príncipe], escrito neste mesmo ano. Enquanto Maquiavel se dedicava aos estudos sobre “a política”, ou seja, o espaço da ação e respetiva a historicidade, os gregos, como vimos, estudavam “o político” através das relações entre Estado e Justiça. Maquiavel, ao considerar que sua reflexão sobre a natureza do poder político e sobre os modos de conservar esse poder é resultado de uma observação atenta da experiência, expondo sob certa índole pessimista um “historicismo” e um “naturalismo” intrínsecos, assevera que o Príncipe deve ser hábil e astuto, não devendo sentir escrúpulos morais e devendo humilhar-se quando for necessário fazê-lo, mas tão somente para depois impor-se sobre aqueles diante dos quais se humilhou por conveniência. Compete ao Príncipe, portanto, quando preciso, o exercício da violência, embora também deva saber adular as multidões a fim de melhor manipulá-las, passando, deste modo, por cima de todos os outros poderes, incluindo o poder da Igreja, que deve ser posto por ele a seu próprio serviço. O Príncipe estaria, pois, além do bem e do mal, uma vez que sua característica principal seria a *virtù* (e não a “moral” própria do homem privado), isto é, a força e a astúcia necessárias para encabeçar o estado, governá-lo e manter o poder contra todos os seus inimigos. cf. MAQUIAVEL, 2010. *passim*; e, para um aporte mais contextual, MONTAÑO; DURIGUETTO, 2014. p. 19.

¹¹ Dominicano, preso por heresia, condenado pela Inquisição à prisão perpétua e posteriormente libertado por ter sido considerado como louco, fora obcecado pela ideia de uma monarquia universal materializada em uma “Cidade” comunista utópica, regida pelo Sol, capaz de abranger todos os homens e de solucionar radicalmente o problema da concórdia e do egoísmo. cf. CAMPANELLA, 2014. *passim*.

¹² Considerado um dos grandes humanistas do Renascimento, defendera o retorno às fontes gregas e tornara-se conhecido, sobretudo, por sua descrição, sob a influência de Platão e Aristóteles, de um estado ideal (utópico) no qual defendia, em crítica frontal às circunstâncias sociais da Inglaterra de sua época, a comunidade de bens, a igualdade entre homens e mulheres, a abolição de castas e classes, e o papel supremo da sabedoria no governo. cf. MORE, 2017. *passim*.

seu núcleo ideais de justiça plena e paz perpétua.

Nos séculos XVII e XVIII, porém, surge a teoria do Estado como *pacto*; ora referindo-se, com Thomas Hobbes (1588 – 1679)¹³, ao Estado enquanto contrato realizado pelos homens de modo a evitar a destruição que produziria a *guerra de todos contra todos*, ora compreendendo o Estado, com Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778)¹⁴, enquanto renúncia ao egoísmo produzido pela civilização e consequente submissão à *vontade geral*. Ainda neste mesmo período, Baruch Spinoza (1632 – 1677)¹⁵ desenvolverá uma teoria do Estado enquanto comunidade dos homens livres que vivem “segundo o decreto comum”, sendo esta comunidade a organização social cujo fim é, sobretudo, a *liberdade*, entendida como liberdade de pensamento ou liberdade de professar uma religião sem submissão forçada à religião oficial do Estado. Embora aqui o Estado já possa ser compreendido, em grande parte, como uma fonte de equilíbrio – equilíbrio das distintas seitas religiosas por um lado, e das classes, por outro –,

¹³ Hobbes concebe o homem como um ser fundamentalmente antissocial. Isto porque, assim como todos os homens têm as mesmas capacidades, têm também os mesmos apetites de conseguir os fins que almejam. Contudo, uma vez que nem todos podem gozar das mesmas circunstâncias, transformam-se em inimigos naturais. Há, portanto, segundo Hobbes, três causas fundamentais para esta disputa: a *competição*, a *desconfiança* e a *fama*; ou seja, o apetite pelo *lucro*, pela *segurança* e pela *reputação*. Assim sendo, em um estado natural “o homem é um lobo para o próprio homem”, de tal modo que há, em princípio, uma constante “guerra de todos contra todos”. Largada à sua própria natureza, a sociedade, para o homem, seria impossível e o resultado seria uma contínua guerra civil. Então, de modo a evitar a destruição do homem, o primeiro passo para que seja possível viabilizar uma sociedade como tal seria a “renúncia” dos próprios apetites, em nome de algo que a todos apetece: a paz. Como a paz não pode ser conseguida por meio da guerra constante, o passo seguinte seria, pois, a “transferência” mútua de direitos no que se denominaria como “contrato”. Deste modo, a sociedade fundar-se-ia, por necessidade, em um pacto, ou *contrato social*. Tal contrato, porém, não pode persistir se não é assegurado por um regente ou soberano absoluto (o Leviatã) que, personificando o direito natural dos homens à “autopreservação”, concentre o poder em suas mãos, sem dividi-lo, e ofereça unidade a esta sociedade, não por imposição de suas vontades pessoais, mas para fazer respeitar o *contrato social*. cf. HOBBS, 2020. *passim*; e, para um aporte mais contextual, MONTAÑO; DURIGUETTO, 2014. pp. 21-27.

¹⁴ Rousseau afirma que o “estado de natureza” seria uma condição primitiva isenta de leis ou moralidade, que os seres humanos abandonavam pelo benefício e pela necessidade de cooperação. À medida que a sociedade se desenvolveu, porém, a divisão do trabalho e a propriedade privada exigiram que a raça humana adotasse instituições jurídicas. Assim, no que seria a fase degenerada da sociedade, o homem tende a estar em competição frequente com seus semelhantes, ao mesmo tempo que se torna cada vez mais dependente deles, de modo que esta dupla pressão ameaça tanto sua sobrevivência quanto sua liberdade. De acordo com Rousseau, ao ingressar na sociedade civil por meio do contrato social, pautado pela “vontade geral”, e abandonar suas reivindicações de direitos naturais particulares, os indivíduos podem tanto se preservar como permanecer livres. Isso porque a submissão à autoridade da vontade geral do povo como um todo garante que os indivíduos não se subordinem às vontades dos outros e também que eles se obedeçam porque são, coletivamente, os autores da lei. Embora Rousseau argumente que a soberania (ou o poder de legislar) deva estar nas mãos do povo, também faz uma distinção nítida entre o soberano e o governo: enquanto o governo é composto por magistrados, encarregados de implementar e fazer cumprir a vontade geral, o “soberano” é o estado de direito, idealmente decidido pela democracia direta em uma assembleia. No contrato social proposto por Rousseau, todos serão livres porque todos perdem o mesmo número de direitos e impõem os mesmos deveres em nome da cooperação e do convívio. Rousseau argumenta ainda que é intrinsecamente absurdo para um homem entregar sua liberdade para a escravidão operada pelas mãos de um soberano; desta feita, os participantes da sociedade devem ter o direito de escolher as leis sob as quais vivem, uma vez que a força ou a coação, como proposto por Hobbes, não legitimam o estado de direito, amparado pela “vontade geral”. cf. ROUSSEAU, 2017a; 2017b. *passim*; e, para um aporte mais contextual, MONTAÑO; DURIGUETTO, 2014. pp. 27-30.

¹⁵ cf. SPINOZA, 2019. *passim*.

durante o Iluminismo o Estado será concebido, muitas vezes, enquanto organização que conduz os homens pelo caminho da razão diante da ignorância, do obscurantismo e das superstições do passado. Immanuel Kant (1724 – 1804)¹⁶, por exemplo, entende que o Estado deve ser constituído de modo que a lei corresponda a uma organização estabelecida pelo pacto e pelo contrato, independentemente da sua origem histórica. A liberdade, para Kant, não deve ser entendida como uma arbitrariedade subjetiva, mas como respeito da liberdade moral individual pela liberdade moral coletiva, de tal maneira que os componentes do Estado, as pessoas, devam ser vistas e utilizadas sempre enquanto fins em si mesmas e jamais como meios. Tendo isto em conta, a filosofia romântica amadurecida na Alemanha, consoante a linha dos nacionalismos e das tradições, tende a identificar o Estado à Nação, como verdadeiro representante desta, ou seja, da comunidade de todos os indivíduos unidos por um único fim, atribuindo-o todas as funções que poderiam corresponder tanto a uma classe como a um indivíduo ou a uma Igreja. Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770 – 1831)¹⁷ vê o Estado enquanto lugar onde o *Espírito*

¹⁶ Para Kant todos os membros do Estado, como sujeitos da lei, devem ser capazes de desejar a lei básica que os rege. Esta lei básica é o “contrato original” que, como tal, é desejada por cada sujeito no sentido de que a “vontade de todos” ou uma “vontade pública”, ou “vontade geral” (termo tomado de Rousseau, *cf. supra* nota 14) determina a lei básica. Portanto, a tomada de decisão neste nível não se aplica às leis particulares; tais leis, ao contrário, devem ser determinadas pela maioria dos cidadãos com direito a voto. O soberano, de acordo com Kant, deve reconhecer o “contrato originário” como uma ideia da razão que o obriga a conceber suas leis de tal maneira que possam ter surgido da *vontade unificada* de todo um povo, e a considerar cada súdito, na medida em que ele quiser ser cidadão, como se aderisse ao voto dessa vontade. Este contrato original, enfatiza Kant, é apenas uma ideia da razão e não um evento histórico: quaisquer direitos ou deveres decorrentes de um contrato original não o são devido a qualquer proveniência histórica particular, senão por causa das relações legítimas incorporadas no contrato original. Nenhum ato empírico, como seria um ato histórico, poderia ser, portanto, o fundamento de quaisquer deveres ou direitos legítimos. A ideia de um contrato original limita, assim, o soberano como legislador, uma vez que nenhuma lei pode ser promulgada sem que, dirá Kant, um povo inteiro não a pudesse consentir. O consentimento em questão, no entanto, também não é um consentimento empírico baseado em qualquer ato real: o conjunto de desejos particulares reais dos cidadãos não é a base para determinar se eles poderiam consentir com uma lei; ao invés disso, o tipo de possibilidade em questão é de uma *unanimidade possível racional* baseada em distribuições justas de encargos e direitos (em abstração de fatos ou desejos empíricos). Desta feita, a concepção de uma “possível unanimidade racional” abstrai dos desejos reais dos cidadãos individuais, de tal modo que este consentimento possível não é baseado em um voto hipotético dado por preferências reais, mas baseado em uma concepção racional de acordo que não é oferecida por qualquer possível informação empírica. Neste sentido, o contrato social será, para Kant, uma justificativa racional para o poder do Estado e não um resultado de acordos reais entre indivíduos ou entre eles e um governo. *cf.* KANT, 2009; 2013. *passim*.

¹⁷ Para Hegel, articulação esta de suma importância para que se compreenda sua Teoria do Estado, o Espírito subjetivo [*subjective Geist*] é o espírito individual, ancorado à natureza humana e em movimento contínuo rumo à consciência de sua independência e liberdade. Através das gradações da sensação e do sentimento, etapas corporais que facilitam o acesso à entrada em si mesmo, o Espírito subjetivo atinge a sua consciência [*Bewußtsein*], o entendimento [*Verstand*], e finalmente a razão [*Vernunft*]. Sendo o Espírito subjetivo libertado de sua vinculação à vida natural, posto como pura consciência-de-si [*Selbstbewußtsein*], realiza-se no Espírito objetivo [*objective Geist*] como Direito [*Recht*], como moralidade [*Moralität*] e como eticidade [*Sittlichkeit*]. O Direito constitui o grau inferior das realizações do Espírito objetivo, porque afeta tão somente, por assim dizer, os contornos da individualidade; a moralidade, por outro lado, acrescenta à exterioridade da lei a interioridade da consciência moral [*moralische Bewußtsein*]. No entanto, tal interioridade, cujo caráter subjetivo a torna inadequada para a plena realização do Espírito objetivo, deve abrir caminho à eticidade, ou seja, à ética objetiva que se realiza no universal concreto [*konkrete Allgemeine*] da família, da sociedade e do Estado, enquanto síntese da exterioridade do legal e da arbitrariedade subjetiva do moral. Neste sentido, será especialmente importante para Hegel, o desenvolvimento da Teoria do Estado. O Estado não se dá enquanto simples protetor dos interesses particulares do indivíduo como

objetivo chega a realizar-se plenamente, quando a família e sociedade civil deixam de ser opostas e passam a articular-se entre si, e os interesses individuais e coletivos não se sobrepõem nem colocam os outros em causa. Ao contrário dos jusnaturalistas que propuseram modelos ideais de Estado, Hegel não o coloca mais como modelo ideal, mas como uma reprodução do Estado burguês no contexto do desenvolvimento do capitalismo. Hegel inaugura, assim, a distinção entre *Estado político* e *sociedade civil*, definindo este último enquanto sistema de necessidades onde se desenvolvem relações e atividades econômicas e os indivíduos se dependem mutuamente e se satisfazem através da realização de tarefas e da busca dos seus interesses nas tarefas realizadas por outros, assegurando a sua liberdade, propriedade privada e interesses particulares. O pensador alemão busca a construção de uma “vida ética” que, através da articulação dos interesses particulares e parciais presentes em uma instância universalizadora, seria a esfera dos interesses públicos e universais, na qual, como bem aponta Weffort (1990, p. 106), seriam ultrapassadas as contradições dos interesses individuais. Portanto, a esfera estatal seria o reino em que se expressariam os interesses públicos e universais, os quais seriam construídos a partir das vontades particulares existentes na sociedade civil. O Estado aqui é o que Bobbio (1982, pp. 28-29) denomina como “conservação/superação da sociedade civil”. Conforme a teoria romântica, aquele que rege o Estado deve ser o representante do “Espírito do povo” [*Volksgeist*], aquele que cumpre os fins objetivos levantados por esse Espírito.

1.2 ESTADO CONTEMPORÂNEO: DE MARX A GRAMSCI

Desta feita, a discussão sobre o Estado estende-se ao longo do século XIX junto aos confrontos entre individualismo e coletivismo, entendido, no cerne desta disputa, enquanto um ponto de equilíbrio: por um lado, no individualismo, trata-se do equilíbrio da tensão entre as

tal, isto é, de sua liberdade subjetiva [*subjective Freiheit*], senão enquanto a forma mais elevada da ética objetiva, a plenitude da ideia moral [*moralische Idee*] e da realização da liberdade objetiva [*objective Freiheit*]. O Estado é, portanto, o universal concreto, a verdadeira síntese da contraposição entre a família e a sociedade civil, o lugar de repouso do Espírito objetivo. A deificação hegeliana do Estado, deificação confessada em sua definição do Estado como a manifestação da divindade do mundo, é exigida tanto pela dialética do espírito objetivo como por sua própria doutrina política, que vê o ideal do Estado, no Estado prussiano de seu tempo. Embora o Estado não consista no poder arbitrário de um indivíduo, senão no fato de que esse indivíduo represente o Espírito do Povo [*Volksgeist*], trata-se, acrescenta Hegel, de um Espírito singularizado (e determinado pela história), de tal maneira que o Espírito de um povo equivale a um indivíduo ao longo da história universal, e por isso os espíritos dos diversos povos ao longo da história seriam, remata Hegel, como graus na história do universo, na qual se daria a Realização do Espírito Universal [*Verwirklichung des allgemeinen Geistes*]. Não se pretende aqui esgotar o imenso horizonte conceitual da Teoria do Estado hegeliana, senão apenas contextualizar de maneira indicativa sua compreensão de Estado em relação à sua Filosofia do Direito. *cf.*, para um aporte mais contextual, MONTAÑO; DURIGUETTO, 2014. pp. 31-34; ou, para uma análise mais minuciosa, BOBBIO, 1989; ROSENZWEIG, 2008; e, sobretudo, HEGEL, 1997. *passim*.

vontades particulares; por outro, no coletivismo, trata-se do equilíbrio resultante da supressão dessas vontades cuja presença e atuação supostamente são nocivas para o Estado. *A fortiori*, para Karl Marx (1818 – 1883), o Estado (burguês) será apreendido enquanto representante do domínio de uma classe de poder que exerce a sua própria e particular dominação sob uma falsa aparência de uma sociedade equilibrada e justa. Marx defenderá, neste sentido, o fim do Estado em prol de uma *ditadura do proletariado* consequente ao fim das classes sociais. Esta supressão de classes mediante uma ditadura aparece nos Estados totalitários, onde toda a atividade é realizada no corpo do Estado, identificado com o partido que pretende representar e por sua vez, com a nação, a raça, o povo e assim por diante, até que se exclua tudo o que não esteja a serviço ou esteja em oposição a ele. Torna-se aqui evidente a ascendência hegeliana dos Estados totalitários na tendência ao endeusamento do Estado e à sua confusão com as instâncias sociedade, nação e povo, que são realidades distintas, apesar da sua proximidade com a organização estatal.

Embora não possamos dizer que, para Marx, haja uma Teoria do Estado, completa e acabada, pautada em definições imutáveis, verifica-se, no entanto, o desenvolvimento dinâmico e heterogêneo¹⁸, das suas determinações diversas sobre o Estado em contextos múltiplos; apropriando-se, como apontam Montaña e Duriguetto¹⁹, dos fundamentos de, pelo menos, três fontes de pensamento: 1) o materialismo histórico dialético, 2) as teorias do valor-trabalho e da mais valia e 3) a teoria das lutas de classe. Assim, ao contrário do que supunha Hegel, é na sociedade civil, enquanto sociedade burguesa, que se fundamenta a natureza estatal, e não o contrário, de modo que, seguindo o pensamento de Engels, para Marx, sociedade civil e estrutura econômica são uma e a mesma coisa. Neste sentido, o Estado é, portanto, um produto da sociedade civil, expressando e perpetuando suas contradições, e não, como defende Hegel, uma esfera independente dotada de racionalidade própria, isto é, um *sujeito* que tem como *predicado*, a sociedade civil. Para Marx²⁰, o Estado é, pois, uma construção de que se vale uma dada sociedade para se organizar como tal, e que, ao emergir das relações de produção, é moldada pela sociedade. A sociedade, por sua vez, como aponta Carnoy²¹, é moldada pelo modo dominante de produção e pelas relações de produção inerentes a este modo.

Oposto a um momento de universalização, para Marx e Engels²², o Estado fundamenta-se nas *relações de produção* expressando os interesses da *estrutura de classe*

¹⁸ cf. NETTO, 1990. pp. 8-9.

¹⁹ cf. MONTAÑO; DURIGUETTO, 2014. pp. 35-36.

²⁰ cf. MARX, 2005. pp. 32-33.

²¹ cf. CARNOY, 1986, p. 65.

²² cf. MARX; ENGELS, 1993, p. 36.

inerente às demandas sociais de produção de tal modo, que a *burguesia*, ao deter o controle dos meios de produção e do trabalho no processo produtivo, constitui-se como *classe dominante* que, ao estender seu poder ao Estado, expressa seus interesses em normas e leis. Neste sentido, Montañó e Duriguetto, enfatizam que

Com isso, Marx denuncia a falsa autonomia que Hegel confere ao Estado como esfera que realiza a mediação universal dos interesses privados e gerais, pois expressa uma transposição especulativa da vida concreta e real do *bourgeois* (indivíduo privado e seus interesses particulares) em *citoyen* (a figura do cidadão e de seus abstratos interesses públicos universais). [...] Desse modo, *a sociedade civil moderna se revela como sociedade burguesa no sentido do domínio dessa classe*, ou como sociedade capitalista, na medida em que a necessidade específica da relação de troca social moderna é a da relação de troca entre capital e trabalho, e a subsunção do trabalho ao capital.²³

Em suma, desde a perspectiva de Marx, como bem aponta Netto (2004, p. 24), “não há que criticar a Hegel por descrever a essência do Estado moderno, tal como é, mas por fazer passar o que é pela *essência do Estado*”, haja vista que o Estado, ao propor a representação do interesse universal, finda por representar o interesse de uma classe, qual seja: a classe dominante; garantindo, como vimos, a organização das condições gerais de um sistema social e de produção no qual e pelo qual a burguesia manifesta-se como tal. É, pois, a partir desta crítica que Marx supera as categorias especulativas propugnadas por Hegel e as resgata ontologicamente numa *teoria do ser social*.

Retomando a divisão do homem em *cidadão público* e *indivíduo privado*, Marx (2010) denuncia um dualismo contraditório entre a *universalidade dos valores éticos do homem público* e a *conservação do seu particularismo no âmbito privado*, em crítica à proposta formal e abstrata da formulação de uma *vontade geral* enquanto “emancipação política” (isto é, a igualdade de todos na formulação das leis), propugnada por Rousseau e herdada, salvaguardadas as diferenças, por Kant (fonte primeva do hegelianismo). Tal crítica evidenciava-se na prática dos primeiros regimes liberais “democráticos” que continuavam a endossar as determinações estruturais e sociais da burguesia, tais como a propriedade privada e a reprodução da atividade humana na defesa dos interesses individuais. A eliminação das bases materiais da sociedade civil burguesa apresenta-se, pois, para Marx, como condição incontornável para uma “emancipação política”, não formal, nem abstrata, mas concreta; ou seja, uma efetiva “emancipação humana”, que se realiza, tão somente, através da ruptura com a propriedade privada e da extinção da exploração do homem pelo homem. Neste sentido, para Marx (2004), a sociedade civil assim concebida, como o terreno dos interesses particulares,

²³ MONTAÑO; DURIGUETTO, 2014. pp. 37-38. Grifo nosso. *cf.*, para um aporte mais detalhado à esta questão, BOBBIO; BOVERO, 1996, p. 148; e, sobretudo, MARX, 1998, p. 379 *et seq.*

denominados, como vimos, como “apetites individuais” por Hobbes, tem sua derivação e sustentação na divisão da sociedade em classes antagônicas de modo que o Estado, ao garantir a propriedade à classe dominante, legitima a dominação e a exploração, revelando, desta maneira, a sua essência de representante, não dos interesses comuns, mas daqueles condizentes com a dominação da burguesia sobre o proletariado. Marx e Engels (1993) então, no que tange à esta natureza de classe do Estado, acrescentarão a compreensão de que as lutas de classe travadas no seio da sociedade civil burguesa são o verdadeiro cenário, e motor, de toda a história.

Tais determinações – a saber: a divisão da sociedade civil em classes e a representação de uma classe particular pelo Estado –, serão articuladas por Marx e Engels (1993; 1998) com uma concepção de *revolução* oriunda da dependência direta do Estado ao poder econômico, social e político da burguesia, instrumentalizado enquanto expressão coercitiva e opressora das relações sociais de produção existentes na sociedade capitalista. Neste sentido, Marx afirmará que as lutas de classe conduzirão necessariamente à *ditadura do proletariado*²⁴, circunstância esta que se constitui apenas como uma passagem para a fase de *supressão de todas as classes*, isto é, a uma “sociedade isenta de classes”, o que redundaria inevitavelmente na supressão mesma do Estado, uma vez que as contradições intrínsecas à tal estrutura são, por natureza, inconciliáveis.

Isento de qualquer confusão entre a ortodoxia com o mero dogmatismo marxista, Antonio Gramsci (1891 – 1937), sem contrariar a *metodologia* de seu mestre, empreenderá um desenvolvimento original dos conceitos básicos de Marx debruçando-se, doravante, não sobre a realidade do capitalismo concorrencial do século XIX, mas sobre o capitalismo monopolista do século XX, refletindo, também, sobre a sociedade e sua relação com o Estado.

Percebendo a intensa *socialização da política* das sociedades capitalistas desenvolvidas de seu tempo, Gramsci (2000, sobretudo) delineia a complexificação das relações de poder e de organização de interesses, a partir das quais emerge uma nova dimensão da vida social. A sociedade civil é, pois, para Gramsci, composta por uma rede de organizações em que as classes organizam e defendem seus interesses, confrontando projetos societários, numa luta permanente para conservar ou conquistar *hegemonia*. O *Estado ampliado* de seu tempo, fruto da *socialização da política*, preserva, como tal, a função de *coerção da sociedade política*, tal como dirimida por Marx e Engels, mas também incorpora a esfera da *sociedade*

²⁴ “Entre a sociedade capitalista e a sociedade comunista medeia o período da transformação revolucionária da primeira na segunda. A este período corresponde também um período político de transição, cujo Estado não pode ser outro senão a *ditadura revolucionária do proletariado*”. (MARX, 1975. p. 221. Grifo nosso.)

civil, cuja função é o *consenso*.

Neste sentido, a noção de sociedade civil, para Gramsci, pertence ao Estado, ou seja, ao momento da superestrutura, diversamente da concepção marxiana que adota a expressão “sociedade civil” para designar a infraestrutura econômica; embora este não negue a centralidade desvelada por Marx da base material como razão ontologicamente primária da sociedade. Para o marxista italiano, trata-se, como afirma Coutinho (2006, p. 31), de um contributo teórico-analítico do modo como a esfera econômica determina a produção e a reprodução da superestrutura no contexto histórico em que se operou uma mais ampla complexificação do Estado; contexto este, saturado de novas determinações, inexistentes em sua plenitude no período de Marx. Assim, para Gramsci, o *Estado ampliado* se constitui a partir da conjunção entre uma sociedade política (coercitiva) e uma sociedade civil (consensual), ou seja, “a hegemonia couraçada de coerção”²⁵.

O Estado, portanto, não se apresenta apenas como o aparelho repressivo da burguesia, senão que inclui, sobretudo, a hegemonia da burguesia na superestrutura, fato que, para Gramsci, não equivale à pura dominação, senão à direção social amparada em certo consenso e aceitação dos setores subalternos, ou seja, o “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados”²⁶. Como precisamente compreendem Montañó e Duriguetto, “a esfera da sociedade civil é a esfera das mediações do exercício da dominação de classe pelo exercício do convencimento”²⁷ composta por *Aparelhos Privados de Hegemonia*, aos quais, se adere voluntariamente e que representam os múltiplos interesses das classes que a compõem.

Neste ínterim, contudo, não se exclui, do cerne consensual que garante a direção social do setor hegemônico, o conflito e o antagonismo entre as classes e grupos sociais, senão que é pressuposto fundamental do consenso a imposição do conflito como resultado próprio. Ou seja, se na sociedade política a classe dominante exerce, ditatorialmente, poder e dominação através dos aparelhos coercitivos do Estado, na sociedade civil tal exercício ocorre por intermédio de uma relação de hegemonia construída pelo direcionamento político e pelo consenso. Conquanto, note-se, deva-se observar que, para Gramsci (2000), *sociedade civil* e *sociedade política* são distinções analíticas do conceito de Estado; unificando-se, outrossim, na forma como a classe realiza sua “hegemonia”, manifesta como “dominação” (na sociedade

²⁵ cf. GRAMSCI, 2000. p. 244.

²⁶ cf. GRAMSCI, 2000. p. 331.

²⁷ MONTAÑO; DURIGUETTO, 2014. pp. 47-48.

política) e como “direção intelectual e moral” (na sociedade civil). Tal é a base para a formulação gramsciana de uma teoria revolucionária original, de transição ao socialismo, que amplia as estratégias formuladas por Marx e Engels, constituindo-se como uma progressão de conquistas de espaços no cerne e através da sociedade civil em uma “Guerra de Posição”²⁸. Ou seja, constituir-se como classe hegemônica significa, para Gramsci, construir e organizar interesses comuns com o fim de tornar-se protagonista das reivindicações de outros estratos sociais. Este é o momento processual que Gramsci designa como *catarse*, ou seja, “a passagem do momento meramente econômico (ou egoístico-passional) ao momento ético-político, isto é, a elaboração superior da estrutura em superestrutura na consciência dos homens”²⁹, da elevação da consciência da “classe em si” à “classe para si” num processo de formação de uma contra-hegemonia ou hegemonia das classes subalternas que, enquanto tal, requer uma intensa preparação ideológica das massas, em termos de uma reforma intelectual e moral.

O *consenso* deve ser, nestes termos, para Gramsci, construído através da busca pelas aspirações e demandas que se encontram dispersas no bojo das classes subalternas, direcionando-as política e concretamente numa perspectiva universal.

Destarte, diante do exposto, para Gramsci³⁰, a classe que se propõe uma transformação revolucionária da sociedade como um todo deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental, como uma das condições principais para a própria conquista do poder; conquanto, ser dirigente no campo da sociedade civil, embora necessário, não implique sua completa realização política, será apenas com a tomada do poder político que as classes subalternas atingirão sua completa unificação política, tornando-se o próprio Estado e criando um novo “bloco histórico”. Neste sentido, note-se, assim como Marx, Gramsci também anseia por uma sociedade sem Estado, denominada como “sociedade regulada”, na qual, como sublinha Bobbio³¹, ocorre a reabsorção da sociedade política na sociedade civil.

Em síntese, cabe notar que a filosofia do Estado, desenvolvida e esboçada através do recorte de autores supramencionados, procura através de todas estas teorias e discussões, determinar formas efetivas e possíveis de encontrar a definição da essência do Estado. Ao que parece, esta busca deveria, em tese, alcançar a distinção entre Estado, nação, povo e sociedade e encontrar a função do Estado dentro de cada uma destas realidades, bem como dentro da reunião parcial de todas elas. A Teoria do Estado, delineia-se, diante do exposto, como uma

²⁸ cf. GRAMSCI, 2017. p. 261-262.

²⁹ GRAMSCI, 1999. p. 53.

³⁰ cf. GRAMSCI, 2002. pp. 62-63.

³¹ cf. BOBBIO, 1982. p. 50.

reflexão filosófica sobre a realidade chamada de “Estado” – que aparece na vida humana e deve ser compreendida como uma forma dessa vida – e relaciona-se, como vimos, com a filosofia do Direito, a sociologia, a economia, a ciência e a filosofia da história. Não obstante, note-se, deva-se precaver de ser confundida com a Ciência do Estado, que inclui o estudo concreto da organização e a estrutura do Estado, bem como a teoria geral de sua constituição.

Antes de mais, portanto, note-se, consoante ao exposto por Ferreira (2010, p. 233), que as políticas sociais dirigidas às crianças e à família são em parte, como veremos nos capítulos seguintes, caracterizadas pelo enfoque e influência das políticas keinesianas³² e liberais. No interior da ideia gramsciana de *Estado ampliado* podemos observar que os *Aparelhos Privados de Hegemonia* apresentam uma dimensão política e jurídica, designadas à atuação de natureza cultural e ideológica. Como bem aponta Barboza (2007, p. 115), Gramsci vivenciou o intervencionismo totalitário e corporativista dos fascistas, mas não fora testemunha da dimensão que adquire o Estado intervencionista nas democracias ocidentais após a Segunda Guerra. Sua argumentação, contudo, deixa claro que as ideologias não orgânicas, fundamentalmente amparadas pela coerção, são transitórias, como a própria história dos regimes totalitários revelou. A atuação do Estado intervencionista, porém, finda por viabilizar novas formas de consenso, dirigidas pela estrutura jurídico-política, até mesmo em países nos quais a democracia representativa fora abandonada, ou seja, revela-se uma judicialização da política, ou a politização do judiciário. Motta (2019), ao citar a contribuição do pensamento marxista na análise do Estado, observa a desintegração do poder e capacidade de legislar de instituições políticas, obrigando as pessoas a se auxiliarem em outras instituições que ofereçam soluções para os seus conflitos. Nesta mesma linha de pensamento Ferejohn (2002, pp. 41-43), ao se questionar sobre a judicialização da política e a politização do Direito, observa o deslocamento do legislativo e o desvio do seu poder legal originário para instituições jurídicas e tribunais, significando com isto que os tribunais tomarão decisões políticas e muitas vezes definitivas, *i.e.*, decisões tomadas conforme os conflitos sociais presentes no capitalismo contemporâneo que evidenciam o posicionamento político e ideológico do agente estatal. Urge, pois, diante desta patente problemática o retorno a uma breve análise das posições de Gramsci e Marx quanto à reflexão acerca do Estado e do Direito no que concerne aos espaços ocupados por estes, de modo que, para tal, faz-se necessário, analogamente à seção anterior, uma breve análise das suas origens.

³² *cf.* nota 275 *infra*.

1.3 ORIGENS DO DIREITO: DE ARISTÓTELES A COMTE

Compreendidas as seções anteriores, com o fim último de estabelecer uma melhor compreensão das intervenções estatais na infância e na juventude em Portugal é oportuno compreender antes a historicidade do funcionamento e da interação entre Estado, Sociedade e os seus Cidadãos, através do Direito.

A justiça natural, direito ou lei, segundo a teorização aristotélica sobre o Estado³³, teria sua validade em qualquer que fosse a civilização, pois seria algo natural, intrínseco a todas as pessoas, mas não criado por elas, representando o justo ou injusto por si mesma³⁴. Porém, direito legal ou justiça é entendido pelo mesmo pensador, conforme análise de Pereira (2019, p. 91), como resultado da atividade humana, sendo ela desejada ou não, e que atua no campo de relações que após a regulação das mesmas, passam a ser obrigatórias às pessoas. Bobbio (2017, p. 35) completa sublinhando que para Aristóteles (384 – 322 AEC) a lei comum deveria ser recorrida quando a lei escrita não oferecesse respostas, e que a equidade seria a mais justa, pois tem duração e resistência à mudança, pelo fato de a lei comum ser natural. Na Roma antiga, o jurista Marco Túlio Cícero (106 – 43 AEC), por sua vez, defenderá que a ciência do direito deve vir dos “mistérios mais profundos da Filosofia”³⁵ e garantir tanto a segurança das pessoas, quanto a conservação do Estado, bem como a felicidade de todos e todas. Para o romano, porém, a lei seria a distinção entre o justo e o injusto, a partir da Natureza, compreendida agora como algo transcendental, sobre-humano. As discussões pretendiam ir para além dos contratos e procedimentos formais, não apenas para discutir as práticas dos tribunais, mas também formas mais amplas do direito, ou a “raiz da Justiça na Natureza”, com o objetivo de melhorar instituições estatais e das cidades e superar os seus vícios. O jurista idealizava o Estado e o Direito enquanto ordens justas às quais deveriam ser obedecidas sem discordância, com submissão e sem protesto³⁶. A partir do século XI, na já consolidada sociedade feudal, o direito e suas reflexões diluem-se na teologia, devido ao predomínio da Igreja no poder, tanto através da sua força espiritual com de sua força material e institucional. Era claro o domínio da teologia na concepção de mundo dominante das relações de produção feudais, onde o conhecimento e práticas eclesiásticas se preservavam pela coesão social e reprodução das relações econômicas.

³³ *cf.* nota 4 *supra*.

³⁴ “A justiça política é em parte natural e em parte legal; são naturais as coisas que em todos os lugares têm a mesma força e não dependem de as aceitarmos ou não, e é legal aquilo que a princípio pode ser determinado indiferentemente de uma maneira ou de outra [...] [assim] como o fogo que queima aqui e na Pérsia”. (ARISTÓTELES, 1996. p. 206.)

³⁵ CÍCERO, 1967. p. 39.

³⁶ *cf.* CÍCERO, p. 51.

Tomás de Aquino (1225 – 1274) é o primeiro a formular o que até aqui se compreendia como direito natural dotando-o de um novo sentido: trata-se de um direito outorgado pela autoridade divina, exterior à sociabilidade dos homens, e que é inscrito por Deus nos corações das criaturas racionais, revelado pelas Escrituras Sagradas ou transmitido aos indivíduos por intermédio da razão. Neste sentido, a lei natural seria, para Aquino, imutável em seus primeiros princípios e sua superioridade frente ao direito produzido pelos homens, ou seja, frente ao direito positivo, é uma consequência desta visão hierarquizada do universo e constituía-se como uma criação de Deus para reger a conduta humana, enquanto parte da cosmovisão teológica cristã. Note-se que Tomás de Aquino diferencia, em sua análise teológica, a lei eterna [*lex aeterna*], ditada diretamente por Deus, da lei natural, que significa a participação da lei eterna na criatura racional [*participatio legis aeternae in rationali creatura*], e da lei propriamente humana [*lex naturalis*], ou positiva, posta pela sociedade para regular as diversificadas relações particulares entre os indivíduos, normas estas, por sua vez, derivadas do direito natural (e, conseqüentemente, da lei eterna) através da razão³⁷. De acordo com Stucka (1988), Aquino fora

o primeiro a formular o direito natural com um novo sentido [...] [e que] [...] é, embora com reservas, considerado por muitos como o fundador do jusnaturalismo e situa-se, de fato, já no limite entre o velho e o novo mundo, conquanto demonstre ainda uma clara inclinação para o passado [...] interpreta esta tese jusnaturalista no sentido de que na verdade todos os bens naturais foram criados para sustento de todo o gênero humano, e que a natureza não considera necessária a distribuição dos mesmos. Porém, esta comunidade de bens, contínua, pode realizar-se mediante o comunismo ou mediante a propriedade privada; *o comunismo, contudo, só foi possível no estado de inocência natural do paraíso terrestre, em contrapartida, depois do pecado original, tornou-se necessário aceitar, como condição natural, a propriedade privada.*³⁸

A conexão entre a teologia e o direito inviabilizou, por séculos, um conhecimento do fenômeno jurídico através do qual fosse possível compreender o direito a partir de suas condições reais, das necessidades da sociabilidade burguesa em formação. No entanto, conforme analisado por Pereira (2019, p. 95), as transformações do mundo feudal foram acompanhadas por mudanças na maneira de conceber a natureza, a sociedade e as relações sociais, as quais implicaram em profundas implicações no pensamento jurídico. A burguesia em ascensão assimilava a ideia de direito natural, desenvolvendo-a e aplicando-a às urgências da economia mercantil. Contra o corporativismo e a rigidez das relações sociais feudais, a burguesia ataca os privilégios e desmandos da nobreza e do clero e manipula a categoria do direito à igualdade entre os homens. Doravante, os conceitos serão, através de uma abstração

³⁷ cf. AQUINO, 2010. p. 531.

³⁸ STUCKA, 1988. p. 149. Grifo nosso. cf., para uma interpretação semelhante, BOBBIO, 2017. p. 31.

metafísica, elevados a elementos que governam as relações sociais, econômicas, políticas e jurídicas, como se estes elementos abstratos tivessem vida própria, independente dos indivíduos concretos e das condições históricas, rematando, neste processo, uma alteração fundamental na forma de conceber o direito natural. Assim, de acordo com Miaille (1994, p. 40), no Renascimento tal ruptura entre direito e religião ocorre com a paulatina laicização do direito, dando o lugar de Deus à Razão, e da teologia à metafísica. Imerso em um período de transição social acelerada para o capitalismo propriamente dito, Hugo Grócio (1583 – 1645) defenderá a propriedade privada e seu aspecto mais essencial: o individualismo. Segundo Pereira (2019)

A fonte do *Jus* ou Direito Natural seria a tendência de conservação presente na sociedade. Estariam contidas nesse direito regras de restituição, o respeito às coisas alheias, o cumprimento de promessas, a reparação de dano causado com culpa a alguém e o reconhecimento da necessidade de punição de certas condutas em sociedade³⁹.

Neste sentido, para o pensador holandês, o Direito Natural é imutável e não pode ser mudado nem mesmo pelo seu Criador, ainda que aparentemente pareça que tenha sido alterado, no fundo o que muda são as coisas às quais este direito é aplicado⁴⁰. Desta feita, começa-se a questionar a imutabilidade da natureza e a ocupá-la com ação humana, deixando a passividade do indivíduo para trás, bem como os horizontes morais e religiosos impostos pelo sistema feudal, e adota-se um papel ativo no questionamento dos dogmas substituindo a fé pela razão. Nesta fase de ascensão burguesa, o individualismo toma conta da natureza humana, colocando as relações econômicas no cerne das relações sociais, permitindo que os teóricos burgueses concebessem a propriedade privada como um direito natural, as relações de produção construídas pelo sistema capitalista, como um fator irreversível, e a liberdade como destino inegociável. Do mesmo modo, Thomas Hobbes (1588 – 1679), conhecido como o pioneiro do juspositivismo, outro representante da teoria do direito natural, também contribuiu para a fundamentação do individualismo na modernidade. Como bem analisa Pereira (2019, pp. 96-97), o pensador inglês faz uma distinção entre direito natural [*jus naturale*] e lei natural [*lex naturalis*], na qual aquele consistiria na expressão de uma liberdade ilimitada dos indivíduos no estado natural na defesa de sua própria vida, enquanto esta, ao contrário, seria um preceito descoberto pela razão, pelo qual o homem é proibido de destruir a sua própria vida ou os meios de preservá-la. Como consequência desta distinção, todos deveriam dedicar-se à garantia da paz, obrigando-se “[...] em renunciar a seu direito a todas as coisas, contentando-se, em relação aos outros homens, com a mesma liberdade que aos outros homens permite em relação a si

³⁹ PEREIRA, 2019, p. 96

⁴⁰ cf. GROTIUS, 2005. *passim*.

mesmo [...]”⁴¹. Para Pereira (2019),

Essa teoria incrementa sensivelmente o campo de decisão e interpretação do poder soberano em face do direito natural, as condutas passam a ser delineadas pela lei civil, o caráter de justiça e injustiça de uma norma dependerá simplesmente do fato de ser permitida ou proibida pelo soberano⁴².

Note-se que Hobbes considerava as origens do Estado, a historicidade e a gênese dos fenômenos sociais, ao contrário dos defensores da centralidade jurídica e da cientificidade da Teoria do Direito, para os quais todas estas preocupações são deixadas de lado e substituídas pelas concepções de Estado e Direito voltadas para os rumos da sociedade como um todo, o que, para Sartori (2017, p. 283), desde uma perspectiva marxista, resulta na perda do caminho da crítica, ao concentrarem-se na decadência da concepção burguesa de mundo.

Posteriormente, porém, outro pensador inglês tornar-se-ia um dos mais influentes filósofos modernos do direito natural: o pensamento de John Locke (1632-1704) se transformara em uma bandeira da burguesia tanto em sua contenda contra a dominação do clero e da nobreza, quanto contra os resquícios do feudalismo. Empenhara-se na crítica da dominação espiritual, da perseguição e da intolerância religiosa da Igreja então dominante, de tal modo que suas ideias se expandiram da Inglaterra para outros países da Europa, influenciando até mesmo o pensamento econômico, haja vista que, assim como Hobbes, Locke concedera expressividade filosófica ao individualismo, esboçando teses decisivas para a legitimação do direito de propriedade. Diferentemente de Hobbes, porém, o estado de natureza para Locke consistia em um ambiente de perfeita liberdade, no qual os homens dispõem livremente, sem se submeter a um soberano, de suas posses e de sua existência, no interior dos contornos da lei natural. Para ele, os homens se reúnem voluntariamente para formar uma organização social com o fim de resguardar a convivência em sociedade, embora este Estado não deva deter um poder absoluto e ilimitado: o Estado, para Locke, manifesta-se como uma sociedade de homens constituída unicamente com o fim de conservar e promover os seus bens civis⁴³. Samuel von Pufendorf (1632-1694) se destaca como expoente entre os pensadores do direito natural por ter sido um dos primeiros a sistematizar o jusnaturalismo. Resgatando contribuições precedentes, particularmente as de Grócio, por um lado, quanto à tendência imanente nos indivíduos da vida em sociedade e, por outro, as de Hobbes, quanto à necessidade do Estado, enquanto protetor da paz e da segurança comum, Pufendorf defende que o direito natural se funda na razão humana,

⁴¹ HOBBS, 2020. Cap. XIV. cf., para as implicações contratualistas de suas teses acerca da lei natural, nota 13 *supra*.

⁴² PEREIRA, 2019. p. 98.

⁴³ “Denomino bens civis a liberdade, a saúde física e a libertação da dor, e a posse de coisas externas, tais como terras, dinheiro, móveis, etc”. (LOCKE, 1973. p. 11.)

e que, dado seu caráter universal, deve-se tomá-lo como referencial fundamental da produção das normas estatais, *i.e.*, do direito positivo. A sistematicidade de seus escritos influencia de forma duradoura o ensino do Direito na maior parte da Europa, sobretudo nos países de tradição católica, entre os quais destaca-se Portugal, onde as suas obras foram adotadas como manuais básicos de Direito na Universidade de Coimbra⁴⁴.

O direito natural, de base racionalista, tornou-se assim a bandeira ideológica, por excelência, da burguesia. O século XVIII, como destaca Pereira (2019, pp. 99-100), representaria um período decisivo na luta da burguesia com suas relações de produção capitalistas que se tornaram definitivamente incompatíveis com a dominação de classe da nobreza e do clero. Para os racionalistas franceses, sobretudo, o feudalismo repugnava a razão humana, pois obstaculizava o desenvolvimento pleno de direitos civis inalienáveis de igualdade, de liberdade, de fraternidade e de propriedade. Assumiu-se que o direito natural era cognoscível pela razão abstrata que todos indivíduos possuíam indistintamente, expressando princípios essenciais e necessários, pautados por leis imutáveis e permanentes, tomando-o como paradigma das relações entre os indivíduos em sociedade, que serviria como exigência moral ao direito positivo. Dito isto, note-se que, com Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), o jusnaturalismo ganhará uma conotação renovada. O pensador de Genebra realizará uma síntese socialmente mais avançada para a sua época, fornecendo elementos para a compreensão da teoria contratualista que abordamos anteriormente⁴⁵, da qual, como vimos, é um dos mais destacados expoentes, bem como, indiretamente, das relações políticas, sociais e econômicas vigentes em sua época. De acordo com Stucka (1988),

[...] estado ideal é, para Rousseau, o estado de natureza do selvagem, do homem não civilizado, que foi abandonado por causa da propriedade privada e da desigualdade que provém da divisão do trabalho. Este estado da natureza em que reinava a igualdade é, para Rousseau, exatamente a idade de ouro da humanidade, porém não considera o contrato social como um fato histórico real, mas como uma representação 'intelectual' e parte, ao contrário, da existência da Sociedade-Estado. Sendo-lhe desconhecida qualquer concepção socialista, considera que a intangibilidade da pequena propriedade é um direito natural que vai acompanhado do direito de revolução, isto é, do direito de se tornar novamente ao estado natural para concluir um novo contrato social.⁴⁶

É, pois, na esteira dos argumentos precedentes que cada um dos autores da sociedade moderna partirá de uma determinada ideia do estado de natureza anterior ao estado

⁴⁴ *cf.*, para mais detalhes sobre sua influência histórica na sistematização do jusnaturalismo, PUFENDORF, 2014. Introdução, *passim*.

⁴⁵ *cf.* nota 14 *supra*.

⁴⁶ STUCKA, 1988, p. 152.

civil, cuja materialidade é, via de regra, a justificação do caráter natural dos já mencionados direitos de propriedade, segurança, liberdade e da igualdade, os quais devem ser garantidos socialmente pelo Estado ou autoridade pública. O direito natural, produto da razão humana abstrata, fora doravante endossado pela burguesia revolucionária francesa em contraposição aos vestígios e às ideias do *Ancien Régime* feudal, visando sua ascensão enquanto classe politicamente dominante. A burguesia soube perfeitamente como direcionar a construção teórica e os princípios do jusnaturalismo, anteriores, enquanto tais, à lei positiva, para a defesa de transformações políticas demagógicas hauridas de ideais de mudança e de esclarecimento, amparadas por condições de desenvolvimento das relações de produção capitalista.

Consoante a síntese exposta por Mialle (1994, pp. 291-292), o consequente abandono do Direito Natural e a migração para o Direito Positivista, por parte da burguesia, fora influenciado pela simpatia ao legalismo das formas jurídicas do século XIX e pela análise sociológica e filosófica do final do século XIX e início do século XX. Com o fim do sistema feudal, fora deixado para trás igualmente o jusnaturalismo e com a adoção burguesa de uma nova estratégia de dominação para expressão de suas reivindicações. Stucka (1988, pp. 158-159) explica que este processo fora acompanhado pela ascensão da burguesia ao poder político através da contribuição do filósofo positivista Augusto Comte (1798-1857) que procurou aplicar os mesmos métodos gerais que eram utilizados nos estudos das ciências naturais aos estudos dos fenômenos da sociedade, *i.e.*, a reutilização dos métodos aplicados ao estudo do homem como indivíduo singular para os estudos sobre a sociedade e o Estado. No caso, o positivismo torna-se a ideologia da burguesia e a *escola história* fornece a sua *Teoria da Contrarrevolução* que se posiciona em oposição do jusnaturalismo revolucionário e rejeita todo o tipo de revolução. Tendo em conta a perspectiva positivista, o conhecimento social deveria ser produzido através da observação e explicação, tal como acontecia, por exemplo, na física, conquanto seja importante lembrar que seu princípio se apoia na neutralidade. Tal neutralidade, porém, no tocante à observação da sociedade, significava que o pesquisador deveria esconder sua postura frente aos problemas sociais, políticos e econômicos, e deveria manter um caráter meramente descritivo em suas abordagens. Para os positivistas as relações sociais eram fatos naturais idênticos ao nascer do sol, podendo ser meramente observados pelo investigador que adotaria uma posição imparcial, abstendo-se dos conflitos e da história, e negando o fato de que o neutralismo por si só, é já um posicionamento político-social.

1.4 DIREITO CONTEMPORÂNEO: DE KELSEN A GRAMSCI

O direito abriu mais ainda suas portas para o positivismo com Hans Kelsen (1881-1973) após a apresentação de sua Teoria Pura do Direito [*Reine Rechtslehre*]. Sua obra fora escrita durante o crescimento do marxismo entre os jovens e da reação às transformações radicais na sociedade capitalista, da possibilidade de uma revolução social, da necessidade da reorganização da burguesia e da crise econômico-social. O jurista austríaco criou seu instrumento metodológico com o intuito de buscar uma pureza de análise e um direito neutro, distante e indiferente às contradições e conflitos sociais, para efetivar uma ruptura radical entre ciências jurídicas e políticas, dado o caráter subjetivista destas em relação aquelas. Kelsen, neste sentido, rasga, por assim dizer, a facticidade do real ao propor a separação teórico-metodológica entre ser e dever-ser, proveniente do neokantismo⁴⁷; motivo pelo qual vê-se impelido a recorrer permanentemente às estruturas da lógica formal, a fim de encerrar o seu sistema jurídico à revelia da realidade social⁴⁸. Ao pretender que sua concepção normativo-positivista do direito abstraia de quaisquer questões socioeconômicas e se aplique sem distinção a todos os períodos da história, seja qual for a classe dominante, ou as formas de organização da sociedade, Kelsen se revela frágil diante do desafio de dar conta de uma análise do direito em uma sociedade capitalista, na qual a ordem jurídica expressa a complexidade das relações de produção e de classes com interesses antagônicos, a propriedade privada e a exploração do homem pelo homem. Como bem aponta Pereira (2019, p. 118) “estudar a obra de Kelsen é sem dúvida de suma importância para compreendermos as ideias e as práticas dominantes no mundo do direito hoje”, o que se revela um acerto na medida em que “a concepção kelseniana do direito tem sido um aporte teórico e instrumental da ordem jurídica dominante, seja em regimes democráticos ou autoritários, para abonar sua dominação sobre o trabalho, legitimando as hierarquias e desigualdades sociais” (p. 119).

Ora, a teoria marxista entrega-nos elementos críticos para a análise deste tipo de filosofia abstrata que busca a todo o custo esconder e ignorar as contradições sociais e interesses de classe que são imprescindíveis a qualquer que seja a leitura da sociedade, do Estado ou do Direito que se pretenda legítima; a forma abstrata do positivismo encara a sociedade e o direito dissimulando forçosamente as contradições sociais e os interesses de classe, além de operar a

⁴⁷ *cf.*, para a fonte teórica deste movimento que surge em meado do século XIX, *supra* nota 16.

⁴⁸ Numa passagem dos *Manuscritos Econômico Filosóficos*, que se mantém notadamente atual, Marx expõe uma análise de autores que desenvolvem suas teorias de modo alheio à realidade econômico-social e à luta de classes, sob uma pretensa pseudoneutralidade científica: “Mesmo nos momentos em que eu sozinho desenvolvo uma atividade científica, uma atividade que raramente posso levar ao fim em direta associação com outros, sou social, porque é como homem que realizo tal atividade. Não é só o material da minha atividade – como também a própria linguagem que o pensador emprega – que me foi dado como produto social. A minha própria existência é atividade social. Por conseguinte, o que eu próprio produzo é para a sociedade que o produto e com a consciência de agir como ser social”. (MARX, 2004. p. 140.)

desvinculação da teoria sobre o mundo dos homens dos condicionamentos socioeconômicos e analisar a natureza humana sem historicidade, imune à práxis social que os pensadores burgueses identificaram com princípios de igualdade, liberdade, segurança e propriedade de uma sociedade burguesa organizada pelas leis naturais.

A época anterior à Revolução Francesa, fora marcada pela mecânica newtoniana, particularmente pelas pesquisas científicas na área da física e outras áreas das ciências naturais. Não obstante, havia uma limitação específica, notada com perspicácia por Engels (1975, p. 93), tanto na retomada das ciências naturais, como nas teorias materialistas sobre a sociedade, que dificultava a percepção histórica na visão do mundo como um processo e que correspondia ao modo metafísico e antidialético de filosofar, acabando sempre por produzir os mesmos resultados, tal como as órbitas circulares sob às quais a natureza estava submetida; interessava mais saber o que consistia esta ou aquela coisa, este ou aquele elemento da vida social, ao invés das modificações ocorridas, ao longo do processo histórico, de forma contextualizada e relacionada com a totalidade da sociedade. Entretanto, para o materialismo histórico-dialético o direito natural é produto da própria historicidade, fundamental para a compreensão da organização das sociedades. Na perspectiva de Engels, endossada por Pereira (2019, p. 103), a burguesia derruba o sistema feudal, não sobre os princípios da justiça e igualdade de direitos, mas sim sobre a determinação do valor e da livre troca das mercadorias: a liberdade, portanto, defendida pelos teóricos do direito natural se concretiza na liberdade para o capitalista explorar os trabalhadores e se apropriar do excedente por eles produzido no processo de produção burguês. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão [*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*], documento culminante da Revolução Francesa, originalmente publicado em 1789 e revisado em 1793, celebra a concepção de homem egoísta, o autêntico burguês, sob os auspícios dos direitos naturais de igualdade, liberdade, de propriedade e de segurança. O conceito de liberdade exaltado na declaração, possibilita que um indivíduo possa fazer o que lhe for conveniente, desde que não cause prejuízos aos demais e não exceda os limites determinados na lei. Trata-se, pois, segundo Marx (2004), de uma liberdade voltada para si mesma, da liberdade essencialmente individualista e egoísta, que não se fundamenta nas relações comunitárias possíveis entre os homens, mas na separação dos indivíduos: “É o direito de tal separação, o direito do indivíduo circunscrito, fechado em si mesmo”⁴⁹. O exercício da propriedade privada, portanto, não implica na verdadeira realização da liberdade, senão na sua verdadeira limitação: o direito à igualdade, consagrado nas declarações das revoluções

⁴⁹ MARX, 2004. p. 31.

burguesas, ao considerar o egoísmo como inerente à concepção de liberdade, converte-se em desigualdade. Ainda na mesma declaração, o direito natural à segurança surge enquanto garantia de que o indivíduo possa exercer seus direitos, e para que o Estado esteja impedido de intervir nos direitos naturais. O conceito de segurança, assume, assim, a função de garantir, por um lado, a propriedade e, por outro, as liberdades, especialmente as contratuais e de livre empresa diante dos demais indivíduos e do próprio Estado, voltando-se para a manutenção das relações materiais e das distinções de classe, bem como para proteção das relações jurídicas e sociais originadas das relações de produção. Nota-se assim, que o direito burguês, vinculado ao Estado, existe em função da necessidade de centralização do poder da classe hegemônica, especialmente porque Direito e Estado são produtos das grandes contradições sociais e econômicas inerentes ao modo de produção capitalista. Neste sentido, conforme analisado por Barboza (2007),

materializado na lei, o direito não é expressão de uma verdadeira justiça, bem como não representa a vontade geral do povo. Os direitos, efetivamente, representam os interesses das camadas detentoras do domínio econômico sobre a sociedade, servindo como instrumento protetivo-repressivo, voltado para a manutenção das distorções econômicas e injustiças materiais. [...] Os direitos dos homens, ditos naturais, não são inatos ao ser humano, não são uma dádiva da natureza, mas fruto das transformações históricas promovidas pelo homem.⁵⁰

Diante do exposto, a filosofia marxista, portanto, embora não seja vocacionada a uma teoria do Estado ou uma teoria do Direito, introduz-se na teorização crítica e não-dogmática do direito, especialmente devido à desmistificação do Estado moderno criado pela filosofia contratualista. O vínculo entre a teoria do direito e a crítica marxiana encontra-se no ataque ao direito burguês e nos modelos de direito que antecedem a modernidade. Destarte, o destaque e a preservação do caráter dialético e historicista é fundamento para a análise do direito a partir da filosofia marxista, tendo como escopo a busca por uma concepção de direito que não seja supra-histórico, como aquela presente nos modelos pretensamente eternos do direito natural. Trata-se de propor uma concepção de direito, isento de formalismos, que considere o inegociável contato com a vida social concreta, visando sublinhar a sua relação permanente com as condições sociais reais e que sirva para a verdadeira emancipação do homem, fundamentando-se na contraposição ao modo de produção, o qual, por si e em si, viola direitos humanos.

Se nem Marx e nem Gramsci desenvolveram uma teoria do direito ao longo de suas obras isto, no entanto, não impede o desenvolvimento de uma crítica do direito com base no

⁵⁰ BARBOZA, 2007. pp. 66-67.

pensamento destes autores, os quais constituem-se como referência incontornável na teoria crítica do direito fundada no materialismo histórico. Devemos ter como pressuposto a contribuição de Marx antes daquela desenvolvida por Gramsci, para uma análise crítica ao Estado e ao Direito, de modo a determinar os fundamentos originados das revoluções burguesas e do desenvolvimento capitalista. As críticas dos dois autores combinam-se e resultam em um produto de superação dialética de contribuição múltipla aos propósitos do presente trabalho.

A partir da visão marxista Pasukanis (2017, *passim*) assenta o vínculo do direito com as relações de classes, embora compreenda tal constatação como insuficiente, uma vez que esta ideia conduziria à suposição de que apenas mudando o conteúdo do direito poder-se-ia transformar a natureza do fenômeno jurídico, a qual, para ele, está irreversivelmente ligada à própria forma da mercadoria. O caráter burguês do direito, para Pasukanis, desfaz a noção de um direito socialista ou da extinção da opressão e das desigualdades pela simples alteração do direito positivo atual para um direito justo e bom, sem qualquer transformação pela raiz das relações de produção capitalistas. Em outras palavras, a própria forma jurídica estaria fadada a se extinguir com a superação dos antagonismos de classe e a construção do socialismo. Note-se que, embora Marx não tenha feito análises sistemáticas sobre o direito devido à sua associação como instrumento organizador e reproduzidor da ordem capitalista, findando por jamais haver se dedicado a enfrentar o problema jurídico, Stucka (1988, p. 156) declara que apesar de reconhecer a insuficiência nas pesquisas marxistas sobre o direito e do marxismo não ter elaborado uma filosofia ou até mesmo uma nova concepção do direito, o legado de Marx deixou material e método para tal.

Observa-se, assim, como bem lembra Wolkmer (2006, p. 208), que na crítica à filosofia do direito de Hegel, se encontra um tratamento, conquanto genérico e esparso, da temática jurídica, no qual destaca-se a afirmação de que a expressão máxima e o conteúdo da constituição de um Estado é a propriedade privada, de modo que o poder do Estado político sobre a propriedade privada é, portanto, o próprio poder da propriedade privada. Para Hegel, de acordo com Marx, o direito de propriedade é um direito natural, que se reflete na inserção de valores sociais e de determinações políticas no indivíduo natural. A política reflete então a estrutura econômica impedindo as relações jurídicas de serem compreendidas a partir de si mesmas ou do desenvolvimento geral do espírito humano, mas sim pelas relações de produção que formam a estrutura econômica da sociedade, sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política. Neste sentido, Barboza (2007, p. 61) aponta que tal afirmação não deve impedir de se realizar um estudo sobre a superestrutura, nem deve subestimar o papel do direito na racionalização e organização da vida social. Deparando-nos com as desigualdades e exclusão

sociais no campo do direito, podemos observar a falácia na suposta garantia do bem a todos de forma igualitária, tendo em conta a realidade social de abismos sociais entre classes. Esta análise reforça a necessidade e urgência em questionar criticamente o que aparenta ser incontestável, especificamente na área do direito e da justiça: “que tipo de violência é velada por meio do mecanismo de ocultação denominado ‘direito’?”⁵¹.

Isto posto, considerando as análises marxistas sobre o desenvolvimento histórico, a luta de classes e a relação entre direito e os demais complexos sociais, de acordo com Pereira (2019, pp. 134-135), parece possível haurir algumas questões nucleares, que podem ser consideradas na elaboração de uma crítica do direito, as quais distinguem a compreensão marxista de outras concepções do direito dominantes tais como i) o direito é um campo social fundamentalmente histórico, ou seja, é resultado da práxis social, condicionada historicamente pelas relações sociais de produção e pelos conflitos de interesses antagônicos na sociedade de classes; ii) o direito está historicamente condicionado pela existência da sociedade de classes, ainda que o pensamento jurídico e o direito se afirmem como aporte da vontade geral; iii) o direito está indissolúvelmente ligado à luta de classes, e não está imune à dinâmica social e às pressões extrajurídicas, que exercem sobre ele um papel radicalmente decisivo; iv) o direito está profundamente relacionado às relações subjacentes ao modo de produção da vida material, de modo que tanto a sua compreensão, como sua transformação, deve considerar a forma como a sociedade de classes está organizada; v) ainda que se deseje encontrar direito nas formas seminais de regulamentação de conflitos existentes nas sociedades primitivas, a passagem para a sociedade de classes necessitou de uma camada de especialistas para a reprodução do campo social específico do direito; vi) a tomada do poder pela classe operária é o início de um processo de extinção do direito burguês, cujos pilares são a propriedade privada dos meios de produção e as relações de exploração, do capital sobre o trabalho assalariado; e vii) uma teoria crítica do direito não deve fomentar qualquer ilusão quanto ao caráter de classe do direito burguês, nem quanto à possibilidade de mudanças profundas nas relações sociais por intermédio das instituições jurídicas. Em suma, portanto, é imperativo que uma teoria marxista do direito deva não apenas mostrar as raízes históricas do direito e sua relação com a dominação, mas colocar como tarefas centrais, para aqueles que se identificam com os interesses da classe trabalhadora, a defesa e a ampliação de suas conquistas sociais contra a exaltação do lucro do capital, contribuindo para a organização política e para a luta pelo socialismo, através da destruição das relações sociais capitalistas; entendendo, assim, que não seria viável uma neutralidade jurídica

⁵¹ BUCKEL; FISCHER-LESCANO, 2009. p. 471.

afastada da história ou da política, o que reforça, desta feita, a atualidade e a necessidade da interpretação marxista do direito para sua compreensão e crítica.

Como vimos, Pasukanis (2017) repara nas limitações da simples crítica ao direito sem a consciência da divisão de classes sociais e abismos sociais, bem como sua historicidade considerados na perspectiva marxista. A ausência destas leituras na concepção jurídica condiciona a luta dos trabalhadores e compactua com uma visão reformista dentro da estrutura capitalista, sem questionamento da própria estrutura exploradora. Para o marxista, esta visão carrega consigo a esperança ilusória dada aos trabalhadores da eficácia do direito e tribunais na defesa pelos seus interesses, o que pode fazer com que a luta dos trabalhadores se restrinja às limitações do direito. Na leitura de Pereira (2019, pp. 132, 136), a luta operária deve estar atenta às miragens, traçadas pelos defensores das reformas do direito, sobre a perfeição do mesmo e sobre a possível transformação adaptada aos seus interesses, uma vez que reformas não garantem mudanças radicais nas instituições jurídicas nem nas relações de produção, nem a ideia de um direito voltado para o socialismo jurídico, reforçando assim a importância do marxismo na contribuição para uma teoria crítica do direito, nomeadamente nas áreas penal, civil, constitucional, processual, comercial, *etc.*, bem como seu aporte histórico e dialético, fundamental para o arcabouço das universidades e dos movimentos sociais.

Dentro da lógica capitalista, sintetiza Motta (2018, p. 1131), o direito responsabiliza-se pelo resguardo da ordem pública e social, através da legislação aplicada, de modo a proteger a propriedade das classes dominantes. Apesar de, durante a expansão da judicialização, serem encontrados direitos e conquistas voltados para responder às demandas das classes subalternas, e de alguns operadores do direito estatal se comprometerem com a transformação social, a estrutura em si ainda cumpre com serviços de preservação do poder das classes dominantes, dentro do Estado, e com função de reprodução das relações sociais de produção. Apesar das pequenas fissuras do Direito Moderno que permitem a conquista de alguns espaços pela classe trabalhadora, tal conquista não deixa de ser extremamente fragilizada, haja vista que à mínima desestabilização ou crise do capitalismo, são abertas frestas que permitem a implantação de medidas de austeridade que não só retiram as conquistas aos trabalhadores, como também os largam a uma situação ainda mais vulnerável do que antes das pontuais conquistas às quais estavam dependentes.

Se, como vimos, em Marx, com base na denúncia do caráter classista do direito e do Estado, encontra-se argumentos para uma crítica ao direito moderno e para a edificação de uma nova juridicidade, com Gramsci a crítica ao direito recebe um acréscimo teórico. Gramsci afirma que o Estado e o direito não devem ser agrilhoados aos limites de uma incompatibilidade

dualista e reconhece que o Estado possui uma finalidade pedagógica, estendida ao direito, útil para que se estabeleça um tipo de sociedade mais desenvolvida, pautada por um desenvolvimento econômico incluyente. Sem renunciar à matriz filosófica marxiana, Gramsci (2000, p. 23) reconhece as funções do direito e do Estado no interior deste processo transformativo da sociedade. O direito é, assim como em Marx, concebido como instrumento para a manutenção do poder, produzido e aplicado pela sociedade política, sendo sustentado pela coerção estatal, mas não somente por esta coerção. Embora sirva sobretudo para assegurar o consenso, pela força, o direito pode servir como elemento do próprio consenso: assim, se o direito é, por um lado, identificado com o Estado burguês, com a coerção destinada a manutenção da ordem social e da base econômica, conforme a tradição marxista; por outro lado, o direito relaciona, ou pode relacionar, sociedade política e sociedade civil não pela força, mas pelo consenso. A relação entre o direito e a sociedade civil também suscita uma compreensão emancipatória do direito, considerando que nesta relação se encontra a possibilidade de construção de uma juridicidade pluralista, capaz de superar a identificação entre o direito e o Estado. Trata-se da possibilidade de um direito fundado no consenso, na práxis cotidiana da sociedade civil. Não devemos denominar o Estado e o direito enquanto meros instrumentos utilizados pela burguesia, mas como mediadores das classes e conflitos, procurando uma unificação das camadas sociais.

Atingir o que Gramsci denomina como estágio ético-político é viabilizar a concretização do direito que produza leis não amparadas apenas pela força, ou pela coação organizada. A legalidade, resultante da superação das distinções de classe, se sustenta na solidariedade e na realização da autonomia dos indivíduos capazes de realizar seus direitos e deveres, não por medo da coação. O direito, para ser verdadeiramente conectado à práxis dos sujeitos sociais, deve ser expressão integral de uma sociedade, não se reduzindo a um conjunto de regras de conduta que regulam a intervenção do Estado na vida social, bem como deve ter uma função renovadora, livre de aspectos transcendentais, absolutos e moralistas. Como destaca Simionatto (1995, p. 157), para a efetivação de suas funções renovadoras, para ser educador em uma nova sociedade, o caráter punitivo do direito, mesmo que este subsista, num período de transição, deve perder a centralidade. Assim, uma concepção renovada do direito não pode ser encontrada em nenhuma doutrina pré-existente, ainda que se reconheça o papel dos argumentos filosóficos ao longo da história. Analogamente, se todo o Estado cria e difunde costumes, um novo modelo de Estado faz desaparecer uma civilização que lhe precede ao estabelecer novos costumes. Para tal propósito, fundamentalmente educativo, se presta o direito, ao lado da escola e de outras instituições. No entanto, o direito, surgido de uma concepção renovadora, deve se

despir do moralismo, de modo que as funções do direito se colocam em um patamar diferente do direito liberal-burguês, afastando-se do caráter meramente repressivo-protetivo. Assim, a afirmação de que a concepção verdadeiramente renovadora do direito deve estabelecer novos costumes, relaciona o direito com as realizações das classes subalternas: aos sujeitos históricos capazes de estabelecer uma nova juridicidade, se destina a tarefa de estruturar, pela atuação de seus intelectuais orgânicos uma nova hegemonia, capaz de implantar e levar adiante um projeto de sociedade voltado para assimilação de toda a sociedade, para conduzir o Estado e o direito a serem reabsorvidos pela sociedade civil, o fim último do historicismo gramsciano⁵². Tal reabsorção, consoante ao exposto por Buci-Glucksmann (1980, p. 359), entretanto, se dá, através de um processo de longo prazo, no qual o Estado passa da identificação como governo, a partir da sociedade política, para uma identificação com a sociedade civil, com o desaparecimento gradual da coerção em favor de um Estado ético, sendo o conceito de direito transformado nesse processo. O próprio Gramsci, neste sentido, alerta que desaproveitar todo passado filosófico é um erro anti-histórico, um resíduo de misticismo:

o fato de sistemas filosóficos terem sido superados não significa que não tenham sido historicamente válidos, que não tenham cumprido sua função [...] além de ter cumprido sua função histórica, a juridicidade de cunho liberal-individualista traz em si mesma elementos que servem de base para a sua superação dialética, pautada na filosofia da práxis. [...] As conquistas civilizatórias da modernidade, como a democracia, a liberdade e a igualdade não são negadas por Gramsci, muito pelo contrário: são tomadas como ponto de partida, não mitificado, idealizado, considerando que é reconhecida a *historicidade*, não a *naturalidade*, desses princípios político-jurídicos⁵³.

Através deste processo é possível realizar a emancipação do direito, adquirindo novos conteúdos ao mesmo tempo que incluem a materialidade e através da distinção entre o mundo do direito formal e a concretude da vida social.

Note-se, em suma, que o marxismo contribuiu para um avanço impagável das Ciências Sociais com suas reflexões tanto sobre a sociedade, cujo desenvolvimento não é estável ou equilibrado, mas sim repleto de conflitos de interesses e desigualdades, quanto sobre a importância da contextualização histórico-social do conhecimento e da forma como a sociedade produz e reproduz. Fora graças às notáveis inquirições de Marx e Engels, bem como de marxistas como Gramsci, que puderam emergir elementos cruciais para a análise crítica do direito, do caráter e das funções do Estado, das relações entre ambos e das tensões entre fatores socioeconômicos e judiciários, e da imprescindibilidade de uma visão emancipatória, para além da mera aniquilação intelectual da dogmática jurídica dominante na sociedade burguesa. Bem

⁵² cf. GRAMSCI, 2000. p. 249.

⁵³ BARBOZA, 2007. pp. 71-72.

observado, o marxismo declaradamente endossou a necessidade impreterível de progredir numa concepção renovada do direito, a partir de uma perspectiva revolucionária e proletária, identificada concretamente com a luta socialista e com a destruição das relações de produção e de exploração capitalistas.

2 LEGISLAÇÃO PROTETIVA PORTUGUESA: UMA ANÁLISE HISTÓRICO-CRÍTICA

Partindo dos pressupostos históricos assentados no decurso do capítulo anterior, encontramos-nos, agora, em condições de perquirir de maneira consciente e crítica a legislação medular que pauta a regência do sistema protetivo português e orienta as famílias, as comunidades, as instituições e as entidades na intervenção protetiva e promotora dos direitos tanto das crianças, como dos jovens em território português, apresentando, concomitantemente, o referencial histórico-político desta mesma legislação. Pretende-se, assim, em continuidade ao capítulo precedente, apresentar a historicidade do sistema de proteção infantil e juvenil em Portugal, através de uma análise detida das expressões do conservadorismo ao longo de sua história recente, em vistas de possibilitar um aprofundamento específico para a compreensão da dinâmica política, socioeconômica e conjuntural lusitana vigente. Consoante à metodologia precedente, é essencialmente oportuno refletir acerca do percurso histórico, político e social testemunhado pelo século XIX, enquanto intento de contextualizar a situação do país um pouco antes da efetiva criação da *Lei de Proteção à Infância*; acrescentando de maneira diligente os principais objetivos que levaram à sua edificação e estabelecimento. Daremos seguimento à pesquisa, na primeira seção, com o resgate político e legal até ao fim da ditadura salazarista, passando pelo período neoliberal na seção seguinte. Na terceira seção deste capítulo apresentaremos as mais recentes e relevantes alterações na *Lei de Proteção à Criança e Jovem em Perigo*, finalizando, na última seção, com a legislação interventiva atualizada da proteção à infância e juventude, de modo a compreender as possíveis lacunas da proteção legal aplicada nos casos de risco e/ou perigo eminentes e como estas pautam a atuação do Estado português, objeto do capítulo seguinte.

2.1 ORIGENS DA LPI: CENÁRIOS POLÍTICOS E MARCOS LEGAIS

Embora a *Lei de Proteção à Infância* [LPI] tenha trazido um avanço inegável ao visibilizar grupos sociais até então ignorados, a mesma apresenta-se, todavia, como portadora de traços fortes de conservadorismo, característicos de um sistema desigual e contrastante. Importante será, outrossim, para que se compreenda o enredo da crítica que construiremos, sublinhar o cenário político português onde desenvolvem-se a Primeira República Portuguesa (1911), a Revolta Militar (1917), o Movimento de 28 de Maio (1926) e a nova Constituição (1933): marcos importantes para a compreensão do início de uma das piores e mais longas fases conservadoras do século. Neste período corporativista, ditatorial e

fortemente influenciado pela Igreja, assinala-se profundamente a intervenção do Estado no sistema protetivo de crianças e adolescentes, anunciando a *Reforma dos Serviços Tutelares de Menores*. Destacamos, destarte, o da final da ditadura salazarista como a pedra de toque de um novo período de tentativas de recuperação de mais de cem anos de atraso no desenvolvimento político-social português, cujo levante será logo interrompido com a participação na *União Europeia* (então denominada *Comissão Económica Europeia*), motor impositivo da adesão do país às novas exigências do neoliberalismo. Continuaremos, assim, nossa argumentação através da análise da grande reforma do sistema protetivo que aprova a *Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo* (1999), reconhecendo as conquistas e denunciando os atrasos que ela promove.

Observe-se que no início do século XIX, crianças e adolescentes eram punidos e julgados através de processos de proporções equivalentes aos que eram aplicados aos adultos. A criação de diplomas internacionais⁵⁴ incentivou a criação de um modelo diferenciado para ser aplicado a todos aqueles que tinham idade inferior a dezesseis anos. É, então, apenas no início do século XX, que Portugal criará, a 27 de maio de 1911, a *Lei de Proteção à Infância* propondo a distinção legal entre crianças e adultos, de modo a sujeitar os primeiros a uma jurisdição especializada. Esta lei, incorporando alguns dos vestígios conservadores da monarquia, objetivaria “proteger a criança, regenerá-la e torná-la útil, dando-lhe carinho e conforto, para tentar incutir-lhe equilíbrio entre o querer e o dever, e a medida das responsabilidades, para regeneração da família portuguesa e construção de uma sociedade melhor”⁵⁵. Antes desta lei, o sistema de proteção reproduzia a mesma intervenção para as crianças que eram consideradas vítimas e para aquelas que seriam consideradas transgressoras. Ademais, como aponta Martins (*cf.* 2013, p. 145), a concretização do direito formal catalogava as crianças e adolescentes de modo a não permitir a assistência e proteção aos que eram considerados estar em condições de perigo, sendo estes sujeitos a medidas de reeducação⁵⁶. A LPI, portanto, fora um documento inovador, com a clara visão que distinguia os adultos das crianças e adolescentes – os quais passam a cumprir as medidas que lhes eram aplicadas, em estabelecimentos diferenciados dos estabelecimentos prisionais –, dotada de um notável objetivo protetor e pedagógico, como substituto dos princípios precedentes de

⁵⁴ A primeira referência literária dos direitos das crianças, note-se, é do ano de 1842, quando estabelecem a idade mínima de dez anos de idade para trabalharem em minas de carvão no Reino Unido. (*cf.* NARDENELLI, 1980. *apud* GONÇALVES; SANI, 2013. p. 187.)

⁵⁵ DUARTE-FONSECA, 2005. p. 147.

⁵⁶ “Instituindo um modelo de proteção específico, Portugal vir-se-ia a colocar na vanguarda da defesa e proteção das crianças em *perigo moral, desamparadas* (medidas de amparo) ou *delinquentes* (medidas reeducativas)”. (MENEZES DA SILVA, 2017. p. 102.)

responsabilização do indivíduo e condenação social de sua conduta⁵⁷.

Esta lei, como vimos, traz, outrossim, o objetivo de atuação com a criança de modo a defendê-la, recuperá-la e “torná-la útil”, ao persuadir-lhe da proporção entre a vontade e a necessidade, sopesada por suas responsabilidades, com fim último na restauração da família e na edificação de uma noção preferível de sociedade⁵⁸. Perspectiva esta, de cariz, notadamente, filantrópico e focada no enquadramento das crianças e adolescentes no padrão idealizado de *família portuguesa*, que se colocava, note-se, num período marcado pelo final da monarquia e primeiros anos de uma república ainda bastante aliada aos princípios religiosos, destituído de questionamento acerca da estrutura de acumulação desigual do capital e de exploração do trabalhador (circunstância que condicionava a estrutura familiar das crianças e adolescentes), ou até mesmo das causas primeiras das condições ignominiosas dessas crianças e adolescentes.

A LPI cria, assim, as *Tutorias de Infância* e os *Refúgios da Tutoria*: enquanto, as *Tutorias* julgavam os processos cíveis e criminais com intenção, em tese, não punitiva mas preventiva⁵⁹ – consideradas tribunais “que julga[m] como um bom pai de família, no amor da verdade e justiça e, sempre no interesse do menor”⁶⁰, embora fosse encargo do juiz a tomada das principais decisões processuais; já os *Refúgios*, por outro lado, detinham temporariamente, durante a avaliação dos processos pelos juízes, as crianças e adolescentes em situação de “desamparo ou delinquência”⁶¹.

Importante ressaltar que o cenário político português fora condicionado pela *Revolução de 1910*, promulgada pelo Partido Republicano para impor fim à monarquia constitucional, dando início à implantação da *Primeira República Portuguesa* implementada com a *Constituição de 1911*, cujo decreto trouxe consigo mudanças econômicas e sociais com a participação de Portugal na I Guerra Mundial: a *Revolta Militar de 1917*⁶² que instaura a

⁵⁷ cf. CANHA DA PIEDADE, 2001. p. 9.

⁵⁸ cf. DUARTE-FONSECA, 2005. p. 147.

⁵⁹ cf. MAGALHÃES, 2015. p. 8

⁶⁰ “Art. 2º [...] § único. Este tribunal julga pela sua consciência, como um bom pai de família, no amor pela verdade e justiça, e sempre no interesse das crianças [...]”. (Lei de Protecção da Infância de 27 de Maio de 1911. p. 16. Disponível em: <http://www.seg-social.pt/documents/10152/13588/lei_proteccao_infancia/955222e6-dcab-4fe1-b0f5-82d0c9bc40e9>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.)

⁶¹ “Art. 108º Junto de cada tutoria central ou comarcã é criado um estabelecimento de detenção preventiva, com o título de Refúgio da Tutoria, que se destina a recolher temporariamente os menores indicados neste decreto”. (Lei de Protecção da Infância de 27 de Maio de 1911. p. 34. Disponível em: <http://www.seg-social.pt/documents/10152/13588/lei_proteccao_infancia/955222e6-dcab-4fe1-b0f5-82d0c9bc40e9>. Acesso em: 10 de novembro de 2020.)

⁶² Também conhecido como *Revolução de Dezembro de 1917*, ou *Golpe de Estado de Dezembro de 1917*, fora um golpe militar, liderado pelo major Sidónio Pais, contra o governo recém instaurado da República Portuguesa, desencadeado a 5 de dezembro de 1917. O triunfo da Revolta levou à formação de uma *Junta Revolucionária Militar*, presidida pelo próprio Sidónio Pais (cf., *infra* nota 63) que, ao assumir o poder, impõe a dissolução do Parlamento, além da destituição e exílio do então Presidente da República, Bernardino Machado. O processo de mobilização revolucionária fora articulado pelo movimento sindical, associações de trabalhadores e outros grupos

ditadura militar, o controle político dos republicanos (1919)⁶³, e os anos 20 marcados por mudanças de governo que acabam numa nova ditadura instaurada após o *Movimento de 28 de Maio de 1926*⁶⁴. O cenário delicado que marca profundamente o berço da LPI, embora reconhecidos seus avanços, torna evidente o motivo pelo qual a legislação preservava ainda o espírito repressivo haurido de sua gênese; nomeadamente manifestos nos estabelecimentos que acolhiam as crianças e adolescentes, os *Reformatórios*⁶⁵ e as *Colônias Correccionais*⁶⁶ cujos princípios seriam voltados para a disciplina, punição e reabilitação⁶⁷. Neste contexto, é evidente que ainda haveria um longo caminho para entender a criança como sujeito portador de direitos fundamentais, em que pesem as inegáveis conquistas legislativas de então.

Assim, em 1933 é aprovada uma nova Constituição que marca o início do regime ditatorial português, também conhecido como *Estado Novo*: a ditadura mais duradoura de toda a Europa⁶⁸. O Estado Novo em Portugal, ou Segunda República Portuguesa, autocracia também conhecida enquanto regime político autoritário e corporativista, fora fundado e liderado por António de Oliveira Salazar (1889-1970), com a aprovação da *Constituição de 1933*, sendo extinto, apenas quarenta e um anos depois com a *Revolução dos Cravos*. O regime ditatorial

operários em torno da produção e do consumo, os quais tomaram posse de recursos organizacionais, possibilitando assim uma ampla estruturação nacional do movimento (cf. BARRETO, 2000; MEDINA, 2000; e VARELA, 2014).

⁶³ Assassinado em dezembro de 1918, Sidónio Pais entra no imaginário português, em particular dos setores católicos mais conservadores, como um misto de salvador e de mártir levando ao surgimento de um culto popular que se mantém até os dias atuais. Trata-se de um evento eminentemente traumático para a Primeira República: daí em diante qualquer simulacro de estabilidade sócio-política desaparecera, eclode uma guerra-civil e instala-se uma crise permanente que apenas terminou quase oito anos depois com a *Revolução Nacional de 28 de Maio de 1926* (cf., *infra* nota 64) que pôs termo ao regime. Em 1919, em confronto com a insurreição monarquista que se inicia diante do estado de convulsão social, um governo republicano de coalizão, liderado por José Relvas, coordena a luta contra os monarquistas amparado por unidades leais do exército e civis armados (cf. BARRETO, 2000; MEDINA, 2000; e VARELA, 2014.).

⁶⁴ O *Golpe*, ou *Revolução de 28 de Maio de 1926* (também denominado pelos descendentes do *Estado Novo* por *Revolução Nacional*) fora uma intervenção militar nacionalista e antiparlamentar que derruiu a *Primeira República Portuguesa*. Este processo conduz à instauração da autodenominada *Ditadura Nacional*, por fim transformada, com o deferimento da *Constituição de 1933*, em *Estado Novo* (ou *Segunda República Portuguesa*): regime político autoritário e corporativista que vigorará durante quarenta e um anos ininterruptos, até a *Revolução de 25 de Abril de 1974*, conhecida como *Revolução dos Cravos* (cf., BARRETO, 2000; MEDINA, 2000; e VARELA, 2014.)

⁶⁵ “Os Reformatórios são destinados a regenerar os menores que por decisão das Tutorias nêles devam ser internados por não se encontrarem ainda gravemente pervertidos, sendo susceptíveis de se corrigirem mediante uma acção reformadora pelo trabalho profissional, pela educação moral e pelos meios disciplinares adequados, acompanhados ou não do regime de detenção de até sessenta dias (a que aludem o artigo 93º e art. 20º, alínea f)”. (Decreto n.º 10767 de 15 de maio de 1925, art.º 107º. pp. 529-530. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/219821>>. Acesso em: 15 de novembro de 2020.)

⁶⁶ “As Colônias correccionais são destinadas a corrigir os menores que por sentença das Tutorias nelas devem internar-se por se julgarem em adiantado grau de perversão, mas ainda suscetíveis de ser regenerados pelo trabalho profissional, pela educação moral e mediante uma rigorosa ação disciplinar, acompanhada ou não de detenção nos termos do art. 93º, ou de detenção correccional, por períodos variáveis e indeterminados, dentro dos limites de tempo fixados pelas decisões dos referidos tribunais, em conformidade do disposto no artigo 65º do decreto de 27 de maio de 1911 [...]”. (Decreto n.º 10767 de 15 de maio de 1925, art.º 108º. p. 530. Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/219821>>. Acesso em: 15 de novembro de 2020.)

⁶⁷ cf., para uma análise mais aprofundada destas instituições, CANHA DA PIEDADE, 2001. pp. 10-11

⁶⁸ cf., *supra* nota 64.

português tivera a maior duração em toda a Europa do século XX, sustentando-se, segundo Rosas (2012), através de cinco fatores fundamentais: i) a violência; imposta pelo ii) controle das forças armadas; bem como pela iii) cumplicidade política e ideológica da hierarquia da Igreja Católica; e sobretudo, pelo próprio iv) projeto totalitário do regime; especialmente pela sua franca iv) organização corporativa. A forte posição e influência da Igreja no Estado insistia num tipo de intervenção social sobretudo junto a “famílias humildes e de restrita cultura, as mais facilmente influenciáveis”, em “fábricas, organizações profissionais, instituições de assistência e de educação coletiva e de obras similares”, com “múltiplos objetivos – higiênicos, morais e intelectuais”⁶⁹. A ditadura sustentou através da cumplicidade política com a Igreja Católica⁷⁰ e pela sua organização corporativa⁷¹. No que tange este último ponto, o historiador português João Medina destaca:

*O corporativismo português é estatista, católico e conservador. Conservadorismo que enaltece os valores da tradição, da ordem e da estabilidade, com tradução na divisa “Deus, Pátria e Família”, atravessado pela noção cristã da chefia e da obediência, da humildade e da pobreza, da negação das inovações e pelo ideal neotomista de uma paz assentada numa sociedade rural e tradicionalista, anti-industrial e contrária à luta de classes*⁷².

Neste sentido, o também português e cientista social, António Barreto acrescenta ainda que a Igreja jamais faltara com o apoio prestado ao regime salazarista em sua fundação, através da “restrição das liberdades públicas, na prática da censura, no estabelecimento e proteção do sistema corporativo, no combate ao comunismo internacional, na resistência à descolonização, e na condução da guerra colonial”⁷³. Destarte, em 1940, Portugal retoma e consolida de vez as relações com a Igreja – as quais haviam sido cortadas durante a *Primeira República* (1911-1926) –, de modo que tal concordata, reforçaria definitiva e terminantemente o papel da Igreja Católica no ensino e na assistência religiosa e social⁷⁴.

Nesse regime, os índices de bem-estar (saúde, taxa de mortalidade infantil, esperança média de vida, educação, alfabetização, etc.) estiveram muito abaixo, e em considerável atraso, dos países considerados desenvolvidos⁷⁵, com destaque para o fato de que a submissão do

⁶⁹ *cf.*, na íntegra, Decreto-Lei n° 30135, de 14 de Dezembro de 1939. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/191829>>. Acesso em: 18 de julho de 2020.

⁷⁰ A proteção das famílias, das crianças e adolescentes mais vulneráveis acaba ser delegada às mãos da Igreja Católica, que atua, com princípios de moralização, no controle social e na cristianização de possíveis ameaças à ordem social. (*cf.*, para uma abordagem mais detalhada acerca deste tema, ALBUQUERQUE; *et al.*, 2015. pp. 231 *et seq.*)

⁷¹ *cf.*, para uma aporte histórico-crítico do caráter corporativista do regime salazarista, ROSAS, 2012.

⁷² MEDINA, 2000. p. 83. Grifo nosso.

⁷³ BARRETO, 2000. p. 375.

⁷⁴ *cf.*, para um aporte histórico-crítico das relações entre a Igreja e o regime salazarista, CARVALHO; PINTO, 2015. pp. 70 *et seq.*

⁷⁵ *cf.* VARELA, 2012. pp. 71-108.

proletariado fora essencial para manter e compactuar com a ordem capitalista:

O Estado Novo realiza a incorporação controlada do proletariado na vida pública, dando-lhe lentamente acesso à escola, saúde, etc. O proletariado cede por isso (consenso) mas também pela coerção (ditadura); o núcleo duro do movimento sindical, os melhores e mais aguerridos dirigentes tinham sido eliminados ou cooptados pela República. [...] Assim se explica a incorporação do proletariado na ordem que vai garantir a sustentação social da modernidade da ordem capitalista⁷⁶.

Na década de 60, Portugal dispunha dos valores mais baixos da União Europeia, com uma cobertura de 18% da população para uma média europeia de 70,9%⁷⁷. Em 19 de Julho de 1963 é, então, aprovada a Lei n.º 2120 que publica as bases da política de saúde e assistência na qual se atribui ao Estado a manutenção dos serviços, garantindo que estes não sejam entregues à iniciativa privada, bem como à possível criação de instituições particulares⁷⁸. Nessa mesma década o regime fascista entra em declínio, como consequência da guerra colonial, da crise econômica e do isolamento provido pelo fascismo vigente⁷⁹; como bem aponta José Paulo Netto em *Portugal: Do fascismo à revolução*, que o regime começa a entrar em declínio devido à junção dos eventos da “guerra colonial e da crise econômica, que emergem com a resistência democrática, o isolamento internacional e nacional do fascismo. [...] A luta da oposição democrática impede que o regime se recompusesse com uma alternativa de sobrevivência”⁸⁰. Mais tarde com a morte do fundador da ditadura, António de Oliveira Salazar, cujo cargo passa então a ser ocupado por Marcello Caetano, o regime acaba por não resistir ao processo revolucionário que anuncia o fim do governo fascista no dia 25 de Abril de 1974 – também conhecido como a *Revolução dos Cravos* –, evento que liberta presos políticos, bem como marca o fim à censura, à guerra colonial, à PIDE⁸¹ e altera irreversivelmente a estrutura social portuguesa⁸². Assim,

[...] com o derrube do regime conservador do Estado Novo, as políticas sociais se alargaram (ainda que de forma tímida por comparação com o contexto europeu) aos diversos domínios dos direitos sociais (família, saúde, educação, segurança social, habitação, emprego, entre outros), consagrando-se a Constituição da República Portuguesa de 1976 (e a legislação dela decorrente) como uma base progressista essencial da nova orientação sociopolítica,

⁷⁶ VARELA; GUEDES, 2016. p. 34. Grifo nosso.

⁷⁷ cf. RIBEIRO; BAGANHA; PIRES, 2002. pp. 3-4.

⁷⁸ cf. EIRA, 2010. p. 8

⁷⁹ cf., NETTO, 1986. p. 29, 35, *passim*.

⁸⁰ NETTO, 1986, p. 29, 35, *passim*.

⁸¹ *Polícia Internacional e de Defesa do Estado*, organismo autônomo da Polícia Judiciária criado pelo *Decreto-Lei n.º 35046 de 22 de outubro de 1945* (cf., na íntegra, em <<https://dre.pt/application/file/465094>>. Acesso em: 25 de novembro de 2020), fora a polícia política portuguesa entre 1945 e 1969, responsável pela repressão de todas as formas de oposição ao regime político corporativista e autoritário vigente no Estado Novo. Ademais das funções de polícia política, a sua atividade abarcava igualmente o serviço de estrangeiros, emigração, passaportes e de fronteiras, bem como as atividades de repressão e de prevenção criminal.

⁸² cf. VARELA, 2014.

democrática, pluralista e “tendencialmente socialista”.⁸³

No decorrer da ditadura salazarista, os anos da década de sessenta, de acordo com o levantamento elaborado por Ferreira (2009, pp. 19-30), são marcados pelos primeiros estudos sobre a criança no Serviço Social; os quais resultam, já em 1962, na promulgação do *Decreto-Lei n.º 44288 de 20 de Abril de 1962*⁸⁴ – também conhecido por *Reforma dos Serviços Tutelares de Menores*, cujo modelo, conforme apontado por Canha da Piedade (2001. p. 10), é originado em países com estado ditatorial –, aprovando, por um lado, a *Organização Tutelar de Menores* [OTM], e revogando, por outro, a *Lei de Proteção à Infância*; reforçar-se, assim, o papel paternalista e invasivo do Estado na proteção, educação e assistência.

Ora, como vimos, a Igreja tinha uma forte posição e influência no Estado, que insistia num tipo de intervenção social sobretudo junto a “famílias humildes e de restrita cultura, as mais facilmente influenciáveis”, em “fábricas, organizações profissionais, instituições de assistência e de educação coletiva e de obras similares”, com “múltiplos objetivos – higiênicos, morais e intelectuais”⁸⁵. Menezes da Silva (2017), elabora uma cuidadosa análise relativa ao modelo de intervenção da OTM, apontando para um Estado com poderes de intervenção excessivos⁸⁶, que se colocava em posição contrária aos direitos das crianças, acabando por sustentar ações abusivas contra as crianças, adolescentes e seus familiares⁸⁷. Neste sentido, o *Tribunal Tutelar de Menores* [TTM] passa então, de acordo com o *Decreto-Lei n.º 47727 de 23 de Maio de 1967*, a ser responsável por aplicar medidas tais como

[...] f) Colocação em família idónea ou em estabelecimento oficial ou particular de educação; g) Colocação em regime de aprendizagem ou de trabalho, junto de qualquer entidade oficial ou particular; h) Submissão a regime de assistência; i) Recolha em centro de observação, em regime de internato ou de semi-internato, por período não superior a quatro meses; l) Colocação em instituto médico-psicológico.⁸⁸

Canha da Piedade (2001. p. 12) ressalta ainda a importância de notar que o TTM passa também a exercer competências em matéria dos processos cíveis, para “construir o vínculo da adoção” ou “proceder à averiguação oficiosa da maternidade ou da paternidade”:

⁸³ ALBUQUERQUE *et al*, 2015. p. 231.

⁸⁴ *cf.*, na íntegra, em <<https://dre.pt/application/conteudo/322682>>. Acesso em: 20 de novembro de 2020.

⁸⁵ *cf.*, na íntegra, Decreto-Lei n.º 30135, de 14 de Dezembro de 1939. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/191829>>. Acesso em: 18 de julho de 2020.

⁸⁶ Decorrente do entendimento existente neste período sobre os critérios necessários para a intervenção estatal, segundo Jardim e Rodrigues (1999) observa-se que “o menor-problema, isto é, numa situação desviante relativamente aos padrões de normalidade da vida e desenvolvimento no tecido social, é considerado carecido de proteção. E por essa simples razão, o Estado considera-se legitimado para o tomar a seu cargo” (*apud* PEDROSO; GOMES, 2002. p. 125).

⁸⁷ *cf.* PEDROSO; GOMES, 2002. *passim*; MARTINS, 2013. *passim*; e, sobretudo, MENEZES DA SILVA, 2017. pp. 102 *et seq.*

⁸⁸ Decreto-Lei n.º 47727 de 23 de Maio de 1967, art. 21º. p. 1136. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/312816>>. Acesso em: 20 de novembro de 2020.

reiterando o, já mencionado, papel paternalista e invasivo do Estado na proteção, educação e assistência. Neste sentido, note-se que no mesmo ano será abolida a distinção entre os *Reformatórios* e as *Colônias Correcionais* estabelecendo-se como novo propósito a recuperação social através da observação e efetivação de medidas de prevenção criminal e proteção⁸⁹.

Em suma, a *Reforma dos Serviços Tutelares de Menores* tinha o objetivo de, num único sistema, proteger as crianças que eram maltratadas, órfãs e abandonadas, bem como aplicar medidas tutelares a crianças e adolescentes infratores, com idade inferior a dezesseis anos⁹⁰. Embora tenham sido criadas noções distintas das diversas circunstâncias em que se encontrava cada criança e adolescente, as medidas aplicadas eram indistinguíveis, com o argumento da necessidade de prevenção, pois “o menor problemático era assim considerado como uma espécie de *potencial delinquente* que necessitaria de ser *travado*”⁹¹. Postura que evidentemente ainda redundaria no reforço de estigmas sociais oriundos do processo de culpabilização, criminalização e punição dos reflexos das condições de desigualdade social das quais tais crianças e adolescentes, previamente concebidas como *potenciais delinquentes*, não eram senão resultado.

Com esta reforma e com a aprovação da OTM, são reforçados os princípios presentes na LPI de 1911, que corporativizam o modelo de proteção⁹². Assim, se por um lado Dias (2007, p. 597) observa este novo modelo como

[...] expressão de uma certa concepção do Estado de direito social, que via o facto ilícito praticado pelo menor como uma patologia social, reveladora de um menor necessitado de auxílio.⁹³

Por outro, consoante ao supracitado, Rodrigues (2010, p. 35) destaca que, como resultado desta concepção,

[...] o Estado, numa manifestação última de defesa do interesse da criança, considerava seu dever intervir sempre que esta, na “situação”, perturbava o “equilíbrio” e a paz comunitários [...]. Em qualquer caso, acentuava-se que todas as crianças estavam em perigo, ocultando-se sob o manto da proteção assim desencadeada a razão profunda da intervenção: o Estado considerava, afinal, as crianças – todas as crianças – perigosas para uma certa ordem social.⁹⁴

Neste ínterim, segundo Magalhães (2015), este decreto trouxe uma leitura da situação das crianças e adolescentes de inadaptação, reforçando o fundamento de proteção e

⁸⁹ cf. CANHA DA PIEDADE, *op. cit.*, *loc. cit.*

⁹⁰ cf., ALBUQUERQUE *et al.*, 2015, p. 232.

⁹¹ CANHA DA PIEDADE, *op. cit.*, pp. 10-11. Grifo nosso.

⁹² cf., FURTADO; GUERRA, 2011, p. 29.

⁹³ *apud* MAGALHÃES, 2015, p. 9.

⁹⁴ *apud* MAGALHÃES, *op. cit.*, *loc. cit.*

alienando do contexto da crítica. Daquilo que a *Reforma* promoveu, é necessário referir a inexistência do direito do julgado em ser ouvido em tribunal como consequência do poder atribuído inteiramente à decisão do juiz, de modo que, até que qualquer deliberação fosse tomada, as crianças e adolescentes tinham sua liberdade restringida e não podiam solicitar diligências de prova, nem indicar testemunhas, negando-se assim, declaradamente, o direito à alegação e de defesa⁹⁵.

2.2 REFORMAS NA LPI: DO PÓS-DITADURA À ONDA NEOLIBERAL

Após a morte do fundador do regime salazarista, Marcello Caetano (1906-1980) sucede Salazar em 1968, para dar continuidade ao seu mandato; de modo que, com o enfraquecimento da ditadura (sob a ‘presidência’ de Marcello Caetano), o processo revolucionário coloca um fim no regime ditatorial do Estado Novo, como vimos, no dia 25 de Abril de 1974 – mais conhecido como o dia da *Revolução dos Cravos* (ou *Revolução de Abril*) –, libertando os presos políticos, colocando um fim à censura, impondo um fim à guerra colonial, extinguindo a PIDE, derruindo as estruturas da ditadura e mudando, como enfatiza a historiadora portuguesa Raquel Varela⁹⁶, radicalmente a estrutura social portuguesa.

Após a Revolução dos Cravos efetivada no dia 25 de Abril de 1974, soube-se que Portugal não voltaria a ser o mesmo. Com a ruptura dos mais de quarenta anos de ditadura, e a nova Constituição de 1976, Portugal sofre uma transformação vocacionada à construção de um Estado-Providência que se reflete no aumento das despesas públicas para a proteção social⁹⁷, através da construção de novas políticas sociais, do aumento evidente da intervenção do Estado na definição, planejamento e execução das políticas de saúde, e reconhecimento do direito à saúde por parte de todos os cidadãos, evidenciada com a criação de um *Serviço Nacional de Saúde* [SNS], visto como uma das soluções mais adequadas às necessidades de uma cobertura extensa e equânime, com princípios de universalidade, generalidade e gratuidade. À bem da verdade, embora reconheça-se que o país caminhara de uma ditadura para uma democracia, de acordo com Martins (2017), deve-se reconhecer, a despeito dos méritos revolucionários, a permanência de muitos dos traços e sequelas sócio-políticas oriundas da Segunda República – o corporativismo salazarista e marcelista deixariam o país sob um atraso imenso: objetivamente Portugal herda o menor rendimento salarial por habitante da Europa, a maior taxa de analfabetismo da população, a menor cobertura do sistema de saúde pública e segurança social

⁹⁵ cf. *ibidem*, p. 10

⁹⁶ cf. VARELA, 2014.

⁹⁷ cf. PORTUGAL, 2005. p. 2

e a maior população agrícola⁹⁸. “Metade da riqueza nacional”, delatam Costa *et al.* (2010, p. 250), concentram-se “nas mãos de dez famílias, donas das 168 maiores empresas”.

A LPI de 1911 viria, assim, a ser alvo de duas reformas: a já mencionada reforma de 1967⁹⁹, e também a reforma de 1978¹⁰⁰, consubstanciando-se, com esta última, sublinha Ferreira (2009, p. 100), como “um marco inovador na política de protecção à criança, na medida em que reforça uma intervenção preventiva e dá relevo ao papel da família”; bem como ao envolvimento da comunidade, designadamente por via da criação da figura dos juizes sociais com o intuito de aproximar não só a opinião pública dos tribunais, mas também o juiz da comunidade¹⁰¹. Esta nova revisão da OTM, cria então o *Serviço de Apoio Social*, que junto aos *Tribunais de Família e Menores* prestam apoio técnico e assessoria com o fim de intervir de modo a preservar o “superior interesse da criança”. Martins (2004) analisa esta revisão salientando que

[...] a renovada expressão da protecção de menores tem o mérito de focalizar a atenção na criança, impondo-se a designações alternativas menos objectivas e mais globais [...] e traduz uma percepção restrita das causas subjacentes ao mau-trato infantil, entendido com um problema particular e localizado. Consequentemente, tanto os métodos de avaliação e intervenção como o próprio conceito de protecção do menor se vêem cingidos por esta concepção limitada e limitativa. Neste quadro de referência, a prevenção pode ser entendida como a identificação e gestão do risco, tendo em vista evitar a sua actualização.¹⁰²

Noutra perspectiva, a culpabilização das falhas do sistema (de exploração, desigualdade, autoritarismo e repressão do Estado, agora ampliadas pelo regime fascista) que caíam sobre os grupos mais oprimidos, entre eles crianças e adolescentes, a despeito dos incontestes avanços, passavam então a ser legislativamente partilhadas pelos seus cuidadores; criminalizava-se, note-se bem, agora toda a família e preservava-se ainda o distanciamento conservador, fatalmente presente, da crítica ao sistema capitalista e ditatorial. Conquanto, observe-se também, durante o regime salazarista, a “protecção” a estas famílias passa a ser função da forte aliada do Estado, a Igreja Católica, intervindo ao seu modo, como mencionamos, com planos de moralização, controle social e cristianização das possíveis ameaças à ordem social¹⁰³.

Doravante, de acordo com Ferreira (1998, p. 19), será somente nos anos 80 que os

⁹⁸ *cf.* LOUÇÃ; LOPES; COSTA, 2014. p. 21.

⁹⁹ *cf.*, *supra* nota 88.

¹⁰⁰ Decreto-Lei n.º 314 de 27 de outubro de 1978. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/327823>>. Acesso em: 22 de novembro de 2020.

¹⁰¹ *cf.*, MARTINS, 2013.

¹⁰² MARTINS, 2004. p. 108.

¹⁰³ *cf.*, ALBUQUERQUE *et al.*, 2015. p. 231; veja-se também, *supra* nota 64.

debates públicos começam a mencionar pautas relacionadas à problemática de maus-tratos infantis e serão também investidas medidas de acompanhamento em hospitais de crianças maltratadas e negligenciadas. Note-se que, também nessa década, Portugal será profundamente marcado, tanto a nível de fortes impactos econômicos, quanto políticos e sociais, por consequência da entrada do país na *Comunidade Econômica Europeia* [CEE] – atual *União Europeia* [UE] – em 1986; fato que lhe permitirá receber financiamento europeu para investimento nas infraestruturas e programas sociais – conquanto, importante notar, tal admissão não tenha sido absolutamente gratuita. Diagnóstico endossado por Martins e Carrara, ao apontarem que

a integração de Portugal na CEE significou também a sua paulatina adesão ao ideário neoliberal, com implicações na recente arquitetura político-institucional do Estado Social. Em contrapartida, o país recebeu financiamentos europeus destinados para as obras de infraestrutura e programas sociais¹⁰⁴.

Em suma, esta ‘união’ entre os países europeus carrega consigo uma aguda lógica neoliberal que se materializa na declarada intenção de padronizar os países de modo a facilitar o, já corrente, processo de “globalização”¹⁰⁵ – provocando o aumento da competitividade de mercado e, por conseguinte, agravando as exigências e demandas aos trabalhadores que quiserem dele participar efetivamente; adaptação esta que, para o estado português, implicará em uma série de comprometimentos para a educação do país.

Se, segundo Martins e Carrara (2014, p. 215), como vimos, a participação de Portugal, na já bem estabelecida CEE, só fora possível uma vez que significara a adesão praticamente incontestada ao neoliberalismo, com encadeamentos ideologicamente definidos na construção de um possível Estado Social; destarte, em meio à esta nova conjuntura, o país passa por um processo de tentativa delicada de adaptação a todas as demandas exigidas pela rivalidade europeia – as dinâmicas da competitividade neoliberal, as implicações do *Processo de Bolonha*, o desmantelamento do Estado Social e o cumprimento de políticas de austeridade oriundas da crise do capitalismo – as quais trouxeram, como bem demonstram Martins e Mônica dos Santos (2016, pp. 327 *et seq.*) o declínio das condições do proletariado, com o aumento contundente

¹⁰⁴ MARTINS; CARRARA, 2014. p. 215.

¹⁰⁵ No que diz respeito à noção de *globalização* aqui empregada, endossamos a constatação de Martins e Carrara (2014) quanto à percepção de que tal fenômeno está conexo ao mundo da competição que transformam a educação superior em mercadoria negociável, desviando-a da concepção humanista da educação. As autoras, em seu itinerário argumentativo, citam Roberto Leher (*A ideologia da globalização na política de formação profissional do Brasil*, 1998) que analisa a globalização enquanto cumpridora da *função ideológica do capitalismo*; e François Chesnais (*A mundialização do capital*, 1996) que vê o *capitalismo global como causa da crise*, optando por denominar o processo atual de “mundialização do capital”, vendo-o como representação do regime atual de acumulação do capital. *cf.*, para um aporte mais detalhado à questão, MARTINS; CARRARA, 2014.

das taxas de desemprego, desigualdade social e pobreza.

Ora, é esse ambiente sócio-político que dá origem a um modelo implicado na lógica de percepção do sujeito assistido, enquanto *usuário*: como *cliente e consumidor de um serviço*, (termo usado até ao presente) numa economia público-privada da assistência; certamente neoliberal este que levanta problemas sérios de equidade, na medida em que os *consumidores* são restringidos às suas limitações financeiras e geográficas, as quais fatalmente dificultam o acesso aos serviços públicos¹⁰⁶.

Finalmente, no final do século XX, Portugal ratifica o diploma da *Convenção internacional sobre os direitos da criança* (proclamado a 20 de novembro de 1989, na *Assembleia Geral das Nações Unidas*) em cujos termos apresenta-se uma noção da criança enquanto sujeito de direitos, indicando um compromisso com a “promoção da família e dos direitos das crianças e a proteção das crianças e jovens em risco”¹⁰⁷. A convenção traz um potencial, presente na *Declaração Universal dos Direitos da Criança* (1924), de influenciar legislações nacionais da infância e adolescência, não devendo olvidar as condições das famílias onde essa legislação não exprime alcance e impacto, ou seja: faz-se necessário o resguardo de direitos universais, mas também, e sobretudo, condições para se efetivarem políticas de desenvolvimento, de acordo com os contextos nacionais. Objetivos estes, observada sua equivocidade constitutiva, malogrados pelas declarações *universais* de direitos: na prática, tais intentos demonstram uma patente incongruência entre *individualismo* e *universalismo*, afetando de igual modo a relação entre indivíduo e comunidade¹⁰⁸. No caso específico português, uma das causas para as linhas soltas destas declarações, por exemplo, é o fato de Portugal ter ratificado a *Convenção dos Direitos da Criança*, como delata Duarte-Fonseca (2005. pp. 328 *et seq.*), sem qualquer moderação, respaldo crítico e prudência social, apenas para adequar o ordenamento jurídico nacional em matéria de administração da justiça de menores ao contexto

¹⁰⁶ Consoante ao estudo publicado por Abrucio (1997), pode-se afirmar que neste contexto da realidade portuguesa ocorre a emergência da noção de *consumerism*. Um modelo de gestão cujos objetivos passam pela valorização da efetividade, *i.e.*, visando a transmutação das relações entre as pessoas e o Estado, ignora-se o fato de que as especificidades da esfera pública não podem ser analisadas tomando por base uma visão estritamente economicista: o consumidor de serviços públicos não pode ser um mero consumidor de bens no mercado, haja vista a inegável diferença existente entre o consumo de bens mercadológicos e públicos. Na experiência fática “nem todos os consumidores têm a possibilidade de escolher, de facto, o equipamento social que lhes agrada, em virtude da existência de obstáculos geográficos e financeiros que dificultam o acesso a todas as unidades de serviço público” (*Ibid.* p. 25); assim, tomando por base não apenas, mas também as possibilidades de iniquidades decorrentes da competição entre serviços, alguns utentes poderiam se tornar “mais cidadãos do que outros” ou “clientes preferenciais do serviço público” (*Ibid.* pp. 24-25), pois, a capacidade subjacente à conscientização de saber o que se necessita, esbarra muitas vezes com a impossibilidade econômica de adquirir os serviços necessários à satisfação dessas mesmas necessidades. *cf.*, para uma análise mais detalhada sobre os impactos deste contexto, MENEZES DA SILVA, 2017. pp. 27-28.

¹⁰⁷ FERREIRA, 2009. p. 77.

¹⁰⁸ *cf.* ALBUQUERQUE *et al.* 2015. p. 228.

internacional supramencionado.

Em 1991, criam-se as *Comissões de Protecção de Menores* [CPM], cuja atuação, outorgada apenas com o prévio consentimento dos pais, dava-se com crianças até os doze anos que cometessem crimes ou contravenções, praticassem mendicância ou estivessem envolvidas em condições de violência ou abuso correlatas à prostituição¹⁰⁹. A partir deste passo, nota-se que em Portugal as políticas de promoção e proteção da infância e adolescência foram sendo mais valorizadas nas últimas décadas; embora, perceba-se também, que estas mesmas políticas continuam a apresentar fortes limitações no que tange os resultados de equidade e participação de crianças e jovens socioeconomicamente mais vulneráveis: a despeito dos avanços incontestes alcançados através das últimas décadas, em Portugal, os níveis de pobreza e exclusão social alcançam, nesta mesma altura, níveis preocupantes, atingindo com mais gravidade as crianças e os adolescentes¹¹⁰.

A seguir a este ajustamento, o ensino superior português reorganiza-se novamente após a implantação da Declaração de Bolonha em 1999 – um importante marco que promove uma reforma educacional nos 48 países signatários, membros do Espaço Europeu de Educação Superior – orientada pelo Banco Mundial e pela UNESCO, procurando uma formação de qualidade dos trabalhadores, de modo a conseguirem suprir as novas demandas da “globalização econômica” e da “sociedade da informação”¹¹¹. A standardização do ensino superior promovido pelo Processo de Bolonha, iniciado a partir da Declaração de Bolonha é, pois, orientada para o mercado de trabalho e para a diminuição da responsabilização do Estado na educação (que passa a ser, então, partilhada com o setor privado), submetendo o estudante à crença de principal encarregado pela sua empregabilidade, através de incentivos de matriz neoliberal. É neste cenário que encontramos um país que atravessa uma tentativa de adaptação às demandas da competitividade europeia e neoliberal, o Processo de Bolonha, o desmantelamento do Estado Social e o cumprimento das políticas de austeridade advindas da crise do capitalismo, trazendo consigo, como revelam Martins e Mônica dos Santos (*cf.* 2016. p. 327), o declínio das condições de vida e de trabalho da população, o aumento do desemprego, o aumento da pobreza e das desigualdades sociais, e a intervenção no ensino superior¹¹².

¹⁰⁹ *cf.* CANHA DA PIEDADE, 2001. pp. 5-14.

¹¹⁰ *cf.*, para um estudo mais detalhado acerca de tais índices, ALBUQUERQUE *et al* 2015. pp. 230, *passim*.

¹¹¹ *cf.* SOUZA DE ALMEIDA, 2019. pp. 101-118.

¹¹² De maneira, embora não-idêntica, senão análoga, observa-se que, enquanto no Brasil “[...] num contexto em que bancos, empresas industriais e de serviços cada vez mais se internacionalizam, também as universidades vivem esse processo. Cresce a concorrência entre oligopólios — que também atuam no ensino superior —, fruto da acelerada concentração e centralização de capitais cuja expansão ultrapassa fronteiras nacionais. Sabe-se que concorrência é acirrada nos momentos de crise, quando o suporte dos Estados nacionais se mostra fundamental para o socorro aos capitais e para cumprir compromissos assumidos com os agentes financeiros, decorrentes da

Em 1999, ocorre uma nova reforma do Sistema Protetivo, cujo processo promulga uma divisão entre a intervenção com crianças e adolescentes que estejam em situação de perigo [*Lei de Proteção a Crianças e Jovens em Perigo*¹¹³] e com aqueles que tenham cometido um ato considerado crime à luz da legislação punitiva portuguesa [*Lei Tutelar Educativa*¹¹⁴]: para Albuquerque *et al* (2015, p. 233), tal distinção fora importante na medida em que superava os paradoxos do antigo sistema único em cujo cerne respondia-se de igual modo a “crianças vítimas e crianças infratoras [...] reservando objetivos de tutela e de reeducação para as crianças e jovens infratores e objetivos de proteção e promoção para as crianças em perigo [vítimas]”. Não obstante o progresso considerado pelos autores supracitados, consideramos, salvo melhor julgamento, que a categorização deste sistema se revela perigosamente danosa uma vez que estes dois grupos carecem de medidas protetivas e promotoras dos seus direitos.

Assim, a *Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo* [LPCJP], ao regular a intervenção social do Estado e da comunidade nas situações das crianças e jovens em perigo, carenciados de proteção – ressaltando-se a intervenção judicial para os casos em que não há consentimento dos pais ou representante legal, ou quando é necessário decidir sobre restrições ou regulação do exercício de direitos – a LPCJP passa a denominar as CPM de *Comissões de Protecção de Crianças e Jovens* [CPCJs], cuja estrutura passa exercer atuação sob a forma de *Comissão Alargada*¹¹⁵ e *Comissão Restrita*¹¹⁶; cujas definições exploraremos mais tarde.

As CPCJs serão instituídas como entidades com competência em matéria de infância e juventude, visando executar um sistema protetivo não judicial, ao atribuir à comunidade uma responsabilidade acrescida e trabalhar em colaboração com autarquias locais, segurança social, escolas, serviços de saúde, associações desportivas, culturais e recreativas, etc.¹¹⁷. Como vimos, as CPCJs atuarão unicamente com o consentimento dos responsáveis, guardiões ou padrinhos das crianças e jovens – ou adolescente com doze anos ou mais, caso tenha capacidades para compreender a intervenção. O mesmo processo será encaminhado da CPCJ para o *Ministério Público* [MP] nos casos de i) ausência de uma comissão no município; ii) a pessoa responsável pela criança ou adolescente – a quem seria solicitado o consentimento – seja também a responsável pela situação de risco ou de perigo; iii) não exista um

dívida pública [...]”. (IAMAMOTO, 2014, p. 628.)

¹¹³ *Lei n.º 147 de 1 de setembro de 1999* (cf., na íntegra, em <<https://dre.pt/application/conteudo/581619>>. Acesso em: 30 de novembro de 2020).

¹¹⁴ *Lei n.º 166 de 14 de setembro de 1999* (cf., na íntegra, em <<https://dre.pt/application/conteudo/570567>>. Acesso em: 30 de novembro de 2020).

¹¹⁵ Artigo 18.º da Subsecção II, da Secção II da Lei n.º 147 de 1 de setembro de 1999. cf. *supra* nota 113.

¹¹⁶ Artigo 21.º da Subsecção II, da Secção II da Lei n.º 147 de 1 de setembro de 1999. cf. *supra* nota 113.

¹¹⁷ cf., ALBUQUERQUE *et al* 2015. pp. 233-234.

consentimento ou tenha sido retirado, para a intervenção da CPCJ, por uma das partes; iv) tenha ultrapassado o prazo de seis meses desde o comunicado pela comissão, sem uma resposta sobre o mesmo; v) não seja obtido um acordo de promoção e proteção; vi) tenha ocorrido o incumprimento do acordo em resposta à situação de perigo para a criança ou adolescente; assim como vii) em ocasiões em que a CPCJ não possua disponibilidade, execute intervenção ilegal ou não possua a função de intervir, dependendo da situação expressa no processo¹¹⁸. Isto é, caso o parecer encontre deferimento, o MP não atuará dependendo da permissão da família – ou seja, o fato de as CPCJ trabalharem “em tese” sob bases consensuais, no que tange a relação entre Estado e família, não oferece *efetivamente* uma garantia à sociedade quanto aos limites do intervencionismo estatal.

Acrescente-se, porém, que a Lei de 1999 também anuncia reformas na proteção de garantias de direitos e remove – ponto de inestimável avanço – do judiciário o poder tão decisivo que, como vimos, detinha até então, uma vez garantido pelos diplomas anteriores, havendo agora uma maior distribuição de participação entre o Tribunal e as entidades em matéria de infância e juventude, bem como com os representantes legais e com a comunidade. Deste modo, no decurso de encaminhamento do processo para debate judicial, o Tribunal será composto por um juiz que conduzirá a audiência e por dois juízes sociais que serão responsáveis pela decisão que recai sobre a criança ou adolescente¹¹⁹.

Doravante, com o alastramento do ideário neoliberal nos países europeus, especialmente com a supramencionada entrada de Portugal na UE, o país atravessa uma nova fase que carrega consigo diversas alterações políticas, econômicas e sociais. A, também mencionada, “mercantilização da educação”, – acompanhada da mercantilização da saúde e de outros serviços públicos – decorrência lesiva do processo supracitado, é por outras palavras dilucidada por Iamamoto, em consonância com a valorização exploratória do privado, em detrimento da coletividade da dimensão pública:

Os serviços da dívida — juros e taxas — transferem, por meio de impostos, uma imensa massa de valor e mais-valia — isto é, da riqueza socialmente criada — para os agentes financeiros, especialmente os fundos de aplicação e os bancos: *o chamado “mercado”, cujos interesses se sobrepõem a todos os demais, em detrimento dos interesses da coletividade*. Ao mesmo tempo em que cresce a superexploração dos trabalhadores ativos, amplia-se a superpopulação relativa para as necessidades médias de valorização capitalista e impulsiona-se a pilhagem de recursos naturais do planeta para alimentar a

¹¹⁸ *cf.*, para mais detalhes, Artigos 9.º, 10.º e 11.º, da Secção I, do Capítulo II da LPCJP ou Lei n.º 142, de 8 de setembro de 2015 (segunda alteração da Lei n.º 147 de 1 de setembro de 1999. *cf. supra* nota 113). *cf.*, na íntegra, em <<https://dre.pt/application/conteudo/70215246>>. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

¹¹⁹ *cf.*, CANHA DA PIEDADE, 2001. pp. 14-16.

sede insaciável de “fazer dinheiro”¹²⁰.

A crise financeira, que se acentua por volta de 2008¹²¹, em Portugal, aumenta a taxa de desemprego, expande as medidas de austeridade e executa a reforma da administração, suspendendo os concursos públicos antes em curso, bem como a abertura de novos, reduzindo significativamente o Estado Social. Em 2011, as agências de financiamento externas – a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional (os três membros da triarquia que compõem a equipe *Troika*) – intervêm no país, com medidas de austeridade ainda mais intensas do que as que já decorriam, agravando, de maneira inédita, ainda mais as desigualdades sociais¹²². Tal crise trouxe um conjunto de medidas de austeridade a nível da saúde, educação e apoios sociais do Estado, aumentando a taxa de desemprego e reduzindo os apoios económicos às famílias mais vulneráveis.

Este cenário acentua-se entre os anos de 2010 e 2013, onde o acesso às prestações sociais passa a ser dependente dos rendimentos das famílias (tais como, *Abono de Família, Ação Social Escolar, Subsídios Sociais de Parentalidade, Rendimento Social de Inserção e Subsídio Social de Desemprego*), os quais tornaram-se mais restritos em termos do número de beneficiários e em termos monetários, acabando por gerar uma situação de carência económica ainda mais grave, cujo cerne redundava na instabilidade emocional e psicológica dos mais afetados. Note-se ainda que, em 2011 e 2012, foram também aumentados os impostos IRS¹²³,

¹²⁰ IAMAMOTO, 2014, p. 628. Grifo nosso.

¹²¹ A *Crise Financeira de 2007–2008* fora uma conjuntura económica global que degingolou durante crise financeira internacional precipitada pela falência do tradicional banco de investimento estadunidense *Lehman Brothers*, fundado em 1850. Em efeito cascata, outras grandes instituições financeiras quebraram, no processo também conhecido como “crise dos subprimes”. Considerada como a pior crise económica desde a Grande Depressão (*cf. infra* nota 274), a crise financeira de 2008 ocorreu, em síntese, devido a bolha imobiliária nos Estados Unidos, causada pelo aumento nos valores imobiliários, que não fora acompanhado por um aumento de renda da população. Portugal, que já se debatia com a estagnação do crescimento económico e com a queda do emprego – consequências da administração do então presidente Aníbal Cavaco Silva, líder do Partido Social Democrata, e do então primeiro-ministro José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa (*cf. infra* nota 137), secretário-geral do Partido Socialista –, fora rapidamente atingido nas suas exportações e no crédito bancário: a dívida pública portuguesa estava já acima dos 72% do PIB em 2007 e as contas públicas apresentavam um histórico congelamento de despesas públicas. A queda da economia foi de 4,4% entre o ponto mais alto e o mais baixo deste ciclo económico e provocou uma subida da taxa de desemprego, que em 2008 se encontrava já num patamar relativamente elevado para o histórico da economia portuguesa, acima dos 7%. Para agravar a situação, o fim da recessão não trouxe o fim da subida na taxa de desemprego: enquanto o PIB recuperou em 2009 e 2010, a taxa de desemprego subiu mais 2,4%. As exportações afundaram, numa crise globalizada e em que os principais parceiros comerciais portugueses também mergulharam na recessão. O investimento privado também caiu e, como reflexo dessa conjuntura, a produção industrial teve uma descida acentuada próxima de 20% e, mesmo após a recuperação do PIB, não se recuperou de forma relevante. *cf.*, para um aporte detalhado dos impactos desta crise na economia portuguesa, SALSINHA DE SOUSA, 2015. *passim*.

¹²² *cf.*, para uma abordagem mais detalhada a este respeito, MARTINS; CARRARA, 2014, pp. 211 *et seq.*; e MARTINS; MÓNICA DOS SANTOS, 2016, pp. 327 *et seq.*

¹²³ *Imposto sobre Rendimento das Pessoas Singulares* é uma taxa aplicada sobre os rendimentos dos contribuintes. Segundo consta no *Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares* (CIRS), “1 – O imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) incide sobre o valor anual dos rendimentos das categorias seguintes, depois de efectuadas as correspondentes deduções e abatimentos: Categoria A - Rendimentos do trabalho

IVA¹²⁴, IMI¹²⁵, acentuando a vulnerabilidade econômica das famílias com crianças e jovens a seu cargo. Segundo estudo realizado pela UNICEF¹²⁶, em Portugal, a *Pobreza Monetária* afetou 20,5% das famílias com crianças, e em 2011, aproximadamente 421.000 crianças encontravam-se em risco de pobreza, ou seja: 21,8% das crianças viviam com rendimento *per capita* inferior a 416 € por mês (valor abaixo do salário mínimo de 485 € no ano de 2011, e que se prolongou sem alteração até 2014)¹²⁷.

dependente; Categoria B - Rendimentos do trabalho independente; Categoria C - Rendimentos comerciais e industriais; Categoria D - Rendimentos agrícolas; Categoria E - Rendimentos de capitais; Categoria F - Rendimentos prediais; Categoria G - Mais-valias; Categoria H - Pensões; Categoria I - Outros rendimentos. 2 – Os rendimentos, quer em dinheiro, quer em espécie, ficam sujeitos a tributação, seja qual for o local onde se obtenham, a moeda e a forma por que sejam auferidos.” (Decreto-Lei n.º 442-A de 30 de novembro de 1988. Cap. I, Secção I, Artigo 1.º. pp. 4754(10)-4755(11). Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/518992>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2020.) Trata-se de um imposto i) pessoal, uma vez que considera a situação socioeconômica individual e do agregado familiar; ii) progressivo, ou seja, taxado conforme o escalão no qual o contribuinte se insere: quanto mais elevado o nível de rendimento, maior será a taxa aplicada; iii) anual, ou seja, incide sobre os rendimentos obtidos durante um ano; vi) taxado consoante as declarações de rendimentos dos contribuintes; e v) aplicado à totalidade dos rendimentos dos residentes em Portugal e dos rendimentos de não residentes que tenham sido obtidos no país. *cf.*, para mais detalhes sobre a mais recente “reforma da tributação das pessoas singulares [...] [que] altera o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares”, Lei n.º 82-E/2014. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/66022085>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2020.

¹²⁴ O *Imposto sobre o Valor Acrescentado* é um imposto que incide sobre a despesa ou consumo e tributa o "valor acrescentado" das transações efetuadas pelo contribuinte. Trata-se de um imposto plurifásico - i.e., liquidado em todas as fases do circuito econômico, desde o produtor ao retalhista - e, portanto, não é cumulativo, pois o seu pagamento é fracionado pelos vários intervenientes do circuito econômico, através do método do crédito do imposto. Estão sujeitas a IVA i) as transmissões de bens e prestações de serviços realizadas a título oneroso; ii) a importação de bens; e, iii) as aquisições intracomunitárias de bens e serviços. *cf.*, para mais detalhes sobre a *Incidência* do IVA, Decreto-Lei n.º 394-B de 26 de dezembro de 1984. Capítulo I. pp. 3924(17)-3924(20). Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/605547>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2020. *cf.* ainda, para as alterações legislativas mais recentes no Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, Decreto-Lei n.º 102 de 20 de junho de 2008. pp. 3567 *et seq.*, sobretudo. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/449902>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2020.)

¹²⁵ *Imposto Municipal sobre Imóveis* incide “sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português, constituindo receita dos municípios onde os mesmos se localizam”. *cf.*, para mais detalhes sobre a *Incidência* do IMI, Decreto-Lei n.º 287 de 12 de novembro de 2003. Anexo I. pp. 7593-7616. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/447325>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2020.)

¹²⁶ O *Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância* (UNICEF) destacou em estudo realizado em 2013 várias medidas implementadas a partir de 2010, de forma a avaliar os impactos da redução do apoio do Estado às famílias na qualidade de vida e nas condições econômicas das famílias e das crianças e jovens no território nacional. Fora então definido como indicador social de *Risco de Pobreza ou Exclusão Social* [RPES] pela Estratégia Europeia 2020, que avalia através de critérios multidimensionais a pobreza e exclusão na Europa. Um indivíduo é considerado em estado de risco de pobreza ou exclusão social se estiver numa situação de *Pobreza Monetária*, *Intensidade Laboral da Família*, ou *Privação de Material Se vera*. A primeira situação de risco manifesta-se quando o indivíduo se encontra abaixo do limiar de pobreza, ou seja, dispõe de menos de 60% do rendimento mediano nacional. A segunda situação de risco corresponde ao número reduzido de horas de trabalho, fator que estatisticamente contribui para o risco de pobreza. A terceira situação de risco refere-se à incapacidade financeira para despesas de quatro ou mais itens de bens essenciais definidos a nível Europeu (consoante ao estabelecido pela *Base de Dados de Portugal Contemporâneo* [PORDATA], e pelos índices do *Gabinete de Estatísticas da União Europeia* [EUROSTAT]), a saber: 1) pagar empréstimo, renda, contas, etc. no prazo previsto; 2) pagar uma semana de férias fora de casa uma vez por ano; 3) ter uma refeição de carne, frango ou peixe (ou equivalente vegetariano) a cada dois dias; 4) fazer face a despesas imprevistas sem recorrer a empréstimo; 5) ter telefone em casa; 6) ter televisão a cores em casa; 7) ter máquina de lavar roupa em casa; 8) ter um carro no agregado familiar; 9) manter a casa adequadamente aquecida. *cf.*, para mais detalhes, UNICEF, 2013. pp. 13 e 17, sobretudo.

¹²⁷ *cf.* UNICEF, 2013. p. 13.

No início da crise em 2009, a despesa do Estado no apoio às famílias com crianças (prestações sociais, equipamentos, benefícios fiscais) representava 1.71% do PIB, valor que se situa abaixo do valor médio dos países da OCDE (2.61%) e muito distante de alguns países como a Suécia (3.75%) ou a França (3.98%). Entre 2010 e 2013, regista-se uma redução no apoio económico do Estado às famílias e um aumento dos impostos. O acesso às prestações sociais (abono de família, subsídios sociais de parentalidade, rendimento social de inserção, subsídio social de desemprego e subsídio de desemprego) fica mais restrito e diminui o montante dos apoios financeiros. Em simultâneo, verifica-se um aumento generalizado da carga fiscal suportada pelos titulares de rendimento do trabalho através do acréscimo do IRS, a par de uma subida do IVA, designadamente nas tarifas do gás natural e da electricidade que passam da taxa reduzida de 6% para a taxa normal de 23% em 2011, e do IMI em 2012. Entre 2009 e 2012, perderam o direito ao Abono de Família 546.354 crianças e jovens (cerca de 30% dos beneficiários). A despesa do Estado com o Abono de Família, que tinha vindo a aumentar desde 2005, regista uma quebra acentuada em 2011 (33%)¹²⁸.

O mesmo estudo estima que o risco de pobreza afeta 33% das crianças¹²⁹, colocando-as em situação de risco por vulnerabilidade económica¹³⁰. Mas mesmo após a distribuição dos auxílios económicos do Estado – a Segurança Social contribui para reduzir apenas 11% a pobreza infantil, longe de erradicá-la –, as crianças são o grupo etário que fatalmente *mais encontra-se exposto à pobreza*¹³¹. Esta situação é determinada de forma marcante pela condição na atividade económica afetando particularmente os trabalhadores desempregados. A *Situação Laboral Familiar* em Portugal agrava-se, como vimos, significativamente a partir de 2008, duplicando o número de desempregados que representarão 16,2% da população, em 2013, e diminuindo o número de adultos dos agregados familiares com trabalhos a tempo inteiro (8h/dia)¹³². Tamanha escassez de emprego aliada à redução da carga laboral e dos salários condiciona o acesso a bens e recursos familiares essenciais, vulnerabilizando mais diretamente o bem-estar das famílias com crianças a seu encargo¹³³. Com o aumento da taxa de desemprego, o aumento dos preços, os cortes nos subsídios e o aumento de impostos, surge um outro indicador de pobreza que consiste na *Privação Material* ou diminuição de poder aquisitivo, tanto de bens quanto de serviços que afeta igualmente as famílias diminuindo cerca de 4,6% do seu consumo entre os anos 2008 e 2012, fazendo com que os agregados familiares com crianças, em 2010/2011, subtraíssem os gastos com a

¹²⁸ UNICEF, 2013. p. 53.

¹²⁹ Note-se que estes dados foram recolhidos sob o rendimento familiar antes de qualquer transferência social que são rendimentos e serviços públicos que incluem pensões à família, educação, habitação, doença, invalidez, desemprego, exclusão social e pensões de planos individuais, privados ou públicos.

¹³⁰ cf. UNICEF, 2013. p. 14. Gráfico 1 – Taxa de Risco de Pobreza antes e após transferências sociais, por grupo etário – Portugal, 2011 (%).

¹³¹ cf. UNICEF, 2013. p. 14.

¹³² cf. UNICEF, 2013. pp. 14-15.

¹³³ cf. UNICEF, 2013. p. 16.

alimentação e lazer e aumentassem com habitação e transportes, alterando assim, radicalmente seus hábitos de consumo¹³⁴ em relação aos anos anteriores. As crianças aparecem novamente como o grupo etário mais afetado por esta privação, com uma taxa superior à população geral (25,2% e 20,9%, respectivamente), evidenciando a vulnerabilidade a que mais de um quarto das crianças portuguesas está sujeita, e que atinge seu valor máximo em 2010, com 27,5% de *Taxa de Privação Material Infantil* (estima-se em 2011 uma percentagem de 11,3% de crianças em situação de *Privação Material Severa*¹³⁵, equivalente a aproximadamente 222.000 crianças e adolescentes com menos de 18 anos de idade¹³⁶; e 560.000 crianças e adolescentes em risco de pobreza e exclusão social) coincidindo com o ano das primeiras medidas de austeridade adotadas em Portugal, sob o governo de José Sócrates Carvalho Pinto de Sousa¹³⁷. Neste sentido, uma vez que a privação de materiais e serviços afetara severamente, em particular, as famílias com rendimentos mais baixos, tal condição atingira ainda mais fatalmente famílias com crianças em situação de pobreza, privando-as de maneira mais acentuada no pagamento de dívidas, empréstimos, rendas, contas, despesas imprevistas ou gastos com transporte¹³⁸. Dito isto, em suma, observe-se que

[...] estas situações concentram-se maioritariamente nas famílias monoparentais e nas famílias numerosas, em situações de desemprego, baixa intensidade de trabalho, baixos rendimentos e/ ou baixos níveis de escolaridade. Uma análise conjunta destes três indicadores leva-nos a concluir que em Portugal actualmente cerca de uma em cada três crianças (28,6%) encontrava-se em risco de pobreza ou exclusão social, i.e. numa situação de carência monetária, de privação face a bens essenciais e/ou em agregados que trabalham um número reduzido de horas; as crianças são o grupo etário mais afectado pela pobreza monetária; a falta de emprego é o indicador que mais tem aumentado nos últimos anos e que continua a afectar um número cada vez maior de famílias com crianças; a percentagem de crianças em privação material (sem acesso a três ou mais itens [*cf. supra* nota 126]) e, em particular, em privação material severa sem acesso a quatro ou mais itens) continua a aumentar.¹³⁹

Algo que seria de extrema importância reforçar é a falta de informações mais detalhadas, tanto do relatório da UNICEF, acessadas por meio da plataforma PORDATA/EUROSTAT, quanto, de modo geral, sobre os impostos e contribuições *per capita*

¹³⁴ *cf.* UNICEF, 2013. p. 16.

¹³⁵ *cf.* UNICEF, 2013. p. 18.

¹³⁶ *cf.* UNICEF, 2013. p. 19.

¹³⁷ Secretário-geral do Partido Socialista, de setembro de 2004 a julho de 2011 e primeiro-ministro de Portugal de 12 de março de 2005 a 21 de junho de 2011. Envolvido em diversos escândalos e processos, dos quais destacam-se a suspeita de crimes de corrupção, fraude fiscal qualificada e branqueamento de capitais, motivos pelos quais esteve em prisão domiciliar entre setembro e outubro de 2015 e, anteriormente, em prisão preventiva entre novembro de 2014 e setembro de 2015.

¹³⁸ *cf.* UNICEF, 2013. p. 19.

¹³⁹ UNICEF, 2013. p. 20.

e que as famílias portuguesas pagam ao Estado para investimento público.

2.3 LEGISLAÇÃO PROTETIVA HOJE: ALTERAÇÕES E AVANÇOS RECENTES

Dito isto, observe-se assim, que desde a publicação da *Legislação de Proteção das Crianças e Jovens em Perigo* até o presente ano, foram realizadas quatro recentes alterações (algumas delas já mencionadas) – nomeadamente, i) em 22 de agosto de 2003 (com a Lei n.º 31/2003) que “altera o Código Civil, a Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, o Decreto-Lei n.º 185/93, de 22 de Maio, a Organização Tutelar de Menores e o Regime Jurídico da Adopção”¹⁴⁰; ii) em 8 de setembro de 2015 (com a Lei n.º 142/2015), sendo a “segunda alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro”¹⁴¹; iii) em 23 de maio de 2017 (com a Lei n.º 23/2017), enquanto “terceira alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, aprovada pela Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, alargando o período de proteção até aos 25 anos”¹⁴²; e iv) em 5 de julho de 2018 (com a Lei n.º 26/2018), a “quarta alteração à Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo [...] [que trata da] regularização do estatuto jurídico das crianças e jovens de nacionalidade estrangeira acolhidos em instituições do Estado ou equiparadas [no âmbito do] regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional”¹⁴³.

No ano de 2009, cabe acrescentar, fora ainda aprovada a Lei n.º 103/2009¹⁴⁴, referente ao regime jurídico do apadrinhamento civil: trata-se de uma relação jurídica permanente entre uma criança ou adolescente e uma pessoa singular ou família que adote o papel parental e crie laços afetivos a fim de preservar o bem-estar e o desenvolvimento do apadrinhado. Ainda dentre as alterações supracitadas, aquela efetuada no ano de 2015 revela-se a mais significativa, tendo em conta que foram alterados 48 artigos dos 126 originais; 6 artigos foram aditados; e revogadas 10 alíneas, números e artigos. A seguir iremos ainda referir as alterações mais pertinentes que ocorreram com a alteração da Lei 147/99, em 2015, através da Lei n.º 142/2015.

Uma das mais importantes alterações fora a revogação do tipo de lar para família de acolhimento designada por “Lar Profissional”, onde uma ou mais pessoas acolhiam crianças e adolescentes com formação técnica adequada¹⁴⁵, ficando apenas previsto o “Lar Familiar” (ou

¹⁴⁰ *cf.*, na íntegra, em <<https://dre.pt/application/conteudo/656109>>. Acesso em: 1 de dezembro de 2020.

¹⁴¹ *cf.*, na íntegra, em <<https://dre.pt/application/conteudo/70215246>>. Acesso em: 1 de dezembro de 2020.

¹⁴² *cf.*, na íntegra, em <<https://dre.pt/application/conteudo/107061811>>. Acesso em: 1 de dezembro de 2020.

¹⁴³ *cf.*, na íntegra, em <<https://dre.pt/application/conteudo/115643971>>. Acesso em: 1 de dezembro de 2020.

¹⁴⁴ *cf.*, na íntegra, em <<https://dre.pt/application/conteudo/489737>>. Acesso em: 1 de dezembro de 2020.

¹⁴⁵ Consoante aos n.ºs 1 e 3 do artigo 47.º da Lei 147/99, publicada em 1 de setembro de 1999, revogados pela Lei

“acolhimento familiar”), constituído por uma ou duas pessoas casadas entre si, ou que vivam em união de facto¹⁴⁶, ou por parentes que vivam em comunhão de mesa e habitação¹⁴⁷. Neste ínterim, foram então reconhecidos, pela legislação, novos direitos à criança e ao adolescente em acolhimento de instituições, que se beneficiem da medida de promoção de proteção de acolhimento familiar: i) ser ouvido e participar ativamente, em todos os assuntos do seu interesse (da definição e execução do seu projeto de promoção e proteção ao funcionamento da instituição e da família de acolhimento); ii) não ser transferido da família de acolhimento; iii) ser acolhido por família de acolhimento próxima do seu contexto familiar e social de origem (exceto se o seu superior interesse o desaconselhar); iv) não ser separado de outros irmãos acolhidos¹⁴⁸. Outra alteração, dentre as mais relevantes ocorridas no ano de 2015 na legislação protetiva, fora a inclusão da violência psicológica como fator legitimador para a prossecução de medidas cabíveis para a proteção imediata, da criança ou do jovem, mediante solicitação da intervenção do tribunal ou das entidades policiais no caso de ausência de consentimento (dos detentores das responsabilidades parentais): até então a criança ou adolescente apenas teria direito a tal procedimento no caso de grave comprometimento de sua integridade física¹⁴⁹. Consideramos uma das mais proeminentes e positivas mudanças legislativas de 1999 para 2015, a substituição do termo “poder parental” por “responsabilidades parentais”¹⁵⁰ no artigo 69.º. O mesmo termo é substituído anos antes, em 2008, no n.º 2 do artigo 3.º do Código Civil, com a aprovação da Lei n.º 61/2008 de 31 de outubro, quando da alteração do regime jurídico do divórcio¹⁵¹. No número 2 do artigo 95.º, no que concerne à falta de consentimento, a expressão “menor” também é substituída por “criança” e “jovem” no ano de 2015. A 23 de maio de 2017 é aprovada a Lei n.º 23/2017 que contribui positivamente através da extensão da idade limite

142/2015 de 8 de setembro de 2015.

¹⁴⁶ “2 — A união de facto é a situação jurídica de duas pessoas que, independentemente do sexo, vivam em condições análogas às dos cônjuges há mais de dois anos”. (Lei n.º 23/2010 de 30 de agosto de 2010. Artigo 1.º. p. 3764. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/343919>>. Acesso em: 1 de dezembro de 2020.)

¹⁴⁷ “2 — Consideram-se em economia comum as pessoas que vivam em comunhão de mesa e habitação e tenham estabelecido entre si uma vivência comum de entreajuda e partilha de recursos [...]”. (Decreto-Lei n.º 70/2010 de 16 de junho de 2010. Artigo 4.º. p. 2083. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/335683>>. Acesso em: 1 de dezembro de 2020.)

¹⁴⁸ Conforme as alíneas d), g), i) e j) concernentes ao n.º 1, do artigo 58.º da Lei 147/99, atualizadas na Lei 142/2015.

¹⁴⁹ cf. n.º 1. do artigo 91.º da Lei 147/99, com a atualização em 2015.

¹⁵⁰ Note-se que a substituição da palavra “poder” por “responsabilidades” pretende, por um lado, afastar a ideia, historicamente construída, de posse dos pais sobre os filhos e, por outro, desconstruir esse estigma com outro conceito que traz uma ideia mais próxima à de *cuidados, deveres, respeito*, etc. a serem adotados pelos responsáveis no tratamento das crianças e jovens.

¹⁵¹ “2 — A expressão «poder paternal» deve ser substituída por «responsabilidades parentais» em todas as disposições da secção II do capítulo II do título III do livro IV do Código Civil”. (Lei n.º 61 de 31 de outubro de 2008. artigo 3.º. p. 7637. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/439097>>. Acesso em: 1 de dezembro de 2020.)

de intervenção que até então seria até aos 21 anos de idade, e que passou a ser até aos 25 anos¹⁵². No mais, temos, finalmente, a alteração da legislação no ano seguinte com a regularização do estatuto jurídico das crianças e adolescentes estrangeiros acolhidos pelas instituições do Estado. Ou seja, apenas em 2018 a intervenção protetiva abraça também crianças e adolescentes estrangeiros na condição de estarem acolhidas em instituição pública, cooperativa, social ou privada que tenha um acordo colaborativo com o Estado e não tenha autorização de residência em território nacional. Acrescentaríamos, em que pese o avanço incontestado, que para melhorar a intervenção preventiva e protetiva do sistema protetivo seria também importante fortalecer a articulação entre organizações e pessoas pertencentes às redes informais, e assim, consecutivamente, consolidar a colaboração entre as entidades do sistema formal com as redes informais: é aqui que entram as CPCJs que, em cooperação com a *Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude* [ECMIJ], ocupam um lugar axial nesse sistema, através da mobilização das comunidades e da solidificação das relações entre as diversas entidades do sistema protetivo e promotor¹⁵³. Cabe-nos então explorar melhor o trabalho executivo destas comissões enquanto uma das entidades fundamentais do sistema protetivo português.

2.4 LEI DE PROTEÇÃO DE CRIANÇAS E JOVENS EM PERIGO: ASPECTOS INTERVENTIVOS

Assim, a intervenção do sistema protetivo se dá sob os princípios orientadores, expressos no artigo 4.º da LPCJP, que protegem i) o superior interesse da criança; ii) a sua privacidade; iii) a intervenção precoce e a intervenção mínima; iv) a proporcionalidade e atualidade da intervenção; v) a responsabilidade parental; vi) a prevalência da criança na família; vii) a audição obrigatória e participação da criança e jovem; e viii) a subsidiariedade.

Para além dos princípios que orientam o Sistema Protetivo também podemos encontrar outros documentos e legislações que regem a sua intervenção promotora dos direitos e protetora das crianças e jovens em perigo, executada pelas ECMIJ, Comissões de Proteção e Tribunais. O país também adota alguns compromissos internacionais para a defesa social e garantia dos direitos: Portugal ratifica dois protocolos da *Convenção dos Direitos das Crianças*¹⁵⁴, para tratar a problemática do envolvimento de criança em conflito armado e do

¹⁵² “Criança ou jovem — a pessoa com menos de 18 anos ou a pessoa com menos de 21 anos que solicite a continuação da intervenção iniciada antes de atingir os 18 anos, e ainda a pessoa até aos 25 anos sempre que existam, e apenas enquanto durem, processos educativos ou de formação profissional”. (Lei n.º 23/2017 de 23 de maio de 2017, artigo 5º, alínea a). p. 2494. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/107061811>>. Acesso em: 1 de dezembro de 2020.)

¹⁵³ cf. CNPDPCJ, 2020. pp. 21-22.

¹⁵⁴ “Foi ratificado no dia 16 de maio de 2003 em Portugal o protocolo da Convenção dos Direitos da Criança

tráfico e violência sexual contra crianças e adolescentes, demonstrando compromisso e não aceitação dessas práticas, consideradas questões de segurança e saúde, em território nacional. Para além de tais documentos regentes do sistema protetivo, Portugal também aprova, em 2012, o já citado documento da *Convenção de Lanzarote*¹⁵⁵ que se refere à ‘Exploração Sexual e Abusos Sexuais contra a Criança’.

Como suporte às crianças e jovens, em território português, que se encontram em situação de perigo, são oferecidos cuidados e apoio social que visam promover o seu desenvolvimento pessoal e social num ambiente seguro e familiar, com segurança, saúde, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral. Para concretizar estes objetivos, o Estado português oferece o *Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental*¹⁵⁶, a *Equipa de Rua de Apoio a Crianças e Jovens*¹⁵⁷, o *Acolhimento Familiar*¹⁵⁸ e o *Acolhimento Residencial*¹⁵⁹. Estas duas últimas respostas são aplicadas em contexto de medidas de promoção

referente ao tráfico e venda de crianças, prostituição e pornografia infantil. Já o protocolo da mesma convenção relativo ao envolvimento de criança em conflito armado foi ratificado a 19 de agosto desse mesmo ano. A Assembleia Geral das Nações Unidas adota ambos os protocolos da Convenção no ano 2000, dia 25 de maio”. (CANDEIAS; HENRIQUES, 2011. p. 15 *apud* LIRIO; BONITO, 2017. p. 91.)

¹⁵⁵ O documento é fruto da Convenção do Conselho da Europa para a Proteção das Crianças Contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais e foi elaborado no encontro de cúpula em Lanzarote, na Espanha no ano de 2007. Esta convenção considera todas as crianças com idade menor a 18 anos. *cf.*, para um aporte crítico mais detalhado, LIRIO; BONITO, 2017. p. 91.

¹⁵⁶ O *Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental* fora criado como serviço de apoio especializado para prevenir e reparar situações de risco psicossocial, conforme as competências parentais, pessoais e sociais. Ele atua através da promoção do exercício de uma parentalidade positiva, da avaliação de riscos, proteções e possibilidades de mudança, desenvolve competências para melhorar as funções parentais, capacita as famílias para reforçar a qualidade nas relações e nas rotinas diárias, bem como atenuar fatores de risco e prevenir a separação do seu meio natural de vida, aumentar a capacidade de resiliência familiar e individual, favorecer a reintegração da criança ou jovem na família, e reforçar a relação entre família e comunidade e seu acesso aos recursos nas mesmas.

¹⁵⁷ As *Equipas de Rua de Apoio a Crianças e Jovens* acolhem indivíduos que estejam em situação de ruptura familiar e social, correndo risco e sem receber nenhum apoio institucional. Estas equipas visam dar apoio a crianças ou jovens desinseridos social e familiarmente, que persistam com comportamentos prejudiciais a si mesmos. As funções perpassam pela reintegração na família, escola e comunidade, retirada destes do contexto da situação de rua, incentivando à construção de projeto de vida, prevenção primária da toxicod dependência e comportamentos desviantes, promoção à inserção social, remoção de riscos no caso de consumo e promoção da mudança para abandono de uso de substâncias, sensibilização da prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e responde às demandas de alimentação, higiene, saúde e vestuário, bem como promove a relação familiar e envolvimento na comunidade com vista na resolução de problemas.

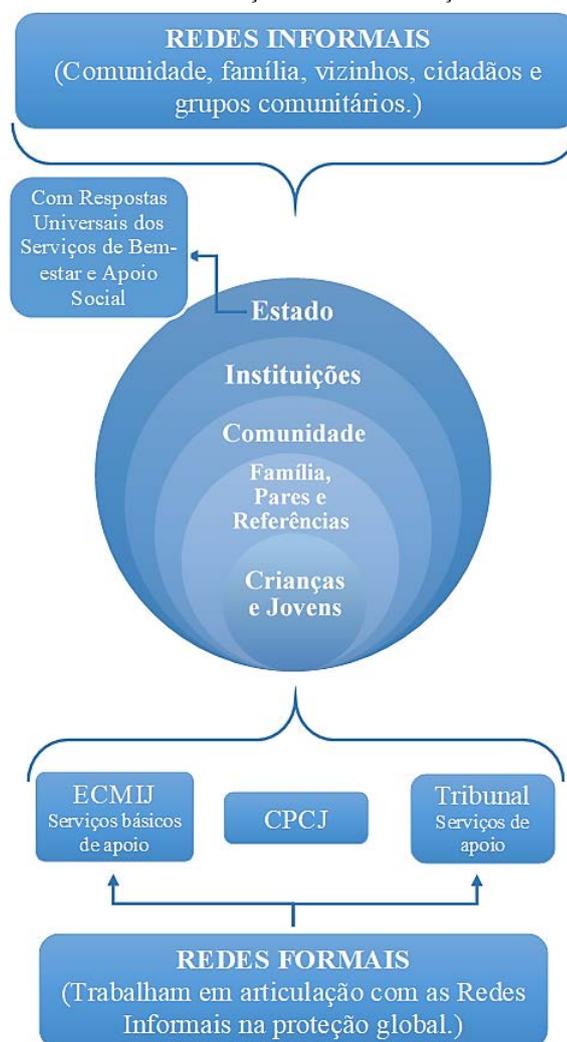
¹⁵⁸ O *Acolhimento Familiar* é uma medida de promoção e proteção aplicada a pessoas até aos 18 anos de idade, decidida pela CPCJ ou pelo Tribunal, e consiste na confiança do exercício das responsabilidades parentais a uma pessoa ou família habilitadas a tal, procurando oferecer estabilidade familiar, cuidados adequados, educação e afeto. Esta medida visa ofertar condições para suas necessidades físicas, psíquicas, emocionais e sociais, laços afetivos, seguros e estáveis para sua estruturação, aquisição de competências pessoais, sociais, escolares e profissionais, promover condições para sua identidade e integração da sua história de vida, e incentivar competências parentais para respeitar o superior interesse da criança ou jovem.

¹⁵⁹ Já o *Acolhimento Residencial*, que também é uma medida aplicada pela CPCJ ou tribunal a pessoas com menos de 18 anos, tem lugar em casas de acolhimento que implicam apoio social e o afastamento do perigo. Esta medida constitui-se em unidades para situações de emergência, para problemáticas específicas e intervenções educativas ou terapêuticas, e unidades de apoio e promoção para a autonomia dos jovens, como apartamentos de autonomização. É proposto corresponder a necessidades físicas, psíquicas, emocionais, educacionais e sociais, criar condições para desenvolvimento de laços afetivos, seguros e estáveis, minimizar dano emocional, motivar a valorização pessoal, social, escolar e profissional, oferecer condições para construção de identidade e integração

e proteção pela CPCJ ou tribunal, asseguradas pelo *Sistema de Promoção de Crianças e Jovens em Perigo* na LPCJP (Lei n.º 147/99, de 1 de setembro, na redação que foi dada pela Lei n.º 142/2015, de 8 de setembro), sendo esta a legislação mais importante e principal orientadora desse sistema, que coordena as *Comissões de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens*, as quais iremos analisar a seguir.

Cabe, portanto, aprofundar os dois tipos de intervenção do sistema protetivo: a *Intervenção Sistêmica*, ofertada pelas redes de apoio informais e redes de apoio formais, através das respostas sistêmicas e preventivas; e a *Intervenção Subsidiária*, que complementa a intervenção preventiva com uma atuação no caso de perigo eminente, através das intervenções das redes formais¹⁶⁰.

FIGURA 1 – REPRESENTAÇÃO DA INTERVENÇÃO SISTÊMICA



Baseado no Relatório Anual de avaliação da atividade das CPCJ do ano de 2019. (CNPDPCCJ, 2020. p. 21.)

da sua história, e proporcionar a construção da sua autonomia com integração social, escolar, profissional e comunitária. cf., para mais detalhes sobre Apoios Sociais e Programas, o site oficial da Segurança Social Portuguesa. Disponível em: <<http://www.seg-social.pt/criancas-e-jovens-em-situacao-de-perigo>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2020.)

¹⁶⁰ cf. CNPDPCJ, 2020. p. 20.

Como podemos observar na *Figura 1*, acima, a *Intervenção Sistêmica* apresenta uma ação planejada e concretizada nos territórios de forma permanente com objetivo de concretizar ações de sensibilização da população e de formação de atores sociais em escolas, centros de saúde, junto das forças de segurança, organizações comunitárias e agentes com relevância territorial¹⁶¹. Este tipo de intervenção é realizado tanto pelas *Redes Informais* como pelas *Redes Formais*, as quais iremos explorar a seguir.

Para entender melhor o sistema de promoção e proteção português é necessário entender a sua supramencionada divisão entre redes formais e as redes informais. As *Redes Formais* estão divididas entre: i) as *Entidades com competência em matéria de infância e juventude* nas áreas da saúde, educação, segurança social, entidades policiais, autarquias, *Instituição Particular de Solidariedade Social* [IPSS], ONGs etc., que oferecem serviços básicos de apoio, com o consenso da família; ii) as *Comissões de Proteção de Crianças e Jovens*, que necessitam do consentimento e não oposição dos responsáveis, caso tenham mais de 12 anos de idade; e por fim, iii) o *Sistema Judiciário* que oferece serviços de proteção especializados. Já as *Redes Informais* são constituídas pelas organizações comunitárias e de solidariedade, como as *famílias*, *vizinhos*, *grupos comunitários* e todos os *cidadãos* podendo estes ser interventores das situações de perigo, bem como entidades geradoras de proteção preventiva destes fatores.

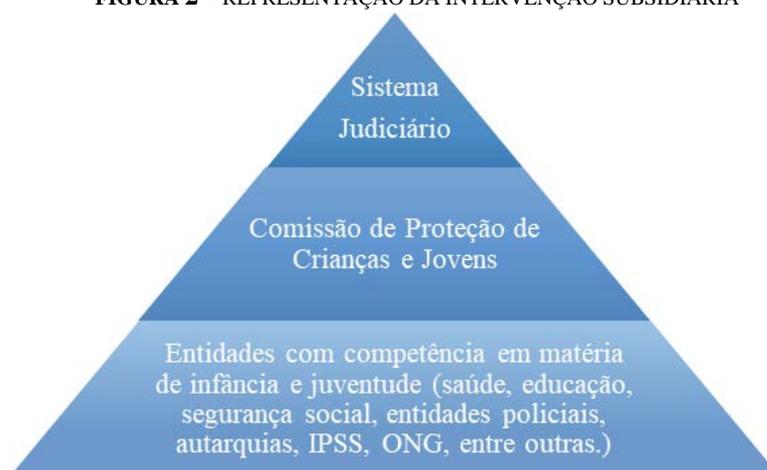
As *Redes Informais*, destarte, responsabilizam-se pelo apoio coletivo ao desenvolvimento das crianças e jovens. Ainda na *Figura 1*, a esfera mais próxima da criança é a da família, amigos/as e os adultos de referência. Quando este primeiro grupo apresenta ausência na sua atuação, as respostas comunitárias oferecem opções com base nos recursos e demandas dessa mesma comunidade; no caso de insuficiência destas, as instituições oferecem apoio educativos, na área da saúde, culturais ou outro tipo contributivo para a promoção do desenvolvimento da criança ou jovem; já o Estado que se apresenta na camada mais alargada que contém todas as outras redes, oferece respostas universais através dos serviços de bem-estar e apoio social que poderão ser suficientes ou não para a população, através de respostas sistêmicas preventivas, protetivas e promotoras dos direitos fundamentais das crianças e jovens. No entanto, no caso da ausência do Estado, é sugerido ou esperado que a família cumpra o seu papel mesmo, por vezes, sem recursos ou condições de o fazer, conforme observamos na legislação que enfatiza várias vezes as *responsabilidades parentais*, sem questionamento sobre o contexto ou a raiz das condições familiares. Com isso, as redes de apoio e suas respostas

¹⁶¹ cf. CNPDPCJ, 2020, p. 22.

sistêmicas ofertadas às crianças e jovens, bem como a sua ausência, poderão expô-las tanto a fatores de proteção como, em certas condições, a fatores de risco ou até mesmo de perigo. Já as Redes Formais, no contexto da intervenção sistêmica, trabalham em articulação com a família e com a comunidade na proteção da criança e jovem [ECMIJ], através de Serviços básicos de apoio [CPCJ e Tribunal] ofertando serviços de suporte especializados. As entidades pertencentes a esta rede constituem a pirâmide da *Intervenção Subsidiária*, representada, a seguir, na *Figura 2*.

A necessidade de atuação destas entidades dá-se quando existe um aumento de fatores de risco e diminuição dos fatores de proteção na vida da criança. A prestação da rede formal, então, efetua-se de modo a inverter essa situação, através da intervenção protetiva com um trabalho especializado e elevado grau de exigência profissional, técnica e emocional, desenvolvido pela modalidade restrita das CPCJs, articulado com o trabalho das ECMIJ¹⁶².

FIGURA 2 – REPRESENTAÇÃO DA INTERVENÇÃO SUBSIDIÁRIA



Baseado no Relatório Anual de avaliação da atividade das CPCJ do ano de 2019. (CNPDPJ, 2020. p. 22.)

De modo a garantir os direitos mencionados na LPCJP e prevenir ou proteger a criança e adolescentes dos perigos mencionados é necessário garantir as condições da intervenção das *Comissões de Proteção de Crianças e Jovens*, que atuam com o objetivo de garantir o seu bem-estar e desenvolvimento integral¹⁶³. Estas CPCJs são instituições oficiais, conquanto não judiciárias e com funcionalidade autônoma, que se propõem a promover direitos e prevenir riscos para a segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento integral da criança ou jovem. Tais Comissões são regidas conforme a lei e agem de acordo com a imparcialidade e independência¹⁶⁴.

Em conjunto com as ECMIJ e os Tribunais, as CPCJs são responsáveis pela garantia

¹⁶² cf. CNPDPCJ, 2020. pp. 20-22.

¹⁶³ cf. Artigo 1.º do Capítulo I da LPCJP.

¹⁶⁴ cf. Números 1.º e 2.º do artigo 12.º da Subsecção I e Secção II da LPCJP.

da proteção das crianças e jovens em território nacional, e operam como uma organização fiscalizadora e articuladora da rede de proteção de direitos, funcionando como um estimulante que procura unir os órgãos públicos e instituições sociais e privadas, na atuação desta rede. Podem também ser consideradas entidades de segunda linha dentro do ordenamento da política social, atuando quando as instituições de primeira linha não atendem às demandas das famílias e suas crianças e jovens. Tal atuação é emblemática e fundamental, tendo como objetivo o restabelecimento de vínculos e a ação adequada do sistema social de proteção das crianças e jovens das instituições de primeira linha (família, escolas, hospitais, etc.)¹⁶⁵. É também importante referir o investimento da sua atuação na prevenção das situações através da persistência sistemática de reduzir a necessidade de intervenção protetiva e consecutivamente, garantir melhores condições de desenvolvimento das crianças e jovens. Tanto a prevenção de situações que colocam a criança e o jovem em perigo, quanto a proteção e promoção dos seus direitos são os principais fundamentos de intervenção da *Comissão Alargada*, comunidades locais, e grupos próximos como família, vizinhos e pessoas próximas às ocorrências¹⁶⁶.

Esta Comissão funciona em plenário ou por grupos de trabalho divididos em temas específicos e se reúnem, no mínimo, mensalmente. O exercício desta comissão pressupõe a afetação dos comissários ao trabalho efetivo na comissão, por tempo de pelo menos oito horas mensais, a integrar o período normal de trabalho. À *Comissão Alargada* compete i) desenvolver ações de promoção dos direitos e de prevenção das situações de perigo para a infância e juventude; ii) colaborar com entidades competentes para detectar fatores de risco e perigo à saúde, educação, segurança, formação, desenvolvimento ou inserção social da criança ou jovem; iii) criar e impulsionar programas destinados a crianças e jovens em perigo; iv) dar a conhecer e sensibilizar sobre os direitos às comunidades; v) colaborar com entidades em projetos de prevenção primária de risco e criação de respostas adequadas e de redes de acolhimento; vi) analisar semestralmente processos vigentes¹⁶⁷; vii) apoiar e colaborar com a Comissão Restrita e com a Rede Social na construção do plano de desenvolvimento social local; viii) elaborar e aprovar um plano anual de atividades; bem como ix) aprovar o relatório do mesmo e enviá-lo às entidades Comissão Nacional, assembleia municipal e Ministério Público¹⁶⁸.

Às *Comissões Restritas* também compete i) intervir em situações de perigo efetivo,

¹⁶⁵ cf. LÍRIO; BONITO, 2017. pp. 94-97.

¹⁶⁶ cf. CNPDPCJ, 2020. p. 22

¹⁶⁷ Sem prejuízo do artigo 88.º da LPCJP, que se refere ao carácter reservado do processo.

¹⁶⁸ cf., para um maior detalhamento das competências da Comissão Alargada, Artigos 18.º e 19.º da LPCJP.

atendendo e informando as pessoas que solicitam os serviços da comissão; ii) bem como apreciar liminarmente as denúncias, arquivando caso não exista necessidade de intervenção; ou iii) decidir abertura de um processo de promoção e proteção, procedendo à instrução do mesmo; iv) convocar participação da Comissão Alargada nos processos; v) solicitar parecer e colaboração de técnicos e profissionais ou outras pessoas e entidades; vi) realizar, aplicar e rever as medidas de promoção e proteção¹⁶⁹; vii) colaborar com outras comissões para acompanhamento das medidas protetivas; e viii) informar a Comissão Alargada sobre os processos, sem quebrar o carácter reservado do processo¹⁷⁰. Estas Comissões Restritas funcionam em regime de permanência e se reúnem no mínimo, quinzenalmente também para distribuição das diligências dos processos pelos membros e sempre que se verifique uma situação de emergência¹⁷¹. Após a aceitação de uma denúncia e abertura do processo, é selecionado um membro que será denominado como colaborador ou gestor do processo de promoção e proteção, passando para a avaliação e diagnóstico da situação de perigo denunciada. O período de diagnóstico serve para reunir informação relevante e intervenientes para aprofundar a situação comunicada e a sugestão da medida de promoção e proteção para remoção do perigo.

Na *Figura 3*, a seguir, podemos observar o *modus operandi* da parte técnica da intervenção dos profissionais da *Comissão Restrita*: desde o momento em que a comunicação da situação de perigo é efetuada até o arquivamento ou remissão para o Ministério Público. Após o contato com os profissionais da CPCJ, é verificado se efetivamente a denúncia trata de uma situação que coloque em perigo a segurança, saúde, formação, educação ou desenvolvimento da criança ou jovem em questão. As situações que poderão colocar a criança ou jovem em perigo, de acordo com a lei, são aquelas que os lançam em situação de i) abandono; ii) maus tratos físicos, psíquicos ou sexuais; iii) ausência de cuidados ou afeição adequados; iv) ausência de cuidados das pessoas com as quais construíram o vínculo afetivo forte ou parentes que não exercem suas funções; v) prática de trabalhos excessivos que prejudicam sua idade, dignidade, formação e desenvolvimento; vi) sujeição a comportamentos que comprometem sua segurança e equilíbrio emocional; vii) adoção de comportamentos que afetam sua segurança, formação, educação ou desenvolvimento, sem a devida proteção dos pais ou responsáveis; bem como, tendo nacionalidade estrangeira e em acolhimento em instituição pública, cooperativa,

¹⁶⁹ Exceto quando as medidas aplicadas são de confiança à pessoa selecionada para adoção, à família de acolhimento ou até mesmo à instituição com a intenção de realizar uma adoção. *cf.*, alínea g) do n.º 2 do artigo 21.º; subsecção II; Secção II; Capítulo II da LPCJP.

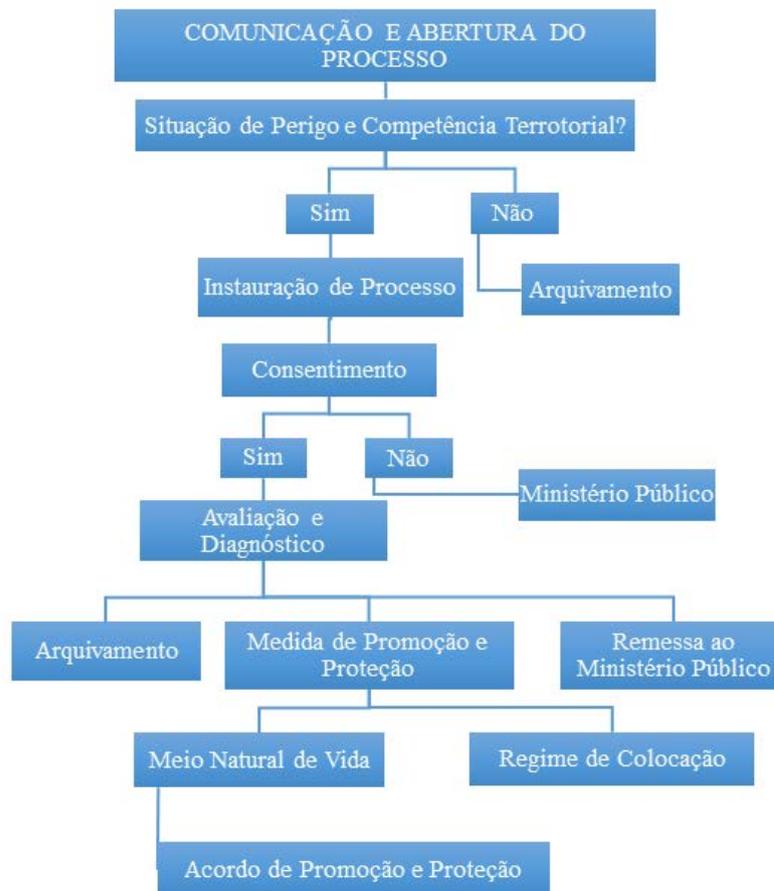
¹⁷⁰ *cf.*, para um maior detalhamento das competências da Comissão Restrita, Artigo 21.º da LPCJP.

¹⁷¹ *cf.* Artigo 22.º da LPCJP.

social ou privada, viii) inexistência de autorização de residência em território nacional¹⁷².

Assim, para facilitar a identificação das problemáticas sinalizadas à CPCJ, a *Comissão Nacional* realiza anualmente a contagem da categorização de situações de perigo para avaliação das atividades das CPCJs de todo o país. Em 2019, dos processos que tiveram confirmação da existência de situação de perigo, 34,50% identificaram a *Negligência* como problemática principal, seguida por: *Violência Doméstica* (22,14%), *Comportamentos de*

FIGURA 3 – PROCEDIMENTOS TÉCNICOS DA INTERVENÇÃO DA COMISSÃO RESTRITA DA CPCJ



Baseado no Relatório Anual de avaliação da atividade das CPCJ do ano de 2019. (CNPDP CJ, 2020. p. 39.) *Perigo Adotados pelas Crianças ou Jovens* (20,96%), *Violação ao Direito à Educação* (15,20%), *Maus-tratos Físicos* (2,64%), *Maus-tratos Psicológicos* (2,05%), *Abandono* (1,48%), *Abuso Sexual* (0,98%) e *Exploração Infantil* (0,04%). Caso uma destas problemáticas seja observada no conteúdo denunciado à comissão, o processo é então instaurado. Caso contrário procede-se ao arquivamento do mesmo. Após a abertura do processo é solicitado o consentimento expresso, prestado por escrito, do representante legal – pessoa que possua a guarda de facto – ou de ambos os progenitores¹⁷³; bem como, a não oposição à intervenção da

¹⁷² cf., para mais detalhes sobre procedimentos técnicos da intervenção da Comissão Restrita da CPCJ, Artigo 3.º da LPCJP.

¹⁷³ Este procedimento de recolha de consentimento pela parte do representante legal, guardião de facto ou progenitor não ocorre quando estes são os sujeitos praticantes da ação de crime contra a criança ou jovem.

CPCJ, pela parte do adolescente com idade superior a 12 anos de idade¹⁷⁴. Caso ocorra a retirada ou recusa da autorização da intervenção, a oposição do adolescente ou jovem, ou o acordo de promoção e proteção não seja cumprido, o processo é então encaminhado para que o Ministério Público intervenha judicialmente. Procedimento este, note-se, que nos faz questionar o princípio do consentimento parental para a intervenção institucional, e que *prima facie* transmite um sentimento de responsabilização parental e culpabilização nos casos de prática de violência institucional, sendo que no fundo, caso não haja concordância, a intervenção será *imposta* pelo Ministério Público, *i.e.*, sem solicitação de consentimento. Após a aprovação da atuação para proteção é enfim realizada a avaliação e diagnóstico da situação de risco ou perigo através da articulação com entidades, instituições, serviços e pessoas que acompanham o quotidiano da criança ou jovem. A partir da recolha e análise das informações recolhidas sobre o processo, este poderá ser arquivado, caso se confirme a desnecessidade de intervenção¹⁷⁵, poderá também ser remetido ao Ministério Público, caso verifique alguma situação que o justifique¹⁷⁶, ou será deliberada a aplicação de uma *Medida de Promoção e Proteção*¹⁷⁷ que poderá ser aplicada em meio natural de vida ou em regime de colocação¹⁷⁸. Segundo o Relatório Anual de Avaliação da atividade das CPCJs¹⁷⁹, em 2019, aproximadamente 92,83% dos processos acompanhados pelas comissões a nível nacional, tiveram a aplicação de *medidas de promoção e proteção em meio natural de vida*¹⁸⁰ e aproximadamente 7,18% das medidas aplicadas foram de *regime de colocação*¹⁸¹.

Como apresentado no esquema da *Figura 3*, caso a medida aplicada seja em meio natural de vida, é aplicado um *Acordo de Promoção e Proteção*¹⁸² com duração máxima de um

processo é então encaminhado para dar lugar à intervenção judicial. *cf.* Alínea b), artigo 11.º da LPCJP.

¹⁷⁴ *cf.* Artigos 9.º e 10.º da LPCJP.

¹⁷⁵ *cf.* Alínea c), do artigo 21.º da LPCJP.

¹⁷⁶ *cf.* Artigo 11.º da LPCJP.

¹⁷⁷ Esta medida é uma providência adotada pelas comissões ou tribunais para proteger as crianças e jovens em perigo. *cf.* Alínea e), do artigo 5.º da LPCJ.

¹⁷⁸ As medidas em meio natural de vida são as medidas de apoio junto aos pais; apoio junto de outro familiar; confiança a pessoa idônea; apoio para autonomia de vida; e de confiança a pessoa selecionada para adoção. Já as medidas incluídas no regime de colocação perpassam pelo acolhimento familiar; acolhimento residencial e confiança a família de acolhimento ou instituição com vista à adoção. *cf.* Artigo 35.º da LPCJP.

¹⁷⁹ *cf.* CNPDPCJ, 2020. p. 47.

¹⁸⁰ Note-se que de todas as *medidas em meio natural de vida* aplicadas nos processos acompanhados pela comissão, 81,74% foram medidas de apoio junto aos pais; 9,33% medidas de apoio junto de outro familiar; 1,24% medidas de confiança a pessoa idônea; e 0,52% medidas de apoio para autonomia de vida.

¹⁸¹ Enquanto que, das *medidas de regime de colocação*, 7,07% foram medidas de acolhimento residencial e 0,11% de acolhimento familiar.

¹⁸² Estes acordos fazem parte das medidas protetivas, e são um compromisso entre comissões ou tribunal e os pais, guardião de facto ou representante legal, mais o jovem com mais de 12 anos, estabelecendo-se assim uma proposta com medidas de promoção de direitos e proteção de situações de risco ou perigo (*cf.* alínea f do artigo 5.º da LPCJP). Neste acordo inclui-se a identificação do gestor do processo (*cf.* Artigo 82.º-A); o prazo estabelecido e sua revisão; declarações e consentimentos ou não oposições à intervenção. (*cf.* Artigo 55.º, secção V, da LPCJP)

ano, e com a possibilidade de ser prorrogado por mais seis meses, dependendo do superior interesse da criança ou jovem¹⁸³. Se for interesse do jovem ser acompanhado com fim a prosseguir com apoio para autonomia de vida¹⁸⁴, poderá ser acompanhado até aos seus 25 anos de idade. As *revisões das medidas* ocorrem em períodos não superiores a seis meses, podendo ocorrer em espaços mais curtos, caso seja solicitado ou existam fatos que as justifiquem, bem como no prazo final fixado, sendo que as decisões tomadas constituem parte integrante dos acordos de promoção e proteção ou da decisão judicial. A decisão da revisão é determinada com a recolha das condições da execução da medida e pode definir a cessação da medida quando a continuação da intervenção é lida como desnecessária¹⁸⁵; a substituição da medida aplicada por outra que esteja mais pertinente e coerente com o projeto de vida da criança ou jovem; ou continuação da execução da mesma medida¹⁸⁶.

A intervenção das CPCJ se dá sob os princípios orientadores, expressos no artigo 4.º da LPCJP, que protegem o *superior interesse da criança* dando máxima prioridade ao cumprimento dos seus respectivos direitos, tendo em atenção a condição psicológica, a maturidade e a integração sociocultural e familiar¹⁸⁷. A intervenção deve também respeitar o princípio à *privacidade*, à intimidade, à imagem e à reserva da vida pessoal da criança e da família¹⁸⁸. É importante lembrar que a comunicação social não poderá identificar nem transmitir sons, imagens ou outros dados que identifiquem a criança, e a consulta do mesmo apenas se dará com autorização¹⁸⁹. Outros princípios que orientam o serviço são *intervenção precoce* e *intervenção mínima* que deve ser efetuada o mais cedo possível para colmatar o perigo existente e ser executada exclusivamente pelas instituições e entidades com uma ação indispensável de modo a evitar sobreposição de respostas e de modo a proteger e respeitar a reserva às vidas privadas e imagem da criança, adolescente e família. De igual modo, o princípio da

No acordo deve ainda constar o tipo de integração no acolhimento e especialização da resposta; os direitos e deveres dos participantes, visitas, montante para gastos com o sustento, educação e saúde, e identificação dos responsáveis pelo pagamento; periodicidade e conteúdo da informação a prestar às entidades administrativas e autoridades judiciais. É também importante acrescentar informação sobre o aproveitamento escolar, estado do desenvolvimento da personalidade, progresso noutros espaços de aprendizagens, adequação da medida aplicada, possibilidade de regresso à família, ou outra solução familiar adequada à situação da criança e adolescente. (cf. Artigo 57.º da LPCJP). Para mais informação sobre o conteúdo detalhado acerca do que acarreta o *Acordo de Promoção e Proteção*, cf., outrossim, os Artigos n.º 56.º e 57.º da LPCJP.

¹⁸³ cf. n.º 2, do Artigo 60.º da LPCJP.

¹⁸⁴ cf. Alínea d), n.º 1, do Artigo 35.º da LPCJP.

¹⁸⁵ A cessação das medidas também se aplica quando o prazo da medida ou da prorrogação da mesma termina; seja decretada adoção; o jovem atinja maioridade e não solicite continuidade de intervenção ou, caso contrário, complete 21 anos, ou até mesmo quando completar 25 anos, após ter pedido apoio para autonomia de vida; ou seja, decretado procedimento cível. cf. n.ºs 1 e 2 do artigo 63.º da LPCJP.

¹⁸⁶ cf. n.ºs 1, 2, 3, 4 e 5 do Artigo 62.º.

¹⁸⁷ cf. CNPDPCJ, 2000. pp. 65-66.

¹⁸⁸ cf. Alínea b) do artigo 4.º da LPCJP e artigo 16.º da CSDC.

¹⁸⁹ cf. Artigos 89.º e 90.º da LPCJP.

proporcionalidade e atualidade defende que a intervenção apenas pode acontecer quando for necessária, adequada e na medida do que for estritamente indispensável para a finalidade protetiva. A *responsabilidade parental* é, outrossim, um princípio importante para entender o direito da criança se integrar numa família com deveres de a proteger e promover¹⁹⁰. Neste sentido, em todas as medidas de promoção e proteção, deve-se priorizar a *prevalência da criança na família* de modo a preferir intervenções que não envolvam o afastamento da criança do seio familiar às medidas de colocação familiar ou institucional¹⁹¹. A família é considerada uma entidade essencial à sociedade com direito à proteção (por parte da sociedade onde está inserida e do próprio Estado) de modo a oferecer condições para a promoção dos seus membros e desenvolvimento das suas crianças e adolescentes. A família é responsável e primordial no processo de socialização da criança, no seu bem-estar e integralidade¹⁹². Um outro princípio, igualmente importante, enquanto regente da intervenção com crianças e adolescentes, protege o direito à *audição obrigatória e participação* da criança ou adolescente nos espaços de definição da medida de promoção e proteção. Isto é, deve ser assegurado, à criança ou adolescente, em separado ou com companhia dos responsáveis, ou pessoa por si escolhida, o direito de serem ouvidos, e de participar nos atos e definições das medidas protetivas e promotoras de direitos, ou seja, lhes é garantida o poder de emitir opinião sobre o processo a quem define os elementos de tais medidas. Para que este direito seja cumprido, é necessária a obrigatoriedade de disponibilizar informação à criança ou adolescente e seus responsáveis para que a participação seja realizada de forma livre e esclarecida e seja possível concretizar, como vimos, o *superior interesse da criança*. Com isto, é reconhecido por este princípio regente da legislação protetiva, que a criança ou adolescentes e respectivos guardiões são reconhecidos como verdadeiros sujeitos processuais¹⁹³. A intervenção deve ser também efetuada de acordo com a *subsidiariedade* que deve ser efetuada pelas ECMIJ, pelas CPCJ e pelos Tribunais, como supramencionado¹⁹⁴.

As comissões estão distribuídas pelos municípios do país, em sedes, e dependendo da população e área do município terão mais de uma sede em uma ou mais freguesias; ou caso se justifique, em municípios com menor número de habitantes, comissões intermunicipais,

¹⁹⁰ cf. Artigos 1878.º e 1885.º do Código Civil.

¹⁹¹ cf. Artigos 9.º, 10.º e 25.º da *Convenção sobre os Direitos das Crianças* [CSDC], correspondentes à “não separação dos pais”; “reunificação familiar” e “direito à revisão periódica das medidas de acolhimento”, respectivamente.

¹⁹² cf. CNPDPCJ, 2000. pp. 66-68.

¹⁹³ cf. Artigos 5.º, 12.º, 17.º e 18.º da *Convenção sobre os Direitos das Crianças* [CSDC], correspondentes à “orientação da criança”, “opinião da criança”, “acesso à informação” e à “responsabilidade parental”, respectivamente. cf., também, os artigos 84.º, 85.º, 86.º, 94.º, 103.º 104.º, 107.º e 114.º da LPCJP.

¹⁹⁴ cf. CNPDPCJ, 2000. pp. 68-69.

conforme a portaria de instalação¹⁹⁵. De acordo com o relatório anual de 2019 das CPCJs, hoje estão instaladas em Portugal 310 comissões que funcionam, cada uma delas, em modalidades *alargada* e *restrita*, que são compostas por representantes de entidades públicas e privadas, cidadãs e cidadãos designadas/os pela *Assembleia Municipal* e membros cooptados¹⁹⁶. Cada comissão é composta por profissionais sobre os quais é investida preocupação pela CNPDPCJ concernente à sua formação e qualificação, sob a perspectiva de melhorar e reforçar a qualidade das respostas interventivas.

A *Comissão Alargada* é composta por um representante i) do município ou das freguesias; ii) da segurança social com formação em serviço social, psicologia ou direito; iii) professor (de preferência) com interesse e conhecimento na área da infância e juventude que represente os serviços do Ministério da Educação; iv) médico ou enfermeiro, representante do Ministério da Saúde, que integre, de preferência, o Núcleo de Apoio às Crianças e Jovens em Risco; v) de instituições particulares de solidariedade social ou organizações não governamentais com respostas sociais de carácter não residencial, dirigidas à infância e juventude e respetivas famílias; vi) das mesmas instituições e organizações mencionadas no ponto anterior, mas com respostas sociais de carácter residencial; vii) do organismo público habilitado em matéria de emprego e formação profissional; viii) que se apresente em nome das associações de pais na área de competência da comissão de proteção; ix) que represente associações ou organizações privadas que desenvolvam atividades desportivas, culturais ou recreativas; x) dos serviços de juventude ou das associações de jovens na área de competência da comissão de proteção; xi) de cada força de segurança dependente do Ministério da Administração Interna; xii) quatro cidadãos eleitores, de preferência que tenham conhecimentos ou capacidades para intervir na área da infância e juventude em situação de perigo, que sejam designados pela assembleia municipal ou de freguesia¹⁹⁷; bem como, xiii) técnicos da comissão com formação em serviço social, psicologia, saúde ou direito, ou cidadãos com especial interesse pela área¹⁹⁸.

Os perfis dos profissionais das CPCJs vêm sendo discutidos no *Conselho Nacional da Comissão Nacional* [CNPDPJC], sobretudo os da modalidade *restrita*, que devem integrar um número ímpar de membros, nunca inferior a cinco comparando com os da *alargada*. Os

¹⁹⁵ cf. Artigo 15.º da Subsecção II da LPCJP.

¹⁹⁶ cf. CNPDPCJ, 2020, p. 77

¹⁹⁷ A designação dos cidadãos eleitores deve ser feita por acordo entre os municípios envolvidos, privilegiando-se, sempre que possível, a representatividade das diversas populações locais. cf., para mais detalhes, n.º 2 do artigo 17.º; Subsecção II; secção II; capítulo II da LPCJP.

¹⁹⁸ cf., para mais detalhes, Artigo 17; Subsecção II; secção II; capítulo II da LPCJP.

membros pertencentes a esta modalidade são i) a/o presidente; ii) representantes de município(s) ou freguesia(s), iii) da segurança social, da educação e da saúde; iv) um ou mais representantes de *Instituições Particulares de Solidariedade Social* [IPSS] ou organizações não-governamentais [ONGs]; e v) uma equipe interdisciplinar e interinstitucional, com profissionais com formação em serviço social, psicologia, direito, educação e saúde, com especial interesse em infância e juventude¹⁹⁹.

A intervenção da CPCJ apresenta vários critérios que a legitimam ou não. E para as situações onde não existam critérios que permitam a sua atuação, a intervenção judicial toma lugar, como quando i) não tenha sido implantada uma CPCJ no município ou freguesia da mesma residência da criança ou jovem assinalado, ou até mesmo por falta de competência da comissão local²⁰⁰; ii) quem deve prestar consentimento tenha praticado algum crime contra os direitos da criança ou jovem; iii) não seja prestado ou seja retirado o consentimento para intervenção da comissão, ou o adolescente ou jovem com mais de 12 anos se oponha à intervenção; iv) não tenha sido obtido um *acordo de promoção e proteção*; v) não haja suporte ou disponibilidade de aplicar e executar a medida de proteção; vi) a comissão não tenha tomado nenhuma decisão no prazo de seis meses desde o seu conhecimento da situação, ou os responsáveis pelo consentimento requeiram intervenção judicial; bem como, vii) em contexto da aplicação de procedimentos urgentes²⁰¹; ou viii) quando o MP entenda que a comissão não possua ferramentas de intervenção dependendo da gravidade da situação, da relação com a pessoa que cometeu o crime ou do incumprimento com a medida acordada.

Na construção da promoção dos direitos e proteção da criança e jovem em perigo cabe à articulação e complementação da atuação das CPCJs e das ECMIJs. A atuação das ECMIJs procura promover ações de prevenção primária e secundária nos planos de ação local, visando também atuar através da articulação com parcerias e sob o consentimento das pessoas que aprovaram a intervenção da CPCJ. Às ECMIJs cabe ainda avaliar, diagnosticar e intervir em situações que apresentam risco ou perigo de modo a diminuí-los ou erradica-los e conduzir a criança e família nos planos de intervenção e colaborar com outras entidades na execução do

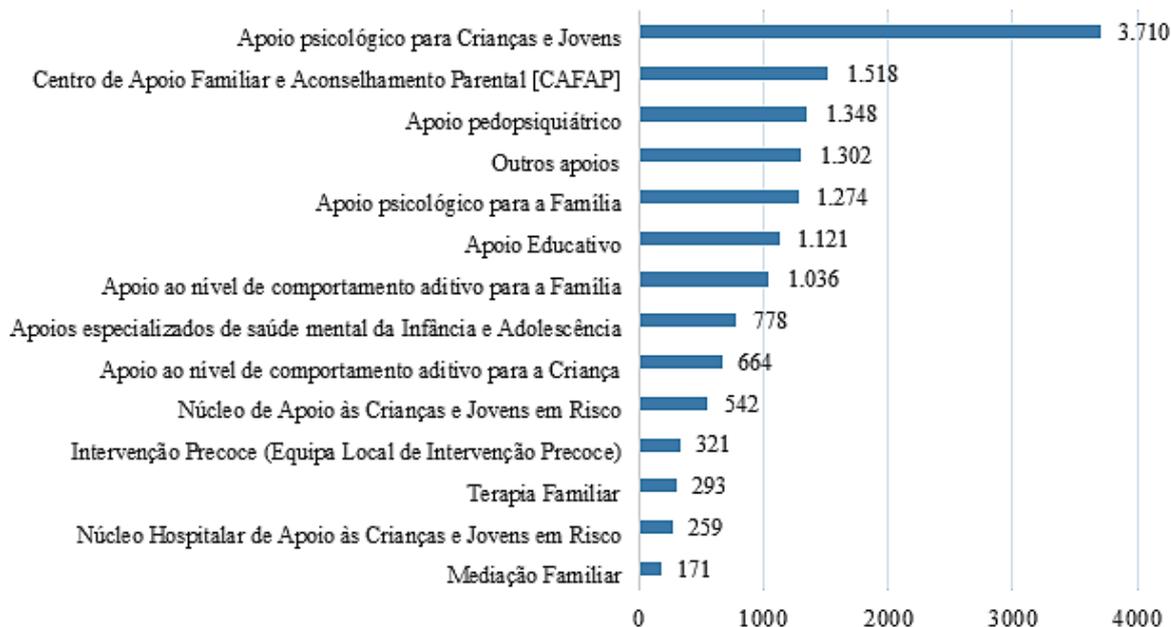
¹⁹⁹ cf., para mais detalhes, os n.ºs 1, 2, 3, 4 e 5 do Artigo 20.º da LPCJP.

²⁰⁰ cf. a *Legitimidade da intervenção* no artigo 3.º da LPCJP.

²⁰¹ Os procedimentos urgentes previsto no artigo 91.º são aplicados quando a criança ou jovem tenham sua integridade física ou psicológica em perigo e não exista consentimento por parte dos responsabilizados pela parentalidade. A comissão toma medidas adequadas para proteger de imediato da situação de perigo ou, caso impossibilitadas, solicitam intervenção do tribunal ou entidades policiais. Após a intervenção deve-se comunicar ao Ministério Público e enquanto não houver retorno do tribunal, as autoridades policiais retiram a criança ou jovem da situação de perigo e asseguram a sua proteção de emergência em casa de acolhimento, instalações das ECMIJs ou outro ambiente adequado. Então, após o requerimento do MP, o tribunal emite uma decisão provisória no prazo de quarenta e oito horas, concernente ao destino da criança ou jovem. Após esta decisão provisória, prossegue o processo judicial de promoção e proteção. cf. Artigo 91.º e n.ºs 1 e 3 do Artigo 92.º da LPCJP.

mesmo; colocando em prática as medidas de promoção e proteção delineadas pelas CPCJ ou pelo tribunal. É no exercício destas funções que as ECMIJ elaboram o registro, com o sumário das diligências efetuadas, e no caso destas não conseguirem executar suas tarefas, a CPCJ atuam em seu lugar²⁰².

FIGURA 4 – FREQUÊNCIA DE ENCAMINHAMENTOS DAS CRIANÇAS/JOVENS E FAMÍLIAS, AOS TIPOS DE INTERVENÇÃO EM CONTEXTO DE ACORDO DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO



■ N.º de Encaminhamento por Tipos de Intervenção em Contexto de APP

Baseado no Relatório Anual de avaliação da atividade das CPCJ do ano de 2019. (CNPDP CJ, 2020. p. 98.)

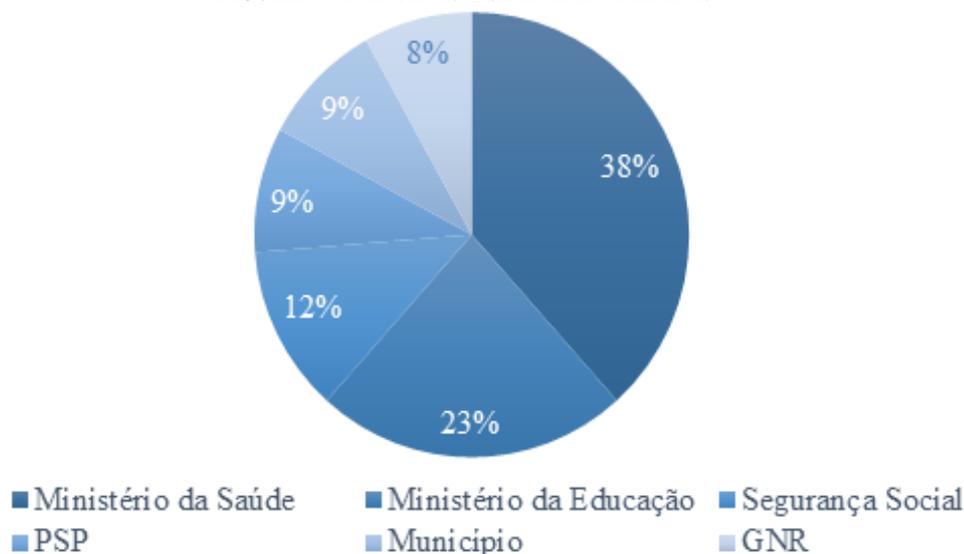
É, portanto, neste sentido que as ECMIJ contribuem para a intervenção das CPCJ, através da sua luta em comum por fins protetivos ofertados a todas as crianças e jovens. Na articulação com estas entidades, o requerimento por *Apoio psicológico para criança/jovem* é efetuado com mais frequência, seguido pela requisição do *Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental* e pelo *Apoio pedopsiquiátrico* que também é bastante requerido. Tais dados poderão ser conferidos na *Figura 4*, acima, consoante ao Relatório Anual de Atividades das CPCJ.

No Relatório Anual de Atividades das CPCJs de 2019 são apresentadas, por ordem, as ECMIJ com as quais as CPCJs apresentam uma maior articulação devido à frequência de troca de informações e comunicados, como é o caso das Escolas, Serviços de Saúde e Segurança Social que se encontram representadas com maior frequência de articulação, seguido das Forças de Segurança, Município, IPSS, e não com tanta frequência, Freguesia, Associação de Pais, Associações Desportivas e Recreativas e Associações de Jovens. Não obstante, a frequência de

²⁰² cf. Artigos n.ºs 6, 7 e 8 da LPCJP.

comunicações e a intensidade de articulação não represente a qualidade da mesma. Assim foram representadas as ECMIJs com quem as CPCJs tiveram constrangimentos durante suas colaborações, encontrando-se em primeiro lugar o Ministério da Saúde (38%), seguido pelo Ministério da Educação (23%), Segurança Social (12%), Forças de Segurança – Polícia de Segurança Pública (9%), Município (9%), e por fim Forças de Segurança – Guarda Nacional Republicana (8%).

FIGURA 5 – PRINCIPAIS ECMIJ IDENTIFICADAS



Baseado no Relatório Anual de avaliação da atividade das CPCJ do ano de 2019. (CNPDP CJ, 2020. p. 86.)

Segundo este relatório as limitações das comunicações entre CPCJ e ECMIJ são reflexo da falta de expedientes locais e do atraso das respostas às solicitações de informação das CPCJ sobre o processo a diagnosticar, assim como a insuficiência de recursos²⁰³. Estes recursos considerados insuficientes passam pelos apoios *logísticos* (abrangendo meios, equipamentos e recursos como instalações, tecnologias, comunicação e transportes, e outros serviços), *financeiros* (consta de um *fundo de manejo* que auxilia pontualmente as famílias das crianças e jovens acompanhados, e a verba serve para contratar seguros que cubram riscos das funções dos comissários²⁰⁴) e *administrativos* (*i.e.*, fornecimento de, pelo menos, um funcionário administrativo), assegurados pelo Município, que pode, por sua vez, efetuar protocolos de colaboração com serviços e organismos estaduais representados na Comissão Nacional²⁰⁵. Qualquer pessoa com conhecimento de uma condição de perigo sujeitada por uma criança ou jovem, *deve* comunicar à CPCJ mais próxima. A primeira sinalização que é

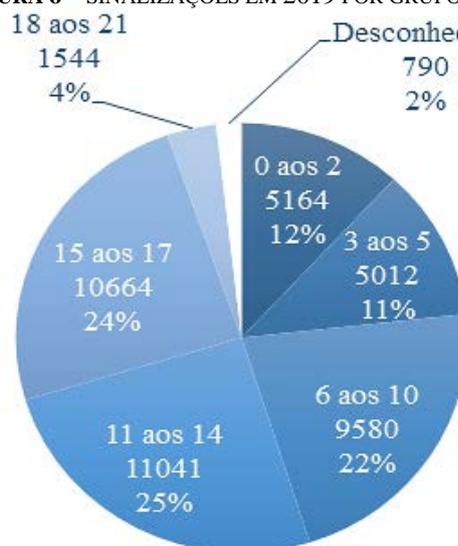
²⁰³ cf. CNPDPCJ, 2020, p. 86.

²⁰⁴ Um representante de i) associações de pais, associações de jovens e associações ou outras organizações privadas; ii) quatro cidadãos eleitores; iii) técnicos com formação em serviço social, psicologia, saúde ou direito, ou cidadãos com especial interesse pelos problemas da infância e juventude. cf. Alíneas h), i), j), l) e m), do n.º 1, do artigo 17.º da LPCJP.

²⁰⁵ cf. n.ºs 1, 2, 3, 4 e 5, do artigo 14.º, da LPCJP.

registrada no processo da criança e jovem recebe o registro da problemática que o denunciador detecta, antes da investigação da CPCJ. Assim, no ano de 2019, 43.796 comunicações foram realizadas às comissões, com um aumento de 4.743 (12%) casos, comparando com o ano anterior, e com 54% de crianças do sexo masculino e 46% do feminino. Das sinalizações coletadas nesse ano, a maior parte fora de crianças e adolescentes entre os 6 aos 17 anos de idade (71%); enquanto que, de todas as sinalizações 23% tem idade compreendida entre os 0 e 5 anos de idade e 4% dos 18 aos 21²⁰⁶.

FIGURA 6 – SINALIZAÇÕES EM 2019 POR GRUPO ETÁRIO



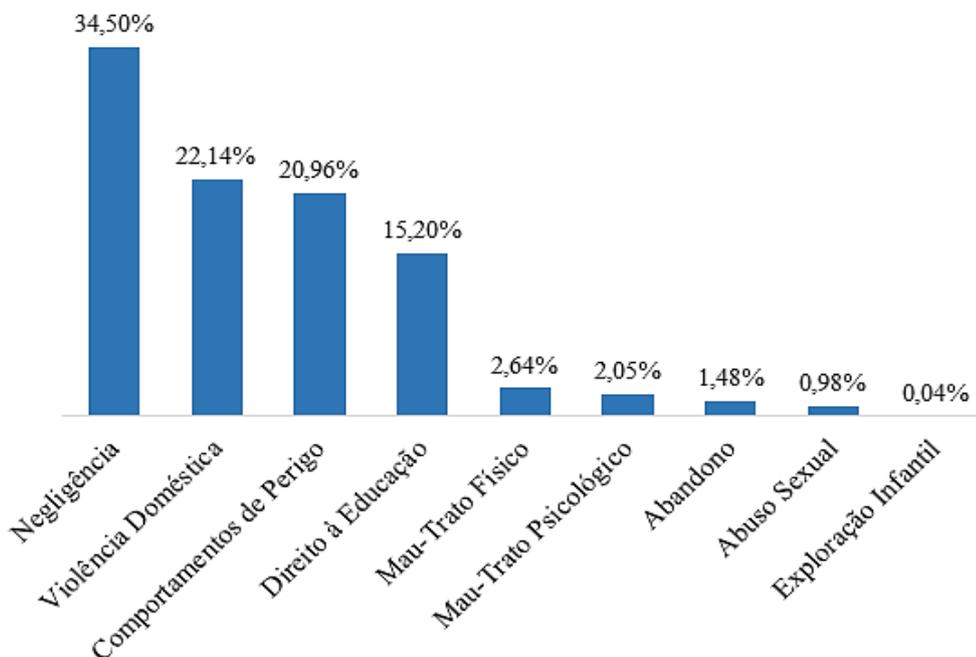
Baseado no Relatório Anual de avaliação da atividade das CPCJ do ano de 2019. (CNPDPJCJ, 2020. p. 85.)

Das categorias de perigo que foram diagnosticadas em 2019, a problemática da *Negligência* com crianças e adolescentes é a mais sinalizada nas comissões de proteção, com a percentagem de 34,50%, colocando a *Violência Doméstica* em segundo lugar, com 22,14%, e em terceiro, *Comportamentos de Perigo* adotados pela criança ou jovem, com 20,96%. A categorização destas problemáticas é organizada de Comissão em Comissão, não havendo uma tabela específica a nível nacional disponível a todas as CPCJs. O que torna difícil diferenciar quais situações podemos categorizar de violência doméstica, e quais situações se tratam de maus-tratos físicos ou psicológicos, embora a violência doméstica caracterize-se também por situações em que a criança assiste aos maus tratos entre familiares “sem ser envolvida diretamente” – embora se saiba que o envolvimento psíquico é efetivo –, daí a existência desta categoria para assinalar à CPCJ. Escolhida a categoria após a sinalização, o processo é aberto com a problemática apontada, que poderá ser, num primeiro momento, a abstinência ou abandono escolar, por exemplo, e, num momento posterior à investigação da condição de vida da criança ou jovem, detecta-se maus tratos psicológicos por parte da família. No entanto, a

²⁰⁶ cf. CNPDPCJ, 2020. p. 98.

problemática sinalizada continua sendo a primeira a ser detectada, e as novas informações apenas se complementam no processo, prejudicando a percepção real dos quadros sinalizados.

FIGURA 7 – CATEGORIAS DE PERIGO LEVANTADAS EM 2019



Baseado no Relatório Anual de avaliação da atividade das CPCJ do ano de 2019. (CNPDP CJ, 2020. p. 43.)

Note-se, por fim, não obstante as imprecisões estatísticas, que estes números representados nos gráficos não são apenas números, são vidas de crianças e jovens com famílias, amigos, sonhos, medos e traumas. Não podemos aprofundar qualquer reflexão crítica meramente com base em dados estatísticos, mas podemos efetivamente nos apoiar neles para dar visibilidade a estas pessoas e denunciar as situações estruturais que elas vivem, dando-lhes voz e pressionando o Estado a cumprir o seu papel de erradicar essas problemáticas. É de acrescentar a dificuldade ao acesso de dados com distinção de crianças e jovens pobres, imigrantes, negras e ciganas para aprofundamento da crítica à discriminação que estas vivenciam no país.

Diante da complexidade do tema abordado, parece-nos cabível esclarecer que, para complementação deste capítulo, iremos então aprofundar no próximo uma análise sobre as funções e o papel do Estado português na atualidade, diante das problemáticas na Infância e Juventude.

3 ESTADO PORTUGUÊS: UMA ANÁLISE DOS MODOS DE ATUAÇÃO

O processo de análise legislativa, implementado no capítulo anterior, fora atravessado por um levantamento sobre a organização da sociedade portuguesa a nível político, social e econômico. Tal levantamento ofereceu-nos a base para a abordagem da legislação protetiva, de modo que neste terceiro e último capítulo avançamos para uma crítica ao Estado português através de uma análise do sistema protetivo, cujo cerne se estruturará na primeira seção, e será articulada, na seção seguinte, com a análise elaborada por Wacquant acerca da contraposição entre o Estado Social e Estado Punitivo, aprofundando-se este debate, já na terceira seção, através do aporte aos novos espaços ocupados pela lógica penal do Estado Punitivo. Desta feita, fornecidas as ferramentas conceituais suficientes para a quarta seção deste capítulo, apresentaremos uma contextualização permeada por uma análise crítica, a partir do arcabouço teórico discutido anteriormente, do atual Estado português e de suas expressões no Sistema Protetivo da Infância e Juventude.

3.1 LPCJP: CRÍTICA LEGISLATIVA

De início é de se destacar que a LPCJP, como vimos, distingue a intervenção da *Comissão Alargada*²⁰⁷ e da *Comissão Restrita*²⁰⁸, atribuindo à primeira o papel de prevenção das situações de perigo. No entanto, note-se, tanto o título da própria legislação, como a grande parte dos seus artigos, direciona sua atuação para a intervenção que é legitimada somente *após* a existência efetiva de uma situação de risco ou perigo vivenciada pelas crianças, adolescentes ou jovens. Evidencia-se, outrossim, a falta de uma proteção social que lute pela garantia, preservação e efetivação dos direitos, limitando ainda mais a sua atuação. Lirio e Bonito (2017) acrescentam também a ausência de uma política alargada para atendimento especializado, oriunda da falta de recursos públicos liberados para tal, o que evidentemente representa um vácuo na política protetiva, sendo este um dos fatores mais prejudiciais para o fortalecimento e alargamento da proteção social de crianças e jovens devido à inexistência de alternativas para a execução dessas ações²⁰⁹. Para além da debilidade presente nestes aspectos, podemos observar que tanto a lei quanto as estatísticas governamentais não apenas não retratam como também ignoram as violências sofridas por crianças e jovens negras(os), ciganas(os), imigrantes, com deficiência, LGBTQIA+, de gênero feminino e pertencentes a outros grupos sociais mais

²⁰⁷ cf. nota 115 *supra*.

²⁰⁸ cf. nota 116 *supra*.

²⁰⁹ cf. LIRIO; BONITO, 2017. pp. 90-91, 100-102, sobretudo.

oprimidos, os quais necessitam de maior preocupação e destaque em comparação a outros grupos, devido à peculiaridade de sua história e de como esta é afetada pelas características conservadoras e raízes religiosas da política em Portugal. Ademais, nota-se a ausência de reflexão sobre violência institucional a que essas crianças e jovens estão sujeitos. Outra característica não menos importante que se reflete sobre a legislação protetiva são os traços de conformismo da sociedade civil; característica esta, presente na história política do país, cujo traço podemos observar na insuficiência de questionamentos ou exigências de mudanças estruturais, institucionais ou sociais, embora sejam estas as principais causas da promoção de perigo para a criança ou jovem. Dito de outro modo, quando observamos um país enfrentando uma crise social, política e financeira²¹⁰, confirmamos que a legislação protetiva não oferece respostas para a contestação das medidas de exploração ou de austeridade aplicadas aos mais vulneráveis, nem das políticas que causaram a degradação deste mesmo setor social, e tampouco quanto ao desemprego em massa que conduzira famílias inteiras à pobreza. Em síntese, como bem apontam Lirio e Bonito (2017),

Desloca-se dessa maneira a responsabilidade para o indivíduo e isso é alardeado como sendo a sua condição cidadã, eximindo a responsabilidade do estado e tornando cada vez mais os processos individualizados enfraquecendo as ações coletivas e os movimentos de massa²¹¹.

Acrescente-se a isto que, a já mencionada estandardização do Ensino Superior Público em Portugal, provocou a falta de acessibilidade financeira à população menos favorecida; produzindo assim profissionais atuantes do Sistema Protetivo desconectados da urgência das problemáticas vividas pela população mais vulnerável, as quais poderiam ser mais profunda e criticamente analisadas por uma comunidade acadêmica mais robusta e composta por pesquisadores oriundos deste mesmo setor social²¹².

É importante lembrar o contexto do Estado português que apresenta uma ideologia ruralista e familista marcada pelo Estado Novo²¹³, que ensinou a sociedade a contar

²¹⁰ *cf.*, para as origens desta crise, nota 121 *supra*.

²¹¹ LIRIO; BONITO, 2017. p. 85.

²¹² Como bem constata Cabrito e Cerdeira (2018), “considerando as dificuldades financeiras por que passa um elevado número de estudantes que pertencem aos estratos sociais mais desfavorecidos é óbvio que as políticas de apoio social, nomeadamente através da atribuição de bolsas, não são suficientes para promoverem a frequência do ensino superior” (p. 13), “[...] os montantes despendidos com as bolsas de estudos têm apresentado uma evolução irregular e, genericamente negativa, dificultando o acesso dos jovens ao ensino superior e dificultando a permanência daqueles que a ele acedem, particularmente os jovens oriundos dos estratos sociais mais desfavorecidos. No que respeita ao financiamento das instituições públicas de ensino superior, verificou-se uma quebra brutal da participação do Estado no financiamento destas instituições, obrigando-as a procurarem outras fontes de receita, sob a forma de propinas cobradas aos estudantes [...] Esta é uma situação que vem dificultar o quotidiano das instituições de ensino superior diariamente confrontadas com dificuldades de funcionamento por défice de financiamento público e colocar maior pressão nos estudantes e respectivas famílias” (p. 18).

²¹³ *cf.* nota 64 *supra*.

apenas com os seus próprios recursos para sua subsistência. Esta característica é observada igualmente nos países do Sul da Europa, onde as responsabilidades de proteção à família recaem sobre a própria família, redundando numa posição praticamente não intervencionista por parte do Estado. Neste ínterim, a participação da solidariedade pública e privada torna-se um problema no momento onde a crise do *Estado-Providência*²¹⁴ encara a possibilidade de transferir para a família determinados serviços e funções que eram nutridos por políticas públicas, e que doravante, como aponta Portugal (2000, pp. 82-83), recaem majoritariamente sobre mulheres, agora sobrecarregadas com a necessidade crescente de seu ingresso no mercado de trabalho, fator do qual implicam-se novas realidades construídas pela diminuição da natalidade e envelhecimento demográfico, cujo cerne obriga a reformulação do papel da família e da proteção.

Na década de 60, ganha força o modelo de *empowerment* em Portugal, influenciado, segundo Donzelot (1994), pelos países anglo-saxônicos e que emerge, como conceito de participação social nos Estados Unidos. Este modelo apoia o envolvimento do sujeito em seu projeto individual e coletivo, promovendo a capacidade de investimento em si próprio e a nível social, de modo que o mesmo aprenda a utilizar o coletivo para concretização pessoal através de um trabalho centrado sobre a pessoa e sobre as relações interpessoais. Ferreira (2010, p. 232) destaca que para este modelo os profissionais do Serviço Social contribuiriam para a realização de pessoas capazes de dirigir suas próprias vidas uma vez que, ao contrário, elas mesmas podem se tornar agentes de violência institucional. Ora, num contexto de transformações econômicas, políticas e sociais, a adoção de um modelo de política social, que concebe a responsabilização do sujeito pela própria mudança e *empoderamento* – mesmo que através do trabalho de suas capacidades individuais, das ferramentas e instrumentos disponíveis em si mesmo e no coletivo – para que apenas assim possa exercer integralmente sua cidadania, revela-se um tanto problemática²¹⁵. Iamamoto (2014, p. 628.) concebe este “empoderamento” como estratégia de responsabilização, imposta, enquanto tal, sobretudo aos trabalhadores para melhorarem as suas condições de vida – pelo incremento das oportunidades (ilusoriamente equânimes para todos) ofertadas pelo “mercado” –, culpabilizando-os e criminalizando-os pela própria indigência, e retirando em linhas gerais, desta feita, a responsabilidade do regime capitalista pelas desigualdades sociais. Neste sentido, de acordo com Souza de Almeida (2019), em Portugal, a intervenção social, nomeadamente de Assistentes Sociais, foca-se cada vez mais na avaliação

²¹⁴ “[...] designação francófona, ou *Estado de bem-estar*, na versão anglófona [...]”. (GUADALUPE; CARDOSO, 2018, p. 216. Grifo nosso.)

²¹⁵ cf. FERREIRA, 2010, pp. 232 *et seq.*

das necessidades dos seus “clientes”, na averiguação dos riscos, na análise de recursos formais e informais, na discussão sobre direitos e acentuadamente nas responsabilidades dos usuários dos serviços²¹⁶. Faz-se, pois, legítima a contestação desta responsabilização imputada aos indivíduos quanto à mudança de sua condição existencial, na medida em que estes evidentemente não podem ser responsabilizados pela crise econômica, e que não é senão sobre eles que recaem as violações e restrições aplicadas pelas medidas de austeridade, com cortes de direitos, diminuição de postos de trabalho, aumento do custo de alimentos e com a crescente dificuldade de acesso a serviços essenciais, tais como saúde e educação, implantadas durante a crise econômica, social e política. Tanto é, que podemos observar uma estratégia muito adotada durante as crises econômicas mais recentes, com a consequência do aumento exacerbado da taxa de desemprego, que é o incentivo ao empreendedorismo, insuflado midiaticamente, quase como se fora uma responsabilidade e até mesmo uma obrigação da classe trabalhadora comprometer seus recursos financeiros durante um contexto de instabilidade, exploração e incertezas tão insalubre e violento.

Assente o anteposto, incluiremos então, a seguir, o debate de Wacquant sobre Estado Social e Estado Punitivo para, posteriormente, observarmos desde uma perspectiva mais esclarecida, como se expressa o Estado português, através de sua atuação político-legislativa.

3.2 PRISÕES DA MISÉRIA: ESTADO SOCIAL & ESTADO PUNITIVO

Aliando as perspectivas filosófica e científica, Loïc Wacquant²¹⁷, em seu livro *As Prisões da Miséria*²¹⁸, obra seminal para trabalho que aqui se apresenta e sobre a qual nos debruçaremos mais detidamente, aborda de maneira notadamente perspicaz as ações do Estado Neoliberal, cujo bojo encontra-se nas práticas políticas dos Estados Unidos da América e que, perniciosamente, segundo o autor, são tomadas como exemplo para o mundo; essencialmente, foco de sua análise, na transmigração das influências norte-americanas recebidas pelo continente Europeu; fazendo-se, pois, relevante sublinhar, como fio condutor de seu pensamento, que a política globalizante-econômica incide, como demonstra Wacquant, diretamente na estruturação do Estado Neoliberal adotado pelos diversos países em todos os continentes, implementando uma ideologia constituída por uma “formação multissituada, policêntrica e geograficamente desigual”²¹⁹.

²¹⁶ cf. SOUZA DE ALMEIDA, 2019. p. 123.

²¹⁷ Professor de sociologia e pesquisador associado no Instituto Earl Warren Legal, da Universidade da Califórnia/Berkeley.

²¹⁸ Traduzido por André Telles, e com segunda edição impressa pela Editora Zahar, publicada em 2001.

²¹⁹ Tradução nossa. No original, lê-se: “[...] as neoliberalism is from its inception [a multisited, polycentric, and

As Prisões da Miséria, originalmente publicado em 1999, pode ser lida como parte da trilogia do autor, *Condenados da Cidade*²²⁰ (2008), *Punir os Pobres*²²¹ (2009) e *Simbiose Letal*²²² (2009). Juntos, esses trabalhos descrevem uma nova pobreza urbana incorporada nas instituições de punição criminal. Na tese principal de *Prisões da Miséria*, como veremos a seguir, a política penal ocupa espaços do estado de bem-estar social para impulsionar projetos políticos neoliberais. Embora caminhe na retórica do livre mercado, o estado neoliberal assumiu um papel nuclear na vida urbana das classes menos favorecidas através da agência da polícia e das instituições penais punitivas.

Em 2009, porém, *As Prisões da Miséria* receberá uma edição atualizada e ampliada de sua versão original *Les Prisons de la Misère*, originalmente publicada pela *Raisons d’agir Editions* uma década antes, capturando e fundindo as correntes do pensamento de Wacquant desenvolvidas através de um ousado projeto de redação acadêmica e disseminação do seu pensamento. O texto original, publicado na França em 1999, carecia, de acordo com Wacquant, de firmeza em comparação com versão mais recentemente publicada em inglês (sob o título *Prisons of Poverty*) pela *University of Minnesota Press*. Mais de uma década depois, a noção de complexo industrial penitenciário continua a ser concebida como hipótese plausível, sendo sugerida pelos críticos do avanço penal, e particularmente mencionada em respostas opositivas à privatização das prisões. Embora Wacquant seja claramente compreensivo com as ideias e o potencial da economia política como um campo de interesse social, ele rejeita, entre outras coisas, a maneira pela qual o “mito demoníaco do complexo prisional-industrial”²²³ posiciona os negócios como a força motriz e o principal benfeitor no avanço do penalismo. Afinal, como Wacquant aponta, é o estado que aprisiona e é o estado punitivo – sua formação, maquinação e efeitos – que deveria ser o foco fundamental da investigação e da preocupação crítica.

O encarceramento, enquanto objeto de estudo de Wacquant, surgirá como contributo permanente para a instabilidade da vida familiar de crianças pobres e de suas mães, cujas próprias taxas de prisão também cresceram rapidamente. Se *Condenados da Cidade* (2008) e *Punir os pobres* (2009) serviram para garantir sua presença intelectual de maneira vital nos estudos críticos contemporâneos, *As Prisões da Miséria* constitui-se como veículo que

geographically uneven formation] [...]”. (cf. WACQUANT, 2009. p. 173.)

²²⁰ Originalmente publicado sob o título *Urban outcasts: a comparative sociology of advanced marginality*. cf. Referências Bibliográficas, no presente trabalho. p. 14.

²²¹ Originalmente publicado sob o título *Punishing the poor: the neoliberal government of social insecurity*. cf. Referências Bibliográficas, no presente trabalho. p. 14.

²²² Originalmente publicado sob o título *Deadly symbiosis: race and the rise of the penal state*. cf. Referências Bibliográficas, no presente trabalho. p. 14.

²²³ Tradução nossa. cf., para mais detalhe acerca da posição de Wacquant acerca do tema, texto integral da seção “The Demonic Myth of the “Prison-Industrial Complex””. (WACQUANT, 2009. pp. 84-87.)

talvez melhor lhe permitira “atravessar as fronteiras entre as esferas acadêmica, jornalística e civil”²²⁴, unindo com rigor e excelência teses filosóficas e científicas da natureza do Estado e de suas relações intrínsecas.

Traduzida para dezenove idiomas esta obra, de notoriedade internacional, vem alcançando cientistas sociais, cientistas políticos, assistentes sociais, ativistas, sindicalistas, e uma gama heterogênea de outros interessados na “transformação do estado e domínio de classe na era da hegemonia do neoliberalismo”²²⁵, resumindo o que Burawoy (2004) celebrenemente denominara como “sociologia pública”²²⁶ e o que Loïc Wacquant prefere designar como “sociologia cívica”²²⁷.

As Prisões da Miséria mapeia o surgimento e a consolidação de um *novo senso comum punitivo*; inoculado nos EUA por meio de uma rede de testas-de-ferro, fábricas de ideias conservadoras da era Reagan²²⁸ – sendo nomeadamente a mais influente e culpável, de acordo

²²⁴ Tradução nossa. No original, lê-se: “From the outset the book crossed the borders between academic, journalistic, and civil spheres”. (WACQUANT, 2009. p. 162.)

²²⁵ Tradução nossa. No original, ao tratar do alcance da obra, lê-se: “Tracing the diffusion of the neoliberal *doxa* and the differential arc of the penalization of poverty on the two sides of the Atlantic in the closing decades of the twentieth century reveals much about [the transformation of the state and class domination in the age of hegemonic neoliberalism]”. (WACQUANT, 2009. p. 5.)

²²⁶ A *sociologia pública* é um subcampo da disciplina sociológica responsável pela expansão dos limites disciplinares, a fim de promover um maior envolvimento com o público não acadêmico. Este ‘estilo de sociologia’ é considerado um “movimento” dentro da disciplina, que visa contribuir para debates não apenas sobre o que é ou o que tem ocorrido na sociedade, mas sobre o que a sociedade ainda pode ser. O termo tem sido amplamente associado ao sociólogo Michael Burawoy da Universidade da Califórnia/Berkeley, que, em seu apaixonado discurso presidencial da *American Sociological Association* (ASA) em 2004, fez um apelo por um abraço disciplinar à sociologia pública. Em seu discurso, Burawoy contrasta a *sociologia pública* com o que ele chama de “sociologia profissional”. Burawoy e outros defensores da sociologia pública, na contramão das correntes defendidas por sociólogos acadêmicos, incentivam a disciplina a se envolver com questões que são de grande preocupação pública e política. Isso inclui debates sobre políticas públicas, ativismo político, os propósitos dos movimentos sociais e as instituições da sociedade civil. Acreditamos que a *sociologia cívica* de Wacquant seja um desdobramento direto desta defesa de uma sociologia pública tal como concebida por Burawoy. *cf.*, além do artigo referido, o supramencionado discurso do Prof. Michael Burawoy, disponibilizado na íntegra pela Universidade da Califórnia/Berkeley, disponível em: <<https://youtu.be/jDDnBr9bUlw>>. Acessado em 5 de janeiro de 2020.

²²⁷ O próprio Wacquant declara que seu livro “[...] é um exercício de *sociologia cívica*, isto é, um esforço para implantar as ferramentas das ciências sociais para se engajar e sustentar um debate público atual sobre o significado social da linha de frente”. De tal maneira que, aos moldes da *sociologia pública* (*cf. supra* nota 226), *As Prisões da Miséria* não se apresenta como uma obra de cunho estritamente acadêmico, senão provocativo, delator, proto-revolucionário e ensaístico. Tradução nossa. No original, lê-se: “This book is an exercise in *civic sociology*, that is, an effort to deploy the tools of social science to engage in, and bear upon, a current public debate of frontline societal significance. (WACQUANT, 2009. p. 161.)

²²⁸ O mandato do republicano Ronald Wilson Reagan (1911–2004), quadragésimo presidente dos Estados Unidos, governara entre os anos de 1981 e 1989, sendo sucedido por George Herbert Walker Bush (1924–2018), seu vice-presidente.

com a obra, o Instituto Manhattan [*Manhattan Institute for Policy Research*]²²⁹ – antes de ser “exportado para a Europa Ocidental e para o resto do mundo”²³⁰.

Assim, para Wacquant, a transformação de *estado social* em *estado penal* está sendo impulsionada por uma relação dialética subjacente, na qual a “mão invisível” de mercados de trabalho desregulados está associada ao “punho de ferro” de um diversificado, expansivo e cada vez mais intrusivo aparato penal. Os espaços criados por processos de desregulamentação econômica e redução do bem-estar são preenchidos por uma arquitetura de penalidade neoliberal e pelo avanço agressivo da punitividade.

Alvarez²³¹, sintetizando a argumentação de Wacquant, ao tratar das transformações integradas e correspondentes que constituem a geração de um novo governo da miséria, conclui que o Estado Penal, a partir do agravamento das políticas punitivas, ao encarcerar um contingente cada vez mais substancial de indivíduos, acaba por substituir o Estado Social: por um lado, atrofia-se os direitos sociais e, por outro, hipertrofia-se as acirradas políticas de controle social resultando no crescimento alarmante do encarceramento.

Neste sentido, se a consolidação de um *novo senso comum punitivo* surge na era Reagan, o gerenciamento penal da pobreza urbana manifesta-se duas décadas antes, no final da década de 1960. Richard Nixon²³², na campanha presidencial de 1968, divulgara uma mensagem de *Lei e Ordem* que ressoava com os eleitores brancos desconcertados por distúrbios urbanos e protestos pelos Direitos Civis. À medida que o problema da desordem urbana fora posto sob os holofotes políticos, especialistas em políticas penais – e seu compromisso com a reabilitação social – foram fatalmente marginalizados. A reação política e cultural à tumultuada

²²⁹ O Instituto produziu uma série de livros altamente aclamados durante o início dos anos 80, que introduziram tanto os conceitos de privatização ampla de serviços, como o de economia da oferta [*supply-side economics*] – teoria macroeconômica que argumenta que o crescimento econômico pode ser mais efetivamente criado pela redução de impostos e pela diminuição da regulamentação, opondo-se diretamente à economia da demanda [*demand-side economics*]. Em 1981, o diretor do programa do Instituto, George Gilder, publicou *Wealth and Poverty*, um best-seller, frequentemente referido como a “Bíblia da Era Reagan”. Um revisor do New York Times o chamou de “Um Guia para o Capitalismo”, argumentando que a obra oferecia “um credo para o capitalismo”. *cf.*, a matéria, na íntegra publicada pelo New York Times em 1 de fevereiro de 1981, em: <<https://www.nytimes.com/1981/02/01/books/a-guide-to-capitalism.html>>. Acessado em: 5 janeiro de 2020.

²³⁰ Tradução nossa. No original, lê-se: “*Prisons of Poverty* retraces how this new punitive common sense was forged in America by a network of Reagan-era conservative think tanks as a weapon in their crusade to dismantle the welfare state before being [exported to Western Europe and the rest of the world], alongside the neoliberal economic ideology [...]”. (WACQUANT, 2009. p. 1.)

²³¹ *cf.* ALVAREZ, 2007. p. 94.

²³² O republicano Richard Milhous Nixon (1913–1994) fora o trigésimo sétimo presidente dos Estados Unidos, eleito após derrotar o democrata Hubert Horatio Humphrey (1911–1978), que governara entre os anos de 1969 até 1974, quando se tornou o primeiro e único presidente dos Estados Unidos a renunciar ao cargo. Fora sucedido pelo seu vice-presidente, Gerald Rudolph Ford (1913–2006), que governa de 1974 a 1977 ano em que perdera a eleição para o democrata Jimmy Carter (*cf.*, *supra* nota 228).

década de 1960 se precipitou no colapso econômico do *gueto*. Ao descrever como o gueto desempregado contribuiu para o encarceramento em massa, Wacquant escreve que,

[...] *o sistema penal parcialmente substituiu e suplementou o gueto* como um mecanismo de controle racial, depois que este se revelou inadequado para manter o (sub)proletariado urbano negro consignado no local designado no novo espaço social americano, emergido dos levantes dos anos 60 e da acelerada reestruturação da economia metropolitana.²³³

A política populista de *Lei e Ordem*, justificada por uma população excedente de jovens cronicamente ociosos, aumentou muito não apenas a população carcerária, mas também os números sob supervisão de liberdade condicional e supervisionada. Os orçamentos estatais foram consumidos por gastos correcionais. As condições se tornaram mais severas e, de acordo com Wacquant, a população penal tornara-se mais *escura*²³⁴ devido ao racismo escancarado dessa política. Essas tendências, descreve, compreendem nada menos que a *criminalização da pobreza*. A punição culminara não para resolver o problema do crime (ou da “insegurança criminal”), mas para resolver o problema da insegurança social produzido por uma economia recém-precária, desprovida de um estado de bem-estar social favorável. Esta é talvez a tese mais importante da obra: que a ampliação, o avanço e os contornos do regime de punição não estão relacionados ao crime, mas à *criminalização da pobreza*. De fato, estabelece Wacquant, “os discursos que buscam conectar crime e punição na América não têm outra validade senão ideológica”²³⁵.

Note-se, também, que Wacquant concebe a ascensão do estado penal como um ponto de virada para as relações raciais americanas e a pobreza urbana, porém, para o autor, seus maiores efeitos podem estar no futuro, além das fronteiras nacionais. Efetivamente, a adesão às concepções políticas de endurecimento penal cresceu exponencialmente no início do século XXI, indicando que este movimento deixa de ser um sintoma nacional, e passa a deslocar essa onda conservadora do contexto político-social endógeno para um nível global – tal fenômeno traz consigo o debate em torno da transformação das políticas punitivas e das

²³³ Tradução nossa. No original, lê-se: “The concurrence of these two tendencies points to the third major cause of the quadrupling of the incarcerated population in the United States in twenty years: [*the penal system has partly supplanted and partly supplemented the ghetto*] as a mechanism of racial control, after the latter revealed itself unsuited to keeping the black urban (sub)proletariat consigned to the place assigned to it in the new American social space emerging from the upheavals of the 1960s and the accelerating restructuring of the metropolitan economy]”. (WACQUANT, 2009. pp. 155-156.)

²³⁴ cf. o capítulo *The Color of Punitiveness*, em WACQUANT, 2009. pp. 155-159.

²³⁵ Tradução nossa. No original, lê-se: “[...] the discourses that seek to connect crime and punishment in America have no validity other than ideological”. Tais discursos, completa Wacquant, “participam da construção de um estado penal hipertrófico e hiperativo que constitui de maneira incontestada *uma das experiências históricas mais imprevisíveis e cruéis da era democrática*”. Tradução nossa. No original, lê-se: “Far from accounting for the country’s great carceral leap backward, [they partake of the social construction of a hypertrophic and hyperactive penal state that constitutes without contest one of the most unforeseen and cruelest historical experiments of the democratic era]”. (WACQUANT, 2009. p. 159. Grifo nosso.)

políticas de segurança pública²³⁶ acerca dos quais se debruçarão autores como o próprio Wacquant.

O autor nota a adoção das posturas e linguagem da política criminal dos Estados Unidos no exterior por líderes políticos de distintas vertentes ideológicas. Neste ponto, a obra concentra-se, não nas prisões de seu título, mas na polícia e nas táticas de *tolerância zero* do Departamento de Polícia de Nova York do início dos anos noventa²³⁷. A linguagem da tolerância zero fora adotada por lideranças europeias que anunciaram suas intenções, com notável centralização em jovens infratores da lei, incorporando, ainda mais claramente do que nos Estados Unidos, uma política criminal, como resposta aos problemas sociais criados pelos cortes de bem-estar no final da década de noventa.

Tanto enquanto coleção de intervenções políticas quanto de ensaios sociológicos, *As Prisões da Miséria* transborda de indignação moral: “a utopia neoliberal”, escreve Wacquant, “segue em seu rastro, para os mais despossuídos [...] não um aumento da liberdade [...] senão sua abreviação, sua repressão, como resultado de uma regressão a um paternalismo repressivo de outra era, o do capitalismo selvagem, mas aumentado por um estado punitivo onisciente e onipresente”²³⁸.

Neste íterim, a América, assenta Wacquant, é uma causa perdida, porém,

[...] a Europa fica na encruzilhada, diante de uma alternativa histórica entre os dois lados [...] o confinamento em massa dos pobres e a vigilância policial intensificada e o controle penal das populações desestabilizadas pela revolução no trabalho assalariado e o enfraquecimento das proteções sociais que ele exige e, por outro lado, a partir de hoje, a *criação de novos direitos dos cidadãos* – como a garantia renda mínima independente do desempenho no trabalho, educação vitalícia e treinamento profissional, acesso efetivo à moradia para todos e cobertura médica universal [...] conduzindo à criação de um estado social europeu digno do nome.²³⁹

No capítulo “Do Estado Social ao Estado Penal: Realidades Americanas, Possibilidades Europeias”²⁴⁰, Wacquant mapeia criticamente o “aumento do setor penal”

²³⁶ cf. ALVAREZ, 2007. p. 94.

²³⁷ cf., para um aporte mais detalhado à *política de tolerância zero* e sua relação com a *teoria das janelas quebradas*, o capítulo *The Globalization of “Zero Tolerance”* em WACQUANT, 2009. pp. 19-26.

²³⁸ Tradução nossa. No original, lê-se: “[...] the neoliberal utopia brings in its wake, for the most dispossessed [...] not an enhancement of freedom [...] but its abridgement, nay its suppression, as result of a regression toward a repressive paternalism of another age, that of savage capitalism, but augmented by an omniscient and omnipotent punitive state”. (WACQUANT, 2009. p. 130.)

²³⁹ Tradução nossa. No original, lê-se: “Europe stands at the crossroads, faced with a historic alternative between, on the one side, [...] the mass confinement of the poor and intensified police surveillance and penal control of the populations destabilized by the revolution in wage work and the weakening of social protection it mandates, and, on the other side, starting today, the *creation of new citizens’ rights* — such as a guaranteed minimum income independent of work performance, lifetime education and job training, effective access to housing for all, and universal medical coverage — [...] leading to the creation of a European social state worthy of the name”. (WACQUANT, 2009. pp. 130-131.)

²⁴⁰ Tradução nossa. No original, o capítulo intitula-se: “From Social State to Penal State: American Realities”

correspondente a “redução do tamanho do setor de bem-estar” – sustentada e facilitada por cinco *dimensões* como a “técnica generalizada [preferida pelo neoliberalismo] para gerenciar a insegurança social desenfreada”²⁴¹. O crucigrama de cinco *dimensões*²⁴² que se interconectam são identificadas por Wacquant: 1) a *expansão vertical* (i.e., hiperinflação descontrolada das populações carcerárias em todos os níveis do sistema de custódia); 2) a *expansão horizontal* (i.e., proliferação de tecnologias de regulação, controle e vigilância, via liberdade condicional ampliada e liberdade condicional punitiva); 3) os modos simultâneos, embora contraditórios, de *expansão e contração do sistema* (penal e de bem-estar, respectivamente; i.e., aumento desproporcional de orçamento e pessoal nas administrações públicas correcionais, concomitantemente à diminuição dos investimentos em educação e assistência social); 4) a desenfreada e crescente *privatização da indústria correcional* (“luxuosamente apoiada por Wall Street”²⁴³); e, finalmente, 5) a *política de ação afirmativa carcerária* (i.e., uma patente manifestação persecutória racial de punição e confinamento que resulta no aprofundamento da disparidade e hostilidade étnica entre populações confinadas). Importante notar que a macro narrativa que compõe o nexo articulatório de tais dimensões, esmiuçadas neste capítulo arquiédico, é arquitetada no decurso do capítulo anterior (intitulado “Como a América exporta seu senso comum penal”²⁴⁴), do capítulo posterior (intitulado “O grande salto penal para trás: encarceramento nos Estados Unidos de Nixon a Clinton”²⁴⁵) e também do Posfácio, acrescentado à reedição de 2009 (intitulado “Uma sociologia cívica da penalidade neoliberal”²⁴⁶) – acerca dos quais, no presente trabalho, por uma questão metodológica tratamos apenas de maneira indireta.

European Possibilities”. Subdivide-se em quatro seções principais: 1) Penal Policy as Social Policy: Imprisoning America’s Poor; 2) Precarious Workers, Foreigners, Addicts: The Preferred “Clients” of European Prisons; 3) Discipline and Punish at the Fin de Siècle: Toward Social Panopticism; e 4) After Monetary Europe, Police and Penitentiary Europe? (cf. WACQUANT, 2009. pp. 55-131.)

²⁴¹ Tradução nossa. No original, lê-se: “[...] the adoption of punitive containment as a [generalized technique for managing rampant social insecurity]”. (cf. WACQUANT, 2009. p. 167.)

²⁴² cf. WACQUANT, 2009. pp. 3, 55-79 *et seq.*

²⁴³ Tradução nossa. No original, lê-se: “[...] resurgence and frenetic development of a private industry of imprisonment [lavishly supported by Wall Street] [...]”. (WACQUANT, 2009. p. 3.)

²⁴⁴ Tradução nossa. No original, o capítulo intitula-se: “How America Exports Its Penal Common Sense”. Subdivide-se em cinco seções principais: 1) Manhattan, Crucible of the New Penal Reason; 2) The Globalization of “Zero Tolerance”; 3) London, Trading Post and Acclimation Chamber; 4) Importers and Collaborators; e 5) The Academic Pidgin of Neoliberal Penalty. (cf. WACQUANT, 2009. pp. 7-54.)

²⁴⁵ Tradução nossa. No original, o capítulo intitula-se: “The Great Penal Leap Backward: Incarceration in America from Nixon to Clinton”. Subdivide-se em cinco seções principais: 1) The Great American Carceral Boom; 2) A Correctional Marshall Plan; 3) The Crime–Incarceration Disconnect; 4) The Demise of Rehabilitation and the Politicization of Crime; e 5) The Color of Punitiveness. (cf. WACQUANT, 2009. pp. 133-159.)

²⁴⁶ Tradução nossa. No original, o posfácio intitula-se: “A Civic Sociology of Neoliberal Penalty”. Subdivide-se em três seções principais: 1) The Global Firestorm of “Law and Order”: A Field Report; 2) Plumbing the “Washington Consensus” on Crime Fighting; e 3) Learning from the Travels and Travails of Neoliberal Penalty. (cf. WACQUANT, 2009. pp. 161-176.)

A perspectiva incessantemente crítica de Wacquant e sua percepção fundamental de que a punição se intensificou em conjunto com a contenção do estado de bem-estar social tem implicações profundas na pesquisa sobre a pobreza, sobre a sociologia urbana e sobre os estudos étnicos e raciais. Neste sentido, observa-se que, de fato, os pesquisadores da pobreza, de suas causas e consequências, vêm cada vez mais debruçando-se sobre os efeitos do encarceramento, por exemplo, no bem-estar de mães e filhos pobres²⁴⁷; do mesmo modo, a pesquisa sobre desigualdade racial tem se debruçado, de maneira cada vez mais específica, sobre a discriminação no contexto político punitivo²⁴⁸; assim como, diversas etnografias de notável excelência examinaram como o sistema de justiça criminal agora estrutura a vida cotidiana e o curso da vida dos homens pobres no subúrbio²⁴⁹. Observado tamanho impacto, originalmente escrito em 1999, Wacquant antecipara – ainda com a primeira edição de *As Prisões da Miséria* (não por acaso traduzida para mais de uma dezena de idiomas) –, como parece ser o caso, em pelo menos uma década algumas das pesquisas mais interessantes e relevantes sobre a desigualdade americana e mundial.

O cenário político que prefere um *Estado Punitivo* em detrimento de um *Estado Social* está saturado de um julgamento moral, onde os eleitores e líderes políticos têm pouco apetite por opositores à rigidez de uma política criminal punitiva. É, pois, neste sentido, que contemporaneamente, parece-nos que qualquer constituinte por bem-estar em detrimento da punição será mais motivada, salvo raras exceções, pelo controle do crime. De fato, queiramos ou não, a linguagem da responsabilidade pessoal, da segurança pública e do paternalismo estatal – por mais que possa exercer papéis úteis na promoção de esforços na formulação de programas sociais para jovens envolvidos em crimes urbanos, por exemplo – tem implicado, de modo incontestável, na *criminalização da pobreza* e na mera perpetração das políticas punitivas do estado. Tanto é que, a onda neoliberal vem reforçar essa tese de responsabilização individual pelo seu destino na sociedade, bem como a valorização de valores individualistas, camuflados nos programas motivacionais ao empreendedorismo. O relato ousado de Wacquant de um neoliberalismo punitivo oferece uma rica fonte de hipóteses para um trabalho empírico cuidadoso e um desafio para aqueles que descartariam a ameaça à justiça social. Seu programa de pesquisa, tingido com a perspectiva europeia, sem dúvida oferece uma importante contribuição para uma compreensão política das fontes contemporâneas de desigualdade social não somente americana, mas também dos países afetados pelo pandêmico processo de

²⁴⁷ *cf.*, por exemplo, WILDEMAN, 2009. pp. 265-280.

²⁴⁸ *cf.*, por exemplo, PAGER, 2009. Especialmente, pp. 58-116; SCHRAM *et al.*, 2009. pp. 398-422.

²⁴⁹ *cf.*, por exemplo, BLACK, 2010. Especialmente, pp. 3-106; GOFFMAN, 2009. pp. 339-357.

substituição das políticas de bem-estar social por políticas penalizadoras da pobreza. Loïc Wacquant, como vimos, tem sem dúvida um papel fundamental para a compreensão da expansão do sistema penal e no contexto que o fizera ascender, assim como na análise dos interesses que foram explorados em *As Prisões da Miséria*, obra na qual abordam-se tanto os interesses econômicos, como, e principalmente, as demandas atendidas pelo Estado.

3.3 ESTADO PUNITIVO: NOVOS ESPAÇOS

Dito isto, veremos que, de acordo com Reis “[...] a nova dinâmica econômica, pautada pela acumulação de capital, busca por novos mercados e lucro obtido pela mais-valia [...]” e “[...] determina a nova forma de controle social [...]”²⁵⁰, de modo que o encarceramento, passa a ser, neste novo contexto um mero “[...] mecanismo expiatório que realiza a troca jurídica do crime em tempo de liberdade suprimida”²⁵¹. Observa-se, neste sentido, uma espécie de humanização das penas que apontam para punições mais adaptadas à contemporaneidade, mas que não deixam de ser práticas de tortura e ilegalidades cometidas diariamente pelas autoridades contra essa população. Tais práticas procuram, de algum modo, ser mais discretas, embora sejam apoiadas, por vezes, pela própria população martirizada, que fora convencida e legitimada a reproduzir o discurso de ódio, punição e responsabilidade individual, já antes existente e intensificado pela era neoliberal. Esta noção revela-se, assim, enquanto perspectiva essencial para bem compreender tanto a forma que a punição tem adaptado seus métodos de ação para se enquadrar no contexto da sociedade contemporânea, como de que maneira esta mudança se tem refletido, ganhando um novo espaço nos debates e pesquisas concernentes ao campo da História e das Ciências Sociais na contemporaneidade; introduzindo, sobretudo, enquanto objeto de análise, um novo processo denominado como “humanização das penas”²⁵². Em *Pourparlers* (1990), o filósofo francês Gilles Deleuze (1925–1995) cita Michel Foucault (1926 – 1984)²⁵³ afirmando que as sociedades disciplinares estão a ser trocadas por sociedades

²⁵⁰ cf. REIS, 2013. p. 142.

²⁵¹ cf. SANTOS, 2007. p. 13.

²⁵² Tal processo, identificado nos países do Atlântico Norte a partir do Iluminismo e que, posteriormente, conduzirá às políticas criminais do Estado Social no século XX, tem se mostrado um processo bem mais ambivalente do que a retórica jurídica e criminológica costuma admitir – fora, segundo Alvarez (2007. pp. 95, *et seq.*), o célebre filósofo e teórico social, Michel Foucault (1926–1984), um dos autores a melhor explorar tais ambiguidades.

²⁵³ “Foucault situou as sociedades disciplinares nos séculos XVIII e XIX; atingem seu apogeu no início do século XX. Elas procedem à organização dos grandes meios de confinamento. O indivíduo não cessa de passar de um espaço fechado a outro, cada um com suas leis: primeiro a família, depois a escola [...], depois a caserna [...], depois a fábrica, de vez em quando o hospital, eventualmente a prisão, que é o meio de confinamento por excelência. É a prisão que serve de modelo analógico: a heroína de Europa 51 pode exclamar, ao ver operários, “pensei estar vendo condenados...”. Foucault analisou muito bem o projeto ideal dos meios de confinamento, visível especialmente na fábrica: concentrar; distribuir no espaço; ordenar no tempo; compor no espaço-tempo uma força produtiva cujo efeito deve ser superior à soma das forças elementares. Mas o que Foucault também

de controle – tendo em conta a crise das instituições fechadas – através do aproveitamento das novas tecnologias de segurança. A punição aplicada é menos agressiva e violenta uma vez que “a distribuição de poder é menos assimétrica”, de modo que, segundo Alvarez,

O Estado moderno, em contrapartida, tornar[á] o ritual de punição menos imprevisível e mais controlado, ao passo que a crueldade passa[rá] a ser vista como intolerável, quer no que diz respeito às interações individuais cotidianas, quer no que diz respeito à ação do Estado mesmo no emprego do monopólio da violência considerada legítima.²⁵⁴

O jurista e sociólogo David Garland, em *Punishment and Welfare* (1985)²⁵⁵, examina os novos espaços, externos ao sistema punitivo, atingidos por este novo aspecto punitivo, bem como as novas estratégias penais de bem-estar, emergentes inicialmente na Grã-Bretanha, entre o final do século XIX e o início do século XX, através das quais aprofundam-se as mudanças da punição em forma de organização social. Retomando as reflexões de Émile Durkheim (1858 – 1917), Garland entende, por conseguinte, o legado da punição como instituição social, na análise das mudanças sociais e políticas. De modo que é a partir desta análise que o autor observa tais práticas penais, não como um movimento singular e autônomo, mas como uma consequência de um esquema bem mais complexo coordenado para os criminosos, funcionários do sistema penal e também para o público mais amplo, que é bombardeado por declarações da própria sanção penal²⁵⁶. Sendo assim, interpreta Alvarez,

[...] as práticas penais falam à sociedade não somente sobre crime e castigo, mas servem como uma estrutura de raciocínio que ajuda a organizar o mundo que conhecemos através daquilo que entendemos como bom e ruim, normal e anormal, legitimidade e ordem, ou seja, estabelecem uma armação cultural estruturante para toda a sociedade.²⁵⁷

Já a argumentação de Wacquant, sublinhada por Alvarez (2007), sobre o novo governo da miséria, traz um importante foco para o agravamento das políticas punitivas causado

sabia era da brevidade deste modelo: ele sucedia às sociedades de soberania cujo objetivo e funções eram completamente diferentes (açambarcar, mais do que organizar a produção, decidir sobre a morte mais do que gerir a vida); a transição foi feita progressivamente [...]”. Tradução nossa. No original, lê-se: “Foucault a situé les sociétés disciplinaires aux XVIII^e et XIX^e siècles; elles atteignent à leur apogée au début du XX^e. Elles procèdent à l’organisation des grands milieux d’enfermement. L’individu ne cesse de passer d’un milieu clos à un autre, chacun ayant ses lois : d’abord la famille, puis l’école [...], puis la caserne [...], puis l’usine, de temps en temps l’hôpital, éventuellement la prison qui est le milieu d’enfermement par excellence. C’est la prison qui sert de modèle analogique: l’héroïne d’Europe 51 peut s’écrier quand elle voit des ouvriers “j’ai cru voir des condamnés...”. Foucault a très bien analysé le projet idéal des milieux d’enfermement, particulièrement visible dans l’usine: concentrer; répartir dans l’espace; ordonner dans le temps; composer dans l’espace-temps une force productive dont l’effet doit être supérieur à la somme des forces élémentaires. Mais ce que Foucault savait aussi, c’était la brièveté de ce modèle: il succédait à des sociétés de souveraineté, dont le but et les fonctions étaient tout autres (prélever plutôt qu’organiser la production, décider de la mort plutôt que gérer la vie); la transition s’était faite progressivement [...]”. (DELEUZE, 1990. p. 240.)

²⁵⁴ ALVAREZ, 2007. p. 96.

²⁵⁵ Sobretudo no capítulo “The Penal-Welfare Complex”. cf. GARLAND, *Penal Strategies in a Welfare State*. pp. 225-258.

²⁵⁶ cf. ALVAREZ, 2007. pp. 98-101.

²⁵⁷ ALVAREZ, 2007. pp. 101-102.

pelo Estado Penal, cuja influência acaba por esmagar os direitos sociais²⁵⁸, resultando no aumento preocupante do encarceramento e da intenção, por parte do Estado, cada vez mais evidente de criminalizar a pobreza, através de investimentos orçamentários em gastos correcionais, tal como mencionamos. Numa procura pela “utopia neoliberal” procura-se manter a repressão, a opressão e o paternalismo de modo a evitar desequilíbrio na máquina capitalista que é protegida pelo estado punitivo onisciente e onipresente²⁵⁹ – tal como afirma a tese foucaultiana, endossada por Deleuze (1990), de que as sociedades de controle estão substituindo as sociedades disciplinares²⁶⁰, mostrando uma flexibilidade necessária para adaptação de novas conjunturas e mudanças sociais, para manutenção e conservação do sistema penal. O diagnóstico final dá-se, então, com Garland (1985) que delata os novos espaços ocupados pela lógica punitiva – os quais, na sociedade contemporânea, já extrapolam o sistema carcerário e penal, onde tiveram origem – bem como a criação de novas estratégias penais de bem-estar.

Faz-se, pois, necessário seguir a sugestão de Garland na análise das práticas da punição como elementos de uma instituição social – construindo uma estrutura que regula a conduta dos indivíduos – e que não devem ser estudadas separadamente da estrutura complexa onde se insere, constituída por instituições sociais e aspectos econômicos, políticos, culturais e tecnológicos²⁶¹. Em *Punishment and modern society* (1995), Garland aponta que

Aprender a pensar a punição como uma instituição social, e mostrá-la nesses termos, nos dá um meio de descrever o caráter complexo e multifacetado desse fenômeno em uma única imagem-mestre. Isso nos possibilita localizar as outras imagens da punição na estrutura mais abrangente, ao mesmo tempo em que sugere a necessidade de ver a pena conectada a uma rede mais ampla de ação social e significado cultural.²⁶²

O sistema penal controlado pelo Estado tem-se mostrado ao longo da história adaptativo à sociedade pós-moderna, revelando-se numa rede de controle total para o domínio da população, construída em conjunção ao argumento da falta de segurança. Por sua vez, o papel do crime fora essencial para fortalecer os argumentos das classes dominantes em prol das relações de consumo que reificaram o homem ao nível da mercadoria²⁶³. É fundamental entender que as formas de punição estão relacionadas às relações de produção, através da

²⁵⁸ cf. ALVAREZ, 2007. p. 94.

²⁵⁹ cf. WACQUANT, 2009. p. 130.

²⁶⁰ cf. DELEUZE, 1990. p. 240.

²⁶¹ cf. SALLA *et al.*, 2006. p. 340.

²⁶² Tradução nossa. No original, lê-se: “Learning to think of punishment as a social institution, and to picture it primarily in these terms, gives us a way of depicting the complexity and multifaceted character of this phenomenon in a single master image. It enables us to locate the other images of punishment within this overall framework while also suggesting the need to see penalty as being tied into wider networks of social action and cultural meaning”. (GARLAND, 1995. p. 282)

²⁶³ cf. REIS, 2013. p. 16.

análise à origem e destino dos sistemas penais, as punições adotadas, o público escolhido, bem como a forma e os meios que elas elegem – forças sociais, econômicas e fiscais²⁶⁴. Neste sentido, Salla *et al.*, afirmam que

[...] a escravidão como uma forma de punição só é possível com a existência de uma economia escravista, ao passo que o trabalho prisional só é possível numa economia com manufatura ou indústria, e as multas para todas as classes, numa economia monetária.²⁶⁵

O processo de sensibilização e a prática da punição, que são coados por um processo civilizador, contamina o campo social com novas configurações de tormento; tal como acontece com as novas aparências das práticas punitivas que se apresentam mais sutilmente. Essa sutil marginalização e criminalização acaba por interromper o processo de solidarização pela parte dos agentes desse sistema, e da sociedade, limitando tanto o processo de compreensão como o decurso de uma análise crítica do processo penal reproduzido tanto pela forma mais escancarada como através de processos tendencialmente “invisíveis”²⁶⁶. Dito isto, cabe-nos questionar se este processo civilizador e a nova aparência sutil das práticas punitivas realmente foram sentidos por toda a população. Seria pertinente questionarmos se, com as gritantes desigualdades, esse processo de utilização, também fora sentido por todas as pessoas negras, pessoas ciganas, mulheres, idosos, pessoas LGBTQIA+, refugiados, estrangeiros e outras pessoas pertencentes a grupos e classes mais criminalizadas. Questionamento levantado devido aos eventos noticiados de punições medievalistas praticadas tanto por indivíduos pertencentes aos órgãos de autoridade legais e executivas, como por supostos cidadãos que se sentem e são legitimados a praticar tais atos de violência.

Isto posto, após a demonstração de que os espaços ocupados pela lógica punitiva (cujo bojo, como vimos, fora gestado em prol do resguardo da acumulação concentrada de capital) extrapolam o Estado Punitivo, cabe-nos refletir como esta lógica se expressa no Estado de bem-estar social. Neste sentido, convém, a princípio, destacar o fato de que a política social sempre fora alvo de várias tentativas de extinção ou manipulação de modo a manter as necessidades das classes dominantes íntegras. Com a ascensão da nova onda neoliberal, como bem aponta Pereira (2011), esta política transforma-se num campo de conflito de interesses e práticas voluntaristas, aumentando os

“[...] cortes nos gastos sociais, o desmonte dos direitos sociais, a desqualificação das instituições de bem-estar, o questionamento do caráter público da política, o desprezo pelos pobres, dentre outros atentados contra

²⁶⁴ cf. RUSCHE; KIRCHHEIMER. 1939. p. 5.

²⁶⁵ SALLA *et al.*, 2006. p. 336.

²⁶⁶ cf. SALLA *et al.*, 2006. p. 342.

um legado de conquistas construído pelos movimentos democráticos entre os anos 1945-1975, [os quais] não podem ser tratados com neutralidade.”²⁶⁷

Embora estes atentados não sejam recentes, eles nascem das velhas Leis dos Pobres²⁶⁸, elaboradas entre os séculos XIV e XIX, com o intuito latente de proteger e responder às demandas das classes dominantes, numa ótica de concentração de recursos. Como aponta Gough (2003, *passim*) esta política só concretizaria a sua verdadeira função caso fosse controlada pelas classes dominadas e satisfizesse unicamente as *necessidades sociais*, ao invés de, tão somente, as *necessidades do capital*²⁶⁹.

Fora, portanto, apenas com a institucionalização do Estado de Bem-Estar Social [*Welfare State*] que “a política social se tornou um meio possível e legitimado de concretização de direitos sociais e cidadania”²⁷⁰, embora seja importante notar que, até que se atinja tal ponto, sua trajetória apresenta um decurso de interposições coercitivas e formas de regulação social legalistas, conduzidas por justificativas morais e ideológicas, as quais nem sempre foram favoráveis aos mais necessitados. Trata-se, nestes termos, de um modelo estatal de intervenção na economia de mercado que visa implantar e gerir sistemas de proteção social e fortalecer o

²⁶⁷ PEREIRA, 2011. pp. 16-17.

²⁶⁸ As Leis do Pobres [*Poor Laws*] foram um sistema de assistência aos pobres na Inglaterra e no País de Gales que se desenvolveu a partir da codificação jurídica das leis do final da Idade Média e da Era Tudor, de Henrique VII (1457 – 1509) à Elizabeth I (1533 – 1603), entre 1587-1598 (cf. ELTON, 1953). Note-se que o sistema persistiu até o surgimento do moderno estado de bem-estar social, após a Segunda Guerra Mundial. A bem da verdade, porém, como apontam Cartwright e Biddiss (1972, pp. 29-53), a mais antiga Lei dos Pobres fora a *Portaria dos Trabalhadores*, emitida pelo rei Eduardo III da Inglaterra em 18 de junho de 1349, e revisada em 1350, em resposta à eclosão da Peste Negra de 1348-1350 na Inglaterra; evento que aniquilara cerca mais de um terço da população. A legislação pode ser rastreada até aproximadamente 1536 (cf. SLACK, 1995. pp. 3-13), quando fora aprovada para lidar com os “pobres inválidos”, embora houvesse leis dos Tudor muito anteriores lidando com os problemas causados por “vagabundos” e “mendigos”. A história da Lei dos Pobres na Inglaterra e no País de Gales é geralmente dividida em dois estatutos: a *Velha Lei dos Pobres*, aprovada pela *Lei de Socorro aos Pobres*, em 1597, durante o reinado de Elizabeth I, e a *Nova Lei dos Pobres*, aprovada em 1834, pelo então primeiro-ministro William Lamb (1779 – 1848), através da qual modificou-se significativamente o sistema de assistência aos pobres (cf. NICHOLLS, 2018). A Nova Lei dos Pobres alterou o sistema que era administrado ao acaso, em nível de paróquia local, para um sistema altamente centralizado que encorajou o desenvolvimento em larga escala de *Casas de Trabalho* [*workhouses*] por *Sindicatos de Pobres*. O sistema de Lei dos Pobres entrou em declínio no início do século XX devido a fatores tais como a introdução das reformas liberais de bem-estar e da disponibilidade de outras fontes de assistência, fraternidades e sindicatos, bem como devido a reformas graduais que o contornaram. Tal sistema fora formalmente abolido apenas com a *Lei de Assistência Nacional*, de 1948, aprovada pelo Parlamento durante o governo do então primeiro-ministro Clement Attlee (1883 – 1967). É importante salientar que o estado de bem-estar, no sentido moderno, fora antecipado pela *Comissão Real para a Operação das Leis dos Pobres*, de 1832, que concluiu que a supramencionada Velha Lei dos Pobres estava sujeita a abusos generalizados, promovendo a miséria, a ociosidade e a criminalidade em seus destinatários, em comparação com aqueles amparados pela caridade. Consequentemente, as qualificações para receber ajuda tornaram-se mais restritas, obrigando muitos beneficiários a recorrer à caridade privada ou a aceitar um emprego. As opiniões começaram a mudar no final do século através de relatórios elaborados, sobretudo, pelos sociólogos Seebohm Rowntree (1871 – 1954), em *Poverty, A Study of Town Life* (1901), e Charles Booth (1840 – 1916), em *Life and Labour of the People in London* (1902-3), sobre os níveis de pobreza na Grã-Bretanha. Tais estudos e relatórios indicaram que nas grandes cidades industriais analisadas, algo entre um quarto e um terço da população ainda vivia abaixo da linha da pobreza. Para um aporte introdutório a este contexto, cf. PEREIRA, 2011. pp. 61-86.

²⁶⁹ cf., sobretudo, DOYAL; GOUGH, 1991.

²⁷⁰ cf. PEREIRA, 2011. p. 86.

setor público; modelo este, note-se, integralmente partícipe do sistema capitalista. O denominado *Welfare State* fora batizado no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, mas o nascimento deste modelo divide vários sociólogos nas suas leituras sobre o que realmente representaria tal fenômeno. Alguns autores, como Eric Hobsbawm (1917 – 2012)²⁷¹, elegem os planos bismarckianos de seguro social como ponto de partida, enquanto outros detectam essa origem com a diminuição progressiva da jornada de trabalho, finalmente limitada até oito horas por dia, ainda no século XIX, na Inglaterra, obrigando assim o Estado a incorporar respostas às demandas da classe trabalhadora na construção das políticas sociais. Outros historiadores e sociólogos debatem também o Plano *New Deal* (1933-1939)²⁷² como contribuição decisiva na construção do *Welfare State*. Este plano do governo estadunidense de Franklin Delano Roosevelt (1882 – 1945)²⁷³ visava combater as questões vivenciadas pela população como consequência da Grande Depressão²⁷⁴ de 1929, e também previa intervenções estatais inovadoras e antiliberais delineadas pelo economista britânico John Maynard Keynes (1883 –

²⁷¹ cf. HOBSBAWM, 1989. p. 312.

²⁷² O *New Deal* fora um programa doméstico de administração implementado por Franklin Roosevelt (cf. *infra* nota 273) entre 1933 e 1939, que visava trazer alívio econômico imediato, bem como reformas na indústria, agricultura, finanças, energia hídrica, trabalho e habitação, aumentando amplamente o escopo das atividades do governo federal. O termo fora extraído do discurso de Roosevelt ao aceitar a indicação democrata para a presidência em 1932, sob a promessa de um “novo acordo” em franca reação à ineficácia da administração do seu predecessor, o presidente Herbert Hoover, em enfrentar a devastação da Grande Depressão (cf. *infra* nota 274). Oposto à filosofia política americana tradicional de *laissez-faire* [liberalismo econômico], o *New Deal* adotou, em linhas gerais, o conceito de uma economia regulada pelo governo destinada a alcançar um equilíbrio entre interesses econômicos conflitantes. Apesar da resistência dos republicanos, que estavam divididos, dos conservadores, que se opunham a todo o *New Deal* como hostil aos negócios e ao crescimento econômico, e de outros segmentos da comunidade, às tendências supostamente “socialistas” do *New Deal*, muitas de suas reformas gradualmente alcançaram aceitação nacional. Os programas domésticos de Roosevelt foram amplamente seguidos no *Fair Deal* (1945-1953.) de seu sucessor, o presidente Harry Truman, e os dois principais partidos dos Estados Unidos passaram a aceitar a maioria das reformas do *New Deal* como uma parte permanente da vida nacional.

²⁷³ O democrata Franklin Roosevelt fora o trigésimo segundo presidente dos Estados Unidos, eleito após derrotar o republicano Herbert Hoover (1874 – 1964), e governara de 1933 até o ano de sua morte em 1945, sendo o presidente que ficou mais tempo no cargo. Roosevelt liderou o governo federal ao longo da maior parte da Grande Depressão (cf. *supra* nota 274), implementando sua agenda doméstica do *New Deal* em resposta à crise econômica mais catastrófica da história dos Estados Unidos. Fora sucedido pelo seu vice-presidente, o democrata Harry S. Truman (1884 – 1972), que governa de 1945 a 1953.

²⁷⁴ A Grande Depressão fora uma grave depressão econômica mundial que ocorrera principalmente durante a década de 1930, começando nos Estados Unidos e variando em todo o mundo; na maioria dos países, começou em 1929 e durou até o final dos anos 1930. Considerada a depressão mais longa, profunda e generalizada do século XX, a Grande Depressão é comumente referida como um exemplo de quão rápida e intensamente a economia global pode declinar. A Grande Depressão inicia-se nos Estados Unidos após uma grande queda nos preços das ações que começou por volta de 4 de setembro de 1929, e se tornou notícia mundial com a quebra da bolsa de valores em 29 de outubro de 1929 (evento conhecido como *Black Tuesday*). A efeito de comparação, enquanto durante a Grande Recessão (2007-2009) o PIB mundial caíra menos de 1%, entre 1929 e 1932, durante a Grande Depressão, o PIB mundial caiu cerca de 15%. Algumas economias começaram a se recuperar em meados da década de 1930; no entanto, em muitos países, seus efeitos negativos duraram até o início da Segunda Guerra Mundial, em 1939. A Grande Depressão gerou efeitos devastadores em países ricos e pobres: a renda pessoal, a receita tributária, os lucros e os preços caíram, enquanto o comércio internacional caiu mais de 50%. O desemprego nos Estados Unidos aumentou para 23% e, em alguns países, chegou a 33%. Para mais dados e detalhes acerca das origens, impactos e desdobramentos da Grande Depressão, cf. PRADO, 2011; EICHENGREEN, 2016; e SHLAES, 2008.

1946)²⁷⁵. Embora o foco deste plano não tenha fugido à lógica capitalista, chocava os defensores das tradições liberais dos Estados Unidos²⁷⁶.

No bojo desta discussão sobre o a origem do *Welfare State*, faz-se igualmente relevante a referência ao modelo sueco socialdemocrata que se apresenta como um dos mais progressistas em termos sociais, distinguindo-se do modelo estadunidense marcado pela tradição liberal. O primeiro governo trabalhista socialdemocrata sueco (1932-1976)²⁷⁷, que nasce em contexto motivado pela Grande Depressão, cria e mantém uma articulação entre o partido trabalhista e o Estado burguês, mantendo o comando nas empresas, mas sem negar aos trabalhadores o seu lugar primordial nem o direito à sindicalização e crescimento econômico. Assim, o *Welfare State* sueco diferencia-se do modelo dos Estados Unidos da América, ao adotar políticas econômicas keynesianas com foco no pleno emprego, políticas sociais universais e combate à pobreza, através de taxações progressivas sobre empresas e cidadãos, como bem apontam Weir e Skocpol (1985), no que poder-se-ia considerar como um modelo de

²⁷⁵ Durante a Grande Depressão da década de 1930 (*cf. supra* nota 274), Keynes liderou uma revolução no pensamento econômico, desafiando as ideias da economia neoclássica, dedicada ao estudo da formação dos preços, da produção e da distribuição da renda através do mecanismo de oferta e demanda dos mercados, através da qual sustentava-se que os mercados livres iriam, no curto a médio prazo, fornecer automaticamente pleno emprego, desde que os trabalhadores fossem flexíveis em seus salários demandas. Keynes argumentará que a demanda agregada (i.e., os gastos totais em bens e serviços de uma determinada economia) determina o nível geral da atividade econômica, de tal modo que a demanda agregada inadequada poderia levar a períodos prolongados de alto desemprego. Keynes defende então o uso de políticas fiscais e monetárias para mitigar os efeitos adversos das recessões econômicas e depressões: como a demanda agregada é volátil e instável, uma economia de mercado muitas vezes experimenta resultados macroeconômicos ineficientes na forma de recessões econômicas (quando a demanda é baixa) e inflação (quando a demanda é alta), e que estes podem ser mitigados por ações de política monetária por parte do banco central e ações de política fiscal por parte do governo, que podem ajudar a estabilizar o *output* (i.e., o resultado do processo de produção) ao longo do ciclo econômico. Economistas keynesianos geralmente defendem uma economia de mercado administrada – predominantemente pelo setor privado, mas com um papel ativo para a intervenção do governo durante recessões e depressões. Keynes detalha suas ideias na obra *The General Theory of Employment, Interest and Money*, publicada originalmente em 1936. Note-se que no final da década de 1930, as principais economias ocidentais começaram a adotar as recomendações de política de Keynes, e quase todos os governos capitalistas o haviam feito no final das duas décadas após a morte de Keynes em 1946. O keynesianismo, serviu como o modelo econômico padrão nas nações desenvolvidas durante a parte posterior da Grande Depressão, da Segunda Guerra Mundial e da expansão econômica do pós-guerra (1945-1973), perdendo alguma influência apenas após a crise petrolífera de 1973, e com estagflação resultante da década de 1970; embora o advento da crise financeira de 2007-2008 (Grande Recessão) haja causado um ressurgimento do interesse popular no pensamento keynesiano. Tal é a sua importância para a compreensão da noção de *Welfare State* sobre a qual vimos nos debruçando. Para uma introdução a respeito da vida, obra e impactos das teses de Keynes, *cf.* GORDON, 1989. pp. xix-xxv; CAIRNCROSS, 2004. pp. 483-498; e BATEMAN et. al., 2010. pp. 1-12.

²⁷⁶ *cf.* PEREIRA, 2011. pp. 45-52.

²⁷⁷ Período no qual o Partido Operário Social-Democrata da Suécia [*Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti*], fundado em 1889, manteve-se continuamente no governo. A ideologia oficial defendida pelo partido apresenta-se entre a socialdemocracia e o socialismo democrático, arregimentando, por um lado, a economia de mercado, através de um forte estado regulador, e, por outro, um significativo setor público que viabiliza e garante um significativo estado social. Atualmente, o partido lidera o governo desde 2014, sob o comando do primeiro-ministro Kjell Stefan Löfven, que conduz o partido desde 2012. Para mais detalhes sobre o “modelo sueco”, *cf.* RUIN, 1991; e VIANA; CUNHA, 2016.

keynesianismo *social*, ao contrário do modelo estadunidense de keynesianismo *comercial*²⁷⁸. Neste sentido, Mishra (1995) acrescenta que

esses dois tipos de regime de bem estar representam os dois principais agrupamentos sociais das sociedades capitalistas – o capital e o trabalho. Mais tarde, nos EUA o peso dos gastos públicos deu lugar ao [...] *welfare capitalism*, que se entende pelo bem-estar bancado pela iniciativa privada. Este *welfare* se mostrou incapaz de responder à altura tanto às demandas e necessidades geradas pela Grande Depressão, como às desigualdades sociais mantidas entre os habitantes economicamente menos privilegiados.²⁷⁹

Apesar da ausência de consenso na sociologia clássica – sobretudo entre Alexis de Tocqueville (1805 – 1859), Max Weber (1864 – 1920), Karl Marx (1818 – 1883) e Émile Durkheim (1858 – 1917) – acerca da origem do Estado de Bem-estar social, tais pensadores, como apontam Flora e Heidenheimer (1987, pp. 22 *et seq.*), encontram consentimento ao afirmar que o *Welfare State* é resultado tanto do processo de transformação dos estados nacionais em democracias de massa após a Revolução Francesa, bem como da transformação do capitalismo como modo de produção dominante após a Revolução Industrial²⁸⁰. Neste sentido, assume-se que o desenvolvimento do capitalismo em direção à era da industrialização e a transformação dos estados nacionais em democracias de massa, estruturalmente combinados, constituem o marco fundamental que abrirá as portas o bem-estar institucionalizado, previsto em lei. Posto isto, podemos depreender que o *Welfare State* é um modelo que se firmou no século XX como instituição responsável pelas necessidades sociais, conquanto emergja no século anterior, não enquanto instituição, mas através de uma política social aproximada à relação conflituosa entre Estado e sociedade, pautada invariavelmente por interesses opostos. Deste modo, afirma Gough²⁸¹, o mercado financeiro, enquanto poder estrutural do capital, tem entrado em conflito com o bem-estar humano ao privatizar cada vez mais severamente as políticas sociais públicas; fenômeno este que tem se intensificado com a globalização econômica, produzindo efeitos cada vez mais insalubres.

Nos anos 60, note-se ainda, como destaca Netto (2001, p. 47), quando a *periferia global* denominada como “Terceiro Mundo” passa por uma grave crise e na década seguinte esgota-se a onda expansiva do capitalismo, que é ultrapassada com a implementação do neoliberalismo, retrocedendo-se ao nível das utopias conservadoras do século XIX. Ciente deste quadro sinóptico, Iamamoto²⁸² relembra que na *Lei geral da Acumulação Capitalista* encontra-

²⁷⁸ *cf.*, para um aporte detalhado sobre tal comparação, HECLO, 2010; SCASE, 2018; e, sobretudo, PIERSON, 1998, pp. 114-121.

²⁷⁹ *cf.*, a este respeito, PEREIRA, 2011, pp. 48-49.

²⁸⁰ *cf.*, para uma contextualização mais ampla deste processo, PEREIRA, 2011, pp. 25-27 *et seq.*

²⁸¹ *cf.* GOUGH, 2003, pp. 39-40.

²⁸² *cf.* IAMAMOTO, 2001, pp. 15-16.

se a raiz da produção/reprodução das expressões da *Questão social* (como por exemplo a pauperização) na sociedade capitalista, manifestando-se sobretudo quando o crescimento da população trabalhadora ultrapassa a necessidade de seu emprego, com objetivo de valorização do capital²⁸³. De acordo com Ferreira (2010, p. 231), ‘bem-estar social’ é um conceito que nos remete aos valores que enaltecem e resguardam o direito e a prosperidade individuais interseccionados pelo desenvolvimento social e econômico, com vistas a aclamação por uma união da sociedade globalizada. Esta concepção na intervenção social deve ser tratada na perspectiva do cidadão enquanto sujeito de direitos, entendendo então o bem-estar social enquanto conjunto de medidas como resposta às demandas de pessoas e de grupos, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos através da ação social dos poderes públicos e de todos os agentes com estas competências. No caso da ausência destas medidas surge, então, o ‘mal-estar social’ concretizado pela ausência destas respostas às necessidades sociais, que findam por gerar consequências como a pobreza, a fome, o desemprego e o endividamento, que estão associados a outras expressões sociais como, por exemplo, o maltrato infantil, a violência doméstica e o abuso de substâncias, prejudicando, em primeira mão, a estrutura familiar²⁸⁴. Neste contexto existem políticas sociais direcionadas para a proteção social assegurada pelo Sistema de Segurança Social com parcerias às respostas públicas ao nível da saúde, da habitação, da educação, do emprego e dos serviços sociais, bem como de organizações não governamentais da sociedade civil.

O Sistema de Proteção à Criança e ao Jovem, exerce então sua função caracterizando-se pela universalidade legal e local, bem como pela efetivação da resposta social aos problemas da criança e da família²⁸⁵.

3.4 ESTADO-SOCIEDADE PROVIDÊNCIA: A (DES)RESPONSABILIZAÇÃO DO ESTADO NO MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL

Se as lutas sociais europeias, desde a Revolução Francesa, trouxeram reconhecimento dos direitos cívicos e políticos na forma de democracia liberal moderna, consagrando o modelo do Estado-Providência e concretizando um conjunto de direitos das classes mais exploradas, tal modelo de estado, no entanto, como aponta Estanque (2006, pp. 1-2), entra em crise, ao mesmo

²⁸³ “Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. *Essa é a lei absoluta geral da acumulação capitalista*”. (MARX, 1998, p. 209, vol. 1. Grifo nosso.)

²⁸⁴ Ferreira (2010) refere-se a estes fenômenos como exemplos de consequências do mal-estar que, segundo ele, advêm da crise econômica mundial vigente em 2010, o que para nós é considerada uma visão limitada para concepção de mal-estar e de todas as problemáticas referenciadas a seguir.

²⁸⁵ cf. FERREIRA, 2010, pp. 231-232.

tempo que se principiam a globalização das economias e o comércio mundial, incrementando a competitividade e expandindo uma nova onda liberal, que reafirma velhas problemáticas sociais e acrescenta novas – notadamente, *e.g.*, o acentuamento das desigualdades, injustiças e vulnerabilidades sociais, bem como a emergência da neo-escravatura.

Como vimos, no contexto do sistema capitalista, a *pauperização* é resultado da acumulação concentrada e desigual do capital entre as classes dos exploradores dominantes e dos trabalhadores dominados²⁸⁶. Desta feita, quanto maior a riqueza, maior a desigualdade e maior a busca por uma acumulação classista de capital. Assim, uma vez alocadas estas *questões sociais* oriundas da *Lei Geral da Acumulação Capitalista* na esfera pública, exigindo a interferência do Estado, expressam-se disparidades das classes sociais, marcando o início de um Estado-Providência cujo papel é de reconhecimento legal de direitos e deveres do sujeito social. A tendência em naturalizar a questão social é acompanhada pela transformação das suas expressões sociais que obtêm uma resposta estatal de criminalização e programas assistenciais²⁸⁷. Com isto, as expressões da *questão social* apresentadas na pobreza e na exclusão social são respondidas com o aumento de medidas de filantropia e da transferência da responsabilização das respostas competentes do Estado para a sociedade, apelando-se, sobretudo no caso particular da população portuguesa, à solidariedade, através de redes informais – parentes ou familiares – ou redes institucionais – ações de caridade ou instituições privadas de seguridade social, constituintes do terceiro setor²⁸⁸.

As lutas por reconhecimento e legalização de direitos e deveres, dos sujeitos sociais, por parte do Estado trazem autenticação de serviços e políticas sociais associados ao trabalho, que também marcam o início do Estado-Providência. Desta maneira, atualmente a questão social passa então por um violento processo de criminalização das classes subalternas²⁸⁹; recicla-se, assim,

[...] a noção de “classes perigosas” – não mais laboriosas –, sujeitas à repressão e extinção. A tendência de naturalizar a questão social é acompanhada da transformação de suas manifestações em objeto de programas assistenciais focalizados de “combate à pobreza” ou em expressões da violência dos pobres, cuja resposta é a segurança e a repressão oficiais.²⁹⁰

Na perspectiva de Santos e Ferreira (2002) o Estado-Providência português se revela como um *Quase-Estado-Providência* quando se depara com a oscilação entre políticas, característica de sociedades periféricas, tendo em conta que Portugal, após sair de quase

²⁸⁶ *cf.* nota 283 *supra*.

²⁸⁷ *cf.* IAMAMOTO, 2001. *passim*.

²⁸⁸ *cf.* MARIA DE OLIVEIRA, 2004. p. 16.

²⁸⁹ *cf.*, para uma análise detalhada deste processo, GUIMARÃES, 1979. pp. 13 *et seq*; e IANNI, 1992. *passim*.

²⁹⁰ IAMAMOTO, 2001, p. 17.

cinquenta anos de autoritarismo, quando começa a recuperar a sua democracia, é arrastado para um pacto social europeu com regimes de Bem-Estar consolidados e universais, embora sem grande sucesso, uma vez que o país se mostrava incapacitado pela devastação oriunda do capital e por falta de experiência organizacional²⁹¹. O retorno oferecido à pobreza, vista como mendicância ou vadiagem, vem na forma de criminalização, repressão e reclusão, numa remissão constante à culpabilização do indivíduo e à resposta de enfrentamento através de intervenção psicologizante, moralizadora e contentora; passa-se, conseqüentemente, a tratar das expressões da *questão social*, como por exemplo a pobreza, enquanto fenômeno carente de ação policial, em direção a uma gestão política administrativa e confronto institucional, de forma segmentada e sistemática²⁹².

O *Quase-Estado-providência*²⁹³ tem passado por um processo de desmantelamento provocado pela proliferação do neoliberalismo, pelas mudanças nas relações de trabalho, de mercado e proteção social, pela diminuição de despesa social e da ineficácia das políticas sociais, implicando instabilidade e desproteção da classe explorada e dos seus direitos, ainda deficitários de plena garantia²⁹⁴. A nova onda neoliberal traz consigo uma visão acentuada sobre a pobreza enquanto fenômeno de responsabilidade do indivíduo que dela padece, assim como a desigualdade, enquanto uma consequência, não só inevitável, mas também necessária para impulsionar o desenvolvimento. Esta nova lógica, sublinhe-se, resgata, com vimos, antigas soluções filantrópicas; bem como a responsabilização da comunidade, da família e do terceiro setor para intervenção nos problemas sociais; os discursos e processos de motivação à autoajuda, solidariedade e o benefício que vêm colmatar a ausência de respostas a estas problemáticas, desresponsabilizando o Estado e perdoando-o por não executar as suas funções, deveres e obrigações²⁹⁵. Vale relembrar que este modelo de Estado em Portugal traz às costas meio século de um regime ditatorial e autoritarista com um forte peso criminalizador, repressor

²⁹¹ Será importante referir o destaque sinalizado pelos autores para o fato de que, após o fim do regime ditatorial salazarista, a questão que surge não propõe articular o capitalismo com a democracia, mas substituir o capitalismo por um regime socialista. A Constituição Política de 1976, dotada de traços revolucionários e condições para um pacto social, é apagada com a revisão constitucional de 1982 que permite a privatização das indústrias e bancos. *cf.*, para um aporte histórico mais detalhado, SANTOS; FERREIRA, 2002. p. 185-186.

²⁹² *cf.* MONTAÑO, 2012. pp. 274-275.

²⁹³ “O Estado-providência é a forma política dominante nos países centrais na fase de “capitalismo organizado”, constituindo, por isso, parte integrante do modo de regulação fordista. Baseia-se em quatro elementos estruturais: um pacto entre o capital e o trabalho sob a égide do Estado com o objectivo fundamental de compatibilizar capitalismo e democracia; uma relação constante, mesmo que tensa, entre acumulação e legitimação; um elevado nível de despesas em investimentos e consumos sociais; e uma estrutura administrativa consciente de que os direitos sociais são direitos dos cidadãos e não produtos de benevolência estatal. À luz destes atributos o Estado português fica muito aquém de um Estado-providência, é um *semi-Estado-providência* ou um *lumpen-Estado-providência*”. (SANTOS, 1992. p. 47)

²⁹⁴ *cf.* GUADALUPE; CARDOSO, 2017. p. 216.

²⁹⁵ *cf.* RUFINO, 2017. pp. 20-21.

e enclausurador da pobreza, que intervém de acordo com as demandas das classes dominantes, psicopatologizando a pobreza e delegando a responsabilização do seu controle agora não só apenas no indivíduo, mas à família e à toda a comunidade²⁹⁶.

O então *Quase-Estado Providência* implementado em Portugal entra em queda nos anos 60, aumentando sua intensidade na década de 80, quando se torna difícil de assegurar à população o progresso social e econômico simultaneamente. Com ele, na década seguinte, caem também as filosofias que o suportavam, alterando-se a concepção social, que existia nessa época, de complementação da economia²⁹⁷.

A crise do Estado Providência para além de um conjunto de factores exógenos, comporta basicamente duas dimensões endógenas ao sistema – a crise do emprego e a alteração das estruturas familiares [...] é nestes dois eixos base em que, tendo assentado a construção do Estado Providência, neles encontramos sintomas de fractura que abalam todo o edifício social.²⁹⁸

Vale notar que o setor informal do *Estado Providência* ganha uma certa estrutura reconhecendo a família enquanto suporte social essencial na execução de trabalhos domésticos e familiares²⁹⁹, esta característica é marcante no *Modelo Social do Sul*³⁰⁰ ou o *Modelo Latino-mediterrânico*³⁰¹ que representam um regime de forte presença da sociedade civil na garantia da proteção social através de instituições inspiradas no catolicismo e de redes de apoio informais. Este seria um quarto modelo de *Welfare State*, atrás do *Modelo Social-democrático* ou *Universalista* presente nos países do Norte da Europa e na Suécia; do *Modelo Conservador-católico* ou *Corporativista* da Alemanha, Áustria, Bélgica, Itália e França; e do *Modelo Liberal* ou *Residual* dos Estados Unidos, Canadá, Austrália e do Reino Unido a partir de meados dos anos 80³⁰². Este processo de responsabilização provoca uma ideia equívoca de condição necessária para o reconhecimento da cidadania do indivíduo e enfraquece as ações coletivas e movimentos de massa³⁰³. Neste sentido,

O facto de a providência produzida pelo Estado ter assumido, sobretudo nas sociedades europeias do pós-guerra, uma saliência especial – com que culminou uma tradição social democrática vinda do final do século XIX – não significa que tenham deixado de vigorar outros modos de produção de providência ou de bem-estar. Isto terá sido tanto mais assim em sociedades, como a nossa, em que o Estado-Providência nunca atingiu o seu pleno desenvolvimento. Nestas sociedades, a providência estatal, sempre muito deficiente, articulou-se com outras formas de providência societal que

²⁹⁶ cf. SANTOS; FERREIRA, 2002; e MONTAÑO, 2012.

²⁹⁷ cf. ANDRADE, 2001. p. 80 *apud* FERREIRA, 2010. p. 233

²⁹⁸ FERREIRA, 2010. p. 233

²⁹⁹ cf. FERREIRA, 2010. p. 233.

³⁰⁰ cf. RHODES; PALIER, 1997 *apud* PORTUGAL, 2000. p. 82.

³⁰¹ cf. LEIBFRIED; PIERSON, 1992 *apud* PORTUGAL, 2000. p. 82.

³⁰² cf. ESPING-ANDERSEN, 1990 *apud* PORTUGAL, 2000. p. 82.

³⁰³ cf. LIRIO; BONITO, 2017. p. 85.

compensaram algumas das suas deficiências. Como o significado político da providência estatal, ou da falta dela, não é compreensível fora desta articulação, a sociedade-providência tem um “encaixe” específico na sociologia política, o que desde logo a distingue da tradição dominante dos estudos sobre as relações sociais de providência³⁰⁴.

Se nos anos 80 este modelo volta com notável popularidade na onda neoliberal nos Estados Unidos, num contexto de programas de prevenção, com objetivo de dar voz aos invisibilizados, concentrando sua intervenção no sujeito, sem ter em conta seu contexto social, político ou econômico³⁰⁵; no início da década seguinte, ocorre então a transferência dos serviços públicos para o setor privado, onde o Estado financia e apoia instituições filantrópicas sem fins lucrativos, estas bastante enraizadas em Portugal, as quais fornecem serviços sob a supervisão estatal. Acrescenta Santos (1992) que

Apesar de serem instituições privadas, a presença do Estado, quer na sua regulação, quer no seu financiamento, é tão forte que lhes tenho chamado *sociedade civil secundária* para frisar que através delas o Estado se reproduz em instituições não estatais. Este processo têm, de certo modo, semelhanças com o papel desempenhado pelo Estado na promoção de actores sociais no domínio das relações salariais, embora no caso da sociedade civil secundária as instituições dependam muito mais do Estado e devam funcionar como instituições semi-públicas³⁰⁶.

Dito isto, veremos que o discurso político e jurídico das últimas décadas, e mais especificamente após a ditadura, apresenta uma verdadeira discrepância entre o comprometimento ideológico com a família e o carácter secundário que a política familiar apresenta nas políticas sociais do Estado. Isto porque, apesar da família ser uma unidade de referência fundamental no discurso político com forte investimento simbólico, o investimento estatal na política familiar é diminuto³⁰⁷, motivo pelo qual Santos (1992) vê-se obrigado a defender que

[...] o Estado português não é um Estado-providência no sentido próprio do termo, embora em certos aspectos se aproxime dessa forma política e que o défice da actuação do Estado português enquanto Estado-providência é parcialmente compensado pela actuação de uma sociedade suficientemente rica em relações de comunidade, interconhecimento e entreajuda. A este fenómeno chamarei *sociedade-providência*.³⁰⁸

Os países europeus passaram pelo processo neoliberal na década de noventa, com uma mudança de paradigma, no trato do modelo social, ressignificando-o³⁰⁹ tal como os outros

³⁰⁴ SANTOS, 1995. p. ii.

³⁰⁵ cf. FERREIRA, 2010. p. 232.

³⁰⁶ SANTOS, 1992. p. 51.

³⁰⁷ cf. PORTUGAL, 2000. p. 86.

³⁰⁸ SANTOS, 1992. p. 47.

³⁰⁹ cf., para um aporte histórico mais detalhado acerca do sentido desta ressignificação a partir da década de 90, CANDEIAS; HENRIQUES, 2013.

países do sul da Europa, ao designarem grande parte das responsabilidades aos organismos sociais e não à política de Estado³¹⁰. Esta desresponsabilização do Estado tem origem na lógica do *Estado Mínimo* que é implantada após o término da era do *Estado de Bem-Estar Social* e com a volta do mercado autorregulado, que sugere uma diminuição da intervenção do Estado tanto sobre a economia quanto sobre os investimentos em gastos públicos ou políticas públicas, considerados como investimentos prejudiciais ao desenvolvimento econômico do país³¹¹. De acordo com Lirio (2013, p. 100),

Essas medidas foram denominadas como políticas de corte neoliberal, com ênfase na reforma do estado. Salientam-se ações como o fim da estabilidade no emprego, do corte abrupto nas despesas previdenciárias e nos recursos disponibilizados para operacionalização do próprio sistema de seguridade/proteção social público. Esse processo teve início na Europa, ainda na década de 1970.³¹²

A supramencionada transferência de funções tem início, porém, na década de 90, com a implementação de medidas ainda mais neoliberais e reformas sociais com o principal objetivo, aponta Ferreira (2010), de minimizar a atuação do Estado. Esta implementação do Estado Mínimo traz uma proposta de diminuição da intervenção do estado no mercado e nas políticas públicas³¹³. Devido ao ataque do sistema liberal, tais políticas – implementadas e justificadas por governos liberais desde as sucessivas crises contemporâneas capitalistas – visam reformar o Estado, e aumentar a desestabilidade do emprego e o corte nas despesas e nos recursos do sistema público de proteção social³¹⁴. Este processo neoliberal que afeta também a economia portuguesa prioriza e resguarda o grande capital através de ações de precarização do trabalho, flexibilizando o papel do Estado no planejamento e execução dos direitos coletivos, sejam eles econômicos, sociais ou culturais, transferindo então essas funções para o terceiro setor e instituições públicas e privadas³¹⁵.

Uma *nova expressão da questão social*³¹⁶ surge pós fracasso dos métodos de gestão social, provocados pela crise do *Estado-Providência*. Ao interpretar esta nova expressão aos olhos do pensamento burguês, ela passa a ser encarada como um fenômeno natural de responsabilidade individual, produzido pelos próprios sujeitos que o vivenciam – fenômeno conhecido como “cultura da pobreza”, típica da Europa do século XVI ao XIX. Em suma, é a partir desta lógica que a miséria e a pobreza estariam aproximadas de três fatores, i) o déficit

³¹⁰ cf. FERREIRA, 2010. *passim*.

³¹¹ cf. LIRIO; BONITO, 2017. p. 86.

³¹² *apud* LIRIO; BONITO, 2017. pp. 85-86

³¹³ cf. LIRIO; BONITO, 2017. p. 86.

³¹⁴ cf. LIRIO; BONITO, 2017. p. 86.

³¹⁵ cf. LIRIO, 2013. p. 102 *apud* LIRIO e BONITO, 2017. p. 87.

³¹⁶ cf. NETTO, 2001. pp. 45-48.

educativo (relativo à falta de conhecimento das leis de mercado); ii) a pobreza enquanto problema de planejamento (isto é, incapacidade de gerir orçamento familiar); e, sobretudo, iii) a visão da condição de pobreza enquanto problema moral-comportamental (associado a má regulação de recursos, tendência ao ócio, vícios, *etc.*)³¹⁷. O enfrentamento a essa expressão social é então realizado através de um método de tratamento

[...] *segmentado* (separado por tipo de problemas, por grupo populacional, por território), *filantrópico* (orientado segundo os valores da filantropia burguesa), *moralizador* (procurando alterar os aspectos morais do indivíduo) e *comportamental* (considerando a pobreza e as manifestações da “questão social” como um problema que se expressa em comportamentos, a solução passa por alterar tais comportamentos). [...] A ação é então a educação e a filantropia. Surgem assim os abrigos para “pobres” e as organizações de caridade e filantropia.³¹⁸

Numa nova tentativa de culpabilização individual dos problemas sociais, as refrações da *questão social* manifestam-se em diversos matizes, após inúmeras intervenções do Estado, implicando o redimensionamento do Estado burguês que por sua vez ampliou-se, tornando mais complexa a estrutura e o significado da ação estatal. Em outras palavras, a burguesia ao apoderar-se da *questão social* traz à superfície as exigências econômico-sociais e o protagonismo político-social dos trabalhadores, e em consequência destas refrações, as questões de natureza pública – com origem na lógica de acumulação capitalista – passam a ser consideradas responsabilidade de cada um dos indivíduos, na medida em que estes são colocados como os responsáveis pelo seu destino. Em suma, o estado burguês converte as refrações da *questão social* em problemas sociais, que o indivíduo observa como problemas individuais e não da sociedade³¹⁹.

Yazbek (2001) identifica a pobreza e a exclusão social como resultados da *questão social*, nomeadamente como realidades das classes subalternas, enquanto indicadores de inserção social, os quais, conforme analisado por Tomaz (2013, p. 5), expressam as relações de classes mediante a exploração da mais-valia, entre os exploradores e explorados, donos dos meios de produção e donos da força de trabalho³²⁰. Sistema no qual, como demonstrado por Marx (1998), observa-se que quanto maior é o desenvolvimento das forças produtivas de trabalho, maior será o crescimento da acumulação do capital, distribuída de forma desigual, e consequentemente mais visível se torna a pobreza³²¹. Assim,

a ordem socialmente determinada parece estabelecer ideologicamente a pobreza como um fenômeno essencialmente ligado apenas a carência

³¹⁷ cf. MONTAÑO, 2012. pp. 272-273.

³¹⁸ MONTAÑO, 2012. p. 272. Grifo nosso. cf., a este respeito, NETTO, 2006. p. 47.

³¹⁹ cf. NETTO, 2006. *passim*.

³²⁰ cf., a este respeito, MARX, 1998. pp. 717, 747, sobretudo.

³²¹ cf. RUFINO, 2017. pp. 15-17.

monetária, fenômeno esse que deve ser “combatido” através da intensificação do uso de mecanismos estatais, a exemplo dos programas de transferência de renda. Ao passo em que o Estado “combate” a pobreza, ele a mantém, [...], um dos resultados que se obtêm, através de muitos desses serviços sociais “é a institucionalização, pelo Estado, da pobreza, transformando o que era um “problema social” em uma questão sob controle”, pois este precisa conservar a lógica de funcionamento da ordem social vigente, onde se encontra o fundamento da pobreza, enquanto expressão primeira da questão social.³²²

Como se sabe, o fenômeno da pobreza está presente antes mesmo da existência de sociedades de classes, note-se, porém, que ele não é somente fruto da sociedade capitalista, existindo igualmente nas primeiras formas de exploração, isto é, na transição da sociedade primitiva para as sociedades de classes. A diferença é que a pobreza, nas sociedades pré-capitalistas, era consequência da insuficiência de produção e forças produtivas de bens; produzia-se o essencial para o coletivo. Já na sociedade capitalista, é o modo de produção que causa um novo tipo de *pauperização*, de maiores proporções, através do processo de extração da mais-valia pela exploração de classes, resultando na acumulação privada do capital. Para combater a pobreza, o Estado adota essencialmente, uma série de medidas paliativas, conquanto estas sejam resultado necessário do capitalismo que provê o acúmulo de riqueza, não gerando distribuição, e retendo-a nas mãos daqueles que não a produzem. Daí Netto (2006) insistir em afirmar que o aumento da riqueza ou do crescimento econômico não significa a diminuição da pauperização, devido à lógica de acumulação desigual do capital.

Os modelos de bem-estar social descritos por Esping-Andersen (1999)³²³ abordam a sua dependência atrelada à ação familiar ou ao aumento da responsabilidade familiar. Isto é, os modelos familiaristas exigem das famílias uma maior participação e intervenção, diminuindo, consecutivamente, o investimento em políticas públicas³²⁴. Assim sendo, o processo de transferência de Estado Providência para a sociedade é explicado por Ferreira (2010) como uma transferência de responsabilidades, que se explica através da análise do verdadeiro objetivo da burguesia na formação da democracia do estado republicano moderno liberal, que prevê “garantir uma igualdade formal justificada na liberdade de atuação econômica”³²⁵ para assim assegurar o processo de acumulação de riqueza.

Já a participação política, sobretudo das massas populares, é em decorrência direta das mobilizações dessas massas, que acabavam forçando dentro do jogo político de configurações de forças concessões da burguesia em nome uma estabilidade social. É a chamada luta de classes que Karl Marx e reafirmou no *Manifesto Comunista*, “até agora, a história tem sido a história da luta de

³²² cf. RUFINO, 2017. pp. 17-18.

³²³ *apud* GUADALUPE; CARDOSO, 2017. p. 216.

³²⁴ cf., para um aporte mais detalhado aos impactos destes modelos, MIOTO, 2008; e SILVA, 2002.

³²⁵ LIRIO; BONITO, 2017. p. 86

classes”³²⁶.

Ao que Boron (1994, p. 97) acrescenta que o processo de democratização se deu graças à extensa e longa luta por direitos civis, políticos e sociais; conquistas estas que não foram simplesmente oferecidas, mas adquiridas através de longas e duras lutas, protestos e mobilizações por parte das classes subalternas.

Entretantes, antes de nos focalizarmos em Portugal, faz-se importante sublinhar que, nos países da Europa do Sul, o modelo de bem-estar social apresenta-se como sendo “um modelo corporativista e fragmentado, enquanto sistema interno de manutenção da renda e uma polarização interna de pensões para estratos privilegiados da população”³²⁷, com forte influência da Igreja Católica onde as entidades patronais ainda praticam o clientelismo e se distribui seletivamente o dinheiro e subsídios. Neste sentido é imprescindível observar que historicamente estes países distinguem-se dos restantes países europeus pelo recente desenvolvimento de regimes autoritários, pela dependência do setor agrícola e que só recentemente consolidaram um sistema democrático, com maior igualdade e economia redistributiva; caracterizados, hoje, estes países por democracias liberais. E é nestes contextos e traços políticos que podemos então falar melhor de como se desenvolve o Sistema de Proteção de crianças e jovens³²⁸ em Portugal³²⁹.

Em Portugal, o Sistema Protetivo é orientado pela Lei 147/99 já explorada acima, que fora estabelecida após a ratificação da Declaração da Criança. Para além dela, este sistema ainda é orientado pela *Convenção do Conselho da Europa para a Proteção das Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais*³³⁰, que considera ‘criança’ as pessoas com idade inferior a 18 anos, e que evidencia a preocupação pelos direitos da criança que devem ser garantidos através da responsabilização da família, comunidade e Estado³³¹. Esses indivíduos passam a ser entendidos enquanto sujeitos de direitos³³². Para melhor introduzir a análise sobre o Sistema Protetivo português iremos abordar sua definição terminológica e posteriormente sua composição.

³²⁶ LIRIO; BONITO, 2017. p. 87

³²⁷ FERREIRA, 2010. p. 232.

³²⁸ Doravante, adotamos as expressões “Crianças e Adolescentes”, ou “Crianças e Jovens” para nos referirmos a todas as pessoas residentes do território português com idade igual ou inferior a 25 anos de idade, que têm cobertura do Sistema de Proteção português.

³²⁹ cf. FERREIRA, 2010. p. 232

³³⁰ Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 75/2012, de 28 de maio de 2012 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 90/2012, de 28 de maio de 2012. (Disponível em: <<https://dre.pt/application/file/a/178000>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2020.)

³³¹ cf. Convenção do Conselho da Europa para a Protecção das Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais, de 25 de outubro de 2007. p. 2. Disponível em: < <https://rm.coe.int/168046e1d8>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2020.)

³³² cf. LIRIO; BONITO, 2017. p. 92.

No entendimento do *Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância* (UNICEF), os sistemas de proteção³³³ são organizados por entidades que cumprem uma intervenção complementar e que evoluem para se aperfeiçoar e adaptar às alterações sociais, sendo necessária uma constante autorreflexão e avaliação permanente. Posto isto, a efetividade e aptidão da intervenção em um sistema protetivo depende majoritariamente da interação entre seus diferentes componentes – note-se aqui, certa desvalorização da necessidade e importância de apoios econômicos e a falta de interligação entre financiamento e intervenção dos sistemas protetivos. Do mesmo modo, as parcerias, relações interinstitucionais e interpessoais e as trocas de informação entre as entidades e os agentes envolvidos são imprescindíveis para melhor proteger e reparar os direitos de crianças e adolescentes. O sistema de proteção deve, com isto, ser composto: i) por *sociedades conscientes* da importância dos direitos da criança e jovem, enquanto condição crucial para a preservação da humanidade e resguardo do futuro da sociedade; ii) por *comunidades locais*, bem como suas instituições culturais, desportivas, associações étnicas ou de base religiosa, entre outras, com fim na intervenção com crianças e adolescentes; e iii) por *organizações formais, públicas e privadas*, que têm como objetivo essencial a proteção infanto-juvenil, e que se articulam cooperativamente com crianças e adolescentes e respectivas famílias. Outro fator importante, referenciado pela *Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens* [CNPDPJ], aponta para a capacidade que os sistemas protetivos têm para se adaptarem, repensarem e progredirem de acordo com a dinâmica socioeconômica, política e cultural, que se modifica de forma cada vez mais rápida na contemporaneidade. Isto é, analisar as insuficiências e carências que ocorrem na sua intervenção, com intuito de as superar, bem como perspectivar os desafios e o seu enfrentamento³³⁴. Note-se aqui, nestes termos, a proposta superficial, insuficiente e enfraquecida da CNPDPCJ que sugere uma superação das insuficiências e carências do sistema protetivo através da análise das mesmas. Esta perspectiva de responsabilizar o sistema protetivo, que é pressionado a resolver os seus próprios desafios – os quais crescem com a necessidade de adaptação constante à conjuntura política, econômica e social em que se encontram – através da autocrítica e autorreflexão, é claramente insuficiente e não considera a luta pelas demandas deste público através das necessárias reflexões sobre as consequências da desigualdade provocada por um sistema de acumulação concentrada do capital e de exploração do mesmo público-alvo. Em outras palavras, a concepção sugerida

³³³ “O conjunto de estruturas formais e informais, funções e capacidades que foram reunidas para prevenir e responder à violência, abuso, negligência e exploração da criança”. (*apud* CNPDPCJ, 2020. p. 19.)

³³⁴ *cf.* CNPDPCJ, 2020. p. 19

coloca o próprio sistema protetivo como principal responsável pelas suas insuficiências e não considera o Estado ou o sistema econômico como opressores, nem como os principais responsáveis pela mudança nas comunidades e famílias das crianças e jovens em risco.

Neste sentido, outra das características que constituem o sistema de proteção de crianças e jovens em Portugal, segundo o documento mais recente da CNPDPCJ são as premissas para melhoria do sistema português, salientando o papel das CPCJs³³⁵ que visam a proteção, enquanto forma de garantia os direitos da *Convenção sobre os Direitos da Criança das Nações Unidas* – regida por quatro princípios³³⁶ –, com uma abordagem que se pauta por uma perspectiva de ação holística centrada na garantia dos direitos, na definição e desenvolvimento de políticas públicas, projetos e intervenções que visem a criação de ambientes saudáveis e harmoniosos para um crescimento favorável, bem como na intervenção quotidiana, com os recursos internos da criança e os sistemas sociais que a acolhem, a saber: a família, a escola, os sistemas de saúde, culturais e religiosos. Esta abordagem reflete o trabalho interventivo das CPCJs, que atuam em situações de perigo ou privação de direitos, facilitando o acesso aos apoios e recursos disponíveis³³⁷.

Como vimos, a contextualização histórica, política, social e econômica de Portugal trouxe o peso da forte raiz extremamente conservadora que é preservada e intensificada no período de meio século de ditadura corporativista-fascista, suportada por valores vinculados à Igreja Católica de censura, tortura, disciplina e perseguição política. Parece-nos assim, legítimo postular, que este referencial permite uma melhor compreensão do atual estado do *Sistema Protetivo de Crianças e Jovens* em Portugal, bem como indica possíveis motivações para o viés massivo de produção acadêmica isentos de profunda consciência crítica. Reconheça-se, porém, que o *Sistema Protetivo de Crianças e Jovens*, fora, de fato, pioneiro em descortinar o manto de negligência sob o qual grupos sociais que forçadamente eram invisibilizados até então, bem como no estabelecimento da importante distinção na intervenção com adultos e com crianças e jovens.

Em todo caso, como afirma Sartori (2014),

Em uma perspectiva marxista, é preciso sempre “afirmar, teórica e praticamente, a *prioridade do conteúdo político-social em relação à forma jurídica*”. Neste sentido específico, o Direito [...] é parte do problema a ser

³³⁵ cf. CNPDPCJ, 2020, p. 19

³³⁶ Estes princípios são: a não discriminação (art.º 2.º), melhor interesse da criança (art.º 3.º), direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento (art.º 6.º) e respeito pelas opiniões das crianças (art.º 12.º). cf. UNICEF. EU Guidelines for the Promotion and Protection of the Rights of the Child (2017). Leave no child behind. p.7. (Disponível em: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/default/files/eu_guidelines_rights_of_child_0.pdf>. Acesso em: 5 de dezembro de 2020.)

³³⁷ cf. CNPDPCJ, 2020, pp. 19-20.

resolvido. Sua conformação objetiva é inseparável da própria estrutura hierárquica do capital, *sendo preciso, não um Direito crítico, mas uma crítica ao Direito.*³³⁸

Neste sentido, julgamos que a análise do sistema legislativo devesse passar pelo reconhecimento crítico por se tratar, sobretudo, como mencionado, de uma estratégia governamental de tentativa de controle das massas que ameaçavam a ordem social de modo a preservar, como é evidente, a hierarquia e domínio entre as classes dominantes e as classes dominadas. Este fim, como demonstrado documentalmente, era concretizado não só mas também através da responsabilização do indivíduo pelos seus atos (mais tarde partilhados inclusive com sua família e sua comunidade), através da condenação social de sua conduta, imputada por meio da redução do reconhecimento da criança e do adolescente enquanto mero “*vulnerável e dependente, sujeito que necessita de proteção transformativa em termos de reabilitação disciplinar, de modo a preservar a sua vida, sua educação e purificação*”³³⁹. Esta mesma Lei perdura, em grande parte, sob a égide da ditadura fascista (1926-1974), a qual, como vimos, promove fortes incidências de censura, repressão, corporativismo, tortura, prisão e morte, influenciando o papel do Estado, como endossam Barreto (2000), Medina (2000) e Varela (2014), na intervenção protetiva, que se caracteriza como paternalista, invasivo, culpabilizador e punitivo dos familiares e comunidade nas quais inserem-se a criança e o jovem em risco. “O modelo de Estado prevalecente no mesmo processo em que criava dependências (financeiras, psicológicas)”, completa Menezes da Silva (2017, p. 24), “sufoca e mina a responsabilidade dos indivíduos”.

Doravante, a entrada de Portugal na CEE em 1986 acelera a sublinhada adesão ao neoliberalismo, acentuando, como vimos, a rivalidade europeia, as políticas de austeridade, o desmantelamento do Estado Social, o declínio das condições dos trabalhadores e o aumento do desemprego, da desigualdade e da pobreza. Com a adaptação do país às novas demandas desta “união”, nota-se então, uma patente necessidade de padronização e submissão imperativa aos novos desafios do mercado financeiro, implicando de maneira irrefreável na privatização e mercantilização consequente da assistência.

Diante do exposto, parece-nos inegável, para a afirmação de uma perspectiva social[ista], liberta da erosão humana imersa no lodaçal do mercado financeiro, a importância categórica da crítica ao capital, cujo fim não parece possível concretizar através da perspectiva conceitual e formalista do Direito. Mantenha-se também que, para tal, a concretização das lutas

³³⁸ SARTORI, 2014. p. 297. Grifo nosso.

³³⁹ MARTINS, 2013. p. 147. Grifo nosso.

sociais (nomeadamente, conquistas jurídicas) não são suficientes, nem o caminho principal para a conquista de uma sociedade emancipada das relações de domínio de produção corrompidas pelo capital³⁴⁰. Sartori (2014), com notável precisão, é extremamente perspicaz ao afirmar que

[...] é preciso voltar-nos às práticas que buscam a supressão dessas relações de produção, as quais, [...] possuem um *momento jurídico*, que [...] antes, precisa ele ser visto como algo indissociável da produção e reprodução da sociedade como um todo. Que fique claro: não se pode negar que [...] a defesa de direitos conforma parte importante da luta travada na vida cotidiana daqueles que se opõem à sociedade atual, sociedade essa marcada por desigualdades e disparidades sociais. Deixar de lado tal fato seria eclipsar as mediações que se interpõem entre a atividade efetivamente revolucionária (que busca suprimir o capital) e atividade diuturna dos homens (ligada, em essência, embora de modo sempre contraditório, às determinações da sociedade civil-burguesa)³⁴¹.

Compreende-se assim, consoante as expectativas da argumentação apresentada, o fato de que jamais se deva, pois, perder de vista “a grande perspectiva da revolução socialista: a supressão da divisão do trabalho e a formação do homem universal”³⁴².

Atualmente, o modelo de Proteção Social português, como vimos, destaca-se pelo seu carácter misto em razão da divisão das responsabilidades de implementação de políticas públicas com a iniciativa privada, por meio de instituições de solidariedade social sem fins lucrativos³⁴³. Este modelo estrutura-se na Segurança Social e no subsistema da Solidariedade Social³⁴⁴, no entanto, a tentativa de erradicar as problemáticas na infância e/ou juventude junto à família, acaba por desresponsabilizar o Estado na preservação e proteção da população mais vulnerável. Lirio e Bonito (2017, pp. 103-104), neste sentido, constataam que “[...] é característico da política inclusive tratar o ‘doente’ e não necessariamente valorizar a preservação dos direitos fundamentais independente da condição social [...]”, já que a ausência do poder público em algumas políticas de atendimento e a entrega destas a entidades de solidariedade social acaba por não ocorrer da maneira mais satisfatória devido também à escassez de recursos humanos e financeiros, redundando em um atendimento público seletivo e desigual. Ora, neste ponto, cabe o questionamento sobre se o modelo das políticas de proteção social apresenta respostas apropriadas às demandas da população ou apresenta algum reflexo das cicatrizes do país, sendo que o encargo estrutural das políticas públicas, na linha teórico-crítica do materialismo histórico dialético, é primordialmente do Estado, e por essa razão, é recorrente as legislações mais recentes se desenharem de acordo com as orientações internacionais relativas às políticas na infância. O carácter misto do serviço público é observado

³⁴⁰ *cf.*, *ibidem*. pp. 278-294.

³⁴¹ SARTORI, 2014. p. 278.

³⁴² SARTORI, *op. cit.*, p. 295.

³⁴³ *cf.* LIRIO; BONITO, 2017. p. 103.

³⁴⁴ *cf.* FERREIRA, 2010. p. 237.

no processo de transferência da responsabilidade social do Estado, para instituições privadas com o auxílio dos recursos públicos e com a bandeira de instituições sem fins lucrativos de interesse público, que no fundo tem como objetivo latente a diminuição de gastos com a proteção social, visando, sobretudo, a camuflagem dos efeitos da privatização do Estado e o mascaramento de um modelo de proteção social que compactua com a intervenção mínima estatal e com a democracia liberal.

A proteção do Estado às famílias, desta feita, é bastante reduzida e não acompanha as mudanças sociais e suas novas exigências. Isto porque os valores dos auxílios monetários são insignificantes para os gastos acarretados, a cobertura das infraestruturas de apoio é muito baixa³⁴⁵, e simultaneamente as situações de dependência familiar, principalmente no caso dos idosos, menores de idade e desempregados, tem crescido bastante; assim como a participação das mulheres no mercado de trabalho, tal qual analisado por Portugal (2000. pp. 96-97), as quais não dispõem de infraestruturas de apoio que suportem a sua ausência na esfera doméstica e na participação na família, e tampouco auxílios ou recursos para aliviar a sobrecarga excessiva de trabalho acumulado.

Neste contexto, consoante ao proposto por Ferreira (2004, p. 69) torna-se imprescindível tanto o questionamento sobre o aumento da terceirização das práticas sociais e da redução dos recursos e meios para intervir socialmente através do sistema protetivo, como a distinção entre rede pública e rede de solidariedade social. Neste ínterim, quanto ao tema sobre a relação do Estado português nas suas intervenções sociais – dado o contexto de pauperização da população, conjuntamente ao aumento da demanda e da população dependente, causado também pelo envelhecimento populacional e pela diminuição de recursos para resposta às suas necessidades – revela que Portugal tem adotado medidas de privatização tanto de serviços sociais do Estado, quanto na gestão dos serviços públicos, mantendo a, já mencionada,

³⁴⁵ De acordo com o Índice de Bem Estar do Instituto Nacional de Estatísticas, em 2017, a conciliação entre vida profissional e vida privada, em Portugal, tem se deteriorado acentuadamente desde 2011, sendo a despesa familiar média por criança com menos de 18 anos de 6,7%, contra os 12,4% da União Europeia. No mesmo estudo, as despesas com *Prestações de proteção social para famílias com filhos* manteve-se em 1,2% do PIB desde 2013 até 2017. Foram observadas quedas nas despesas com *Desemprego* (-1%); *Velhice e sobrevivência* (-0,9%); *Invalidez* (-0,3%) e *Doença e cuidados de saúde* (-0,2%) sobretudo entre 2013 e 2017. As despesas das administrações públicas por função também tiveram uma queda na *Proteção Social* (-1,8%), na *Saúde* (-0,4%) e na *Educação* (-0,9%). Para além destes indicadores, cabe também referir que a *Esperança de vida saudável aos 65 anos* caiu de 2013 para 2017, tanto para as mulheres (-2,6%) quanto para os homens (-1,7%), com uma notável diferença de 0,9%, observada na qualidade de vida das mulheres em Portugal. Ao passo que, quanto a igualdade de oportunidades e acesso ao mercado de trabalho, a disparidade no emprego entre homens e mulheres aumentou de 2018 (6,8%) para 2019 (7,2%). (cf., para mais detalhes estatísticos, COMISSÃO EUROPEIA, 2020. p. 91.) Note-se que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, salientou que a baixa taxa de fertilidade de Portugal (1,28, *i.e.*, a mais baixa da OCDE), se deve sobretudo à falta de apoio às famílias portuguesas. (cf. COMISSÃO EUROPEIA, 2020. p. 52.)

responsabilização da sociedade civil. Medidas estas resultantes da relação entre Estado e mercado e da construção de um sistema público de proteção social durante um período de recessão econômica que, como vimos, atravancou seu desenvolvimento³⁴⁶.

A isenção da responsabilização estatal é uma importante característica da proteção social do sistema público português, e fora historicamente compensada com uma forma de *sociedade-providência*, particularizada pelas relações interpessoais de *entreaajuda*³⁴⁷. Neste caso particular, as famílias assumem um papel crucial no funcionamento estrutural das redes de apoio social para proteção pessoal e familiar, fenômeno no qual os laços de parentesco têm uma grande importância³⁴⁸ e cuja ação de regulação coletiva que a família executa na falta de instituições especializadas faz-se vital às funções de políticas sociais³⁴⁹. Este modelo de Estado português, que com o decorrer do tempo torna-se cada vez menor e substituído por uma *sociedade-providência*, é fatalmente desresponsabilizado, sendo a ele permitido que a criação e execução de políticas públicas e de proteção careçam de uma perspectiva crítica do sistema, blindado pela proteção do Estado de acumulação concentrada de capital. A *sociedade-providência* enquadra-se num preceito de regulação social que se organiza de modo a prestar os primeiros cuidados aos mais desabrigados e desamparados, através, por exemplo, das IPSS, das ONGs e das Associações Culturais e Recreativas. Note-se que, através do conceito *sociedade-providência*, avançado por Santos (1992, p. 52) e entendido como uma designação das redes de relação de *entreaajuda* baseadas em laços de parentesco e vizinhança, onde se pratica uma troca de bens, tempo, serviços, com uma dialética de reciprocidade e caridade, Spasati e Rodrigues (1995, p. 100) ressaltam que “a sociedade providência não ingressa no campo das certezas e da previsão, daí não alcança o campo jurídico dos direitos”. Destarte, não se pode, pois, entender a sociedade-providência como campo de proteção social, pois as garantias que ela possa chegar a construir são, como apontamos no início deste capítulo, para o *enfrentamento do risco* e não no campo da *anulação do risco* ou da garantia da segurança. Neste sentido, a onda neoliberal acentua tais fatores de criminalização da pobreza exercendo maior gravidade no papel da família e da sociedade enquanto entidades cruciais na recuperação da situação do indivíduo, que é reduzida à escassez dos fatores financeiros e econômicos.

Este fenômeno tem fortes ligações com o corporativismo português, aceso durante

³⁴⁶ cf. MARTIN, 1996 *apud* PORTUGAL, 2000. p. 83.

³⁴⁷ Há uma literatura significativa a respeito destas relações, cf., sobretudo, PORTUGAL, 2000; 2011; 2014; SANTOS, 1993; 1995; SERAPIONI, 2005; WALL *et al.*, 2001.

³⁴⁸ Acerca do papel da família nas redes de apoio social, cf., além da bibliografia referida na nota anterior, ABOIM *et al.*, 2013; GUADALUPE; CARDOSO, 2017.

³⁴⁹ cf. GUADALUPE; CARDOSO, 2017. pp. 216-217.

meio século, em contexto de ditadura, marcado pelo conservadorismo e pelo catolicismo, sob o emblema “Deus, Pátria e Família”³⁵⁰. Valores estes que eram baseados na tradição, na ordem e estabilidade, com fortes influências da igreja pautadas pela exaltação da obediência, da humildade, da pobreza, da negação da luta de classes, das inovações e da industrialização aliada ao endosso da sociedade rural e tradicionalista.

³⁵⁰ Recordemos que “o corporativismo português é estatista, católico e conservador. Conservadorismo que enaltece os valores da tradição, da ordem e da estabilidade, com tradução na divisa “Deus, Pátria e Família”, atravessado pela noção cristã da chefia e da obediência, da humildade e da pobreza, da negação das inovações e pelo ideal neotomista de uma paz assentada numa sociedade rural e tradicionalista, anti-industrial e contrária à luta de classes”. (MEDINA, 2000. p. 83.)

CONCLUSÃO

No percurso investigativo da dissertação que o leitor tem em mãos, fora realizada uma análise crítica ao papel do Estado português com base na sua atuação através do sistema protetivo de crianças e jovens, a partir de um levantamento histórico, conceitual, documental e bibliográfico. Em nosso primeiro capítulo construímos o levantamento histórico sobre os conceitos de “Estado” e “Direito”, de modo a preparar a análise futura, desde a perspectiva de pensadores da Antiguidade até o século XIX, debruçando-nos mais profundamente sobre o debate contemporâneo a partir de Marx, Engels e Gramsci, os quais contribuíram para o debate com uma crítica contundente sobre o papel do direito e do Estado na estrutura social. Para tais autores, o Direito fora utilizado como um instrumento pela ordem jurídica vigente, de modo a preservar e manter as desigualdades sociais, com as quais se beneficiaria a classe dominante. As críticas marxistas esclarecem a impossibilidade de tornar o direito em algo neutro e sem qualquer conteúdo político ou histórico; sendo assim, portanto, um instrumento burguês ideológico que serviria para manter algum controle sobre a sociedade e evitar contestações, descontentamentos ou tentativas de mudança da situação de exploração da classe trabalhadora e da acumulação concentrada do capital na e para a classe burguesa. Trouxemos, deste modo, as mais importantes contribuições marxistas na crítica ao direito, de modo que fosse possível repensar sua estrutura construída sobre a sociedade de classes. Destacou-se ainda a contribuição de Gramsci que, ao acrescentar à sua teoria uma visão do direito na qual se reconhece seu valor histórico, suas evoluções e suas conquistas, fruto das lutas por direitos da população, apresenta uma perspectiva de reestruturação profunda do direito, incluindo de maneira notadamente perspicaz, tanto uma perspectiva politizadora e consciente, como uma crítica transformadora e não meramente reformista.

Fora então com a análise à legislação protetiva à infância e juventude em Portugal, já no segundo capítulo, que fizemos, inicialmente, uma contextualização da mesma, com o fim de sublinhar sua origem e seus traços históricos, políticos, sociais e econômicos os quais influenciaram a sua construção. De forma crítica observamos então o reflexo de fortes traços conservadores, corporativistas, moralistas, católicos, penalizadores e filantrópicos na história política portuguesa, no que concerne à sua atuação junto as famílias e comunidades das crianças e jovens em situação de risco, acompanhados pelo Estado. Defrontamo-nos com uma dificuldade considerável durante o levantamento de dados bibliográficos e sobretudo estatísticos acerca das condições sociais e econômicas vividas hoje pelas crianças e jovens acompanhados pelas CPCJs, devido à escassez de informação, dados e números oficiais mais

detalhados que expressassem as condições financeiras familiares e de exclusão social por parte das crianças e jovens, especificamente ciganos(as), negros(as), imigrantes, com deficiência, do gênero feminino, LGBTQIA+ e dos grupos mais excluídos. Ao fim e ao cabo, esta escassez de dados não se verifica somente na pesquisa sobre crianças e jovens acompanhados pelo sistema protetivo, mas em vários outros estratos da sociedade, dificultando a exposição das violências por eles experimentadas e dificultando a visibilidade destes grupos. Talvez seja possível relacionar parte deste fato também à falta de acessibilidade econômica e por consequência ao ensino superior destes mesmos grupos, dificultando a sua representação na pesquisa e na investigação sobre estes grupos sociais. Nos permitimos também observar a falta da abordagem legislativa de proteção sobre as situações e intervenções no caso de violências institucionais a que as crianças e jovens estão expostos, e finalizamos esta etapa com uma descrição do passo-a-passo da intervenção técnica das CPCJs após a sinalização das situações de perigo ou de risco.

Isto posto, elaboramos uma abordagem crítica e reflexiva sobre a atuação da legislação, para esclarecer mais facilmente o papel do Estado português na sua intervenção com crianças e jovens em situações de vulnerabilidade social. Para amadurecer esta crítica, neste terceiro e último capítulo, abordamos a discussão de Wacquant sobre o Estado Penal e Estado Social a partir de sua observação do sistema carcerário dos Estados Unidos da América sob o advento da implementação das políticas neoliberais, na quais se observava uma substituição das medidas sociais de proteção e investimento nos direitos da população, por medidas penalizadoras e investimento no sistema carcerário do país. Considerando esta substituição, oferecemos destaque ao caso do Estado português que tem adotado uma postura semelhante de transferência de investimento nos gastos públicos e sociais para estratégias punitivas de controle da população, via imputação de responsabilidades pela situação de negligência na qual estes mesmos grupos marginalizados e criminalizados se encontram.

Coube-nos, assim, lançar luz sobre o fato de que a legislação protetiva vigente em Portugal ainda contém um reflexo claro da historicidade e da construção política na qual está inserida, de tal modo que, apesar da inegável tentativa de proteção e promoção dos direitos das crianças e jovens, ainda existe um carácter de manutenção do sistema capitalista desigual e explorador, no sentido de preservar o controle e domínio aplicado sobre a classe trabalhadora, pela classe dominante. Tais contextos, histórico, político e social, revelaram não apenas uma forte conformidade sobre a estrutura política de proteção vigente – sem grandes questionamentos ou exigências de responsabilização ao Estado no cumprimento de suas funções de atribuição de direitos à população –, mas também, um carácter responsabilizador e

punitivista descarregado sobre a sociedade vítima das problemáticas sociais, consequentes da exploração de classes. Neste sentido, pareceu-nos indiscutível a necessidade de que a legislação proteja efetivamente a população de modo a erradicar estas problemáticas preenchendo tais lacunas operacionais com a inclusão da luta pela emancipação humana, através de uma conscientização de classes, tal como fundamentalmente proposto por Marx e desenvolvido por Gramsci, promovendo, desta feita, o fim da manutenção da condição de domínio e exploração pelas classes dominantes, atuando, outrossim, a fim de acabar com a responsabilização e criminalização da pobreza (no caso, da infância e juventude em situação vulnerável) tal como propõe o preciso diagnóstico de Loïc Wacquant. Em outras palavras, o Estado perde seu fundamento na intervenção protetiva ao não apresentar propostas para erradicar as raízes que nutrem a pobreza, a fome, a violência e tantas outras problemáticas vividas pelas crianças e jovens em risco, bem como pelas suas famílias, redundando, ao isentar-se, na manutenção das situações de perigo, sobretudo ao agir por meio das ditas entidades de caráter protetivo, através de métodos extremamente marcados pela penalização³⁵¹.

Diante do exposto, portanto, é possível afirmar que o Estado português se identifica tanto com o Estado Social quanto com o Estado Punitivo, embora, note-se, seja cada vez é mais difícil assentar uma distinção clara entre ambos aspectos – ponto que talvez sugira a necessidade prévia de construir um estudo ulterior tão ampliado quanto minucioso, para melhor elaboração de tais definições. De um modo geral, nossa pesquisa revelou que o Estado português se manifesta enquanto entidade perpetradora de políticas punitivas e imbuídas nas suas políticas protetivas, as quais, aplicadas aos trabalhadores e aos eixos mais explorados e negligenciados pelo Estado, claramente aprofundam a situação já delicada dos setores mais oprimidos da sociedade.

À guisa de conclusão, seria importante destacar, no que diz respeito à intervenção do Sistema Protetivo, o urgente e necessário desvio do foco da responsabilização familiar e social em direção a uma responsabilização efetiva do Estado em criar respostas críticas e eficazes às desigualdades sociais e suas origens, respostas com consciência de classe,

³⁵¹ “O aumento das desigualdades sociais e diminuição da qualidade de vida tem tido consequências muito significativas no bem-estar e no gozo efectivo dos direitos das crianças que vivem em Portugal. As crianças e adolescentes que deram o seu contributo para este estudo consideram que Portugal é hoje um Estado pobre, desigual e injusto e partilham descrédito pela política e pelos políticos. É neste clima de incerteza e instabilidade que as crianças constroem valores sociais, como solidariedade e respeito, e criam percepções sobre o país, o Estado e o mundo. Claramente sensíveis às questões da igualdade e justiça sociais, as crianças colocam o enfoque nos mais vulneráveis nas suas sugestões para vencer a crise e sugerem que para tal é preciso mudança. Ouvir e tomar na devida consideração a voz das crianças e a suas opiniões sobre as questões que afectam as suas vidas, além de ser um direito, e como tal uma obrigação da sociedade e de todos os seus agentes, constitui um elemento indispensável quando analisamos a sua situação e o contexto em que vivem. Se, de facto, queremos conhecer as crianças que vivem em Portugal, não podemos prescindir de ouvir as suas opiniões”. (UNICEF, 2013. p. 49)

investimento material e humano em serviços públicos e sociais, respostas educativas para a emancipação política e humana, e estruturas que melhorem, de fato, a qualidade de vida da população. Diante da complexidade do tema abordado, parece-nos cabível esclarecer que o propósito da presente dissertação fora, não o de esgotar a temática tratada, mas sim de colaborar para a abertura de caminhos que possam conduzir futuros e eventuais debates em consideração com as principais abordagens sobre a história do sistema protetivo português, de modo que não se corra o risco de avaliar as circunstâncias vigentes sob um espectro acrítico ou demasiado ingênuo. Nota-se oportuna a abordagem implementada ao tema perquirido, enquanto pavimento para discussões ulteriores, após a identificação de características latentes do conservadorismo legislativo atual na proteção à criança e ao adolescente em Portugal, cuja apresentação introdutória julgamos, ainda que não suficiente, necessária para melhor compreender as determinações envolvidas na construção desta pesquisa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABOIM, S.; VASCONCELOS, P.; WALL, K. **Support, social networks and the family in Portugal**: two decades of research. Abingdon: International Review of Sociology, 2013. (v. 23, n. 1. pp. 47-67.)

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Cadernos ENAP, 1997. 52 pp.

AGOSTINHO. **A Cidade de Deus**. Trad. Oscar Paes Leme. Petrópolis: Editora Vozes, 2013. 1032 p. 2 vols.

ALBUQUERQUE, C. M. P.; SANTOS, C. C.; ALMEIDA, H. N. **Intervenção sociojurídica com crianças em perigo em Portugal**: eixos de um sistema multifacetado. Campinas: Serviço Social & Saúde, 2014. (v. 13, n. 2 pp. 225-244)

ALVAREZ, M. C. **Punição, sociedade e história: algumas reflexões**. Caxias do Sul: Métis – História & Cultura, 2007. (v. 6, n. 11. pp. 93-105)

AQUINO, T. de. **Escritos políticos de Santo Tomás de Aquino**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011. 176 p.

_____. **Suma teológica**. São Paulo: Edições Loyola, 2010. 952 p. (Vol. 4)

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Maria Aparecida de Oliveira Silva. São Paulo: Edipro, 2019. 352 p.

_____. **Ética à Nicômaco**. São Paulo. Nova Cultural: 1996. 319 p.

BARBOZA, P. C. N. **Estado, direito e hegemonia**. Contribuições de Gramsci para a crítica jurídica. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2007. 167 p. (Dissertação de Mestrado)

BARRETO, A. Salazar, António de Oliveira – o após-guerra. In: BARRETO, A.; MÓNICA, F. (Coord.). **Dicionário de História de Portugal**. Vol. 9. Lisboa: Livraria Figueirinhas, 2000.

BATEMAN, B.; HIRAI, T.; MARCUZZO, M. C. (Eds.) **The return to keynes**. Cambridge: Harvard University Press, 2010. 284 p.

BESSA, P. Apresentação. In PASUKANIS, E. B. **A teoria geral do direito e o marxismo**. Rio de Janeiro: Renovar, 1989.

BLACK, T. **When a heart turns rock solid**: the lives of three puerto rican brothers on and off the streets. Nova York: Vintage, 2010. 464 p.

BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Graal, 1982. 80 p.

_____. **Estudos sobre Hegel**. Direito, sociedade civil, Estado. São Paulo: Editora UNESP, 1989. 232 p.

_____. **O positivismo jurídico**. Lições de Filosofia do Direito. São Paulo: Ícone, 2017. 240 p.

_____.; BOVERO, M. **Sociedade e estado na filosofia política moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1996. 180 p.

BORON, A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994. 272 p.

BUCI-GLUCKSMANN, C. **Gramsci e o estado**: por uma teoria materialista da filosofia. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980. 499 p.

BUCKEL, S.; FISCHER-LESCANO, A. **Reconsiderando Gramsci**. Hegemonia no direito global. São Paulo: Revista Direito GV, 2009. (v. 10, p. 471-490.)

BURAWOY, M. **For public sociology**. Londres: British Journal of Sociology, 2004. (v. 56, i. 2. pp. 417-432.)

CABRITO, B. G. CERDEIRA, M. L. M. **O ensino superior em Portugal**: evolução e potencialidades. Palmas: Revista Humanidades e Inovação, 2018. (v. 5, n. 8. pp. 7-19.)

CAIRNCROSS, A. John Maynard Keynes. In: MATTHEW, C. G.; HARRISON, B. (Eds.) **Oxford dictionary of national biography**. Oxford: Oxford University Press, 2004. 61792 p. (vol. 31. pp. 483-498)

CAMPANELLA, T. **Cidade do sol**. São Paulo: Editora Vozes, 2014. 64 p.

CANDEIAS, M.; HENRIQUES, H. 1911/2011: Um século de proteção a crianças e jovens. In: BRITO, P.; ALVES, J.; NUNES, J.; CORDEIRO, R.; DIAS, C.; MARTIN, M. C.; REIS, P.; PALMEIRO, A. (Org.) **Comunicações no III Seminário de I&DT**: Valorizar o Saber, Criar Oportunidades Portalegre: Coleção C3i, 2013. 922 p. (n.º 3, pp. 721-737.)

CANHA DA PIEDADE, P. N. **Intervenção social na evolução do sistema de protecção social das crianças e jovens em perigo em Portugal**. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2001. (Tese de pós-graduação em Protecção de Menores, 32p.)

CARNOY, M. **Estado e teoria política**. São Paulo: Papyrus, 1986. 352 p.

CARTWRIGHT, F. F.; BIDDISS, M. D. **Disease and history**. New York: Thomas y Crowell, 1972. 256 p.

CARVALHO, M. I.; PINTO, C. **Desafios do Serviço Social na atualidade em Portugal**. São Paulo: Serviço Social & Sociedade, 2015. (n. 121, pp. 66-94)

CÍCERO, M. T. **Das leis**. Trad. de Otávio T. de Brito. São Paulo: Cultrix, 1967. 134 p.

CNPDP CJ. **Relatório Anual de Avaliação da Atividade das CPCJ 2019**. Lisboa: Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, 2020. 159 p.

_____. **Promoção e proteção dos direitos das crianças**. Guia de orientação para os

profissionais da educação na abordagem de situações de maus tratos ou outras situações de perigo. Lisboa: Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens, 2000. 338 p.

COMISSÃO EUROPEIA. **Documento de trabalho dos serviços da comissão.** Relatório relativo a Portugal de 2020. Comunicação da comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu e ao Eurogrupo. Semestre europeu de 2020: avaliação dos progressos realizados em matéria de reformas estruturais, prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, e resultados das apreciações aprofundadas efetuadas no âmbito do regulamento (UE) n.º 1176/2011. Bruxelas: Staff Working Document, 2020. 106 p.

COSTA, J.; FAZENDA, L.; HONÓRIO, C.; LOUÇÃ, F.; ROSAS, F. **Os donos de Portugal.** Cem anos de poder económico (1910- 2010). Porto: Edições Afrontamento, 2010.

COUTINHO, C. N. O conceito de sociedade civil em Gramsci e a luta ideológica no Brasil de hoje. In: COUTINHO, C. N. **Intervenções:** o marxismo na batalha das ideias. São Paulo: Cortez, 2006. 192 p.

DELEUZE, G. **Pourparlers.** Paris: Minuit, 1990. 247 p.

DONZELOT, J. **L'intervention du social:** essai sur le déclin des passions politique. Paris: Seuil, 1994. 263 p.

DOYAL, L; GOUGH, I. **A theory of human need.** Londres: MacMillan, 1991. 384 p.

DUARTE-FONSECA, A. C. **Internamento de menores delinquentes:** a lei portuguesa e os seus modelos. Um século de tensão entre proteção e repressão, educação e punição. Coimbra: Coimbra Editora, 2005. 524p.

_____. **Serviço Social e modelos de bem-estar para a infância: modus operandi do assistente social na promoção da protecção à criança e à família.** Lisboa: Departamento de Sociologia do Instituto Universitário de Lisboa, 2009. (Tese de doutoramento em Serviço Social, 353 pp.)

EICHENGREEN, B. **Hall of mirrors: the great depression, the great recession, and the uses-and misuses-of history.** Nova York: Oxford University Press, 2016. 520 p.

EIRA, A. A. **A Saúde em Portugal:** A procura de cuidados de saúde privados. Porto: Faculdade de Economia da Universidade do Porto, 2010. (Tese de Mestrado. 72 p.)

ELTON, G. R. 1953. **An early tudor poor law.** Hoboken: Economic History Review, 1953. (vol. 6, pp. 55-67.)

ESTANQUE, E. **A questão social e a democracia no início do século XXI.** Participação cívica, desigualdades sociais e sindicalismo. Lisboa: Revista Finisterra, 2006. (n. 55/56/57, pp. 77-99.)

FEREJOHN, J. **Judicializing politics, politicizing law.** Durham: Law and Contemporary Problems, 2002. (v. 65, n. 3. pp. 41-68.)

FERREIRA, J. M. L. **Sistema de protecção à infância em Portugal** – Uma área de intervenção e estudo do Serviço Social. Florianópolis: Katálysis, 2010. (v. 13, n. 2. pp. 229-239.)

_____. **Questionar as práticas sociais junto da criança/jovem.** Da reflexão a uma proposta de intervenção do Serviço Social. Lisboa: Intervenção Social, 2004. (n. 30, pp. 57-95.)

FURTADO, L.; GUERRA, P. **O novo direito das crianças e jovens: um recomeço.** Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2011. 340 p.

GARLAND, D. **Punishment and welfare: a history of penal strategies.** Farnham: Ashgate, 1985. 328 p.

_____. **Punishment and modern society: a study in social theory.** Oxford: Clarendon Press, 1995. 320 p.

GOFFMAN, A. **On the run: wanted men in a philadelphia ghetto.** Califórnia: American Sociological Review, 2009. (v. 74, i. 3. pp. 339-357.)

GONÇALVES, M.; SANI, A. **Instrumentos jurídicos de protecção às crianças: do passado ao presente.** Coimbra: E-Cadernos/CES, 2013. (n. 20, pp. 186-200)

GORDON, F. **The keynesian revolution and its critics: issues of theory and policy for the monetary production economy.** Londres: Macmillan Press, 1989. 376 p.

GOUGH, I. **Capital global, necesidades básicas y políticas sociales.** Buenos Aires: Miño y Dávila, 2003. 306 p.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. (Vol. 1) 496 p.

_____. **Cadernos do cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. (Vol. 3) 432 p.

_____. **Cadernos do cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Vol. 5) 462 p.

_____. **Cadernos do cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017. (Vol. 2) 442 p.

GROTIUS, H. **O direito da guerra e da paz.** Ijuí: Ed. Unijuí/Fondazione Cassamarca, 2005. 768 p. (vol. I.)

GUADALUPE, S.; CARDOSO, J. **As redes de suporte social informal como fontes de provisão social em Portugal: o caso da população idosa.** Brasília: Revista Sociedade e Estado, 2018. (v. 33, n. 1. pp. 215-250.)

GUIMARÃES, A. P. **A crise agrária.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979. 362 p.

HECLO, H. **Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance.** Colchester: European Consortium for Political Research Press, 2010. 374 p.

HEGEL, G. W. F. **Princípios da filosofia do direito.** Trad. Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997. 376 p.

HOBBS, T. **Leviatã**. Trad. Gabriel Lima Marques e Renan Marques Birro. São Paulo: Editora Vozes, 2020. 608 p.

HOBBS, E. **The age of empire: 1875–1914**. Londres: Weidenfeld & Nicolson, 1989. 448 p.

IANNI, O. A questão social. In: IANNI, O. **A ideia do Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992. 180 p. (pp. 87-109.)

IAMAMOTO, M. V. **A questão social no capitalismo**. Rio de Janeiro: Revista Temporalis, 2001. (n. 3, pp. 09-32)

_____. **A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro**. São Paulo: Serviço Social & Sociedade, 2014. (n. 120, pp. 609-639)

KANT, I. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70: 2009. 138 p.

_____. **Metafísica dos costumes**. Trad. Clélia Aparecida Martins. Petrópolis: Editora Vozes: 2013. 320 p.

LIDDELL, H. G.; SCOTT, R. **A greek-english lexicon**. Oxford: Clarendon Press, 1996. 2042 p. + 320 p.

LIRIO, F. C.; BONITO, J. **Évora no contexto da política de proteção às crianças e jovens**. Florianópolis: Revista de Ciências Humanas, 2017. (v. 51, n. 1. pp. 73-107.)

LOCKE, J. **Carta acerca da tolerância**. Trad. Anuar Aiex. São Paulo: Abril Cultural, 1973. pp. 7-35.

LOUÇÃ, F.; LOPES, J. T.; COSTA, J. **Os burgueses**. Quem são, como vivem e como mandam. Lisboa: Bertrand Editora, 2014.

MAGALHÃES, C. P. O. **A prática de crimes por menores e a sua responsabilização**. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2015. (Dissertação de mestrado profissionalizante em Ciências Jurídico-Forenses, 72p.)

MARIA DE OLIVEIRA, I. **Pobreza e assistência social em Portugal**. Elementos para o debate acerca da pobreza e das políticas anti-pobreza. Porto Alegre: IX Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2004. 19 p.

MARTINS, A.; CARRARA, V. A. **Serviço Social português e brasileiro em diálogo: internacionalização da formação profissional**. Rio de Janeiro: Em Pauta, 2014. (v. 12, n. 33, pp. 205-227)

_____.; MÔNICA DOS SANTOS, C. **A formação do Assistente Social em Portugal: tendência críticas em questão**. Florianópolis: Katálysis, 2016. (v. 19, n. 3, p. 324-332)

_____. **Serviço Social em Portugal no fascismo: oposição, resistência e ação sindical**. Rio

de Janeiro: Em Pauta, 2017. (n. 40, v. 15, p. 40-56)

MARTINS, C. S. A. **Das primeiras leis de protecção da infância e juventude em Portugal à entrada em vigor da L.P.C.J.P.** Porto: Revista de Ciências Empresariais e Jurídicas, 2013. (n. 22, pp. 133-173)

MARTINS, P. C. **Protecção de crianças e jovens em itinerários de risco: representações sociais, modos e espaços.** Braga: Instituto de Estudos da Criança da Universidade do Minho, 2004. (Tese de doutoramento em Estudos da Criança, 752p.)

MARX, K. **O capital.** Crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998. 574 p. (Livro 1)

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2004. 176 p.

_____. **Crítica à filosofia do direito de Hegel.** São Paulo: Boitempo, 2005. 184 p.

_____. **Sobre a questão judaica.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2010. 144 p.

_____.; ENGELS, F. **Textos.** São Paulo: Edições Sociais, 1975. 254 p.

_____.; _____. **A ideologia alemã (Feuerbach).** São Paulo: Hucitec, 1993. 138 p.

_____.; _____. **Manifesto do partido comunista.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2004. 254 p.

MEDINA, J. Ideologia e mentalidade do “Estado Novo” salazarista. In: **História do pensamento filosófico português.** Vol. V – O século XX, tomo 2. Lisboa: Editorial Caminho, 2000.

MENEZES DA SILVA, M. D. **Práticas do Serviço Social com crianças num contexto de políticas neoliberais.** O Caso Português. Lisboa: Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do Instituto Universitário de Lisboa, 2017. (Tese de doutoramento em Serviço Social, 340p. + XXIV)

MIAILLE, M. **Introdução crítica ao direito.** Lisboa: Editora Estampa, 1994. 332 p.

MIOTO, R. C. T. **Família e políticas sociais.** In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.; MIOTO, R. C. T.; SANTOS, S. M. M. (Orgs.) Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. (pp. 130-148)

MISHRA, R. **O estado providência na sociedade capitalista: políticas públicas na Europa, América do Norte e Austrália.** Trad. Ana Barradas. Oeiras: Celta Editora, 1995. 132 p.

MONTAÑO, C. **Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento.** São Paulo: Serviço Social & Sociedade, 2012. (n. 110, p. 270-287.)

_____.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social.** Cortez Editora: São Paulo, 2013. 453 p.

- MORA, J. F. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Loyola, 2001-4. 3115 p. 4 vols.
- MORE, T. **Utopia**. Trad. Márcio Meirelles Gouvêa Júnior. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2017. 256 p.
- MOTTA, L. E. **Marxismo e a crítica ao direito moderno**: os limites da judicialização da política. Rio de Janeiro: Direito e Práxis, 2019. (Vol. 10, n. 02. pp. 1118-1148.)
- NETTO, J. P. **Portugal**: do fascismo à revolução. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.
- _____. **Democracia e transição socialista**. Escritos de teoria e política. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1990. 144 p.
- _____. **Cinco notas a propósito da “questão social”**. Rio de Janeiro: Revista Temporalis, 2001. (n. 3, pp. 41-50)
- _____. **Marxismo impenitente**. Contribuição à história das ideias marxistas. São Paulo: Cortez Editora, 2004. 256 p.
- _____. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez Editora, 2006. 176 p.
- NICHOLLS, G. **A history of the english Poor Law**. New York: Routledge, 2018. 480 p.
- PASUKANIS, E. B. **A teoria geral do direito e o marxismo**. São Paulo: Boitempo, 2017. 144 p.
- PEDROSO, J.; GOMES, C. (Coord.) **Uma reforma da justiça civil em avaliação**. A adoção: os bloqueios de um processo administrativo e jurídico complexo. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/CES, 2002. 422 p.
- PEREIRA, F. **Karl Marx e o direito**. Elementos para uma crítica marxista do direito. Salvador: LEMARX, 2019. 148 p.
- PEREIRA, P. A. P. **Política social**. Temas & questões. São Paulo: Cortez Editora, 2011. p. 214.
- PIERSON, C. **Beyond the welfare state?** The new political economy of welfare. Cambridge: Polity Press, 1998. 234 p.
- PAGER, D. **Marked**: race, crime, and finding work in an era of mass incarceration. Chicago: University of Chicago Press, 2009. 264 p.
- PLATÃO. **A república**. Trad. Anna Lia Amaral de Almeida Prado. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 464 p.
- PORTUGAL, S. **Retórica e ação governativa na área das políticas de família desde 1974**. Coimbra: Revista Crítica de Ciências Sociais, 2000. (n. 56, pp. 81-98.)
- _____. *“Quem tem amigos tem saúde”*: o papel das redes sociais no acesso aos cuidados de saúde. In: **Anais do Simpósio Família, Redes Sociais e Saúde**. Hamburgo; 2005. (pp. 1-23)

_____. **Dádiva, família e redes sociais.** In: PORTUGAL, S.; MARTINS, P. H. (Orgs.) Cidadania, políticas públicas e redes sociais. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011. (pp. 39-53.)

_____. **Famílias e redes sociais.** Ligações fortes na produção de bem-estar. Coimbra: Almedina, 2014. 288 p.

PRADO, L. C. D. **A grande depressão e a grande recessão:** uma comparação das crises de 1929 e 2008 nos EUA. Niterói: Revista Econômica, 2011. (v. 13, n. 2. pp. 9-44.)

PUFENDORF, S. V. **Os deveres do homem e do cidadão de acordo com as leis do direito natural.** Trad. Eduardo Francisco Alves. Rio de Janeiro: Topbooks, 2014. 542 p.

REIS, W. P. S. A nova ordem sócio-econômica e a indústria do controle penal. In: SANTIAGO, N. E. A.; SANTOS, N.; GUARAGNI, F.A. (Orgs.). **Direito Penal e Criminologia.** XXII Encontro Nacional do CONPEDI. Tema: 25 Anos da Constituição Cidadã: Os Atores Sociais e a Concretização Sustentável dos Objetivos da República. Florianópolis: FUNJAB, 2013. 516 p. (pp. 141-158.)

RIBEIRO, J. S. BAGANHA, M. I. PIRES, S. **O sector da saúde em Portugal:** funcionamento do sistema e caracterização sócio-profissional. Coimbra: Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, 2002. (Oficina Nº 182. 33 p.)

RODRIGUES, C. R. D. A. **A Mão de Deus.** A Protecção de Crianças em Perigo em Portugal e no Brasil: um estudo comparativo. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2010. 100 p.(Dissertação de Mestrado.)

ROSAS, F. **Salazar e o poder.** A arte de saber durar. Lisboa: Edições Tinta da China, 2012.

ROSENZWEIG, F. **Hegel e o estado.** Trad. Ricardo Timm de Souza. São Paulo: Editora Perspectiva, 2008. 656 p.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social.** São Paulo: Editora Vozes, 2017a. 216 p.

_____. **A origem da desigualdade entre os homens.** São Paulo: Penguin & Companhia das Letras, 2017b. 144 p.

RUFINO, P. M. **A pobreza no contexto da sociabilidade capitalista.** In: TAPAJÓS, L.; DAL PRÁ, K. R.; BERTELLI, E.; DEMTETRIO, A. (Orgs.) Serviço social, trabalho e política social: debates contemporâneos. Florianópolis: Editora UFSC, 2017. 218 p. (pp. 14-25.)

RUIN, O. **O desenvolvimento do modelo sueco.** São Paulo: Lua Nova, 1991. (n. 24, pp. 211-226.)

RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. **Punishment and social structure.** Nova York: Columbia University Press, 1939. 324 p.

SALLA, F.; GAUTO, M.; ALVAREZ, M. C. **A contribuição de David Garland.** A sociologia da punição. São Paulo: Tempo Social, 2006. (v. 18, n. 1. pp. 329-350)

SALSINHA DE SOUSA, F. J. **O crescimento económico em Portugal na actual crise financeira**. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, 2015. 111 p. (Dissertação de Mestrado.)

SANTOS, B. S. **Sociedade-providência ou autoritarismo social?** Coimbra: Editorial, 1995. (n. 42, pp. i-vii)

_____. (Org.) **Portugal, um retrato singular**. Porto: Afrontamento, 1993. 635 p.

_____. **O estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais Coimbra, 1992. 66 p.

_____.; FERREIRA, S. A reforma do Estado-Providência entre globalização conflituantes. In: HESPANHA, P.; CARAPINHEIRO, G. (Orgs.) **Risco social e incerteza: pode o Estado Social recuar mais?** Porto: Edições Afrontamento, 2002. (pp. 177-225.)

SANTOS, J. C. **Manual de direito penal: parte geral**. Curitiba: ICPC; Lumen Juris, 2007. 788 p.

SARTORI, V. B. **Direito e socialismo?** A atualidade da crítica de Marx e Lukács ao Direito. Rio de Janeiro: Revista Direito e Práxis, 2014. (v. 5, n. 9. pp. 277-300)

_____. **Marx: Crítica do Direito e crítica à Economia Política**. Niterói: Marx e o Marxismo, 2017. (v.5, n.9. pp. 270-284.)

SCASE, R. **Social democracy in capitalist society: working class politics in Britain and Sweden**. Abingdon: Routledge, 2018. 188 p.

SCHRAM, S.; SOSS, J.; FORDING, R.; HOUSER, L. **Deciding to discipline: race, choice, and punishment at the frontlines of welfare reform**. Califórnia: American Sociological Review, 2009. (v. 74, i. 3. pp. 398-422.)

SERAPIONI, M. **O papel da família e das redes primárias na reestruturação das políticas sociais**. Rio de Janeiro: Ciência & Saúde Coletiva, 2005. (v. 10, pp. 243-253.)

SHLAES, A. **The forgotten man: a new history of the great depression**. Nova York: Harper Perennial, 2008. 468 p.

SILVA, P. A. **O modelo de welfare da Europa do sul**. Reflexões sobre a utilidade do conceito. Lisboa: Sociologia, Problemas e Práticas, 2002. (n. 38, pp. 25-59.)

SIMIONATTO, I. Do oriente ao ocidente: a teoria do Estado ampliado. In: ARRUDA JUNIOR, E. L.; BORGES FILHO, N. **Gramsci: estado, direito e sociedade**. Ensaios sobre a atualidade da filosofia da praxis. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1995. 163 p.

SLACK, P. **The english Poor Law 1531-1782**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. 88 p.

SOUZA DE ALMEIDA, S. T. **Formação profissional do/a Assistente Social em tempos de crise do capital e seus rebatimentos**. Um estudo aproximativo das realidades Brasil e Portugal.

Franca: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2019. 234 p. (Tese de Doutorado)

SPINOZA, B. **Tratado teológico-político**. Trad. J. Guinsburg e Newton Cunha. São Paulo: Perspectiva, 2019. 376 p.

SPOSATI, A.; RODRIGUES, F. **Sociedade-providência**: uma estratégia de regulação social consentida. Coimbra: Revista Crítica de Ciências Sociais, 1995. (n.º 42, pp. 77-103.)

STUCKA, P. I. **Direito e luta de classes**. São Paulo: Acadêmica, 1988. 325 p.

TOMAZ, M. A. A questão social no capitalismo: uma análise do seu conceito na contemporaneidade. In: **Anais da VI jornada internacional de políticas públicas: O desenvolvimento da crise capitalista e a atualização das lutas contra a exploração, a dominação e a humilhação**. São Luís: UFMA, 2013. 9 p.

UNICEF. **As crianças e a crise em Portugal**. Vozes de crianças, Políticas Públicas e indicadores sociais. Lisboa: Comité Português para a UNICEF, 2013.

VARELA, R. **História do povo na revolução portuguesa 1974-75**. Lisboa: Bertrand Editora, 2014.

_____. GUEDES, R. (Coord.) **História do Serviço Nacional de Saúde em Portugal**: a saúde e a força de trabalho, do Estado Novo aos nossos dias. Lisboa: Conselho Regional Sul da Ordem dos Médicos; Observatório para as Condições de Vida, FCSH/UNL; Instituto de História Contemporânea (FCSH/UNL), 2016. 257 p.

VIANA, A. G.; CUNHA, P. H. F. **The swedish model**: an alternative to macroeconomic policy. São Paulo: Brazilian Journal of Political Economy, 2016. (v. 36, n. 2. pp. 266-285.)

WACQUANT, L. **Prisons of poverty**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2009a. 232 p.

_____. **Deadly symbiosis**: race and the rise of the penal state. Cambridge: Polity Press, 2009b. 200 p.

_____. **Punishing the poor**: the neoliberal government of social insecurity. Durham: Duke University Press, 2009c. 408 p.

_____. **Urban outcasts**: a comparative sociology of advanced marginality. Cambridge: Polity Press, 2008. 360 p.

WALL, K.; ABOIM, S.; CUNHA, V.; VASCONCELOS, P. **Families and informal support networks in Portugal**: the reproduction of inequality. Califórnia: Journal of European Social Policy, 2001. (v. 11, n. 3. pp. 213-233.)

WEFFORT, F. (Org.). **Os clássicos da política**. Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx. São Paulo: Ática, 2006. 280 p. (v. 2.)

WEIR, M.; SKOCPOL, T. State structures and the possibilities for “keynesian” responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.) **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. 404 p. (pp. 107-163.)

WILDEMAN, C. 2009. **Parental imprisonments, the Prison Boom, and the concentration of childhood disadvantage**. Berlin: Demography, 2009. (v. 46, i. 2. pp. 265-280.)

WOLKMER, A. C. **Síntese de uma história das ideias jurídicas da antiguidade clássica à modernidade**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. 231 p.

YAZBEK, M. C. **Pobreza e exclusão social**: expressões da questão social no Brasil. Rio de Janeiro: Revista Temporalis, 2001. (n. 3, pp. 33-40.)

REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

Lei de Protecção da Infância de 27 de maio de 1911. In Edição Comemorativa da Lei de Protecção da Infância, 27 de Maio de 1911. Lisboa: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, 2010. 44 p. Disponível em: <http://www.seg-social.pt/documents/10152/13588/lei_proteccao_infancia/955222e6-dcab-4fe1-b0f5-82d0c9bc40e9>.

Decreto n.º 10767 de 15 de maio de 1925. In Diário do Governo n.º 106/1925, Série I de 1925-05-15. Lisboa: Ministério da Justiça e dos Cultos, 1925. pp. 509–535. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/219772>>.

Decreto-Lei n.º 30135, de 14 de dezembro de 1939. In Diário do Governo n.º 291/1939, Série I de 1939-12-14. Lisboa: Ministério da Educação Nacional, 1939. pp. 1403–1405. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/191829>>.

Decreto-Lei n.º 35046 de 22 de outubro de 1945. In Diário do Governo n.º 234/1945, Série I de 1945-10-22. Lisboa: Ministérios do Interior e da Justiça, 1945. pp. 857–859. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/465047>>.

Decreto-Lei n.º 44288 de 20 de abril de 1962. In Diário do Governo n.º 89/1962, 1º Suplemento, Série I de 1962-04-20. Lisboa: Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro, 1962. pp. 512–527. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/322682>>.

Decreto-Lei n.º 47727 de 23 de maio de 1967. In Diário do Governo n.º 121/1967, Série I de 1967-05-23. Lisboa: Ministério da Justiça – Gabinete do Ministro, 1967. pp. 1135–1143. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/312816>>.

Decreto-Lei n.º 314 de 27 de outubro de 1978. In Diário da República n.º 248/1978, Série I de 1978-10-27. Lisboa: Ministério da Justiça, 1978. pp. 2256–2281. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/327823>>.

Decreto-Lei n.º 394-B de 26 de dezembro de 1984. In Diário da República n.º 297/1984, 1º Suplemento, Série I de 1984-12-26. Lisboa: Ministério das Finanças e do Plano – Secretaria de Estado do Orçamento, 1984. pp. 3924(12)–3924(44). Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/605547>>.

Decreto-Lei n.º 442-A de 30 de novembro de 1988. In Diário da República n.º 277/1988, 1º Suplemento, Série I de 1988-11-30. Lisboa: Ministério das Finanças, 1988. pp. 4754(2)–4754(35). Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/518992>>.

Lei n.º 147 de 1 de setembro de 1999. In Diário da República n.º 204/1999, Série I-A de 1999-09-01. Lisboa: Assembleia da República, 1999. pp. 6115–6132. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/581619>>.

Lei n.º 166 de 14 de setembro de 1999. In Diário da República n.º 215/1999, Série I-A de 1999-09-14. Lisboa: Assembleia da República, 1999. pp. 6320–6351. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/570567>>.

Lei n.º 31 de 22 de agosto de 2003. In Diário da República n.º 193/2003, Série I-A de 2003-08-22. Lisboa: Assembleia da República, 2003. pp. 5313–5329. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/656109>>.

Decreto-Lei n.º 287 de 12 de novembro de 2003. In Diário da República n.º 262/2003, Série I-A de 2003-11-12. Lisboa: Ministério das Finanças, 2003. pp. 7568–7647. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/447325>>.

Decreto-Lei n.º 102 de 20 de junho de 2008. In Diário da República n.º 118/2008, Série I de 2008-06-20. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2008. pp. 3542–3611. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/449902>>.

Lei n.º 61 de 31 de outubro de 2008. In Diário da República n.º 212/2008, Série I de 2008-10-31. Lisboa: Assembleia da República, 2008. pp. 7633–7638. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/439097>>.

Lei n.º 103 de 11 de setembro de 2009. In Diário da República n.º 177/2009, Série I de 2009-09-11. Lisboa: Assembleia da República, 2009. pp. 6210–6216. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/489737>>.

Decreto-Lei n.º 70 de 16 de junho de 2010. In Diário da República n.º 115/2010, Série I de 2010-06-16. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2010. pp. 2081–2089. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/335683>>.

Lei n.º 23 de 30 de agosto de 2010. In Diário da República n.º 168/2010, Série I de 2010-08-30. Lisboa: Assembleia da República, 2010. pp. 3764–3768. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/343919>>.

Decreto do Presidente da República n.º 90 de 28 de maio de 2012. In Diário da República n.º 103/2012, Série I de 2012-05-28. Lisboa: Presidência da República, 2012. pp. 2786–2786. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/177842>>.

Lei n.º 82-E de 31 de dezembro de 2014. In Diário da República n.º 252/2014, 2º Suplemento, Série I de 2014-12-31. Lisboa: Assembleia da República, 2014. pp. 6546(339)–6546 (418). Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/66022085>>.

Lei n.º 142, de 8 de setembro de 2015. In Diário da República n.º 175/2015, Série I de 2015-09-08. Lisboa: Assembleia da República, 2015. pp. 7198–7232. Disponível em: <<https://dre.pt/>>

application/conteudo/70215246>.

Lei n.º 23 de 23 de maio de 2017. In Diário da República n.º 99/2017, Série I de 2017-05-23. Lisboa: Assembleia da República, 2017. pp. 2494–2494. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/107061811>>.

Lei n.º 26 de 5 de julho de 2018. In Diário da República n.º 128/2018, Série I de 2018-07-05. Lisboa: Assembleia da República, 2018. pp. 2902–2903. Disponível em: <<https://dre.pt/application/conteudo/115643971>>.

* Carta escrita à prima Nathercia, então com 9 anos, durante seu exílio no Chile. In: LACERDA, N. **A casa e o mundo lá fora**: cartas de Paulo Freire para Nathercinha. Rio de Janeiro: Zit, 2016. 84 p.