



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

**NATHÁLIA GREGÓRIO DE SANTANA**

**O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: acolhimento  
institucional e incidência das recomendações internacionais na Política de Atenção à Criança  
e ao Adolescente no Brasil**

**RECIFE**

**2019**

NATHÁLIA GREGÓRIO DE SANTANA

**O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA:** acolhimento  
institucional e incidência das recomendações internacionais na Política de Atenção à Criança  
e ao Adolescente no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, pela discente Nathália Gregório de Santana, como requisito parcial a obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Helena Lúcia Augusto Chaves

RECIFE

2019

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

S232d Santana, Nathália Gregório de  
O direito à convivência familiar e comunitária: acolhimento institucional e incidência das recomendações internacionais na Política de Atenção à Criança e ao Adolescente no Brasil / Nathália Gregório de Santana. - 2019.  
144 folhas: il. 30 cm.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Helena Lúcia Augusto Chaves.  
Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2019.  
Inclui referências.

1. Direito. 2. Convivência familiar e comunitária. 3. Acolhimento institucional. I. Chaves, Helena Lúcia Augusto (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22. ed.) UFPE (CSA 2019 – 067

NATHÁLIA GREGÓRIO DE SANTANA

**O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: acolhimento institucional e incidência das recomendações internacionais na Política de Atenção à Criança e ao Adolescente no Brasil**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, pela discente Nathália Gregório de Santana, como requisito parcial a obtenção do título de mestre em Serviço Social.

Aprovada em: 29/ 03 /2019.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Helena Lúcia Augusto Chaves

Universidade Federal de Pernambuco (Orientadora e Examinadora Interna)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça

Universidade Federal de Pernambuco (Examinadora Externa)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Delaine Cavalcanti Santana de Melo

Universidade Federal de Pernambuco (Examinadora Externa)

Aos meus pais, os grandes amores da minha vida  
À minha avó, Levi Gomes, (*In Memoriam*)  
que o tempo levou antes que pudéssemos  
compartilhar esses momentos.

## AGRADECIMENTOS

A Deus por ter colocado eu meu caminho pessoas tão maravilhosas durante toda minha vida e principalmente nesse processo árduo e corrido que é a pós-graduação.

Aos meus pais Alberto Santana e Rosemary Santana, ambos de fundamental importância para o que me tornei, por garantirem as condições objetivas e subjetivas para essa escrita. Vocês sempre foram meus maiores incentivadores e entraram fundo nessa jornada comigo, organizando suas vidas muitas vezes em função da minha disponibilidade. A minha querida irmã Nathali que a sua maneira, esteve sempre presente em todos os meus momentos nessa longa jornada, inclusive no dia da qualificação.

A todos os familiares que torcem por mim em todas as etapas da minha vida, em especial meu querido primo/irmão Fernando pelo apoio, incentivo e ajuda.

Ao meu noivo, Valb Cleyton, por todo o amor, paciência, apoio, incentivo e companheirismo, ouvindo minhas incertezas e desabafos, mas principalmente por proporcionar momentos de descontração e doses diárias de afeto.

Aos companheiros que fiz nessa trajetória, minha querida turma de mestrado, que trouxe um pouco de leveza nesse processo tão solitário que é a construção da pesquisa e da escrita. Fomos capazes de fazer das disciplinas um espaço de aprendizado, interlocuções e sobretudo de afeto. Passadas as disciplinas continuamos sendo apoio uns para os outros. Construimos amizades sinceras!

À UFPE pela possibilidade de realizar meus estudos de mestrado e a CAPES por possibilitar que esse caminho pudesse ser realizado com dedicação exclusiva.

À minha orientadora, Helena Chaves, por toda sua contribuição nessa construção, pelo afeto, confiança e disciplina. Pela orientação instigante e esclarecedora, pelo esforço em mostrar que é necessário respirar e acalmar para seguir em frente.

À professora Delaine Cavalcanti por sua importante contribuição desde a qualificação do projeto de pesquisa.

À professora Valéria Nepomuceno pela contribuição desde a qualificação do projeto de pesquisa e pela interlocução na rica experiência do estágio em docência.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social Helena Chaves, Graça Silva, Rosa Cortes, Ana Vieira, Alexandra Mustafá e Juliane Peruzzo pelos momentos de troca e enriquecimento nas disciplinas.

Às minhas amigas Flávia, Juliana e Agnalda, minhas companheiras diárias até minha saída para o mestrado, aprendi muito com vocês sobre equipe e cuidado.

Às minhas amigas Vilma, Andrine, Fabi e Thuanny que eu vi apenas uma vez durante esse período, mas que estavam comigo todos os dias com mensagens de apoio, carinho, esperança e incentivo. São dessas amizades e dessas energias que precisamos para seguir em frente.

Agradeço a todos que direta e indiretamente participaram da construção desta dissertação, mesmo quando ela ainda era um sonho.

## RESUMO

Esta dissertação tem o objetivo de analisar os aspectos regulatórios da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente no âmbito do direito a convivência familiar e comunitária e a incidência das recomendações internacionais. Partimos do pressuposto que o direito a convivência familiar e comunitária, embora seja assegurado na Lei Nº 8.069 de 13 de julho de 1990, e tenha sido amplamente discutida nos anos 2000, de onde foram elaborados documentos importantes para o reordenamento do acolhimento institucional e defesa da convivência familiar e comunitária, ainda apresenta muitas lacunas que defendemos ter relação intrínseca com a falta de investimento nos serviços de proteção, que por muitas vezes são negligenciados, ou suprimidos dentro da rede de atenção. Para a construção da análise, realizamos pesquisa qualitativa de caráter exploratório. As etapas da análise constituíram-se de pesquisa bibliográfica e análise documental, considerando os principais documentos de órgãos internacionais direcionados ao Brasil: Convenção Sobre os Direitos da Criança (1989) e Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança (2009), para compreender quais as orientações voltadas à convivência familiar e comunitária. Constatamos que o aprofundamento dos desmontes das políticas públicas e a disputa pelo fundo público faz com que se consolide na Política de Atenção à Criança e ao Adolescente medidas empresariais de gestão e organização nas Organizações Não-Governamentais, incentivadas pelas Organizações Internacionais Não-Governamentais e pela ausência do Estado na sua responsabilidade com esta política social. Concluímos que a incidência das recomendações internacionais se dá de formas diferentes em âmbito global e sobretudo local. No caso brasileiro as recomendações internacionais são perpassadas pela desresponsabilização do Estado que se omite diante da prioridade absoluta e transfere parte de suas funções a sociedade civil e pela culpabilização das famílias. O o direito a convivência familiar e comunitária é intrinsecamente relacionado com os aspectos econômicos e sociais das famílias e sua garantia perpassa pela superação das situações de violações de direitos acirradas pela questão social, nesse sentido analisamos as desigualdades regionais, característica marcante do país, como um fator que aprofunda a vulnerabilidade de crianças, adolescentes e suas famílias impactando na convivência familiar e comunitária.

**PALAVRAS –CHAVE:** Direito. Convivência familiar e comunitária. Acolhimento institucional. Incidência internacional. Brasil. Política de Atenção à Criança e ao Adolescente.

## ABSTRACT

This paper approaches the regulatory aspects of Public Policies for Child and Adolescent under the perspective of the right to experience family and community life, checking the incidence of international practices and recommendations. Based on the assumption that the right to experience family and community life, although is ensured by the application under law N° 8.069/1990, which has been widely discussed in 2000s and resulted in many important documents that helped to reorganize the institutional sheltering and to ensure the family and community life, still has too many loopholes, which it is defended in this paper to have inherent relation with the lack of investment in child protection services, which are often neglected or suppressed in the social protection network. The first step for an analysis was a qualitative and exploratory research, which consisted of bibliographic research and documentary analysis, considering the most important documents from international organisms oriented to Brazil – The Convention on The Rights of The Child (1989) and The Guidelines of the Alternative Care for Child – in order to better comprehend which international orientations aimed at the family and community life. It was verified that the dismantling of the public policies and the dispute for public fund contribute to consolidate enterprise and management measures in the Public Policies for Child and Adolescent and in Non-Governmental Organizations, in the second case, it is encouraged by the International Non-Governmental Organizations and by the State's absence in terms of social policies. The conclusion is that the incidence of international practices and recommendations is carried out in different ways, considering the global and mainly local scope. In Brazil, the international recommendations are passed through blaming the families and through the unaccountability of the State, which not only omit itself, but transfer part of its functions to civil society. In addition, the right to experience family and community life is intrinsically related to economic and social aspects of the family and to ensure it, it's necessary to overcome the situations of rights violations stimulated by the social issue. Based on this point of view, the regional inequalities, very common in the country, were analyzed as an factor which deepens even more the vulnerabilities of children, adolescents and their families, impaction on the family and community life.

**KEYWORDS:** Right. Family and community life. Institutional Sheltering. International Incidence. Brazil. Public policies for Child and Adolescent.

## LISTA DE SIGLAS

|                 |                                                                  |
|-----------------|------------------------------------------------------------------|
| <b>ABONG</b>    | Associação Brasileira de Organizações Não – Governamentais       |
| <b>ABTH</b>     | Associação Brasileira Terra dos Homens                           |
| <b>BM</b>       | Banco Mundial                                                    |
| <b>CPI</b>      | Comissão Parlamentar de Inquérito                                |
| <b>CNBB</b>     | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil                        |
| <b>CNMP</b>     | Conselho Nacional do Ministério Público                          |
| <b>CNPJ</b>     | Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica                             |
| <b>CONANDA</b>  | Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente       |
| <b>CNAS</b>     | Conselho Nacional de Assistência Social                          |
| <b>CRAS</b>     | Centro de Referência da Assistência Social                       |
| <b>CID</b>      | Cooperação Internacional para o Desenvolvimento                  |
| <b>COFAS</b>    | Conselho Federal dos Assistentes Sociais                         |
| <b>CRB</b>      | Confederação dos Religiosos do Brasil                            |
| <b>CEB</b>      | Confederação Evangélica do Brasil                                |
| <b>CIB</b>      | Confederação Israelita do Brasil                                 |
| <b>EMBRATER</b> | Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural       |
| <b>FUNABEM</b>  | Fundação Nacional dos Bem-Estar do Menor                         |
| <b>FEBEM</b>    | Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor                          |
| <b>FNAPES</b>   | Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos Excepcionais |
| <b>FBB</b>      | Confederação das Bandeirantes do Brasil                          |

|                 |                                                                                                                          |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>FMI</b>      | Fundo Monetário Internacional                                                                                            |
| <b>GIFE</b>     | Grupo de Institutos, Fundações e Empresas                                                                                |
| <b>IPEA</b>     | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada                                                                                 |
| <b>IBGE</b>     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                                                                          |
| <b>LBA</b>      | Legião Brasileira de Assistência                                                                                         |
| <b>LDB</b>      | Lei de Diretrizes e Bases da Educação                                                                                    |
| <b>LOAS</b>     | Lei Orgânica da Assistência Social                                                                                       |
| <b>MNMMR</b>    | Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua                                                                           |
| <b>MDS</b>      | Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome                                                                    |
| <b>OAB</b>      | Ordem dos Advogados do Brasil                                                                                            |
| <b>ONG</b>      | Organização Não - Governamental                                                                                          |
| <b>OING</b>     | Organização Internacional Não –Governamental                                                                             |
| <b>OIG</b>      | Organização Intergovernamental                                                                                           |
| <b>PNCFC</b>    | Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária |
| <b>PNAS</b>     | Política Nacional da Assistência Social                                                                                  |
| <b>PAIF</b>     | Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família                                                                     |
| <b>PAEF</b>     | Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos                                                  |
| <b>PNABEM</b>   | Política Nacional de Bem-Estar do Menor                                                                                  |
| <b>Rede SAC</b> | Rede de Serviços de Ação Continuada                                                                                      |
| <b>SAM</b>      | Serviço de Assistência ao Menor                                                                                          |
| <b>SENAC</b>    | Serviço Nacional do Comércio                                                                                             |

|               |                                                     |
|---------------|-----------------------------------------------------|
| <b>SENAI</b>  | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial         |
| <b>SEDH</b>   | Secretaria Especial de Direitos Humanos             |
| <b>SUAS</b>   | Sistema Único de Assistência Social                 |
| <b>SUS</b>    | Sistema Único de Saúde                              |
| <b>SGD</b>    | Sistema de Garantia de Direitos                     |
| <b>SCFV</b>   | Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos |
| <b>UNAF</b>   | União das Associações Familiares                    |
| <b>UNICEF</b> | Fundo das Nações Unidas para a Infância             |

## SUMÁRIO

|              |                                                                                                                       |            |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO.....</b>                                                                                                | <b>15</b>  |
| <b>2</b>     | <b>ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL .....</b>              | <b>18</b>  |
| <b>2.1</b>   | <b>Práticas anteriores a Constituição Federal de 1988 - da filantropia ao paradigma da proteção irregular .....</b>   | <b>18</b>  |
| <b>2.2</b>   | <b>Os movimentos de luta pelos direitos da criança e do adolescente .....</b>                                         | <b>30</b>  |
| <b>2.3</b>   | <b>Desresponsabilização do Estado, sociedade civil e acolhimento institucional .....</b>                              | <b>42</b>  |
| <b>3</b>     | <b>AS PROPOSIÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....</b>                                     | <b>48</b>  |
| <b>3.1</b>   | <b>Estado e políticas para a família e a infância .....</b>                                                           | <b>48</b>  |
| <b>3.1.1</b> | <b>A tensão entre Estado social e Estado penal para as crianças e adolescentes pobres .....</b>                       | <b>59</b>  |
| <b>3.1.2</b> | <b>O direito na sociedade capitalista .....</b>                                                                       | <b>64</b>  |
| <b>3.2</b>   | <b>Os documentos de proposição do Estado brasileiro para a política da criança e adolescente .....</b>                | <b>71</b>  |
| <b>3.3</b>   | <b>A Política da Criança e do Adolescente e a convivência familiar e comunitária .....</b>                            | <b>85</b>  |
| <b>4</b>     | <b>A INCIDÊNCIA DAS RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS NA POLÍTICA DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL.....</b> | <b>92</b>  |
| <b>4.1</b>   | <b>Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: o contexto .....</b>                                         | <b>92</b>  |
| <b>4.2</b>   | <b>A cooperação internacional e a incidência política: influências na política da criança.....</b>                    | <b>100</b> |
| <b>4.3</b>   | <b>A convivência familiar e comunitária e o acolhimento institucional nos documentos internacionais.....</b>          | <b>109</b> |
| <b>4.4</b>   | <b>A situação brasileira e a aplicação dos princípios internacionais.....</b>                                         | <b>119</b> |

|          |                                                                               |            |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.4.1    | Diferenças regionais na garantia dos direitos de crianças e adolescentes..... | 120        |
| 4.4.2    | Aspectos da situação da infância nas regiões brasileiras.....                 | 124        |
| 4.4.2.1  | <i>Renda per capita e pobreza</i> .....                                       | 124        |
| 4.4.2.2  | <i>Educação</i> .....                                                         | 126        |
| 4.4.2.3  | <i>Trabalho Infantil</i> .....                                                | 127        |
| <b>5</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....                                             | <b>131</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS</b> .....                                                      | <b>137</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objeto o direito a convivência familiar e comunitária no Brasil, tendo como objetivo analisar aspectos regulatórios da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente no âmbito do direito a convivência familiar e comunitária e a incidência das recomendações internacionais. O lócus de análise concentrou-se no acolhimento institucional, medida protetiva excepcional prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente e executada pela Política Nacional de Assistência Social.

O estudo partiu de uma situação preocupante e pouco visibilizada há anos, o abandono de crianças e adolescentes e sua crescente institucionalização. Concentramos nossa análise na medida protetiva de acolhimento institucional por compreendermos que no contexto de institucionalização, crianças e adolescentes nessa medida são invisibilizadas. Esse estudo surge mais especificamente da imagem de meninos e meninas que se encontram em acolhimento institucional, por carência de recursos materiais (que não conformam motivo para acolhimento), por negligência (sem elucidação do fato) e por tantos outros motivos que não necessariamente lhe caberiam essa medida. E, por conseguinte, surge dos vários relatos de crianças pedindo para ficar com seus pais.

Ainda que tenhamos avançado muito no debate sobre os direitos da criança e do adolescente e a prioridade desse segmento nas ações estatais, observamos que a causa da infância, assim como a de outros grupos populacionais está muito relacionada ao apelo midiático. Nesse sentido temos dois vieses: o primeiro no qual a criança abandonada é sempre digna do sentimento de revolta com os que lhe abandonaram, mas em contrapartida, no segundo viés, existe a construção da criança perfeita e sem história, que seja semelhante aos que lhe desejem adotar. Sendo assim temos a infância abandonada e a sociedade que fica estarecida, mas analisa a situação como causa familiar e, portanto, um problema das famílias em particular.

A investigação pelo tema vem sendo uma constante desde pesquisa realizada sobre o paradigma da proteção integral de crianças e adolescentes e a aproximação profissional com a rede do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, especificamente na Política de Assistência Social, participando da interlocução entre a proteção social básica e especial para acompanhamento das famílias com crianças e adolescentes em acolhimento institucional na cidade do Paulista em Pernambuco.

A discussão sobre o direito a convivência familiar e comunitária se faz necessária e importante, tanto no sentido de visibilizar a constante institucionalização de crianças e adolescentes, visibilizar as alternativas a institucionalização e problematizar a lacuna de dados oficiais sobre crianças e adolescentes acolhidas. Analisar os principais documentos norteadores dos cuidados, das estratégias de garantia da convivência familiar, do reordenamento institucional e defesa do direito a convivência familiar e comunitária nos demonstra a configuração do direito a convivência familiar e comunitária.

O acolhimento institucional é medida excepcional e temporária, prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente e executada pela Política Nacional de Assistência Social. Existe nesse campo uma interdisciplinaridade entre as políticas, que atuam de forma conjunta.

Julgou-se necessário contemplar neste estudo a incidência das recomendações internacionais na política de Atenção à Criança e ao Adolescente, devido ao fato do Brasil ser signatário da Convenção Internacional dos Direitos da Criança de 1989 e ter sido o Estatuto da Criança e do Adolescente inspirado também nas discussões realizadas nesse período. É necessário compreender quais as citadas recomendações para que possamos analisar como se desenvolvem as ações brasileiras e quais os elementos que fazem com que o país ainda apresente números elevados de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar e comunitário, cujo tempo de permanência seja maior que o período indicado no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O caminho metodológico para a realização da pesquisa estruturou-se na análise dos documentos que norteiam e embasam o direito a convivência familiar e comunitária, sendo eles: O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência familiar e Comunitária (2006), Orientações técnicas de Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (2009), Lei 12.010 de 03 de agosto de 2009, Programa de país revisado do UNICEF (2012), Documento do programa de país para o Brasil do Unicef (2017-2021), Diretrizes de cuidados alternativos a criança (2009).

Quanto ao aporte teórico para a discussão sobre o direito utilizamos MARX (2010), ENGELS E KAUSTKY (2012), LUCKAS (2013). Sobre a influência internacional abordamos MILLANI (2014), ARAGÃO (2012) e os documentos propostos para a análise.

A dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro aborda as práticas de institucionalizar crianças e adolescentes anteriores ao seu reconhecimento como sujeito de

direito. Aborda o desenvolvimento do paradigma da situação irregular e as consequências deste as crianças e adolescentes, além da participação da sociedade civil para romper com esse paradigma e adotar a proteção integral.

O capítulo dois aborda as proposições do Estado brasileiro a partir do reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos de direitos, fez-se uma discussão sobre o Estado e as políticas sociais e a tensão entre o Estado social e o Estado penal para as crianças e adolescentes pobres. Entendemos que essas são discussões fundamentais para compreender os caminhos e descaminhos da garantia ao direito a convivência familiar e comunitária.

O capítulo três aborda a incidência das recomendações internacionais na Política de Atenção à Criança e ao Adolescente, para este objetivo foram analisados o contexto da construção do documento da Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989), é a partir dos princípios estabelecidos neste documento e promulgados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente que partimos para a análise do direito a convivência familiar e comunitária. Analisamos a influência internacional a partir da cooperação internacional na Política de Atenção à Criança e ao Adolescente e a implementação no Brasil, considerando a desigualdade regional.

O estudo é importante por abordar o direito a convivência familiar e comunitária em sua configuração legal atrelada a discussão internacional dos direitos da criança, apresentando como a incidência internacional se dá na implementação regional brasileira.

## **2. ORIGENS E DESENVOLVIMENTO DO ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL**

### **2.1 Práticas anteriores a Constituição Federal de 1988 - da filantropia ao paradigma da proteção irregular**

O cuidado e proteção com as crianças abandonadas no Brasil ocorrem desde o período colonial com a tradição europeia das Rodas dos Expostos. A institucionalização foi uma das principais formas de assistência a infância no Brasil. No período colonial brasileiro a ideia de proteção social em relação à criança não existia, as crianças eram consideradas como indivíduos que tinham exploradas sua força de trabalho tanto no âmbito doméstico como no campo, neste período a Igreja Católica atuava junto ao Estado prestando assistência à infância de acordo com os seus dogmas e sob as determinações de Portugal. Colégios, internatos, asilos e outras formas de instituições foram sendo criadas com um sistema de caridade tanto para a catequização quanto para o mercado de trabalho. (RIZZINI, 2004).

De acordo com Silva (1998) é possível identificar cinco fases distintas na assistência à criança no Brasil. A primeira é a **fase filantrópica** (1500 – 1874), o período colonial e imperial, foi marcada pela ação dos jesuítas com as crianças indígenas. A colonização brasileira se realizou atendendo aos interesses comerciais da metrópole, voltados para o mercado europeu, portanto, as ações na colônia eram restritas e pontuais. Rizzini (2004) esclarece que as instituições da época atendiam grupos de crianças de acordo com o gênero e as especificidades étnicas, meninos e meninas indígenas e filhos de escravas passaram por várias instituições de educação jesuítica. Essas instituições surgem ainda no período colonial brasileiro, implantadas para as crianças de pequenas aldeias indígenas. Os jesuítas foram os principais agentes educacionais até meados do século XVIII.

Essa fase é marcada pela implementação das Rodas dos Expostos nas Santas Casas de Misericórdia, a Roda foi a instituição brasileira de maior duração, perpassou os três regimes históricos do Brasil, criada na Colônia em 1726 passou e multiplicou-se durante o Império, sendo extinta apenas 1950 no período Republicano, sendo a única instituição de atendimento a criança na maior parte desse período.

A Roda de expostos teve início na Europa medieval, na Itália, como forma de garantir o anonimato do expositor depositar o bebê que não pretendia criar. Assim evitava-se, que as crianças abandonadas morressem de fome, de frio ou mesmo fossem comidas por animais, até

serem encontradas por outras pessoas. De acordo com Marcílio (2001) a instituição desempenhou um papel importante tendo em vista que durante um século aproximadamente foi a única instituição de assistência à criança abandonada no Brasil.

Seu nome deriva de um artefato <sup>1</sup>de madeira de forma cilíndrica, dividida ao meio, fixado ao muro ou janela da instituição na qual era depositada a criança. Ao girar o artefato a criança era conduzida para dentro das dependências da instituição, puxava-se então uma corda com uma sineta, para avisar a vigilante ou rodeira que um bebê acabava de ser abandonado e o expositor retirava-se do local, sem ter sua identidade revelada. (MARCÍLIO, 2001).

De acordo com Marcílio:

[...] antes da roda os meninos abandonados supostamente deveriam ser assistidos pelas câmaras municipais. Raramente as municipalidades assumiram a responsabilidade por seus pequenos abandonados. Alegavam quase todos a falta de recursos. Havia de fato descaso, omissão pouca disposição para com esse serviço que dava muito trabalho. A maioria dos bebês que iam sendo largados por todo lado acabavam por receber a compaixão de famílias que os encontravam. Estas criavam os expostos por espírito de caridade, mas também, como mão-de-obra familiar suplementar, fiel, reconhecida e gratuita; desta forma, melhor do que a escrava. (MARCÍLIO, 2001, p. 54).

O autor frisa ainda que o número de mortalidade dos expostos independentemente de serem atendidos nas Rodas dos Expostos, pelas Câmaras Municipais ou pelas famílias, era bastante alto, muito maior que o de qualquer segmento da sociedade da época.

A tradição portuguesa chega ao Brasil no século XVIII, quando as autoridades se depararam com o aumento expressivo do abandono de crianças pelas ruas da cidade. De acordo com Marcílio (2001, p. 60) contam as atas da Santa Casa de Misericórdia que o objetivo era “evitar [...] expor as crianças em vários lugares imundos com a sombra da noite, e de quando amanhecia o dia se achavam mortas e algumas devoradas por cães e outros animais [...]”. Reivindicou-se à coroa a permissão para estabelecer na Bahia uma Roda dos Expostos. Em 1726 a Santa Casa aceita a incumbência de instalar a Roda dos Expostos desde que o rei lhe concedesse uma “esmola anual de sua fazenda e com o rudimento do açougue”. Posteriormente foi instalada a Roda dos Expostos na Santa Casa de Misericórdia do Rio de Janeiro em 1738 e em Recife no ano de 1789. (MARCÍLIO, 2001).

---

<sup>1</sup> De acordo com Marcílio (2001), a origem dos cilindros rotatórios vem dos antigos vestíbulos de mosteiros e conventos medievais em que se utilizavam esses materiais para a entrega de objetos, alimentos e mercadorias. Evitando o contato dos religiosos com o mundo exterior.

No entanto, assistir às crianças abandonadas sempre fora um serviço aceito com relutância pelas câmaras. Conseguiram estas fazer passar a lei de 1828, chamada lei dos municípios, por onde se abria uma brecha para eximir algumas Câmaras dessa sua pesada e incômoda obrigação. Em toda a cidade onde houvesse uma Misericórdia, a Câmara poderia usar de seus serviços para a instalação da roda e assistência aos enjeitados que recebesse. Nesta parceria, seria a Assembléia Legislativa provincial, e não mais a Câmara, quem entraria com um subsídio para auxiliar o trabalho da Misericórdia. De certa forma, estava-se oficializando a roda de expostos nas Misericórdias e colocando estas a serviço do Estado. Perdia-se, assim, o caráter caritativo da assistência, para inaugurar-se sua fase filantrópica, associando-se o público e o particular. (MARCÍLIO, 2001, p. 62).

A parceria se dá principalmente pelo fato das Câmaras argumentarem que não haviam condições de cuidar dos expostos, mas ultrapassa as condições materiais. A parceria expressa nesse período a recusa do Estado em tratar a questão da criança enquanto objeto de intervenção pública.

A Lei dos Municípios com a parceria entre o público e o privado, não fez com que as Rodas dos Expostos se multiplicassem muito, ao contrário, apenas algumas dezenas de rodas foram criadas, todas de pequeno porte e de precárias condições. A lei tinha como principal objetivo estimular que as famílias acolhessem os expostos. No total foram treze rodas de expostos no Brasil, sendo a de Salvador, Rio de Janeiro e Recife, criadas no Brasil Colônia no século XVIII, a de São Paulo no início do período Imperial (1825) e as de Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas, Cachoeirinha, Olinda, Campos, Vitória, Desterro e Cuiabá, surgem após a Lei dos Municípios de 1828. (MARCÍLIO, 2001).

Toda a falta de aparato público para a criança abandonada aprofunda as desigualdades e gera uma população de crianças e adolescentes sem atenção às suas condições peculiares da vida e evidencia problemas de ordem social, econômica e política.

O período de 1874 a 1922 compreende a segunda fase, **filantrópica – higienista** que seguiu o modelo de várias sociedades científicas que trabalharam no controle das doenças epidêmicas e ordenação de espaços públicos, nessa fase o cuidado médico se sobrepõe ao poder judiciário no que tange o cuidado à criança, sendo as amas de leite as principais cuidadoras.

A forte influência médica foi uma característica presente no século XIX, originária do desenvolvimento da medicina higienista europeia, na busca pelo controle das grandes epidemias que devastavam cidades. De acordo com George Rosen (1994) a preocupação com a saúde infantil era uma característica eminente do movimento por melhores condições sociais.

Nos países centrais a ênfase do esforço nos cuidados com as crianças se dava através da higiene geral, prevenção de doenças e aperfeiçoamento da dieta e de cuidados pré-natais.

Essa preocupação dava-se por razões claras, nas palavras de Rosen (1994, p. 271) “motivações políticas, econômicas e humanitárias convergiram para tentar reduzir o grande desperdício de vidas de crianças”. O alto índice de morte infantil era considerada um desperdício de riqueza nacional, estudiosos da época defendiam ser possível evitar parte dessa mortalidade combatendo a desnutrição, alimento contaminado, ignorância dos pais, dentre outras causas, todas atribuídas a pobreza.

Pensando sobre o movimento higienista e suas ações no campo da infância, Rizzini (2011, p. 108) denomina de “higienismo infantil” as práticas incorporadas pelos médicos brasileiros no final do século XIX. Segundo a autora a ideia era investir na criança e através dela atuar na família ensinando higiene e moldando sua moral. A expansão da medicina possibilitou que esta exercesse um papel central na formação das sociedades modernas, o desenvolvimento da medicina social possibilitou principalmente nos países de acesso restrito a educação, que a elite tivesse acesso ao universo da pobreza. (RIZZINI, 2011 apud MONOCORVO FILHO, 1916, 1922, 1926).

Em meados do século XIX e início dos séculos XX as Rodas de Expostos eram consideradas um risco para a saúde das crianças, o convívio aglomerado de crianças saudáveis e crianças com problemas de saúde, além de denúncias de maus tratos e insalubridade das casas tornando-se ocupação dos médicos higienistas. O surgimento de muitas das Casas de Misericórdia implantadas no Brasil aconteceu durante o período de desativação e debate europeu sobre as altas taxas de mortalidade nas casas e a suspeita de fomentar o abandono de crianças.

A terceira fase (1922-1964) é a fase **assistencial**, caracteriza-se pela intervenção do Estado, consolidando a Lei de Assistência e Proteção aos Menores. No Brasil, os debates sobre o conjunto de medidas jurídicas-sociais foram coordenados principalmente por juristas que associados as forças policiais, aos setores políticos, médicos sanitaristas, e associações caritativas e filantrópicas, discutindo a política de assistência e proteção ao menor como a salvação da criança em meio a conjuntura política. (PADILHA, 2004). Trata-se de um esforço de construção de saberes, que tentam dar conta das causas das infrações e do abandono de

crianças, dos comportamentos das crianças e das famílias e dar publicidade as instituições, justificando a necessidade de intervenção junto a este público.

Nesse período foi extinta formalmente a Casa dos Expostos e criado o primeiro Juízo de Menores e instituído o Código de Menores de 1927. O novo aparato cria um sistema de assistência social e jurídica que foi reproduzido por todos os estados brasileiros. Esses juízos foram inspirados nos tribunais para menores da cidade de Boston nos Estados Unidos. (RIZZINI, 2004).

Diferentemente dos períodos anteriores a consolidação da assistência de menores reconhece que a situação das crianças e adolescentes necessitava de intervenção do Estado, embora tenha sido pensada e implementada sob a mesma racionalidade de compreensão da infância sem direitos.

O Decreto nº 17.943-A de 12 de outubro de 1927, que consolida as leis de assistência e proteção aos menores, conhecido como o Código de Menores, dá início ao processo de criação de um sistema público de atenção as crianças e adolescentes. O código define como público de intervenção “ o menor de um ou outro sexo, abandonado ou delinquente, que tiver menos de 18 anos de idade” (BRASIL, 1927).

O Código define ainda que são considerados expostos os infantes até sete anos de idade encontrados em estado de abandono, onde quer que seja. Definia em seu artigo 5º que a admissão dos expostos seria realizada através de consignação, excluindo o sistema das rodas, que ainda assim receberam crianças abandonadas até aproximadamente os anos 1950.

O Código de Menores de 1927 definia e regulava os procedimentos para a institucionalização dos considerados expostos, como por exemplo a exigência do registro civil e a declaração das circunstâncias que pudessem servir para identificá-la posteriormente e descrição de sinais e objetos que lhe fossem particulares. Ao encontrar um infante exposto deveria avisar ou entregá-lo a autoridade policial que deveria mandar a realização de um registro civil. Acabando dessa forma com o recolhimento por outras famílias de crianças abandonadas e o abandono sem identificação.

A referida legislação considerava como abandonados os menores de 18 anos de idade que não tivessem habitação certa, não possuísse meios de subsistência e por ausência dos pais ou ausência de tutores ou responsáveis por sua guarda, por incapacidade dos pais ou

responsáveis em exercer os deveres com os filhos ou pupilos e protegidos, por viver com pais e responsáveis que tivessem práticas contra a moral e os bons costumes, por estarem em mendicância e vadiagem, por frequentarem lugares de moralidade duvidosa, por crueldade, abuso de autoridade, negligência e exploração dos pais ou responsáveis.

A concepção da chamada política de assistência e proteção aos menores vinha sendo discutida e gestada em meio a uma complicada conjuntura, em que segundo Rizzini (2011, p. 143) “estavam em disputa interesses da tradicional estrutura agrária de poder e a ascensão de novos grupos, embalados por ideais republicanos de construção nacional. Estas contradições parecem indicar que o espaço aberto à organização e atuação da justiça- assistência no país contribuiu para o desenvolvimento de uma política que primava pela exclusão social. (RIZZINI, 2011, p. 143.)

Deste período data a terceira Constituição brasileira, promulgada em 16 de julho de 1934, a primeira em que houve um título dedicado à ordem econômica e social e outro dedicado a família. A Constituição Federal de 1934 estabelece que cabe à União, aos Estados e aos Municípios, assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, estimular a educação eugênica, amparar a maternidade e a infância, proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual, adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis e destinar um por cento de suas verbas ao amparo da maternidade e da infância.

Cabe fazer um destaque sobre a educação eugênica no Brasil, esta incumbência expressa na Constituição Federal de 1934 para os Estados e municípios é expressão de um movimento cujos primeiros trabalhos foram publicados no Brasil em 1910. O ideário da eugenia<sup>2</sup> era que a seleção natural de Charles Darwin também se aplicava a seres humanos, de tal forma que se estabeleceu uma concepção higienista e saneadora da sociedade, buscando-se atuar sobre as doenças e a desordem sobre a pobreza, moralizando-a, as expressões da questão social enfrentadas pelas classes consideradas inferiores eram interpretadas como problemas de ordem moral e social, e caberia ao Estado atuar nas correções para garantir a paz. A criança, alvo destas ações, foi eleita o instrumento de intervenção do Estado nas famílias pobres no seu âmbito mais íntimo e particular. O aumento de crianças vagando pelas ruas, o aumento expressivo de

---

<sup>2</sup> A ideia foi disseminada por Francis Galton em 1883, pretendia comprovar que a capacidade intelectual era hereditária para justificar a exclusão de determinados segmentos da sociedade.

infrações, índices alarmantes de mortalidade infantil e as demais questões relativas a infância foram ganhando visibilidade e conseqüente autonomia no meio jurídico, repercutido no Código de Menores de 1927 e ações decorrentes dele.

Embora propusesse aplicabilidade, a Constituição de 1934 perdeu pouco tempo ficando para a Constituição de 1937 o desenvolvimento de ações que impactassem na infância, a primeira foi o Decreto-lei nº 2.024, de 17 de fevereiro de 1940 no qual foi criado, no âmbito do Ministério da Educação o Departamento Nacional da Criança, diretamente subordinado ao Estado. O referido Decreto regula desde a proteção aos recursos financiadores para a obra de proteção à maternidade, a infância e à adolescência. Em seguida foi regulamentado o Decreto-lei nº 3.200, de 19 de abril de 1941 que dispõe sobre organização e proteção da família que ao tratar sobre os filhos naturais reafirma a obrigatoriedade dos pais em proteger os filhos e em caso julgado necessário caberá ao juiz escolher pessoa idônea, da família que possa cuidar das crianças.

Em 1941 é instituído o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), ligado ao então Ministério da Justiça, e tinha por finalidade sistematizar e orientar serviços de assistência aos menores desvalidos em estabelecimentos públicos e particulares, proceder a investigação social, além de exame médico, psíquico e pedagógico, abrigar menores de acordo com solicitação do Juízo de Menores do Distrito Federal, recolher menores em estabelecimentos adequados para seu desenvolvimento até seu desligamento, estudar as causas do abandono e dos atores infracionais para direcionar os poderes públicos e a promoção periódica de pesquisas, estudos e estatísticas. (BRASIL, art. 2º, 1941).

A instituição agregava uma perspectiva corretiva de natureza protecionista, prestando assistência psicopedagógica às crianças consideradas delinquentes e carentes, porém, foi sobre as crianças e adolescentes considerados transviados é que a instituição ganhou destaque e foi o centro das discussões da sociedade civil e do Estado. (PADILHA, 2013).

Muitas eram as denúncias sobre o SAM, tanto por parte do ex-diretor Nogueira Filho como da imprensa, o primeiro alertava pela facilidade jurídica com que o serviço repassava verba para que outras instituições executassem o cuidado e a educação com as crianças, sem ter a menor garantia jurídica sobre os cuidados que eram dispensados as crianças. A imprensa alertava para as situações de abusos contra os internos e ao mesmo tempo exaltava o grau de periculosidade dos “bandidos” que já haviam sido internos nas instituições.

De acordo com Rizzini (2011, p. 31) “as dificuldades de viabilizar as propostas educacionais do Serviço são depositadas no assistido, considerado “incapaz”, “sub-normal de inteligência e de afetividade”, e sua “agressividade”, superestimada. A proposta inicial do SAM era prestar assistência ao menor e sua família, pois neste período o Estado entendia que as famílias pobres não tinham capacidade de educar seus filhos, no entanto seu atendimento era dirigido aos menores delinquentes, e segundo Rizzini (2011) e Padilha (2013) o SAM passou a ser considerado pela sociedade como uma “escola do crime”. Devido a críticas recebidas de vários setores da sociedade e do próprio Estado o SAM foi extinto em 1964. O Estado defendia mudanças para corrigir a situação, porém não pensava ainda em reordenar a prática de internação. Uma característica marcante do SAM é a transferência do fundo público para instituições privadas, sejam elas mercantis ou filantrópicas, através das parcerias público-privado.

Nas décadas de 1940 e 1950 era claramente observada a mudança na compreensão do “problema do menor” em parte resultante do enfoque utilizado por Vargas. O esforço concentrado no sentido de melhorar as condições de vida do trabalhador resultou em benefícios sociais importantes para a população, sobretudo no que se refere às condições de trabalho, saúde e educação, repercutindo positivamente sobre a situação da infância. No entanto não conseguiu debelar o contingente de excluídos, resultante do sistema capitalista concentrador de renda e das distorções administrativas que sempre caracterizaram a política brasileira. (RIZZINI 2004, p. 53):

A passagem dos anos 50 para 60 trouxe certeza de que aquelas tentativas de Mello Matos para salvar o país através das crianças eram agonizantes. Sendo assim a década de 60 surge com a convicção de que era necessário extinguir o modelo do SAM e substituir por um modelo que buscava práticas inspiradas no debate internacional. Diante das várias denúncias sobre o SAM é inevitável que o Estado promova mudanças no serviço, com características contrárias as práticas executadas. (RIZZINI, 2004).

É nesse sentido que se configurou a quarta fase **a institucional pós-64** (1964-1990). É neste período que o paradigma da Situação Irregular atinge seu ápice na tentativa de estabelecer seu ideário de proteção à criança e ao mesmo momento atinge o fracasso de suas instituições. Como ocorreu em todos os setores da sociedade, o Estado passa a intervir diretamente nas relações e regulações sociais. No âmbito da infância esta fase é marcada pela extinção do Serviço de Atendimento ao Menor (SAM) e é instituída a Fundação Nacional de Bem-Estar do

Menor (FUNABEM) incorporando o patrimônio e as atribuições do SAM. A Lei nº 4.513 de 1º de dezembro de 1964, que institui a FUNABEM, atende a reivindicação social tanto dos dirigentes quanto do Serviço de Atendimento ao Menor. A FUNABEM, foi criada com “a missão ‘Anti-SAM’, com diretrizes opostas as que eram criticadas no SAM”. (RIZZINI, 2004; VOGEL, 2011).

A sociedade brasileira nesse período passa por diversas transformações que repercutem diretamente no modo de vida e de reprodução da classe trabalhadora, primeiro passando por uma ditadura militar, uma profunda crise social e econômica, luta pela garantia de direitos sociais e, sobretudo uma disputa de classes para a redemocratização do país. É neste período que o paradigma da proteção integral atinge seu ápice na tentativa de estabelecer seu ideário de proteção à criança e no mesmo momento atinge o fracasso de suas instituições.

De acordo com Padilha (2013) o Código de Menores de 1979, revisão do Código de 1927, é baseado na lei de segurança nacional, instituindo que as crianças e adolescentes institucionalizados na FUNABEM/ FEBEM seguissem os preceitos de disciplina e obediência militar. Em ambos os Códigos a característica marcante era a culpabilização da família pelo abandono da criança e a ideia de que a proteção à infância estava relacionada a proteção contra a família. O novo código de Menores estabelece expressamente o Paradigma da Situação Irregular, nesse contexto, a FUNABEM através da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNABEM) representou a transição entre um Código e outro.

A FUNABEM era ligada diretamente à presidência da República e tinha o Conselho Nacional como o órgão mais importante de sua estrutura, o presidente da República indicava diretamente o seu presidente enquanto os Ministros da Justiça, Educação e Cultura, Trabalho Agricultura e Saúde indicavam seus representantes. Além desses representantes do governo, Vogel (2011) aponta outras instituições que faziam parte do Conselho: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Federação Nacional das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (FNAPES), Conselho Federal de Assistentes Sociais (COFAS), Legião Brasileira de Assistência (LBA), Serviço Nacional do Comércio (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), União das Associações Familiares (UNAF), Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), Federação das Bandeirantes do Brasil (FBB), Confederação dos Religiosos do Brasil (CRB), Confederação Evangélica do Brasil (CEB), Confederação Israelita do Brasil (CIB), além de três pessoas de notório saber também indicadas pelo presidente da República.

Considerando essas instituições, que integraram o Conselho Nacional da FUNABEM é possível afirmar que este era um espaço de disputa de todos os setores da sociedade em busca de garantir um direcionamento para a questão da infância. Cabia exclusivamente ao Conselho definir a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, consagrando e legitimando a centralização das tomadas de decisões das políticas públicas.

Sob o esforço de realizar o oposto das ações executadas pelo SAM era necessário para a FUNABEM romper com as práticas repressivas, a partir desse movimento começou –se a observar a questão da família e as causas da situação da infância. É nessa fase que se questionam o internamento como eficiente, tendo em vista que debilitava a família, contradizendo o ideal da época de família bem constituída, além de oferecer gastos onerosos aos cofres públicos considerando que um terço da população infanto-juvenil do país estava institucionalizada. (VOGEL, 2011 apud ALTENFELDER, 1965).

Considerando ter no bem-estar do menor o atendimento das necessidades básicas, a FUNABEM estabelece como estratégia a defesa desse segmento à reintegração ao ambiente familiar, tornando o fortalecimento das condições da família como ponto primordial da Política de Bem-Estar do Menor. (VOGEL, 2011).

As crianças eram classificadas de acordo com seu estado ou grau de conduta, eram os desassistidos, abandonados, de conduta antissocial, etc. Após a classificação eram encaminhados aos devidos programas de tratamento e prevenção, tendo como ordem de preferência a reintegração a família, a entrega a uma nova família ou a reintegração a comunidade em caso de impossibilidade das anteriores. Era evidente a contradição entre o discurso as pretensões que haviam em torno da FUNABEM e as efetivas práticas, a intervenção na infância se dava dentro das ações da Segurança Nacional do governo militar. A criança (menor) abandonada e considerada de conduta antissocial era vista como uma ameaça ao desenvolvimento da nação, representava um risco para a formação de uma força de trabalho que não estava sendo preparada, além de tornar-se um campo fértil para ação dos “inimigos da pátria” (VOGEL, 2011).

Os inimigos da pátria segundo Vogel (2011) eram as drogas e os preceitos contrários à moral e os bons costumes. E que ambos estavam a serviço do suposto preceito leninista de desmoralizar a juventude para efetivar a revolução comunista. Diante deste entendimento, o governo militar buscou atuar na prevenção daquilo que “destruía a família” e passa a investir

em capacitação e aperfeiçoamento a departamentos especializados e burocráticos da FUNABEM, anunciava altos investimentos na instituição, porém o que ocorreram de fato, foram gastos excessivos com convênios com entidades privadas e religiosas, que empregavam as verbas em infraestrutura e capacitação de pessoal, enquanto que as condições materiais e qualitativas das unidades continuavam as mesma e não houve melhora qualitativa significativa no sistema da FUNABEM. O período de governo militar segue o ideário da culpabilização da família pelo abandono das crianças.

Torna-se cada vez mais evidente que se estabelecia um consenso entre sociedade civil, movimentos sociais e o Estado sobre a falência do paradigma da situação irregular e a necessidade de uma nova perspectiva para crianças e adolescentes, o que representa embate de classes para que seja definido a que caminho será guiado esse novo projeto. (SILVA, 2005).

Vários grupos de defesa da democracia e dos direitos humanos, chamam a atenção para a situação da infância no governo militar, tanto devido aos desdobramentos do paradigma da situação irregular com as práticas abusivas e repressivas em suas instituições, como no caso das crianças filhos e filhas de mães e pais que lutavam contra o governo militar, em que estes eram separados de suas famílias como objetos de tortura, ou viram seus pais desaparecerem literalmente de suas vidas, por sequestro e/ou assassinato.

A última fase é a **Desistitucionalização** com início nos anos 1990 e que perdura até os dias atuais, iniciada com a promulgação da Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990 e segue até os dias atuais, nas lutas e nas reivindicações da sociedade civil em reordenar os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes, limitar o tempo e acolhimento, promover celeridade nos processos de reintegração familiar e propor discussões para que o período de acolhimento seja comprometido com os direitos humanos e sociais das crianças, adolescentes e suas famílias. O reconhecimento de crianças e adolescentes enquanto sujeitos de direitos é fruto de um amplo processo de organização que foi potencializado pela luta política na redemocratização do país.

O Estatuto da Criança e do Adolescente é uma conquista de muitas lutas sociais e representa o rompimento legal com o paradigma da situação irregular, inaugurando o paradigma da proteção integral, que reconhece crianças e adolescentes como sujeitos de direitos. Esse reconhecimento é primeiro incorporado na Constituição Federal de 1988.

Instituições internacionais realizavam análises e projetos sobre a infância no Brasil, como por exemplo, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) que financiava e

estimulava práticas alternativas comunitárias com meninos e meninas de rua, que posteriormente deram origem ao Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR), que foi um movimento social de muita força política e social nos tensionamentos sobre a formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente.

A mudança na concepção sobre a infância e adolescência reconhece sua condição biológica, psíquica e social e a necessidade de proteger e promover seu melhor desenvolvimento. Dessa maneira fica extinto o termo menor <sup>3</sup> que tanto estigmatizou as crianças e adolescentes que viveram situações de abandono e negligência, sendo junto com suas famílias responsabilizados por questões estruturais da sociedade capitalista. Essas mudanças não são apenas simbólicas. Reconhecer sujeitos de direitos significa modificar toda a organização da assistência e dos serviços prestados a este segmento. Tratando-se da institucionalização, houve ao longo do período a defesa de uma legislação específica para crianças e adolescentes e ainda acontece na atualidade, debates e propostas para o atendimento com alternativas que visam, prioritariamente, o convívio familiar e comunitário, recorrendo a institucionalização, somente, em casos específicos, quando esgotadas todas as alternativas cabíveis.

O direito a convivência familiar e comunitária preconizado na Lei Federal 8.069/ 1990, na qual a criança ou adolescente só será retirada de seus lares apenas em situações excepcionais, em que haja violação de direitos, diminui a atuação da justiça com o afastamento desnecessário, e amplia a participação da família e comunidade no desenvolvimento moral e social da criança ou adolescente.

A legislação não resolve (e nem tem a proposição) a questão social, porém demarca a ruptura com a concepção e práticas estigmatizadoras e sua conquista pela sociedade representa um momento importante não só para o referido segmento mais para a sociedade em geral tendo em vista que a luta pelos direitos da criança está intimamente relacionada com o processo de luta pela democracia e pela Constituição Federal de 1988.

É sobre esta fase e seus desdobramentos que debruçamos a pesquisa buscando compreender os fundamentos, o processo histórico e a configuração do direito a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente.

---

<sup>3</sup> Ainda de acordo com a autora, a categoria jurídica de menores de idade assume na segunda metade do século XIX, um caráter eminentemente social e político. Estes passaram a ser alvos específicos da intervenção formadora e reformadora do Estado e de outros setores da sociedade, como as instituições filantrópicas e religiosas. (RIZZINI, 2004).

## 2.2. Os movimentos de luta pelos direitos da criança e do adolescente

A crise do padrão de desenvolvimento do capitalismo adotado entre os anos 1950 e 1970 tem aspectos diferenciados no Brasil, pois o país apresentava fortes semelhanças em termos de composição do parque industrial e na ampliação do papel do Estado na regulação da economia, entretanto, a intervenção social realizada pelo Estado brasileiro era de caráter pontual, populista, voltadas para a rentabilidade econômica e importante meio de acumulação de riqueza, após um grande período de contínuo crescimento econômico.

A crise apresentou vários impactos no Brasil como uma forte recessão, com o Produto Interno Bruto atingindo taxas reduzidas de crescimento, elevação das taxas de desemprego principalmente nas regiões metropolitanas, quedas nos salários, altos índices de inflação, aprofundamento da concentração de renda, transferências de recursos para o pagamento da dívida externa, diminuição de gastos sociais.

De acordo com Chahad e Cervivni (1989) não é possível falar da criança nesse período sem compreender o conjunto amplo em que estava inserida sua história e compreender os indicadores dos impactos da crise sobre a situação da infância.

As alterações na base econômica e social do país nos anos de crise afetam a classe trabalhadora brasileira profundamente e especialmente as crianças e adolescentes. A queda da renda da classe trabalhadora, a ausência de uma política social de emprego aliados a necessidade de sobrevivência familiar, fazem com que boa parte dos trabalhadores se insiram em atividades precárias com baixa remuneração. Esses aspectos da crise são vivenciados nas relações sociais, as condições de trabalho e baixos salários impactam na reprodução material da classe trabalhadora e nas suas relações afetivas e estabelecimento de vínculos, das mais diversas expressões da questão social, dentre elas: aumento da taxa de mortalidade infantil, desnutrição infantil, abandono escolar, aumento da taxa de trabalho infantil. Esses impactos são sentidos pela classe trabalhadora.

Todos os índices apresentados refletem a falta de políticas efetivas de proteção à criança e ao adolescente e acompanhamento familiar, demonstra a falência da proteção da época (Paradigma da Situação Irregular), a falta de planejamento de ações em relação a nutrição das crianças, a falta de investimento público para oferecer e ampliar condições de desenvolvimento cognitivo e intelectual das crianças. Esses elementos desencadeiam uma série debates sobre a situação da criança que posteriormente influenciaram na mudança de paradigma.

As décadas de 1970 e 1980 foram de inflexão política e crise econômica no país. A inflexão política corresponde ao processo gradual de abertura política do controle do Estado sobre a vida social e sobretudo sobre as organizações populares até o fim da repressão de movimentos de contestação e de luta por direitos de cidadania. A censura direta a alguns órgãos da imprensa é suspensa e em 1979 é declarada a anistia. Trata-se de um período de muita efervescência e ganhos políticos e sociais no Brasil, mas que concomitantemente ocorre um processo de reconfiguração do papel do Estado a nível mundial, que impacta nas políticas sociais brasileiras antes mesmo que sejam formuladas e implementadas logo após a Carta Magna de 1988.

Esses processos estão imbricados na reação burguesa a crise estrutural do capital que se inicia nos anos 1970, com uma crise de superprodução. De acordo com Behring (2011) estavam na base da queda da demanda global e da taxa de juros, os elementos do desemprego que vinha sendo agravado, a introdução de tecnologia e alteração do tempo de produção da mercadoria, a alta de preços das matérias-primas e o aumento do poder de negociação entre trabalhadores e empregadores.

De acordo com Behring:

A onda longa de caráter depressivo ou de estagnação – que é atravessada por breves momentos de recuperação, que logo se esgotam -, com início nos anos 1970, foi propiciada, portanto, pelo encontro de: crises clássicas de superprodução cujos esforços de limitação por meio do crédito perderam eficácia, em cada pequeno ciclo; concentração brusca dos rendimentos tecnológicos (poucas ou marginais invenções novas); crise do sistema imperialista, com ascenso das lutas (a exemplo da greve dos mineiros na Inglaterra no início dos anos 1980), em função do início das políticas de austeridade; e crise de credibilidade do capitalismo, enquanto sistema capaz de garantir o pleno emprego, o nível de vida e as liberdades democráticas. (BEHRING, 2011, p. 118 apud BEHRING, 1998 p. 159).

O capital responde de forma contundente a queda da taxa de lucros nos anos 1980, que foram marcados pela reestruturação produtiva, revolução tecnológica e organizacional na produção, impactando diretamente no aumento do desemprego crônico e estrutural, desarticulação da resistência política pelos trabalhadores. A retomada das taxas de lucros ao contrário dos anos de pacto keynesiano desvincula o crescimento econômico e com a garantia de empregos estabelecendo um período de recessão. (BEHRING, 2011).

Todo conjunto de acontecimentos provenientes da crise e da reestruturação do Estado impactam diretamente na vida das famílias e respectivamente nas crianças e adolescentes. Simões e Ortiz (1988) apresentam que desde 1834 a taxa de mortalidade infantil no Brasil passa

por um declínio e que entre 1980 a 1986 passa a apresentar um aumento, sendo as regiões Nordeste (25%), Nordeste (20%) e Centro – Oeste (20%) as regiões com maior índice. Podemos atribuir a esses índices a disparidade econômica e social dessas regiões, existindo no Brasil uma centralização de investimentos nas regiões sul e sudeste fazendo com que elas tenham mais condições de superar a crise.

Até a década de 1980 poucos eram os dados sobre a situação da infância no Brasil, o interesse com a situação desse segmento populacional passa a ser tema recorrente com a realização da Comissão Parlamentar de Inquérito do Menor Abandonado, CPI do Menor, em 1976. A CPI buscava identificar a situação da criança no país, devido as recorrentes denúncias de ineficiência nos serviços, ao grande número de crianças e adolescentes em situação de rua e as constantes indignações da sociedade a respeito dos delitos cometidos e do incômodo causado na classe média e alta. De acordo com Faleiros (2011) a Comissão concluiu que os recursos públicos destinados as ações na infância estavam concentrados na região Sudeste, tendo 2.430 órgãos de atendimento, enquanto que na região Nordeste apenas 11% dos municípios tinham verbas para atender as crianças e adolescentes.

Na conclusão de seu parecer a Comissão indica que seja realizada uma revisão no Código de Menores, o que aconteceu em 1979. O novo Código foi apresentado como uma forma de comemorar o Ano Internacional da Criança, no entanto, acabou sendo uma continuação das tendências do Código de 1927 além de adotar expressamente a doutrina da situação irregular que era implícita no código anterior, não conseguiu alterar a condição de vida das crianças. As expressões da questão social foram aprofundadas, a situação da criança só se agrava no período de ditadura militar, o arrocho salarial e a concentração de renda levou muitas crianças ao trabalho e o Estado passa a promover medidas <sup>4</sup>que absorvem e regulamentam a inserção das crianças e adolescentes na população economicamente ativa.

De acordo com Silva, Saboia e Branco em estudo do IBGE:

[...] o que se tem visto, a partir de meados da década de 70, com a realização da CPI do Menor, é, de um lado um esforço de mensuração de variáveis que poderiam vir a expressar as condições em que vivem as crianças e adolescentes brasileiros e, de outro a veiculação, nos mais diversos níveis, de informações bastante controvertidas a respeito do tema. Assim, são frequentemente divulgados números que serviriam para dimensionar o contingente de menores

---

<sup>4</sup> A constituição de 1967 reduz a proibição de trabalho até 12 anos de idade. O Estado através do Decreto-lei n. 937 de 13/10/1969 obriga as empresas a ministrar aprendizagem a seus trabalhadores menores, trabalhadores adultos e seus filhos.

carentes e abandonados sem indicação da fonte primária de informação. Outras vezes a fonte é indicada mas a metodologia utilizada deixa a desejar quanto ao seu rigor. Finalmente coloca-se também a questão conceitual. Termos como “menor carente” e “menor abandonado” são usados inadequadamente, seja porque sua definição é mal construída, seja porque se baseiam em critérios ultrapassados. O resultado disso é que se tem uma proliferação de informações muito usadas e definitivamente pouco úteis. (SILVA, SABOIA E BRANCO 1988, p. 13):

Diante da necessidade de conhecer as lacunas na situação da infância o IBGE em parceria com o UNICEF reúne esforços para a compreensão e divulgação da situação da infância brasileira, pretendendo divulgar um conjunto de informações básicas sistematicamente. Em 1987 o Brasil possuía 42,1% de sua população entre a faixa etária de 0 a 17 anos (58.354.336), deste total 48 % estava na Região Nordeste enquanto que 38,2 % estava na Região Sudeste e 39,8% na região Sul.

Em 1987, 44% da população na faixa de 0 a 17 anos vivia em famílias com renda mensal per capita de meio salário mínimo, dentre essas crianças metade viviam em famílias que possuíam renda per capita de um quarto do salário mínimo. Esses dados nos revelam que um quantitativo expressivo de crianças e adolescentes estavam sofrendo os impactos da crise econômica, situação de pobreza e extrema pobreza que faz com que a condição de vida da população seja alterada significativamente, os dados apontam abandono escolar e reprovação ainda no 1º grau e o aumento da frequência de crianças e adolescentes que estudam e trabalham. (IBGE, 1989).

O citado estudo do IBGE e UNICEF também aponta o número expressivo de mortalidade infantil (embora tenha havido na década de 80 um declínio na taxa de mortalidade infantil) e aponta que os fatores fundamentais são o nível de instrução das mães e as condições de saneamento do domicílio. Sobre esses dados e a referência feita a mulher, podemos considerar que as condições de pobreza, a falta de acesso a serviços públicos devido aos baixos investimentos e característica de barganha das políticas públicas da época, o estigma social sobre a infância e os costumes morais da época de repressão a mulher, sobretudo as que chefiassem famílias, são fatores que não podem ser desvinculados dos dados e o argumento presente na pesquisa ligando a mortalidade infantil a instrução das mulheres, não passa de uma negação da realidade das escassas condições objetivas dessas mulheres de acessar serviços públicos que garantam a inflexão da taxa de mortalidade infantil. (SILVA, SABOIA E BRANCO, 1988).

Os dados registram que 11,8% das crianças e adolescentes em 1987 conviviam em famílias chefiadas por mulheres sem cônjuge e o nível de renda dessas famílias era de 7,1% de famílias sem rendimento, 19% com rendimento entre um quarto e meio salário mínimo e 59% com mais de meio salário mínimo. (IBGE, 1989).

Para as crianças pobres que sobrevivessem aos altos índices de mortalidade infantil apresentavam-se outro dado alarmante a violência que era responsável por mais da metade dos óbitos entre adolescentes:

As causas externas de mortalidade (acidentes, envenenamentos, homicídios e suicídios) constituem uma causa de óbito importante desde os 2 anos de idade, mas é entre os adolescentes que elas mostram sua maior incidência, sendo responsáveis por 66% da mortalidade entre adolescentes de 15 a 17 anos. (IBGE, 1989, p.21).

A violência apresentava-se como uma constante na vida das crianças e adolescentes, sobretudo no cotidiano dos meninos e meninas de rua. Freire (1989, p.11) destaca no contexto de violência uma “nítida demarcação entre menino e menina de rua. São duas realidades distintas embora produtos de uma mesma situação nacional”, a questão da menina de rua possui um agravante por sua condição de abandono e de ser mulher, exposta ao machismo.

A invisibilidade da criança enquanto sujeito durante anos na legislação do país associada ao caráter repressivo e punitivo de sua legislação permitiram com que suas demandas e necessidades fossem sendo cada vez mais aprofundadas, os impactos da crise econômica na década de 1970 e 1980 e a declarada falência das instituições de apoio à infância junto com o enfraquecimento do governo militar torna-se campo fértil para o surgimento de alternativas que visam intervenção no cuidado de crianças e adolescentes e suas famílias.

O Ano Internacional da Criança, deu início a década dos direitos em que o UNICEF com o objetivo de expandir a discussão publicou nos cadernos escolares os princípios da Declaração dos Direitos da Criança como forma de sensibilizar e difundir os direitos. Na década de 1980 o UNICEF impulsionou e participou de vários projetos no país, dentre eles as campanhas de aleitamento materno, campanhas nacionais de vacinação, campanhas pelo uso de soro caseiro e no auge do processo de redemocratização lançou a campanha “A Criança e a Constituinte”, para sensibilizar a sociedade a votar em candidatos que estivessem comprometidos com a causa da infância.

A luta pelo direito das crianças e adolescentes era uma tarefa da sociedade em geral, era preciso unir forças e cobrar dos candidatos que esses assumissem compromissos com a causa da infância, alguns movimentos tiveram destaques na luta pelo direito das crianças e adolescentes, a Frente Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes, a Pastoral do Menor da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, Comissão Nacional Criança e Constituinte.

O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) tornou-se o movimento mais expressivo para a luta pelo reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, o movimento é um símbolo de resistência das próprias crianças e adolescentes que vivenciavam as situações de abandono e de negligência do Estado principalmente.

No início dos anos 1980 através de cooperação técnica e financeira entre o Governo Federal e o UNICEF foi criado o projeto Alternativas de Atendimentos aos Meninos e Meninas de Rua que buscava experiências de práticas não institucionalizantes, além de realizarem críticas a formas tradicionais de educação nas escolas. O projeto mapeava as experiências em todo o país e as reuniam para que fossem trocadas, de acordo com Fausto e Cervine (1996) e Machado (2017) tratavam-se dos semitágio, fusão de seminários e estágio, permitindo reflexões e discussões profundas. Após esse período foram realizadas reuniões e comissões nos níveis locais e estaduais em torno dos meninos e meninas de rua, e o movimento passa a ter uma identidade elegendo inclusive uma Comissão Nacional. É importante frisar que o projeto não cria o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, mas o movimento surge a partir das experiências vivenciadas nele.

Em maio de 1986 aconteceu o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua que apresentou ao país não apenas a identidade e o caráter político do movimento, mas apresenta sobretudo as vozes daqueles que durante anos foram alvos de intervenções que não lhes diziam nada, que não lhes beneficiavam, mas que os puniam e encarcerava.

Fausto e Cervini (1996) apontam que durante os debates locais e estaduais para o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua era frequente as denúncias de violência na família, nas ruas, na polícia, na justiça e nas intuições de bem-estar do menor. Mas para espanto dos observadores mais incrédulos denunciavam também a falta de terra, de salários melhores

para os pais e condições de desenvolvimento no seu sentido mais amplo perpassando da educação formal à cultura e lazer.

Aqueles que estavam junto com os meninos e meninas acabaram por se convencer de que era chegada a hora de iniciar a luta das crianças e dos adolescentes no campo dos direitos. A convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte configurava um momento e uma oportunidade únicos de pôr o Estado democrático de direito, desde o início de sua construção, para funcionar em favor das crianças e adolescentes do Brasil. (FAUSTO E CERVINI, 1996, p. 11).

As reivindicações por uma sociedade mais justa e igualitária foram canalizadas pela Assembleia Nacional Constituinte, e a Constituição Federal aprovada em 1988 restabeleceu a democracia, os direitos individuais e sociais extintos no período ditatorial militar, e inaugurou um novo conceito de direitos sociais, conforme o Art.6 da Constituição Federal (1988): “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Podemos considerar que em termos econômicos esse período representa grandes perdas enquanto que em termos sociais foi uma época de bastante efervescência política e demarca um espaço de luta e garantia por direitos sociais, os movimentos populares no período de redemocratização colocaram na pauta nacional, os debates mundiais acerca dos direitos humanos e dos direitos das crianças, possibilitando mudanças significativas no âmbito da institucionalização. As declarações e acordos internacionais da década de 50 e 60, Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), fortaleceram e fundamentavam os movimentos brasileiros, que buscavam um novo reordenamento político e social, culminado na Constituição Federal de 1988.

A Constituição de 1988 reafirmou os direitos garantidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Declaração dos Direitos das Crianças. A mudança constitucional reconhece que crianças e adolescentes encontram-se em situação peculiar de desenvolvimento, necessitando de proteção integral da família, do Estado e da sociedade. Ressalta também a importância do direito à convivência familiar e comunitária, e do papel do Estado como criador e executor de políticas públicas que visem garantia destes direitos.

Esse reconhecimento permite que os movimentos em defesa dos direitos da criança e do adolescente possam avançar a luta para a regulamentação e implementação dos direitos desse

segmento. A prática de institucionalizar crianças passa a ser questionada com mais vigor e agora com mais instrumentos para efetivação.

Nos anos que sucederam a Constituição, várias legislações como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Política Nacional de Assistência Social (PNAS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e Sistema Único de Saúde (SUS), abordam crianças e adolescentes sob a perspectiva de garantia dos direitos para o desenvolvimento saudável.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, considera alvo de sua proteção toda e qualquer pessoa com idade entre 0 e 18 anos de idade, diferenciando apenas enquanto o ciclo de vida, sendo considerada criança aqueles entre 0 e 12 anos incompletos e adolescente de 12 a 18 anos de idade.

O Estatuto assegura em seu artigo 3º que crianças e adolescentes gozam de todos os direitos inerentes a pessoa humana, sendo-lhes assegurado por meio de leis ou quaisquer outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e dignidade. Sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, região e local de moradia ou qualquer outra forma que diferencie as pessoas, famílias e comunidades que façam parte.

Sobre o direito a convivência familiar e comunitária na sua primeira redação o Estatuto define:

Toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio de sua família, e excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substância entorpecente. (BRASIL, 1990, art.º 19, 1ª redação).

Embora reconhecido pelo Estatuto o direito a convivência familiar e comunitária não se trata apenas em prevenir a institucionalização de crianças e adolescentes, é essencial compreendermos que inerente a este direito estão as discussões sobre a convivência familiar e comunitária de qualidade no âmbito familiar, proteção e defesa da criança e da família, defesa do convívio com a família e a comunidade ainda que a criança esteja institucionalizada, garantia

de mecanismos que assegurem a reintegração familiar ou colocação em família substituta em casos excepcionais, dentre os demais temas que se desdobram.

Durantes os 29 anos posteriores ao Estatuto, seu conteúdo sofreu várias modificações, aprimoramentos e complementos que decorrem da luta e das reflexões dos movimentos da sociedade civil e por vezes associadas a essa luta, situações cotidianas que chamam a atenção da opinião pública.

A mobilização da sociedade civil para o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos e o marco legal dos anos 1990, não garantiram a superação de práticas institucionalizantes e de questões do senso comum disseminadas por um longo período em que a internação era a única opção no trato com crianças e adolescentes. Desta forma o movimento da sociedade sempre foi fundamental nas discussões em torno do acolhimento institucional, para impulsionar modificações.

Em seu estudo sobre a institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil, ao falar do abrigo e da internação nos anos 1990, Rizzini identifica:

No que se refere à produção acadêmica, poucos estudos sobre a institucionalização de crianças nestes últimos dez anos foram detectados. O tema parece ter saído de foco. Não obstante, o fato continua vivo e tem provocado o debate em busca de alternativas urgentes. Parece-nos que o reviver do tema na atualidade tem um diferencial importante em relação ao passado: há uma maior consciência de que é preciso voltar a atenção para as causas dos problemas que têm levado crianças e adolescentes a buscarem abrigo em instituições; e que é crucial identificar formas de apoio que possibilitem a permanência junto às suas famílias e em suas comunidades de origem. Apesar da inexistência de dados que caracterizem nacionalmente as instituições de abrigo e a população atendida nos diferentes estados brasileiros até o presente, acredita-se que a maior parte dos grandes internatos – conhecidos como *orfanatos* – tenha sido desativada. Não se sabe ao certo se esta informação é verdadeira. Em seminários e debates, ocorridos em diferentes estados, ouviu-se falar que diversas instituições mantêm o tipo de atendimento asilar do passado, embora sejam denominadas de “abrigos”. (RIZZINI, 2004, p. 49).

A falta de debates sobre o acolhimento institucional dos anos 1990 é seguida por um período bastante efervescente nos anos 2000, graças a denúncias realizadas sobre a situação da infância nas instituições.

O debate sobre a institucionalização de crianças não trata apenas das condições de abrigo e passa a se preocupar também com as motivações que levam as crianças e

adolescentes ao abrigo, a família é tida como um locus privilegiado de compreender a situação da infância e da execução de estratégias que garantam a permanência das crianças em suas famílias.

Existem vários desafios na institucionalização de crianças e adolescentes vários e várias são as estratégias em garantir que a institucionalização seja aplicada de fato como medida excepcional. A atuação da sociedade civil nos anos 2000 impulsiona novos caminhos e estratégias para o direito a convivência familiar e comunitária, para garantir o referido direito de crianças e adolescentes. Principalmente com o trabalho realizado pelo Grupo de Trabalho Nacional e o Movimento Nacional Pró –Convivência Familiar e Comunitária.

Nos anos 2000 a Comissão de Direitos Humanos da Câmara de Deputados<sup>5</sup>, realizou mais uma de suas Caravanas, que são como um levantamento sobre os temas recorrentes nas denúncias recebidas. A IV Caravana Nacional dos Direitos Humanos: uma amostra da situação dos adolescentes privados de liberdade nas FEBEMs<sup>6</sup> e congêneres, se deparou com adolescentes em situações (maus-tratos, inexistência ou precária assistência jurídica, assistência médica e psicológica precárias), totalmente contraditórias ao paradigma da proteção integral. Os dados apresentados pela Caravana desencadearam uma série de discussões na sociedade civil e no Estado sobre o tratamento dado aos adolescentes institucionalizados, iniciadas no âmbito socioeducativo, e se estenderam as demais instituições, para construir alternativas a realidade e adequar as instituições ao Estatuto da Criança e do Adolescente.

O governo federal e o UNICEF reuniram-se com o objetivo de discutir os dados apresentados pela IV Caravana, analisar a situação das crianças institucionalizadas e elaborar estratégias para o reordenamento institucional.

Ficou estabelecida a necessidade de ampliar as discussões, o que ocorreu a partir da realização do Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos (2002), onde foram definidas como ações prioritárias o censo nacional de crianças e adolescentes em acolhimentos e suas

---

<sup>5</sup> A Comissão era composta por 23 deputados titulares e de igual número de suplentes, trata-se de uma comissão permanente, que recebe e encaminha denúncias, fiscaliza órgãos, de Estado, além de subsidiar e articular com outras comissões e órgãos parlamentares. Ao longo do ano 2000 houveram caravanas nas entidades manicomial, sistema carcerário, direitos humanos dos policiais e no sistema de internação de crianças e adolescentes (FEBEMs e congêneres).

<sup>6</sup> Embora a Lei Federal 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente, tenha rompido com o paradigma da situação irregular proposta pelo Código de Menores e as instituições devessem ser reordenadas, o relatório reconhece a existência de instituições alinhadas ao Código de Menores.

práticas institucionais e a criação de um Plano de ação para o reordenamento dos acolhimentos institucionais.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) define no seu planejamento estratégico 2004-2005 o direito a convivência familiar e comunitária como prioridade, e junto com o Poder Executivo, Secretaria Especial dos Direitos Humanos e o Ministério de Estado de Desenvolvimento Social e Combate à Fome articularam e propuseram a criação de uma Comissão Intersetorial que tratou do reordenamento dos acolhimentos, das famílias e da adoção.

A comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes a Convivência Familiar e Comunitária foi formada a partir do Decreto Presidencial de 19 de outubro de 2004, com a finalidade de elaborar o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e as diretrizes da política de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, com participação de entidades da sociedade civil e do Estado, a ser apresentado ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e ao CONANDA.

A Comissão foi composta pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), Ministério da Educação, Ministério da Saúde, IPEA, Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, CONANDA, CNAS e Associação Nacional dos Defensores Públicos da União. Ficou permitido serem convidados a compor a Comissão, em caráter permanente, representantes de órgãos e entidades da administração pública, bem assim de entes privados, inclusive organizações não-governamentais, organismo internacionais, conselhos e fóruns locais para participação dos trabalhos. O prazo para a conclusão dos trabalhos foi fixado em janeiro de 2005, sendo alterado pelo Decreto de 24 de fevereiro de 2005, sendo estabelecido 18 de abril de 2005 como prazo máximo.

Em 2005 como uma proposta de aprofundar as discussões conceituais sobre a convivência familiar e comunitária, criou-se por proposta do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Associação Brasileira Terra dos Homens (ABTH) um grupo de trabalho que se tornou referência no debate a este direito.

As primeiras ações do GT se deram a partir da necessidade em promover um intercâmbio entre as regiões Sul e Sudeste, que tinham uma prática madura e concreta relacionada aos cuidados alternativos a institucionalização, e as regiões Norte e Nordeste que apresentavam uma grande capacidade de articulação política entre os atores do Sistema de Garantia de Direitos. Os primeiros integrantes do GT, foram 10 Estados destas regiões e 17 ONGs indicadas pelos escritórios regionais do UNICEF. Posteriormente foram integrados novos membros. O grupo reuniu-se pela primeira vez logo após o II Colóquio Internacional sobre o Acolhimento Familiar, que contou com especialistas latino-americanos e europeus para apresentarem suas experiências e amadurecimento sobre o tema.

Durante o período de atividades (2005-2008) o GT elaborou 12 encontros para promover o fortalecimento de movimentos locais Pró-convivência familiar e comunitária, construção de parâmetros mínimos para a metodologia de programas de apoio a família e serviços de acolhimento e cuidados alternativos, apoio socioeducativo em meio aberto para crianças e adolescente com trajetória de rua, república e reordenamento institucional, fomento de implementação de políticas públicas de direito à convivência familiar e comunitária.

Os encontros foram organizados através da colaboração da Associação Terra dos Homens e os escritórios regionais do UNICEF, objetivava o debate com os atores do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e do SUAS, gestores e sociedade civil organizada, envolvidos na temática da criança e da juventude. Fazia parte da construção dos encontros um seminário de tema central, seguido de três dias de oficinas para envolver os participantes com metodologias com trocas de experiências, estudos de caso, dinâmicas, afim de pensar a política considerando todos os elementos da prática profissional. O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome esteve presente em 10 de 12 oficinas de forma que foi possível uma interlocução direta com o GT na construção de parâmetros mínimos e construção do conteúdo.

O grupo foi formado pela Associação Brasileira Terra dos Homens, UNICEF, Instituto C&A, Instituto Camargo Corrêa, Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH). Seus integrantes foram em grande parte assistentes sociais e psicólogos atuantes na política da criança e do adolescente nos Estados da Bahia, Brasília, Ceará, Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Santana Catarina, São Paulo. O grupo teve como principal contribuição debates e contribuições conceituais, dos quais saíram os principais argumentos e articulações para construção e implementação do Plano Nacional de Promoção,

Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC). (SILVA E CABRAL, 2008).

Encerradas as atividades do grupo foi fundado em 2014 o Movimento Nacional Pró – Convivência Familiar e Comunitária, construído por organizações da sociedade civil atuantes na temática da Convivência Familiar e Comunitária, no campo de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, com o objetivo de fomentar a implementação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) e de sua relevância no Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes.

O movimento tem a missão de fortalecer as incidências técnica e política das organizações da sociedade civil brasileiras, no campo de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, com foco na Convivência Familiar e Comunitária.

O Movimento Nacional Pró – Convivência Familiar e Comunitária participa e promove fóruns, reuniões, seminários, colóquios, atos e manifestos em defesa do direito a convivência familiar e comunitária. Muitos foram os avanços desde a promulgação do Estatuto até a atualidade, mas ainda assim é fundamental que se aprofundem as discussões sobretudo pelas organizações da sociedade civil que vem ao decorrer dos últimos anos sendo convocadas a executar atribuições estatais, criando-se duas vertentes de análises: as organizações da sociedade civil defensoras dos direitos das crianças e dos adolescentes e as organizações criadas apenas para executar parcerias público-privadas sem engajamento político.

### **2.3 Desresponsabilização do Estado, sociedade civil e acolhimento institucional**

A sociedade civil é um tema recorrente no âmbito das lutas sociais, tratada na maioria das vezes como um ente genérico, pacífico e unitário que engloba todas as relações e esferas na sociedade, sem ser abordada necessariamente quem compõe a sociedade civil e quais seus determinantes e interesses. De acordo com Amaral (2009, p.60) nos contextos de transição democrática, conquistas de garantias sociais e de desregulamentação ou flexibilização das conquistas dos movimentos sociais organizados, a sociedade passou a “designar formas de ampliar a representação da sociedade nos processos de gestão do governo”. Ainda segundo a autora ao buscar essas representações na gestão do governo, a sociedade fica reduzida a institucionalidade, perdendo a capacidade de compreender os conflitos e contradições da sociedade.

Apreender sobre a participação da sociedade civil na defesa da política da criança e do adolescente requer compreender a sociedade civil, como ela se configura, suas características e as disputas presentes em seu interior. Para essa compreensão partiremos das análises marxistas sobre a sociedade civil. De acordo com Coutinho (2008) o conceito de sociedade civil é um tema polissêmico e de muita disputa ideológica para um projeto hegemônico de sociedade, portanto, é importante definir de que conceito estamos tratando ao falar sobre a sociedade civil. A sociedade civil é na realidade entrelaçada ao Estado e nesse sentido afirmamos que as mudanças que ocorrem no Estado sobre a perspectiva dos direitos de crianças e adolescentes se fazem justamente refletindo esse entrelaçamento.

O senso comum compreende a sociedade civil sempre como oposição ao Estado e entende que tudo relacionado à sociedade civil é bom e o que está relacionado ao Estado é ruim. Esse entendimento limita e minimiza as contradições e estreita a visão das organizações que buscam a hegemonia de um novo projeto de sociedade. Outro entendimento sobre a sociedade civil é atrelá-la ao conceito de terceiro setor.

Marx considera em *à Crítica a Filosofia do Direito de Hegel* (2010), que a sociedade civil é base do Estado e não o Estado a base da sociedade civil, como propunha Hegel. Na ideologia Alemã, Marx aponta que é necessário buscar na economia política a anatomia da sociedade civil e nesse sentido a ideologia é fundamental, pois, “ a abordagem da ideologia é um passo essencial nessa anatomia, porque remete o conhecimento desta às condições materiais de existência em que se assenta. ” (SADER, 2007, p. 11).

De acordo com Montaño e Duriguetto (2011 apud MARX e ENGELS, 1993, p. 53) Marx define a sociedade civil enquanto sociedade burguesa, como a esfera da produção e da reprodução da vida material, “ a sociedade civil abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos [...]”.

Para Marx a sociedade civil abarca o conjunto da vida comercial e industrial e desenvolve-se somente com a burguesia, “foi continuamente designada a organização social que se desenvolve diretamente a partir da produção e do intercâmbio e que constitui em todos os tempos a base do Estado e da restante superestrutura idealista. ” (MARX e ENGELS, 2007, p.74).

Desta forma a sociedade civil é um campo de contradições e disputas ideológicas, no âmbito dessa disputa são criadas mistificações e setorialização fazendo com que as relações

entre Estado e sociedade civil sejam ocultadas. Esses fatores que descaracterizam as relações existentes na sociedade civil associados a uma falsa conceituação em associar a sociedade civil com o terceiro setor, defendendo que esta é a expressão concreta da sociedade civil, apresentam-na como uma camada homogênea da sociedade escondendo de fato qual a essência do debate sobre o terceiro setor.

De acordo com Montañó (2003) há uma falta de rigor na definição das entidades que compõe o terceiro setor, nesse sentido desenvolveu-se no Brasil uma legislação que propiciou a criação de entidades não governamentais e sem fins lucrativos, sendo bastante útil para a desresponsabilização do Estado, porém ao contrário do que se faz acreditar grande parte dessas instituições depende para seu funcionamento particularmente da transferência dos fundos públicos. Essa transferência se dá a partir das parcerias entre o Estado e a sociedade civil, que de acordo com o autor:

o objetivo é claramente ideológico: visa mostrar não um desmonte da responsabilidade estatal nas respostas às sequelas da ‘questão social’, a eliminação do sistema de solidariedade social, o esvaziamento do direito a serviços sociais de qualidade e universais, mas no seu lugar quer fazer parecer como um processo apenas de transferência desta função e atividades, de uma esfera supostamente ineficiente, burocrática, não especializada (o Estado), para outra supostamente mais democrática e participativa e mais eficiente (o “terceiro setor”). MONTAÑO (2003, p. 199-200).

O capital por meio do Estado, objetiva desmobilizar a sociedade civil para instrumentalizá-la, como ideologia para transformar a sociedade para o projeto neoliberal e assim desenvolver a estratégia de reestruturação capitalista. Nesse sentido a funcionalidade do terceiro setor para o neoliberalismo é servir de instrumento para justificar: o processo de desestruturação da seguridade social e desresponsabilização do Estado no âmbito social. (MONTAÑO, 2003).

Em 2012 um estudo sobre *As Fundações privadas e Associações sem fins Lucrativos no Brasil* em 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE), em parceria com Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), demonstrou que de 2006 a 2010, “houve crescimento de 8,8% das fundações privadas e associações sem fim lucrativo no Brasil, passando de 267,3 mil para 290,7 mil entidades no período. Esta expansão é significativamente menor (14%) do que a observada no período de 2002 a 2005 (22,6%) “ (IBGE,2012, p. 63).

No ano de 2013 no Levantamento do Conselho Nacional do Ministério Público *Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no país*, sobre o acolhimento institucional no país existiam um total de 2.279 instituições na oferta de serviços de acolhimento institucional, sendo 1.325 instituições de origem não governamentais. (CNMP, 2013). Conforme apresentado o número de entidades não-governamentais é expressivo na oferta em serviços de acolhimento institucional, esse reflete a resposta filantrópica ao trato da questão social no neoliberalismo.

Na desresponsabilização do Estado do seu papel de proteção social, as organizações não governamentais tornam-se agentes significativos na prestação de serviços e na disputa do fundo público. O fundo público nas últimas décadas vem sendo disputado mundialmente e o Brasil se torna estratégico pela sua ascensão econômica muito elogiada pelo capital financeiro nacional e internacional, deixando de ser visto como um país que precisa de ajuda e passa a ser visualizado com um grande potencial doador. E que os recursos repassados por ele para a cooperação internacional precisam ser captados pelas organizações dos países centrais, ainda que sejam para projetos que essas organizações executem nos locais em que o Brasil doa diretamente<sup>7</sup>.

O sistema capitalista transforma todas as relações sociais, instituições, indivíduos, em meios para a acumulação. De acordo com Montaño (2003) instrumentaliza todas as esferas da vida social para acumulação ampliada capitalista. Essa estratégia é necessária para que o Estado rompa com o keynesianismo e possa ser instrumentalizado para as finalidades do neoliberalismo, nesse sentido o terceiro setor é funcional a essa estratégia, pois transforma sociedade civil (heterogênea) em terceiro setor (disseminando a ideia deste ser homogêneo e pacífico). O neoliberalismo trabalha na ideologia da desqualificação do público e na potencialidade do terceiro setor em promover condições melhores a classe trabalhadora. Dessa forma a contradição das relações entre o Estado e a sociedade civil, da mesma forma que as próprias relações e contradições na sociedade civil são escamoteadas.

O debate sobre a sociedade civil na defesa dos direitos das crianças e adolescentes é importante para compreendermos como se deu o reconhecimento desse segmento como sujeitos de direitos e o desdobramento da regulamentação e avanços legais na conquista e efetivação de direitos. Esse debate proporciona desvelar as disputas que estão sendo travadas nas discussões

---

<sup>7</sup> Abordaremos com maior explanação no Capítulo III.

da defesa de direitos de crianças e adolescentes e quais as tendências se apresentam no âmbito da efetivação do direito a convivência familiar e comunitária.

A sociedade civil é heterogênea, apresenta uma disputa interna de interesses das classes sociais. Desta forma devemos compreender que existe um bloco de instituições que reconhecem sua parceria com o Estado como parte de um processo de desresponsabilização do mesmo e que fomenta a discussão, debates e propostas dentro dos setores institucionais do Estado levando a interlocução com a sociedade a estes espaços visando a garantia de direitos e responsabilização pública pela violação de direitos. Da mesma forma existe um bloco de instituições que defendem o discurso da incapacidade do Estado e excesso burocrático e que comungam com a proposta neoliberal de transferência de serviços para o terceiro setor.

De acordo com o IPEA (2018) atualmente existem 820 mil organizações da sociedade civil com Cadastros Nacionais de Pessoas Jurídicas (CNPJs) ativos, sendo 709 mil (86%) associações privadas, 99 mil (12%) são instituições religiosas e 12 mil (2%) são fundações privadas. As Organizações da Sociedade Civil é um grande setor de mercado de trabalho, embora apresente vínculos muito fragilizados.

As organizações são atuantes em vários eixos como saúde, educação, desenvolvimento de defesa de direitos e interesses, assistência social, religioso, socioambiental, dentre outras.

A região Sudeste apresenta número de “organizações de desenvolvimento e defesa de direitos e interesses” menor, quase 10 pontos percentuais (p.p.) inferiores à média nacional, e a região Nordeste é a que apresenta a maior proporção dessas organizações entre as regiões (53%). Esse é um aspecto que demanda análise futura mais detalhada. Os Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHMs) e o número de OSCs que atuam nesta finalidade corroboram o fato de a densidade destas OSCs ser maior em regiões com menor IDHM. (IPEA, 2018, p.40).

O total brasileiro é de 31.950 OSCs com a finalidade de desenvolvimento e defesa de direitos e interesses, enquanto a região Nordeste tem 108.337. Dado o grande número de concentração dessas instituições no Nordeste atrelada ao fato dos baixos índices de Desenvolvimento Humano Municipais (IDHMs) propiciam que a sociedade civil se organize sobre essa demanda tornando-se complementar ou substitutiva da ação estatal.

Outro aspecto que é importante considerarmos sobre as organizações da sociedade civil atualmente é os conceitos de incidência política e a incidência técnica. A primeira refere-se à potencialidade, qualidade de influenciar em processos decisórios, políticas a partir da mobilização. Enquanto que o segundo refere-se à capacidade técnica das organizações da sociedade civil em aprimoramento, sistematização e disseminação de metodologias de trabalho.

A influência política e técnica exercida por essas instituições reverberam na sociedade dada a importância e seriedade adquirida por essas instituições, o trabalho desenvolvido ao longo dos anos faz com que estas instituições tenham um forte aparato a nível nacional e internacional. Sendo fundamental no reconhecimento de crianças e adolescente como sujeito de direitos e influenciando na construção da Constituição Federal de 1988.

### 3. AS PROPOSIÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

#### 3.1 Estado e políticas para a família e a infância

Muitas são as vertentes que tratam do Estado, para fins deste estudo comungamos com a perspectiva marxista. De acordo com Mandel (1977) o Estado surge quando determinadas funções que seriam da comunidade passam a ser exercidas por um pequeno grupo dessa comunidade. Para Engels (1984) essas funções passam para um pequeno grupo devido as transformações que aconteceram nas tribos, passando dos casamentos de grupos para a família monogâmica, o que afeta diretamente a organização das comunidades, essas mudanças provocam transformações sociais e econômicas, que são a origem do Estado.

O firmamento da família monogâmica, a agricultura e o cuidado com o gado permitem o estabelecimento da propriedade. Inicialmente a produção da propriedade pertence a comunidade, mas rapidamente passa a ser propriedade apenas da família monogâmica, de maneira que essa riqueza passa a ser maior, tendo em vista que o gado se reproduz mais rápido que a família.

Essa divisão estabelece, segundo Engels (1984) em seu debate com os estudos de Morgan, a divisão do trabalho organizada após a separação da comunidade, fazendo com que a mulher que anteriormente vivia em condições de igualdade com o homem, passe a ocupar uma condição inferior, tendo em vista que a produção pertencia ao homem e que a forma de garantir que a riqueza permaneceria na família e não mais na comunidade era que a descendência fosse passada pelo pai, sendo instituído o poder paterno e não a descendência materna, anulando o poder materno.

De acordo com o direito materno, isto é, enquanto a descendência só se contava por linha feminina, e segundo a primitiva lei de herança que reinava na gens, eram os membros dessa mesma gens que herdavam de seu parente gentílico falecido. As gens deveriam permanecer na gens. Devido a insignificância dos objetos, é possível que esses tenham passado, na prática, desde os tempos mais remotos, para os parentes gentílicos mais próximos, isto é, aos consanguíneos por linha materna. Entretanto, os filhos de um homem falecido não pertenciam à gens daquele, mas àquela da mãe. Era dela que, no princípio, herdavam, em conjunto dos demais consanguíneos desta. Mais tarde, provavelmente, foram seus primeiros herdeiros, mas do pai nada podiam herdar porque não pertenciam à gens do mesmo e os bens dele deviam ficar na gens dele. Assim com a morte de um proprietário de rebanhos, esses passavam em primeiro lugar a seus irmãos e irmãs aos filhos destes ou

aos descendentes das irmãs de sua mãe. Seus próprios filhos, porém, ficavam deserdados. Dessa forma, à medida que as riquezas iam aumentando, por um lado conferiam ao homem uma posição mais importante que aquela da mulher na família e, por outro lado, faziam com que nele surgisse a ideia de valer-se dessa vantagem para modificar, em favor dos filhos, a ordem tradicional da herança. Isso era, porém, impossível de se realizar enquanto permanecesse em vigor a descendência segundo o direito materno. Esse direito teria de ser supresso, e assim o foi. (ENGELS, 1984, p. 66).

Essa transformação em particular fundamenta ainda na origem do Estado, várias concepções que posteriormente no liberalismo serão reforçadas sob o argumento da diferença natural e biológica entre as mulheres e os homens. (ENGELS, 1984).

De acordo com Engels (1984) e Mandel (1977) esse afastamento dos coletivos exige que os homens criem novas formas de se relacionar e resolver conflitos.

Mas logo que a divisão social do trabalho se desenvolve e a sociedade se divide em classes, aparece o Estado e é definida a sua natureza: aos membros da sociedade como um todo, é negado o exercício de um certo número de funções; só uma pequena minoria toma o exercício dessas funções. (MANDEL, 1977, p. 02).

A origem do Estado, portanto, coincide com a origem da propriedade privada e a separação das esferas pública e privada, “inerente a produção simples de mercadorias, com sua fragmentação da capacidade social de trabalho em processos de trabalho privados e independentes” (MANDEL, 1982, p. 335).

O Estado é produto da divisão social do trabalho. Podemos classificar as principais funções do Estado em: criar condições de produção que não podem ser asseguradas de forma privada pelos membros da classe dominante; reprimir ameaças da classe dominada ou de frações desta ao modelo de produção, utilizando do aparato militar, jurídico e penitenciário; integrar as classes dominadas de maneira a garantir que a ideologia da classe dominante permeie as relações sociais garantindo que a classe oprimida naturalize a dominação. (MANDEL, 1982).

É importante salientar que o Estado não faz a sociedade. Para Montaño e Duriguetto, 2011 (apud Engels e Marx, 1993) a sociedade molda o Estado a partir do modo de produção dominante e das relações de produções. Ou seja, o modo de produção e as relações provenientes dele moldam a sociedade e esta molda o Estado.

O Estado passou por diversas configurações políticas e históricas ao longo dos séculos, passando do Estado feudal, na Idade Média, com sua organização econômica e política pautada

na centralização do comando do senhor feudal, no controle da propriedade das terras pela nobreza e pelo clero. Com a Revolução Francesa do final do século XVIII que rompe com a sociedade feudal, surge assim o Estado liberal que assume novas características, mais complexas, para consolidação do poder dessa nova classe e expansão do novo modo de produção.

Trata-se do Estado burguês, a sociedade dominada pelo modo capitalista de produção. Esse novo Estado surge a partir da contestação sobre as representações e desejo de poder da nova classe que se apresenta inicialmente como revolucionária, e de fato o é no sentido de que contesta as bases do Estado feudal e exige sua participação e contesta os impostos, porém torna-se exatamente conservadora quando toma o poder.

Esse novo Estado com a burguesia no poder é demarcado pelo liberalismo, defendendo a mínima intervenção do Estado para que o mercado possa realizar a regulação da economia. Esse modelo de Estado tem uma relação direta com a classe dominante, criando mecanismos de aparente igualdade jurídica e liberdades a fim de garantir a livre expansão das relações de mercado, o desenvolvimento do capitalismo. (MANDEL, 1977).

As instituições do Estado, sobretudo as instituições que regulamentam e executam as ações desse Estado são cada vez mais atreladas a burguesia, tendo em vista, de acordo com Mandel (1977), o sufrágio universal e o direito tão difundidos como condição de igualdade entre os homens serem elementos aparentes, que não atingem o centro do poder do Estado de classes. Portanto, o Estado não é homogêneo.

O Estado é reflexo da sociedade e esta, por sua vez, é moldada diante das relações do desenvolvimento das forças de produção, nesse caso capitalista, cujo gerenciamento acontece a partir do domínio da classe burguesa, o que imprime na classe operária impactos na sua forma de gerir suas vidas tendo em vista que esta depende da venda da sua força de trabalho.

A burguesia moderna é formada de um longo processo de desenvolvimento das transformações do modo de produção e da circulação de mercadorias. De acordo com Marx e Engels, todo esse processo de desenvolvimento acompanha um sistema político correspondente.

Cada etapa da evolução percorrida pela burguesia foi acompanhada de um progresso político correspondente. Classe oprimida pelo despotismo feudal, associação armada e autônoma na comuna, aqui

república urbana independente, ali terceiro estado tributário da monarquia; depois. Durante o período manufatureiro, contrapeso da nobreza na monarquia feudal ou absoluta, base principal das grandes monarquias, a burguesia, com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, conquistou, finalmente, a soberania política exclusiva no Estado representativo moderno. O executivo no Estado moderno não é senão um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa. (MARX E ENGELS, 2005).

O Estado moderno, portanto, é integrante das relações da ordem burguesa garantidor da propriedade privada e das relações sociais burguesas, mas também é fundamentalmente um espaço de contradição. Devido à luta de classes o Estado também é espaço de disputa para o desenvolvimento e garantia de direitos sociais. (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2011).

A burguesia ao estabelecer-se enquanto classe dominante forjou também seu antagonista, a classe proletária, que sobrevive apenas da venda de sua força de trabalho, enquanto esta for necessária ao capital. O salário pago a esses operários resume-se a cesta de serviços que os mantém em condições básicas de trabalho. Não diferentemente da classe burguesa o proletariado também passou por um longo processo de transformações e através da sua união cada vez mais ampla consolida sua força na luta de classes. É através da correlação de forças na luta de classes que são forjados direitos e intervenção do Estado em benefício da classe trabalhadora, da mesma forma que a depender da luta de classes os direitos são retirados e se intensificam estratégias de desmobilização da classe trabalhadora.

A origem do Estado e seu desenvolvimento político, histórico e econômico com a burguesia se estabelecendo como classe dominante, proprietária dos meios de produção capitalista e dando origem a seu antagonista, a classe operária, oprimida e expropriada dos meios de produção é obrigada a vender sua força de trabalho para garantir sua sobrevivência, e é da exploração da sua força de trabalho através da mais-valia que o capitalismo avança e a classe burguesa continua dominante. O antagonismo entre essas classes, gera disputas pela hegemonia em que a classe proletária busca eliminar a sociedade capitalista e a classe burguesa busca mecanismos de desmobilização da classe operária para perpetuar -se.

As relações políticas, econômicas e sociais do modo de produção capitalista fundamentadas nas relações de exploração do capital sobre o trabalho são os fundamentos da questão social que nos termos de Pastorini:

[...]as manifestações concretas e imediatas da “questão social” têm como contraface a *lei geral da acumulação capitalista* desenvolvida por Marx em *O capital*. Ou seja, as principais manifestações da “questão

social” – a pauperização, a exclusão, as desigualdades sociais – são decorrências das contradições inerentes ao sistema capitalista, cujos traços particularmente vão depender das características históricas da formação econômica e política de cada país e/ou região. Diferentes estágios capitalistas produzem distintas expressões da “questão social”. (PASTORINI, 2010. p. 101).

O capitalista ao comprar a força de trabalho do trabalhador tem como mercadoria a capacidade de trabalho do operário naquele dia, o que acontece é que para a produção das mercadorias existe um tempo necessário e é referente a ele que o salário é pago. Mas que é insuficiente ao desenvolvimento do capitalismo pois o capital se desenvolve apenas do mais trabalho, portanto, ele busca tirar o máximo de proveito do valor de uso da mercadoria trabalho. (MARX e ENGELS, 2005).

Mas a classe trabalhadora durante seu processo de fortalecimento e reconhecimento compreende e, manifesta que sua mercadoria é diferenciada e fundamental para o sistema capitalista. Essa constatação faz com que a luta de classes exponha a questão social, a partir da luta dos trabalhadores por redução da jornada de trabalho, salários que sejam condizentes com os meios de subsistência para a manutenção do trabalhador, satisfazendo suas necessidades físicas, sociais e morais. Diante dessas contestações a classe burguesa estabelece estratégias de repressão por parte do Estado e alguma regulamentação fabril que em nada altera a relação essencial do capital *versus* trabalho.

O liberalismo pressupõe um Estado pouco interventivo, que no pensamento de Smith deveria ter apenas a função de defender dos inimigos externos, a proteção de indivíduos de ofensas de outros indivíduos e o desenvolvimento de obras. O predomínio do individualismo, a sobreposição do direito individual sobre o coletivo, o predomínio da competitividade, a manutenção do Estado mínimo e a defesa de que a política social deve ser um paliativo, pois estimula o ócio e o desperdício, são alguns elementos que permitem compreender a reduzida intervenção estatal na forma de políticas sociais neste período. (BEHRING E BOSCHETTI, 2011).

Ainda de acordo com Behring e Boschetti (2011) as primeiras iniciativas de políticas sociais ocorrem com a mudança de perspectiva do Estado liberal que concilia seu liberalismo com orientações da social-democracia a partir de um novo contexto econômico e social dada a luta de classes. A luta de classes faz com que a classe dominante incorpore algumas demandas da classe trabalhadora a fim de garantir que a ordem burguesa não seja perturbada, chegando em alguns momentos a estrategicamente atuar antes que o conflito possa ser iniciado. Nesse a

organização do Estado e das políticas sociais reflete a síntese das lutas sociais. (MONTAÑO E DURIGUETTO, 2011).

Essa “continuidade entre Estado liberal e Estado social” (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p. 63) teve o momento de maior destaque foi o Welfare State, que pela influência do pensamento de Keynes, no qual o Estado para fins de assegurar a retomada dos níveis de acumulação do Capital assume uma postura interventora tanto na economia quanto nas formas da produção sob influência de Ford, com linha de montagem de larga escala e consumo, configurando o Regime de Acumulação fordista-keynesiano.

Esse regime possui como características principais, o surgimento, consolidação e ampliação do monopólio e o do imperialismo; expansão de um novo tipo de organização e gerenciamento da produção, ou seja, produzir em massa, a partir da incorporação industrial dos avanços da segunda revolução tecnológica traduzidos em criação de linhas de montagens, padronização das peças e separação entre a concepção e a execução das tarefas da produção. Esse novo tipo de produção imprime uma nova característica na forma, o consumo de massa; O surgimento de um novo trabalhador que agora é especialista em um trabalho padronizado derivado da padronização da mercadoria.

Para consolidar o regime de acumulação fordista-keynesiano era necessário a consolidação de uma racionalidade positivista, hegemônica da classe burguesa. Para isso era necessário que os valores, a ideologia e as normas fossem incorporadas de acordo com a classe dominante. Ao falar que a hegemonia nasce na fábrica, Gramsci (2007) refere-se as medidas tomadas para elaborar um novo tipo de trabalhador adequado a indústria fordista. Sobre isso destacamos o controle sobre a questão sexual da vida dos trabalhadores para o equilíbrio demográfico (função econômica da reprodução), controle dos instintos sexuais, afirmação e defesa do casamento monogâmico.

De acordo com Miotto (2009) o desenvolvimento do modo de produção capitalista imprime mudanças radicais nas formas de proteção social antes realizadas pela família, comunidade e igreja através da solidariedade. O capitalismo impacta diretamente na família com a separação entre a rua e a casa, a divisão sexual das tarefas e o salário individual reforçando o homem como provedor, ficando a cargo das mulheres os afazeres domésticos e a criação dos filhos. Os conflitos das relações de produção são transferidos para o interior da

família e foi realizada uma forte campanha para a família ideal com funções claramente definidas.

Ainda de acordo com Mioto (2009 apud CAPONI, 2000) recai sobre a mulher das famílias proletárias tirar os homens das ruas e dos bares, manter a casa limpa e a sobrevivência dos filhos.

Nesse contexto da necessidade de compreender traços históricos e particulares a respeito das contradições entre capital e trabalho interessa-nos em particular analisar a relação do Estado com as políticas sociais para a família e a infância, entendendo que as políticas sociais e os padrões de proteção social são “desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorizadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo”. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p. 51).

No Estado liberal a proteção social é responsabilidade da família e da sociedade através de ações de organizações religiosas, patronais e raras intervenções estatais que se dão apenas em caráter pontual. Com a expansão do projeto de hegemonia do capitalismo monopolista e as constantes lutas organizadas da classe trabalhadora instaurou-se o Estado de Bem-Estar Social, que se legitima como gestor, regulador e reproduzidor de proteção social pública. É no Estado de Bem-Estar Social que a proteção social ganha status de direito e cidadania. Teixeira (2016 apud GIOVANNI 1998) reitera que não foi um processo linear, pois os demais sistemas não formam completamente extintos havendo a coexistência dos sistemas.

Conforme Iamamoto (2009, p. 29) a posição do Brasil na divisão internacional do trabalho traz consigo marcas da formação histórica, “imprimindo um caráter peculiar à organização da produção, às relações entre Estado a sociedade, atingindo a formação do universo político cultural das classe, grupos e indivíduos sociais”. Essas características implicam em um ritmo de mudanças onde o novo e o velho convivem de forma que a questão social seja radicalizada. O moderno se constrói sobre as bases do arcaico, recriando a herança histórica patrimonialista, “ao atualizar as marcas persistentes e, ao mesmo tempo transformá-las, no contexto de mundialização do capital sob a hegemonia financeira”. (IAMAMOTO, 2009, p. 30).

Esse processo manteve e aprofundou os laços de dependência em relação ao exterior e ocorreu sem uma desagregação radical de herança colonial na conformação da estrutura agrária brasileira. Permaneceu tanto a subordinação da produção agrícola aos interesses exportadores

quanto os componentes não-capitalistas nas relações de produção e nas formas de propriedade, que são redimensionados e incorporados à expansão capitalista. (IAMAMOTO, 2009, p. 31.).

A autora afirma ainda que no caso do Brasil a expansão monopolista se faz de um lado mantendo a dominação imperialista e, por outro, mantendo a desigualdade interna do desenvolvimento da sociedade nacional. Aprofundando as disparidades econômicas, sociais, regionais, culturais, de raça. O Estado assume um papel decisivo não apenas no interesse das classes burguesas, mas na imposição e aceitação desses interesses na sociedade a partir de valores e ideologias. O bloco de poder historicamente toma o Estado por meio da violência ou de cooptação de interesses. (IAMAMOTO, 2009).

O favor torna-se a mediação das relações sociais brasileiras, as elites baseadas nas atividades agroexportadoras, encontram no mercado externo a “lógica do lucro e as ideias de liberdade e igualdade que supõem” (IAMAMOTO, 2009, p. 33). A burguesia brasileira incorpora as ideias europeias, inclusive utilizando delas para promover a independência do país, porém o que predominavam eram as relações de favor e clientelismo em instituições que declaravam formas e teorias do Estado moderno.

Conforme Iamamoto (2009) afirma:

Viotti da Costa (1977) também acentua a especificidade do liberalismo no Brasil com relação ao padrão europeu. Aqui os princípios liberais não se forjaram na luta da burguesia contra a aristocracia e a realeza e não evoluíram em função da revolução industrial. [...]. Diferentemente da Europa, os limites do liberalismo no Brasil, nas suas origens, foram definidos pela escravidão, pela sobrevivência das estruturas arcaicas de produção e pela dependência colonial nos quadros do sistema capitalista internacional. Trata-se de um liberalismo que nasceu tendo como base social as classes de extração rural e sua clientela. Antes da Independência foi um “liberalismo heróico” que tinha como ponto de convergência a denúncia do pacto colonial, em que as aspirações dos grupos de elites confundiram-se com os demais grupos sociais. A escravatura era o ponto de controvérsia. Após a Independência, evoluiu para o “liberalismo regressista” com feição antidemocrática e anti-revolucionária, presidido pela conciliação da liberdade da ordem. Um liberalismo que teme os “excessos” das pressões democráticas, tidas como radicais, indicando uma clara dissociação entre liberalismo e democracia. Portanto, o liberalismo no Brasil não se constrói sobre a universalidade da figura de cidadão. (IAMAMOTO, 2009, p. 34).

O liberalismo brasileiro, portanto, vai se adequando as raízes históricas do patrimonialismo, na privatização do público, em detrimento dos valores republicanos. No

âmbito da construção dos direitos, as lutas sociais não conseguiram romper com a determinação de alguns elementos históricos, a saber: a propriedade, as relações de poder e a cultura do favor.

O que determina mudança do Estado liberal é a mobilização e organização da classe trabalhadora no final do século XIX e início do século XX, quando a classe consegue importantes conquistas. As respostas até esse período as expressões da questão social tinham sido repressivas. O surgimento da política social se dá de forma diferenciada em todas as localidades, sua origem depende das correlações de forças, do grau de organização da classe trabalhadora e do desenvolvimento do econômico. No caso brasileiro a questão social até os 1930 era respondida com repressão policial, apenas na década de 1930 é que começa a surgir as políticas sociais públicas, com as lutas de trabalhadores reivindicando as contradições ente capital e trabalho.

O surgimento da política social no Brasil se dá a partir da efervescência da movimentação de diversos segmentos sociais organizados em torno das manifestações da questão social na vida cotidiana da nova classe trabalhadora industrial e frente ao avanço das desigualdades e da crescente pauperização. Colocando em pauta a necessidade de olhar a questão social sob uma nova ótica.

Com o aprofundamento das expressões da questão social, a classe trabalhadora, agora industrial, advinda do capital cafeicultor na produção de artigos manufaturados, passa a buscar meios de terem suas necessidades atendidas, passando a organizar-se em associações e centros, e posteriormente em Sindicatos.

Podemos observar ao longo desse processo de consolidação da política social as diferentes formas com que o Estado intervia mediante a questão social. Entre os anos de 1920 e 1930, o Brasil vivenciava de forma predominante o *laissez-farianismo*, em que a questão social era abordada pelo Estado como um caso de polícia, apresentando um caráter repressor de intervenção.

A partir dos 1930 as políticas sociais brasileiras passam do período populista em que se operavam as políticas como formas de barganha entre o Estado e parcelas da sociedade. As políticas deste período centraram-se nas questões do trabalho e economia. O período de 1964 a 1985 a característica do Estado passa de populista a centralizador, a política social foi complemento da política econômica. Embora se tenha havido alguns avanços a preocupação estava na manutenção do regime ditatorial militar.

A transição do regime ditatorial militar para a democracia é marcada por uma forte pressão popular e inclusão de grupos e conceitos importantes. Pela primeira vez inseriu-se crianças como sujeitos de direito e reconheceu-se a assistência social como dever do Estado.

As conquistas anunciadas na Constituição apesar de muito importantes encontram desde sua promulgação fatores desfavoráveis à sua implementação tanto nas condições econômicas internas como externas. Embora a efetivação das garantias constitucionais tenham sido o propósito da grande luta de vários movimentos sociais de variados segmentos da população, muitas contratendências se interpuseram a essa possibilidade.

A forma da relação existente entre a família, o mercado e o Estado na política social define os diferentes regimes de proteção social. O sistema público gerido e administrado pelo Estado desenvolve-se diferentemente entre os países centrais e periféricos assim como dentro dos próprios pares.

De acordo com Mioto (2009) a família em sua instância de proteção é redescoberta com a crise do Welfare State, quando novamente é chamada ao seu papel de proteção como é vista como a base para uma sociedade solidária em que o Estado passa a ser mínimo para o social, para que possa oferecer o suporte para o desenvolvimento do capital.

Teixeira (2016) e Mioto (2009) apresentam os modelos de Esping–Andersen (1999) de proteção social, o primeiro é a desmercadorização que consiste na capacidade do Estado em tornar seus cidadãos independentes do mercado, oferecendo-lhes serviços públicos. O segundo é a desfamiliarização entendida como a coletivização das necessidades da família, ou seja, oferecimento de serviços públicos especialmente os que se referem a cuidados com crianças, idosos, pessoas com deficiência. Trata-se de garantir a vida familiar e evitar a fragilização ou rompimento de vínculos, sem sobrecarregar os cuidadores familiares na dinâmica familiar de trabalho e cuidado.

O terceiro modelo é o familismo uma proposta oposta a desfamiliarização. Neste sistema as famílias são responsabilizadas não só pelo cuidado com seus membros, mas sobretudo pelos meios para a garantia das suas condições de proteção. Diferente dos dois sistemas de proteção social apresentados, no familismo o papel do Estado é apenas subsidiário, intervindo apenas na impossibilidade ou “falência” (TEIXEIRA, 2016) da família na proteção e na ausência do acesso ao mercado como possibilidade de satisfação dessa proteção.

Considerando o tripé da seguridade social observamos traços do familismo a serem considerados, a política de saúde é não contributiva e de acesso universal considerada a mais completa legislação do país, mas que na sua execução diante dos inúmeros ataques a seu orçamento vem sobrecarregando os cuidadores da família para essa garantia e segurança dos usuários. A política de previdência social é contributiva e só tem acesso a seus serviços de proteção trabalhadores devidamente regulamentados e seus dependentes e pôr fim a política de Assistência Social destinada a todos que dela necessitem, é a política que mais atua diretamente com as famílias dentro de seu espaço privado e que reproduz o familismo em suas ações, principalmente quando fica nesta a centralidade das ações das políticas na última década.

Trata-se de um avanço em termo de fortalecimento e expansão da política com a ampliação do banco de dados, aumento de programas atrelados à política, mas que também representam restrições de acessos e benefícios. De acordo com Mota (2009, p.134) “ a assistência se amplia, na condição de política não contributiva, transformando-se num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil”.

O sistema do familismo nesse sentido tem um papel muito importante para a consolidação da responsabilização da família na política social brasileira justificando a desresponsabilização do Estado. Não se pretende sob nenhuma hipótese negar a importância do cuidado familiar, tendo em vista que historicamente essa também é uma função da família, a questão que abordamos aqui é que sob a égide capitalista essa função também é apropriada pelo capital para que recaia sobre a família as condições de produção e reprodução de seus membros, algo que nos parece no mínimo injusto dadas as desigualdades inerentes a sociedade capitalista.

A cultura neoliberal se adequa perfeitamente em nossa tradição político-cultural, fazendo emergir um de seus traços mais conservadores: o predomínio do interesse privado sobre todas as coisas em detrimento dos interesses públicos, afetando a constituição da esfera pública. (IAMAMOTO, 2009 apud CHAUI, 1995 p. 35).

A política da criança e do adolescente, a Lei Federal nº 8.069, determina em seu art. 4º que “é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público e do Estado assegurar, com absoluta prioridade” os direitos fundamentais das crianças e adolescentes. Ainda neste artigo a legislação define a garantia de prioridade em primazia de proteção e socorro sob quaisquer circunstâncias e preferência na formulação, no orçamento e no atendimento das

políticas. Consideramos que o Estatuto da Criança e do Adolescente é de fato um marco na proteção do segmento de 0 a 18 anos, o Estado passa a regulamentar os direitos reconhecidos na Constituição Federal, através de um sistema muito bem organizado e interligado, que prevê a articulação entre as políticas sociais.

A contrarreforma do Estado opera uma série de desmontes nas políticas sociais impactando diretamente no sistema previsto no Estatuto, fundamentando ainda mais o familismo como característica central das políticas. Porém é importante salientar que nesse contexto de reorganizar o Estado brasileiro as exigências capitalistas em suas condições dependentes, a desresponsabilização do Estado com as políticas sociais fortalece um outro tipo de intervenção, a criminalização e intervenção sobre as famílias pobres.

### 3.1.1 A tensão entre Estado social e Estado penal para as crianças e adolescentes pobres

A crise do Estado de Bem-Estar e a consolidação do neoliberalismo com a proposta de alternativa ao Estado interventor, defesa da redução do Estado (mas garantindo a propriedade privada e o cumprimento dos contratos), mercado enquanto melhor organizador da vida e das relações sociais e único capaz de promover plena liberdade para o indivíduo, ataca as conquistas sociais intensificando as expressões da questão social que se traduzem em altos índices de desemprego, violência, condições precárias de saúde, aumento do trabalho informal dentre outros. Essa mudança que acontece no padrão de acumulação capitalista repercute em toda a organização política, econômica e social.

O debate sobre a tensão entre Estado penal e Estado Social considera um fato importante. É comum nos estudos sobre políticas sociais adotar o Estado de Bem-Estar Social como referencial na investigação. Em sua análise sobre este Estado e o caráter de classe das políticas públicas na Europa, Lessa (2015, p.51) chama nossa atenção para o fato de que no Estado de bem-estar não se mencionam políticas públicas voltadas para a criança e o adolescente. “ Nesta área, nem sequer a aparência serve ao mito do Estado de Bem-Estar”.

O que haviam era esquemas de migrações de crianças entre os países afim de desenvolver seu potencial de adaptação e adequá-la a sua longa vida de trabalho, sob o argumento da orfandade (ainda que na maioria dos casos não fossem) proveniente da guerra. O interesse nessas crianças era apenas visando sua força de trabalho nos países no pós-guerra. O Estado de Bem-Estar aperfeiçoou a emigração infantil e este esquema que teve seu apogeu nos

anos 1956 a 1966, com o transporte de crianças principalmente para a Austrália, só chega ao fim quando o país já não necessitava mais dessa mão-de-obra barata. A Inglaterra se constituía como a principal nação a exportar crianças. (LESSA, 2013).

Apesar de terem existido exceções a prática comum era que os países por meio do esquema de emigração de crianças, transportassem as crianças que viviam em abrigos para países colônias para trabalhar na reconstrução.

A migração de crianças não se tratava apenas de deslocar crianças de uma sociedade na Grã-Bretanha para outra, além-mar. Tratava-se de selecionar alguns tipos de crianças e adestrá-las para ocupar determinadas posições naquela sociedade. Isto era amarga e compreensivelmente sentido pelas crianças, em particular pelos migrantes pós-Segunda Guerra Mundial, as quais reconhecem que uma das coisas mais duras que tinham de suportar era a concepção de que estavam lá para ser servos de outros. (LESSA 2013, p. 82 apud BEAN E MEVILLE, 1989, p. 36).

Ao chegar nos países de destino as crianças que tivessem sorte, poderiam ser adotadas, mas segundo as denúncias o comum eram serem escravizadas, ou poderiam ficar nas grandes instituições sendo preparadas para o trabalho, onde sofriam vários tipos de violência e abusos. A convivência com suas famílias era sequer colocada em pauta, a não ser nas denúncias que foram ignoradas por duas décadas. Para as crianças pobres o Estado de Bem-Estar esteve longe de garantir alguma segurança ou um lugar para elas nessa sociedade.

O que eu quero saber é por que o governo britânico nos enviou aqui para a Austrália para sermos usados como trabalho escravo? E eu estou tratando dos anos quarenta, cinquenta e sessenta, não do século 19”. Ele fez uma pausa, e num instante seus ombros cederam (...). Ele se virou para mim, olhando diretamente em meus olhos pela primeira vez e disse: “Nós éramos apenas inocentes meninos. Alguns de nós com apenas quatro ou cinco anos de idade”. (LESSA 2013, apud HUMPHREYS, 1994, p. 80).

As crianças enviadas para a Austrália como escravas, foram como estratégia barata de reconstruir o país, ou seja, para responder aos interesses do capital. Esse Estado não foi de Bem-Estar para essas crianças.

As crianças brasileiras nesse mesmo período vivenciavam as intervenções do Código de Menores de 1927, inspirado no tribunal de menores dos Estados Unidos, sendo punidas por sua situação social, as crianças e adolescentes sofriam as intervenções corretivas sobretudo aquelas consideradas delinquentes e transviadas.

Em ambos os casos a infância pobre é afastada dos seus pais, seja para ser mão de obra barata para reconstrução de um país, seja para ser punida e moldada para as exigências de um capitalismo que se forma.

Esse fato nos reitera que seja o Estado de Bem-Estar social nas economias centrais ou nos Estados autoritários das economias dependentes como no Brasil, a perspectiva de classes se faz presente e suas estratégias de possibilitar a expansão do capital, é predominante. E que a ampliação do Estado no âmbito do social, não anula os ganhos da classe capitalista, em nome do equilíbrio econômico.

Esses fatos demonstram também o caráter limitado do direito até mesmo em países considerados desenvolvidos, pois a igualdade apresentada no direito é apenas jurídica, sendo, portanto, um desafio. Existe de fato uma separação entre a norma jurídica e seus destinatários.

A crise do Estado de Bem-Estar traz discussões sobre o papel e os prejuízos do Estado interventor. Esse modelo de Estado já não correspondia mais aos interesses do capitalismo e era necessário passar a uma nova forma política, econômica e de organização do Estado.

Essa nova organização do Estado é baseada no neoliberalismo agregando ao Estado novas características, de não intervenção na economia, diminuição de gastos públicos, responsabilização do sujeito. Esse novo Estado agudiza as expressões da questão social, sobretudo em países de economia dependente que após um longo período de ditadura militar, tem durante o período de redemocratização o anseio popular de atingir o Estado de Bem-Estar-Social em sua Constituição Federal de 1988, porém o que acontece é que após sua promulgação todas as regulamentações subsequentes de suas políticas sociais foram implementadas já sob as orientações neoliberais.

Esse novo Estado precisa conter as manifestações decorrente das expressões da questão social e para isso se expande a face penal do Estado, que se configura como expansão da intervenção penal em detrimento do social e há um aumento exponencial do disciplinamento das classes, através da culpabilização do indivíduo através de aparato jurídico e policial. O avanço e consolidação do neoliberalismo faz com que o Estado penal se sobreponha ao social como intervenção nas expressões da questão social.

Walqant (2003, p.9) estudioso sobre o tema, o caracteriza como Estado-centauro “guiado por sua cabeça liberal montada sobre um corpo autoritarista, aplica a doutrina do ‘

laissez-faire, laissez passer' a montante em relação as desigualdades sociais, mais mostra-se brutalmente paternalista no momento em que se trata de administrar suas consequências". Dessa forma esse Estado não será muito diferente para crianças e adolescentes pobres. O Estados Unidos começa a organizar uma reforma dos serviços sociais instituindo a ética do trabalho na América, essa reforma foi encarada como nefasta para as mães e as crianças mais vulneráveis, pelos setores de esquerda do próprio país, porém foi encarada como um ato corajoso por outros países.

De acordo com Walqant (2003), essa reforma constitui-se em retirar o direito de serviços sociais a crianças pobres deixando a cargo dos baixos salários de seus pais as garantias de sua sobrevivência, estabelecendo a meritocracia como um critério entre os que merecem assistência e os insolentes, a estes o sistema carcerário fazia a vezes de política social. Ainda de acordo com o autor a reforma atinge exclusivamente os pobres destinados a crianças, idosos indigentes e pessoas enfermas, deixando intactos os programas para a classe média.

A justificativa utilizada se alastra por todos os países de que a assistência aos pobres lhes retira a vontade de trabalhar, colocando sobre o indivíduo a responsabilidade sobre sua condição de miséria. É sobre essas orientações do governo da maior potência do capitalismo que as políticas sociais brasileiras vão ser desenvolvidas e que a própria Constituição Federal vai sendo alterada nas emendas constitucionais.

É importante frisar que mesmo diante de toda a orientação neoliberal e os caminhos apontados pelo Estado penal, o Estado não pode simplesmente não atuar mais sobre as camadas mais pobres da população. O que acontece é que a desresponsabilização deste abre espaço para instituições filantrópicas, organizações sociais e causa impactos brutais na vida desses seres humanos, mas o Estado precisa ainda que minimamente legislar e intervir. O determinante sobre essa intervenção é a luta de classes, a única capaz de determinar historicamente quais os ganhos da classe trabalhadora.

Contraditoriamente embora o Estado afirme e reconheça a família como âmbito privado de proteção social, ele precisa intervir na família para garantir que a hegemonia da classe dominante prevalecerá dentro dos costumes e dos valores.

A história da criança e do adolescente no Brasil, dentre outras, nos demonstra como a luta de classes consegue estabelecer movimentos importantes para a classe trabalhadora. Embora o país nunca tenha tido o Estado de Bem-Estar Social como os vivenciados na Europa,

o movimento de redemocratização traz consigo uma série de entidades e movimentos que chamavam a atenção para a situação da infância brasileira, conseguindo estabelecer pela primeira vez seu reconhecimento como sujeito de direito e logo em seguida nos anos 1990, promulgando o Estatuto da Criança e do adolescente.

Não com menos esforço os movimentos imbuídos de conquistar condições de vida dignas as crianças e adolescentes continuaram na disputa para que os estudos sobre a infância não fossem interrompidos mudando de fato a sua realidade, configurando assim em relatórios como o Relatório da IV Caravana Nacional de Direitos Humanos: uma amostra da situação dos adolescentes privados de liberdade nas FEBEMs e congêneres, em que ao conhecer a situação dos adolescentes nas FEBEMs foram determinadas novas diretrizes para a intervenção com adolescentes privados de liberdade.

O relatório de atividade da Comissão de Direitos Humanos, apresenta em sua avaliação um panorama da imagem brasileira a respeito das crianças e adolescentes e revela que enquanto existia internamente o apelo a redução da maior idade penal, seguiam as violações de direitos contra crianças e adolescentes e essas violações são temas de críticas de órgãos internacionais como o UNICEF e a Anistia Internacional. O UNICEF conclui em estudo, de acordo com o relatório da Caravana, que 14 milhões de crianças e adolescentes não eram beneficiadas pela Lei Federal 8.069 de 13 de julho de 1990.

O relatório da IV Caravana Nacional de Direitos Humanos uma amostra da situação dos adolescentes privados de liberdade nas FEBEMs e congêneres, foi intitulado pela Comissão de Direitos Humanos como “ O Sistema Febem e a Produção do Mal” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, CDH, 2000, p, 3).

O Brasil foi mencionado no relatório da Anistia Internacional denominado “Escândalo escondido, vergonha secreta”, sobre violações de direitos humanos de crianças em todo o mundo. Segundo o documento, no Brasil as torturas, maus-tratos e superpopulação nos estabelecimentos de internação de jovens infratores são endêmicos, citando a gravidade do problema da FEBEM de São Paulo. O governo do Estado foi acusado pela entidade de ser tolerante com a tortura e os maus-tratos aplicados aos jovens delinquentes internados nas unidades da FEBEM. No relatório divulgado em Londres, a Anistia afirma que o governo paulista utiliza o temor da população diante da violência para justificar a construção de novas unidades para os internos da FEBEM, sem resolver os problemas reais do sistema de internação. Tampouco os problemas sociais localizados na base de boa parte do envolvimento de crianças na criminalidade são satisfatoriamente equacionados. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, CDH, 2000, p. 12).

O Estado nesse caso é penal para os adolescentes, as FEBEMs eram herdeiras do paradigma da proteção irregular. De acordo com o documento a falta de acompanhamento psicológico e jurídico era uma constante nessas instituições. O direito de crianças e adolescentes não eram garantidos nesses espaços. A Caravana realizada através de denúncias, tornou público em seu relatório a necessidade de se discutir na sociedade a garantia do direito de crianças e adolescentes de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente e a responsabilidade do Estado na garantia da proteção integral.

### 3.1.2. O direito na sociedade capitalista

A luta pelo direito é uma constante nas sociedades modernas, essa luta é contraditória ao considerarmos que nesta sociedade o homem é preso em sua individualidade e o direito garante essas amarras. Porém o homem é um ser social e sua sobrevivência depende da comunhão com outros homens, essas relações que na sociedade capitalista são baseadas na exploração da classe dominante sobre a classe trabalhadora, faz com que os explorados reivindiquem por condições dignas e básicas de vida. Nesse sentido o direito aglutina os homens.

De acordo com Marx (2010) o direito nada mais é, que o direito do homem egoísta, do homem burguês. O direito constituído na sociedade capitalista concebe o cidadão da mesma forma como à propriedade. Os homens não são pensados como dependentes um do outro para a vida em sociedade, pelo contrário, o direito impõe limites na liberdade dos homens, preservando a individualidade, separando os homens entre si.

Portanto, os direitos do homem não o libertam da religião, mas garantem-lhe a liberdade de religião; eles não o libertam da propriedade, mas lhe dão a liberdade de propriedade; não os libertam da necessidade de ganhar sua vida de modo mais ou menos próprio, mas concedem-lhe a liberdade de trabalho. (MARX, 2010, p. 24).

De acordo com Lukács, em sua Ontologia do Ser Social, o homem enquanto ser social em sua reprodução tem suas relações com a natureza complexificadas, para além da sua relação biológica. Tais complexificações impulsionam que o homem tenha novas formas de se relacionar e de transformar a natureza, acontecendo o afastamento da barreira natural. (LUKÁCS, 2013)

O afastamento da barreira natural acontece por meio dos pores teleológicos do homem, que ao transformar a natureza, transformam-se a si mesmo, é o trabalho que constitui o ser

social. Cada por teleológico gera um novo conseqüentemente formando totalidades complexas que são mediações da relação do homem com a natureza, relação cada vez mais social, que modifica o homem “tornando-se evidente a dialética do conhecimento intencionado e do espontaneamente provocado nos homens pelo desenvolvimento”. (LUKÁCS, 2013, p, 150).

Na formação dos complexos de desenvolvimento do ser social, e com a necessidade de desenvolvimento, reprodução e a capacidade de repassar o conhecimento já adquirido, os homens desenvolvem as formas de comunicação. De acordo com Lukács a linguagem (falada e não falada) é o “órgão e médium da continuidade do ser social” (LUKÁCS, 2013, p. 155). Com a complexidade da sociedade esta vai se tornando cada vez mais refinada e individualizada.

Lukács (2013) aborda o direito não como um fenômeno em si mesmo, busca nas especificidades a relação do direito com outros complexos da vida social. Em sua Ontologia do Ser Social, o autor aborda como o complexo da reprodução da linguagem é favorável ao complexo do direito:

Esse caráter universal e espontâneo da linguagem na cadeia dos complexos que constroem o ser social como complexo, que o tornam capaz de funcionar e de se reproduzir, proporciona uma orientação favorável à análise de complexos qualitativamente diferentes, muitas vezes antagonicamente criados. Todavia, também estes devem ser examinados historicamente, pois com frequência se evidencia que o desenvolvimento histórico-social num estágio elevado, que lhe imprime a estrutura e a dinâmica que lhes são próprias pode estar numa relação até mesmo antagônica com os seus primórdios. Isso vê claramente se analisarmos mais detidamente o complexo cuja função é a regulação jurídica das atividades sociais. (LUKÁCS, 2013, p. 167).

O complexo do direito não é espontâneo, pois não surge do cotidiano dos homens, conforme apresenta Lukács, existiram sociedades sem a esfera do direito, onde o que existiam eram regulamentações sociais que não estavam baseadas na exploração do homem, e que eram utilizadas na cooperação para o trabalho e passadas tradicionalmente. A gênese do direito tal como conhecemos é fundada nas necessidades específicas da sociedade de classes, portanto o direito também não é universal, já que não é intrínseco a vida social.

Assim como Marx e Engels, Lukács postula que o direito se constituiu como um complexo a partir do surgimento da sociedade baseada na exploração do homem, onde os conflitos sociais são antagônicos. Desta forma o direito é necessário para regular os conflitos e garantir a ordem social. (LESSA, 2015).

Ainda de acordo com Lukács, a necessidade pela regulação aparece já na divisão do trabalho primitivo, o autor chama a atenção para o fato de que a regulação consiste na influência dos participantes, para que eles possam executar as atividades que foram atribuídas no plano social. O autor elucida que só quando a escravidão instaurou a primeira divisão de classes, só quando o intercâmbio de mercadorias e o comércio, introduziram novos antagonismos nas relações de senhor e escravo, é que os conflitos passam a serem regulados por um sistema judicial posto socialmente e não mais passados de acordo com as tradições.

O desenvolvimento pleno da troca de mercadorias em grande escala, gera complicadas relações contratuais que exigem regras universais válidas, são as normas jurídicas estabelecidas pelo Estado. (ENGELS e KAUTSKY, 2012).

Nesse sentido Lukács afirma que se torna cada vez mais intensa a necessidade social de que as consequências jurídicas das normas jurídicas fossem calculadas anteriormente da mesma forma que a transação econômica. Fica evidente a subsunção do ser social a esfera econômica.

Sobre isso Engels e Kautsky (2012), afirmam que o surgimento da categoria sujeito de direito possibilita que o homem entre no mercado enquanto mercadoria fundamental para o modo de produção. A liberdade operada pelo direito, nada mais é do que a disponibilidade do homem em relação ao mercado, enquanto dono de sua própria mercadoria.

Portanto, o direito não surge naturalmente das relações entre os homens e sim da complexificação das suas relações e com a da sociedade burguesa propriamente constituída coloca os homens uns contra os outros na estrutura das classes. (LUKÁCS, 2013).

Lukács aborda em *Para uma Ontologia do Ser Social* que o direito é o único complexo social em que um estrato particular de homens se torna portador social, esses homens vão se especializando na formulação e manutenção do sistema jurídico por meio da força pública.

Na divisão social do trabalho material e intelectual o direito passa a ser imposto pela força pública, tendo em vista que suas determinações não atendem todas as classes da sociedade.

A necessidade dessa força pública particular deriva da divisão da sociedade em classes, que impossibilita qualquer organização armada autônoma da população [...]. Essa força pública existe em todos os Estados; sendo constituída não só por homens armados, mas também por acessórios materiais, cárceres e instituições coercitivas de todo tipo, desconhecidos pela sociedade gentílica. Essa força pode ser pouco

significativa e até quase nula nas sociedades em oposições de classe pouco desenvolvidas ou em regiões afastadas [...]. Mas ele se fortalece na medida em que se exacerbam os antagonismos de classe dentro do Estado e na medida em que os Estados limítrofes crescem e aumentam sua população. (LUKACS apud ENGELS, p.168, 2013).

Lukács aponta como elemento fundamental para a análise do direito que quanto mais avançada à sociedade o antagonismo entre senhor e escravo, não se constituirá como o único antagonismo de classe, embora do ponto de vista da totalidade seja fundamental, não se pode desvincular os antagonismos de classes que decorrem de virtudes econômicas para a análise da esfera jurídica enquanto complexo social.

Embora seja a força parte fundamental da implementação do direito, este não pode cumprir seu papel social apenas por meio desta. Formas veladas do uso da força são fundamentais, já que apenas o uso da força causaria a desagregação da sociedade.

A relação conquista e consenso é uma das formas de disfarçar a força para impor o direito. Em momentos em que a luta de classes é mais intensa a força pública e seus aparelhos legitimadores aparecem de forma mais clara para a sociedade, em momentos históricos que a situação é mais favorável para a classe trabalhadora, a classe dominante “cede” suas reivindicações na forma das leis.

A sociedade estabelece uma relação fetichista com o direito, concebendo este como o regulador essencial da vida social, enquanto que efetivamente o direito tem um caráter manipulatório.

O direito operou mudanças sociais real e efetivamente na passagem do feudalismo para o capitalismo, o direito traz consigo uma universalidade bastante demarcada, a universalidade do capital, trata-se, portanto de uma universalidade abstrata. Toda regulamentação jurídica deve generalizar de forma abstrata os conflitos sociais em leis universais, sendo assim o direito elimina em sua abstração as diferentes formas de expressão do real, caracterizando seu caráter intrinsecamente contraditório. (LESSA, 2015).

O direito só pode existir buscando construir uma ordem jurídica que torne iguais casos completamente distintos. A universalidade das leis por ser abstrata, está sempre em contradição com os casos particulares e concretos, o direito não pode considerar as diferentes manifestações do real. Mesmo que reconheçamos que o direito é um complexo importante para as relações entre os seres sociais, é importante frisar que como todos os outros complexos constitutivos da

totalidade social, o direito é contraditório, ou seja, ele pode ser usado como um meio e não como fundante de uma nova forma de sociedade.

O direito tem uma ambiguidade inerente, sua base está no capitalismo, portanto não há como colocá-lo contra o capital, pois ao romper com o sistema capitalista, rompe com o sistema jurídico. Uma crítica ao capitalismo é também uma crítica ao direito.

O direito não tem como evitar a diversidade do real, portanto a aplicação das legislações deve estar subordinada a condicionantes que eliminam e restringem sua universalidade. Surgem então as “circunstâncias atenuantes”, base ontológica da ineliminável contradição do direito.

O direito que surge das classes é um direito de classes, embora no cotidiano o direito se expresse como unificador dos interesses individuais, na verdade, este representa o direito da classe dominante. Essa representação se faz de forma conflituosa com a classe dominada que no movimento da luta de classes pode ou não ter avanços. E pelo conflito da própria classe dominante que não é homogênea, e, portanto, também está em constante disputa para operar o direito na sociedade capitalista.

Marx definiu que “o direito é apenas o reconhecimento oficial do fato”, o fato do direito ser intrínseco a sociedade capitalista, leva necessariamente a interpretações equivocadas de ambos. O reconhecimento só pode ser real dentro de um contexto prático, sendo portador de como deve ser a reação diante de um fato reconhecido, observando o fato enquanto resultado de pores teleológicos anteriores.

Esse reconhecimento é condicionado aos limites do capital, que são expressos dentro dos parâmetros do direito. Apenas os direitos que não representarem riscos diretos ao modo de produção podem ser reconhecidos, e dentre os que já foram reconhecidos o capital apropria-se de suas representações.

A determinação, o fato e o reconhecimento são expressos com exatidão à condição de prioridade ontológica do ser econômico: o direito constitui forma específica da reprodução consciente daquilo que sucede de fato na vida econômica. (LUKÁCS, 2013).

O direito precisa ser não apenas teórico, mas principalmente ter um caráter prático, o objetivo é que ele seja uma única forma de pensar os fatos, sendo a mais exata possível forma de expor o real. Porém quanto mais essas formas forem elaboradas maior será seu afastamento

da realidade. Sendo assim o direito não é um espelho dos fatos reais, mas sim sua manipulação no sentido de tornar homogênea a realidade social e os conflitos surgidos dela.

A extrapolação do conceito leva a fetichização do direito, na antiguidade estava relacionada ao fato de prestar-se a regular o maior número de atividades vitais possíveis, desconsiderando sua forma ontológica. Com o surgimento do Estado de direito, a fetichização sobre o direito se transforma, ele é tratado como área fixa e definida unicamente em termos lógicos não só na práxis como forma de manipulação, mas também como complexo teórico.

Embora intrinsecamente o direito seja ligado à sociedade capitalista, o direito tem uma relativa autonomia que se expressa na medida em que seu desenvolvimento só pode acontecer como um desdobramento da sua forma anterior, sendo assim o desenvolvimento do direito está concretamente relacionado com a legalidade que assume dentro da sociedade. (LESSA, 2015).

Também, de forma análoga à fala, o momento predominante no desenvolvimento do direito é o devir-humano dos homens. É o desenvolvimento do gênero que, ao mesmo tempo, funda a necessidade de uma regulamentação social jurídica e coloca as novas demandas que devem ser atendidas através de novos desenvolvimentos desse complexo. Mais uma vez, é o movimento da totalidade social que coloca as questões e delinea o horizonte de possibilidades para as respostas. Sendo esse horizonte sempre social, ele pode ser, e é a todo o momento alterado pela práxis. (LESSA, 2015).

Muito embora o direito seja intimamente relacionado ao intercâmbio de mercadoria e sua principal função seja garantir individualidades, com o desenvolvimento e complexificação da sociedade capitalista, o complexo do direito tem desdobramentos que visam responder as novas demandas sociais.

A luta de classes impulsiona que as necessidades da classe trabalhadora sejam reconhecidas e atendidas. O Estado por sua vez as reconhece e intervém, porém é importante considerar que as demandas da classe trabalhadora são inerentes ao modo de produção capitalista e apesar do direito também ter sua gênese na sociedade capitalista, seus objetivos são antagônicos, pois o segundo não é uma necessidade universal do gênero humano, mas sim necessidades peculiares às sociedades de classe.

A complexificação das relações sociais e a reprodução da força de trabalho faz com que os homens comecem a pensar o direito a partir de seus desdobramentos e se faz necessário

garantir também alguns aspectos coletivos. O direito surge da relação dos homens, da vivência em sociedade, a relação dos homens entre si e destes com a mercadoria complexifica os processos civilizatórios e vão se construindo direitos individuais, civis, sociais e difusos para regular suas relações. Posteriormente vão surgindo teorias que buscam sistematizar e compreender a formação do direito. Essas categorias são importantes para o capital à medida que institui o sujeito de direito, indissociável do mercado e da propriedade privada.

Ainda no século XX ocorre à expansão da chamada “era dos direitos” e lutas pela ampliação da cidadania e construção de um Estado democrático, essa visão tem sua constituição na hegemonia neoliberal que avança em todas as frentes com a objetivação de garantir flexibilidade da produção e acúmulo do capital. (GOMES, 2007).

Muitas teorias se prestam a exercer a função ideologia do capital fazendo com que sejam incorporadas as ideias de que é possível conciliar o pleno desenvolvimento humano e a sociedade burguesa, a partir dos direitos. Essas teorias não contestam a origem da sociedade burguesa nem a função social do Estado, elegem esse como o lugar em que os direitos devem ser incorporados, dinamizados e efetivados.

A institucionalização das lutas e da busca pelo direito pode ser importante em alguns momentos. No entanto não representa um embate efetivo aos desafios colocados na atualidade, nem em nenhum outro momento, por que a médio e longo prazo sua função é apenas reconhecer os conflitos. (SARTORI, 2014).

Os direitos não libertam os homens de suas amarras, eles apenas lhes dão a liberdade de escolher as amarras. A liberdade é definida como o direito a fazer tudo, desde que a lei permita, sendo o direito, portanto a mediação entre o homem e suas vontades. (MARX, 2010).

Pensar o direito no movimento da totalidade social para além de uma sociedade capitalista é reconhecer que este fenômeno histórico e social é impensável fora da luta de classes, ele não representa soluções, também precisa ser rompido. O verdadeiro significado de justiça não está expresso nas leis, tão pouco as leis representam exclusivamente a vontade da sociedade. Dentro da sociedade capitalista, os movimentos sociais e a sociedade em geral almejam a garantia e a efetivação dos direitos, de fato estes são a aproximação possível de igualdade nesta sociedade. Sendo assim, é necessário que ocorram as lutas pelas conquistas e garantia de direitos.

Ao tratar sobre o limite do direito Marx (2010) aborda que a separação entre Estado e religião e o surgimento do direito como igualdade a todos independente da posse, da religião e etnia, demonstra os limites da emancipação humana. A emancipação política significa que o Estado está separado da religião, mas não os homens. O Estado passa a ser mediador entre o homem e sua liberdade, embora a religião ainda tenha peso subjetivo sobre os homens.

Essa separação representa a cisão entre o homem público e privado. É exatamente o direito privado que afasta o homem das lutas coletivas, que defendido nas relações capitalistas. O direito que temos como horizonte para defesa neste estudo é o direito do homem coletivo, o direito conquistado com a emancipação humana em que todos os homens podem viver plenamente sua liberdade, sem as amarras da sociedade de classes e das relações de exploração do homem sob o homem.

Reconhecemos que o direito tal qual conhecemos, da emancipação humana, tem sido capaz de permitir muitos avanços na realidade concreta, sobretudo se pensarmos em situações de violações de direitos de crianças e adolescentes. Porém a crítica feita neste estudo almeja o horizonte do direito pleno, o direito coletivo, aquele que é alcançado por todos os homens na emancipação humana.

### **3.2. Os documentos de proposição do Estado brasileiro para a política da criança e adolescente**

A promulgação da Lei Federal Nº 8.069 de 13 de junho de 1990 representou a consolidação do reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes já instituídos na Constituição Federal de 1988. A nova legislação representou para a sociedade e principalmente aos movimentos sociais a esperança de um direcionamento do Estado que considerasse os direitos das crianças e adolescentes como prioridade absoluta. De acordo com relatório do UNICEF o Estatuto da Criança e do Adolescente possibilita a criação de índices para acompanhar o desenvolvimento de crianças e adolescentes no Brasil.

O Estatuto da Criança e do Adolescente apresenta todas as diretrizes e procedimentos que devem ser implementados para a garantia de direitos de crianças e adolescentes no Brasil. A legislação cria o Conselho Tutelar em nível municipal e os Conselhos de direitos em níveis estadual e nacional. Com a criação apenas desses dois órgãos a legislação apresenta-se como uma das mais modernas tendo em vista que seu principal direcionamento consiste não em criar espaços que estabeleçam atendimentos exclusivos a crianças e adolescentes, mas sim fazer com

que haja a intersetorialidade entre as políticas sociais, considerando o princípio da incompletude institucional.

A década dos anos 2000 foi muito produtiva no debate sobre a situação das crianças e adolescentes, com grupos de trabalho e criação de documentos importantes para orientação da garantia e efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, sobretudo porque as décadas anteriores foram duramente impactadas pelo contexto de crise. A desinstitucionalização de crianças e adolescentes é um desafio teórico e prático para os defensores dos direitos das crianças e adolescentes, tendo em vista que as grandes instituições foram a primeira medida de intervenção durante um vasto período.

Nesse período houveram muitas denúncias sobre os tratamentos oferecidos a crianças e adolescentes nas instituições que lhes atendiam. O relatório da Caravana dos Direitos Humanos da Câmara, constata a enorme disparidade entre a lei e as práticas das Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor (FEBEMs). De posse desses dados foi constituído o Colóquio Técnico sobre Rede Nacional de Abrigos, para que fossem discutidas as estratégias de cuidar das crianças e adolescentes sob a responsabilidade estatal, participaram desse encontro representantes da Secretaria de Assistência Social e de organizações não-governamentais envolvidas com a temática.

Dentre as estratégias ficam priorizadas o censo nacional de crianças e adolescentes em abrigos e as práticas institucionais e elaboração de um plano de ação de reordenamento. O censo nacional foi realizado apenas com as instituições conveniadas com o governo Federal, através da Rede de Serviços de Ação Conveniada (Rede SAC).

O censo revela que o Brasil possuía no início dos anos 2000 aproximadamente 57,1 milhões de pessoas com idade entre 0 e 17 anos incompletos, sua maioria são consideradas na pobreza ou extrema pobreza. Destas 20 mil crianças estavam em instituições de acolhimento, devemos considerar que esses números não representam a totalidade brasileira tendo em vista que foram pesquisados apenas as instituições conveniadas com a Rede SAC, desconsiderando os registros dos conselhos municipais dos Direitos da Criança.

Levantadas as principais características sobre as crianças e adolescentes bem como das instituições de atendimento, observou-se que a maioria eram meninos na idade de 7 a 15 anos de idades, negros e pobres. Entre as principais instituições que encaminharam para o abrigo estavam o Conselho Tutelar e a Vara da Infância, os motivos apontados pela

pesquisa foram pobreza, carência de recursos materiais<sup>8</sup> da família, abandono pelos pais e responsáveis, vivência na rua, exploração do trabalho infantil, tráfico ou mendicância. A pesquisa demonstra ainda que 80% das crianças que estavam nos abrigos tinham família, destas apenas 5% tinham vínculos com a família e 10,7% estavam aptas juridicamente para a adoção. (SILVA, 2004).

O resultado do censo realizado pelo IPEA, demonstra o grande desafio da implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente no tocante ao direito a convivência familiar e comunitária. Esse resultado movimentou diversos setores que atuaram na construção do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) elaborado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em 2006.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária constitui um marco nas políticas públicas no Brasil, rompendo com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e fortalecendo o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. O plano constitui o reconhecimento do Estado em sua importância na mobilização para compreender a criança como indissociável de sua família e da comunidade. A manutenção dos vínculos familiares e comunitários está diretamente relacionada ao investimento nas políticas públicas de atenção à família.

O documento divide-se em marco legal, marco conceitual, diretrizes, objetivos gerais, resultados programáticos, implementação, monitoramento e avaliação e plano de ação, buscando assim orientar as ações de forma integral para a garantia da convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

Em seu marco legal o PNCFC justifica sua fundamentação na Constituição Federal de 1988, nos documentos internacionais Declaração sobre os Direitos da Criança (1959), Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Declaração Americana dos Direitos e

---

<sup>8</sup> Art.23. A falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar. Ainda de acordo com o Estatuto não havendo outro motivo que por si só justifique a medida, a criança ou o adolescente deve ser mantido na família e esta ser encaminhada para programas de acompanhamento e apoio.

Deveres do Homem (1948), o Pacto de São José da Costa Rica (1969), Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ratificada em 1992) e o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (ratificado em 2004) e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os direitos da Criança Referente a Venda de Crianças, à Prostituição Infantil e à Pornografia Infantil (ratificado em 2004).

Todos esses documentos dizem respeito a consolidação da criança e do adolescente enquanto sujeitos portadores de direitos, dentre eles a Convenção sobre os Direitos da Criança exerce maior influência tendo em vista que é um tratado internacional em que os Estados nações e a sociedade civil internacional se comprometem em garantir e operacionalizar em âmbito nacional os direitos de crianças e adolescentes: cuidado e proteção. Prerrogativas essas incorporadas no Estatuto da Criança e do Adolescente, que reconhece os direitos fundamentais, determina as diretrizes para as políticas de atendimento e estabelece as funções e responsabilidades dos órgãos do sistema de garantia de direitos e dos familiares e da sociedade.

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) em seu marco conceitual tem a família como espaço privilegiado de desenvolvimento e cuidado de crianças e adolescentes, entende conforme a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do adolescente, a família “também, como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes” (BRASIL, 1988, Art. 4º). O Estatuto da Criança e do Adolescente segue este conceito como a definição de família natural, acrescentando que se entende por família ampliada aquela que se estende para além dos pais e filhos, formada por parentes próximos aos quais as crianças e adolescentes tem estabelecido vínculo de afeto e afinidade.

Por convivência familiar e comunitária, entende-se a possibilidade da criança permanecer no meio a que pertence. De preferência junto à sua família, ou seja, seus pais e/ou outros familiares. Ou, caso isso não seja possível, em outra família que a possa acolher. Assim, para os casos em que há necessidade das crianças serem afastadas provisoriamente de seu meio, qualquer que seja a forma de acolhimento possível, deve ser priorizada a reintegração familiar – mesmo que este acolhimento tenha que ser institucional, observando sempre que o acolhimento não deve afastar-se da comunidade da criança e do adolescente, nem o privar de participar da vida comunitária. (RIZZINI, 2005).

O PNCFC chama atenção para a compreensão da família em sua totalidade analisando seu contexto sociocultural, assegurando que a definição legal é importante para determinar os deveres e direitos sobre as crianças e adolescente, mas também compreendendo que não existe modelo ideal de família e a complexidade dos vínculos familiares e comunitários vai para além das definições legais. O acompanhamento de crianças e adolescentes na garantia de sua convivência familiar e comunitária requer investigar e compreender a riqueza dos vínculos estabelecidos para que sejam mobilizados em defesa das crianças e adolescentes. Nesse sentido o PNCFC concebe que “a família pode ser pensada como um grupo de pessoas que são unidas por laços de consanguinidade, de aliança e de afinidade” (CONANDA/CNAS, 2006, p. 24).

Constituem diretrizes do PNCFC centralidade da família nas políticas, primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família, reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades, fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida, garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos programas de família acolhedora e de acolhimento institucional, reordenamento dos programas de acolhimento institucional, adoção centrada no interesse da criança e do adolescente, controle social das políticas públicas.

As diretrizes adotadas pelo PCNFC estabelecem como deve ser operacionalizado a garantia do direito a convivência familiar e comunitária, reconhecendo a família em seus diversos arranjos e compreendendo-a como lugar de apoio pelo Estado e pela sociedade, sobretudo as famílias em situação de vulnerabilidade social, todos os esforços investidos pelo Estado e sociedade devem ser para assegurar as famílias condições objetivas para o cuidado de suas crianças e adolescentes.

Cabe ao Estado oferecer serviços adequados, de qualidade e de ampla cobertura para a garantia dos vínculos familiares, bem como atuar nos casos de fragilidade, porém a intervenção deve respeitar a organização familiar para que sejam exploradas suas potencialidades respeitando inclusive suas diversidades e condições de saúde. Garantir a convivência não é apenas um desafio entre família e instituição ou família acolhedora, conviver é um desafio também para a criança e ao adolescente que está fora do convívio familiar e comunitário. A escuta e a construção do projeto de vida entre o acolhido e a equipe técnica se constitui em um momento de construção para a efetivação da reintegração familiar.

O trabalho da reintegração familiar é um trabalho complexo e minucioso que começa desde a entrada da criança e do adolescente na instituição, Bernardi (2012) apresenta os três momentos básicos e cruciais para uma experiência menos impactante durante o acolhimento, são elas a recepção, a informação e a integração que na ordem consistem em dar as boas-vindas à criança e verificar a regularidade de seu acolhimento, a explicação de acordo com seu nível de entendimento de que esta é uma medida necessária a sua segurança e que será realizado um trabalho voltado para que o melhor diante da situação seja garantido, e por fim a interação do espaço físico, da equipe e das crianças e adolescentes que estão acolhidos.

Todas as diretrizes do PNCFC são voltadas para fortalecer a família e garantir que o Estado ofereça serviços articulados com a rede de atendimento das várias políticas públicas de educação, saúde, assistência social, saneamento, segurança pública, esporte e lazer, geração de trabalho e renda, dentre outras que garantam a prevenção e superação de situações de vulnerabilidade.

As diretrizes centram-se em reconhecer as potencialidades das famílias e fortalecer a autonomia das crianças, adolescentes e jovens na elaboração do projeto de vida, esse fortalecimento é necessário que seja muito bem implementado, tornando-se também uma prevenção a situações futuras vulnerabilidade e fragilidade dos vínculos.

Não tem sido fácil garantir que essas diretrizes sejam cumpridas efetivamente, a cada avanço do Estado na desresponsabilização com o social e defesa do capital, vemos a queda de orçamento público nas políticas sociais, sobretudo na política de assistência social que executa os serviços de acolhimento institucional.

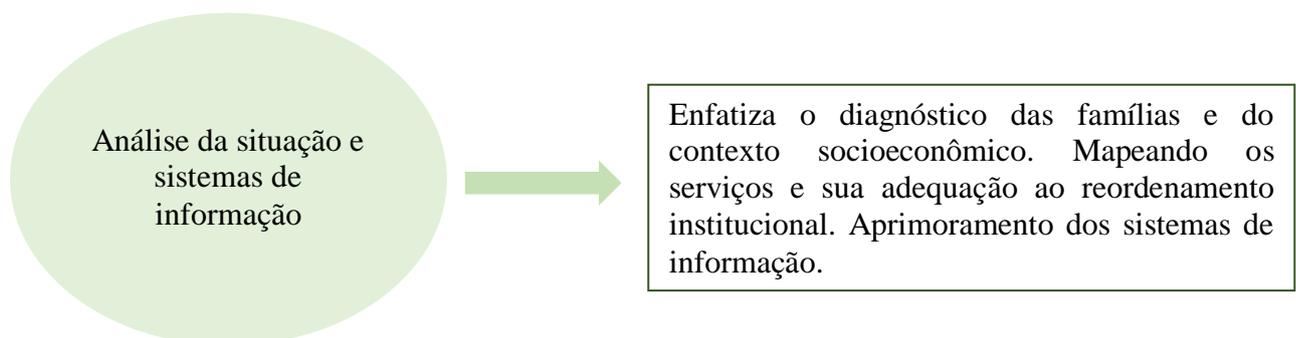
A vigilância sobre o cumprimento da oferta de serviços prestados e sua qualidade passa pela diretriz de maior desafio e com maior disputa é a referente ao controle social, é a partir desse controle que crianças e adolescentes tiveram ainda antes da Constituição Federal voz pela primeira vez, com os movimentos em defesa de seus direitos, e através dele seu reconhecimento na Carta Magna e no Estatuto da Criança e do Adolescente se fez e continua sendo pauta de enfrentamento e cobranças ao Estado. O controle social é fundamental para que os documentos referentes aos direitos das crianças e adolescentes sejam materializados.

São nos espaços das Conferências, dos conselhos, dos fóruns, nos processos eleitorais dos representantes das instituições que defendem os direitos de crianças e adolescentes, a mobilização da opinião pública, que a sociedade reivindica por melhorias dos serviços e

efetivação e ampliação dos direitos. Consideramos que desde a promulgação da Lei federal nº 8069/90 sempre houveram resistências e incompreensões sobre sua importância e significado histórico para o país, mas que ainda assim a lei se constitui como uma legislação em movimento constantemente alterada por leis complementares que alteram seu texto original, frutos de debates e disputas na sociedade civil.

O plano de ação do PNCFC prevê quatro eixos: análise da Situação e Sistemas de informações; atendimento; marcos normativo e regulatório e mobilização, articulação e participação. Esses eixos propõem ações de curto, médio e longo prazo com objetivos de aprofundar o conhecimento sobre a situação das crianças e adolescentes em seus territórios, identificando as situações que favorecem ou ameaçam a convivência familiar e comunitária, mapeamento das ações e serviços e aprimorando os sistemas de informações, de promover a articulação das políticas públicas tendo em vista a materialização do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) das crianças e adolescentes, compartilhando as informações e experiências desenvolvidas nas instituições, afim de ampliar os serviços e sobretudo a oferta de serviços de apoio sócio familiar, evitando o rompimento ou fragilização dos vínculos e construindo ações de fortalecimento das famílias em relação aos cuidados, acesso à informação.

**Figura 1. Esquema explicativo do Plano de Ação do PNCFC – EIXO 1**



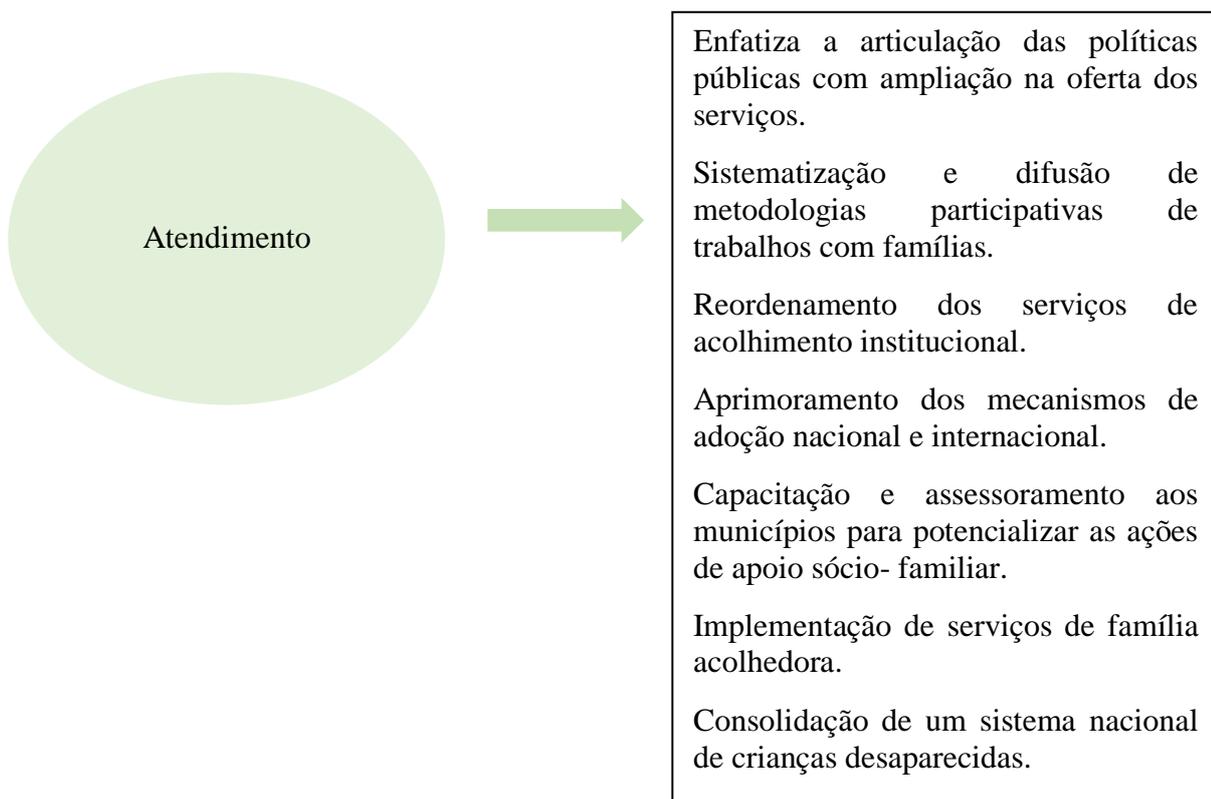
Fonte: Esquema elaborado pela autora com informações contidas no PNCF, 2006.

As ações relacionadas a esse eixo referem-se ao levantamento e sistematização de dados, afim de construir pesquisas que revelem a situação da criança e do adolescente e o direito a convivência familiar e a construção de indicadores que permitissem avaliar a garantia do direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes.

As ações foram centradas na verificação junto as instâncias federais, estaduais/distrital e municipais dos dados produzidos ou sem tratamento, levantamento de programas de acolhimento institucional e familiar. Também através de levantamento de pesquisas nacionais e internacionais que dialogassem com o direito a convivência familiar e a institucionalização de crianças.

Desse período destacamos duas grandes pesquisas realizadas o *Levantamento Nacional das crianças e adolescentes em serviços de acolhimento* resultado de um termo de cooperação do MDS e da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). O levantamento foi concluído em 2011 e baseou-se em 2.624 serviços de acolhimento institucional (ASSIS E FARIAS, 2013). A segunda pesquisa trata-se do Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013. O relatório faz uma análise completa sobre a situação dos acolhimentos institucionais.

**Figura 2. Esquema Explicativo do plano de Ação do PNCFC – EIXO 2**



Fonte: Esquema elaborado pela autora com informações contidas no PNFC, 2006.

As ações previstas no PNCFC (2006) no eixo do atendimento consistem na execução dos serviços de acolhimento institucional e na articulação das políticas públicas para o atendimento integral da criança, do adolescente e da família, com vistas a garantia do convívio familiar e comunitário. A articulação das políticas públicas previstas no PNCFC, são regulamentadas posteriormente pelo Sistema de Garantia de Direitos, que

[...] constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal. (CONANDA, Resolução 113/2006, Artº 1.).

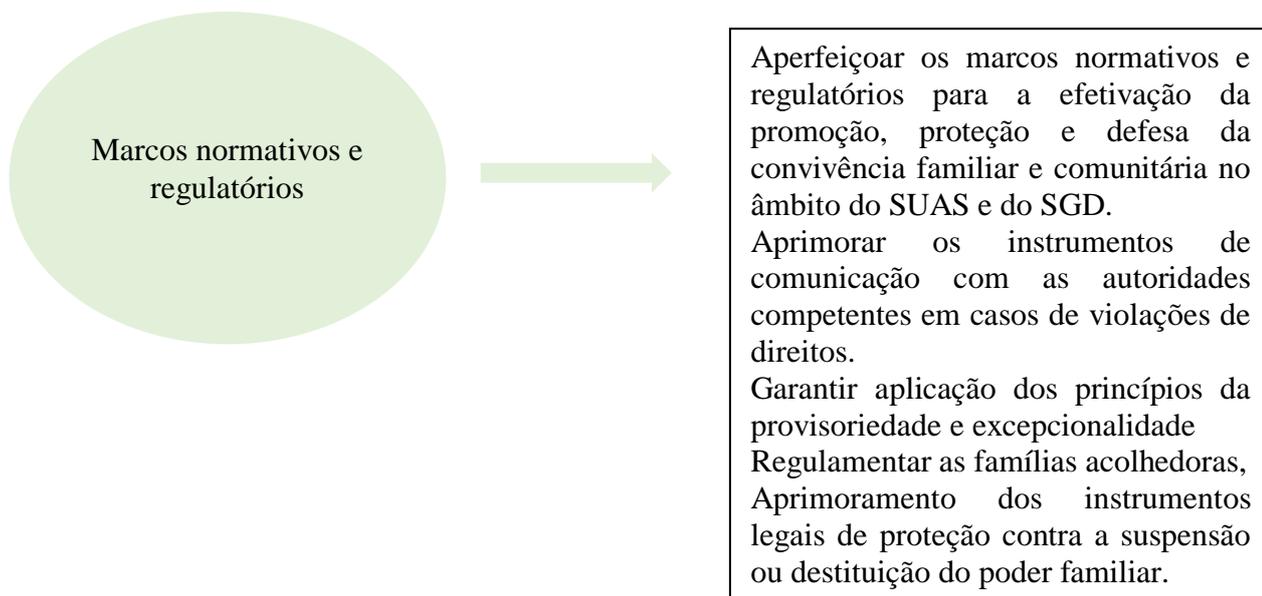
Vale frisar que a Resolução 113/2006 não regulamenta apenas o atendimento previsto no PNCFC, ou seja, o PNCFC é parte integrante da articulação proposta na resolução que define o Sistema de garantia de Direitos. O SGD é fruto da discussão da sociedade civil e articulação dos Centros de Defesa para construir um sistema que dialogasse na defesa dos direitos da crianças e adolescentes e consiste na articulação com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

Sobre a articulação dos sistemas é importante destacar a relação da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente com a Política Nacional de Assistência Social, existem Resoluções conjuntas entre o CONANDA e o CNAS. O SGD embora tenha sido concebido como um sistema é distinto do Sistema Único de Saúde e Sistema Único da Assistência Social, esses sistemas determinam o funcionamento da estrutura das políticas de saúde e de assistência social respectivamente. O Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e adolescentes não cria instituições nem define princípios e diretrizes, o sistema integra todas as instituições que atendem crianças e adolescentes em suas múltiplas necessidades. Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil, que integram o Sistema, exercem suas funções, em rede, a partir de três eixos estratégicos de ação: da promoção, defesa e controle social. Os órgãos públicos e as organizações da sociedade civil que integram o Sistema podem exercer funções em mais de um eixo.

O reordenamento dos serviços de acolhimento institucional é ação fundamental do PNCFC junto com estímulo da implantação dos programas de acolhimento familiar como alternativa ao acolhimento institucional. O reordenamento do acolhimento institucional tem por

princípios a excepcionalidade do afastamento do convívio familiar, provisoriedade do afastamento do convívio familiar, preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, garantia de acesso e respeito a diversidade e não-discriminação, oferta de atendimento personalizado e individualizado, garantia de liberdade de crença e religião, respeito à autonomia da criança, do adolescente e do jovem.

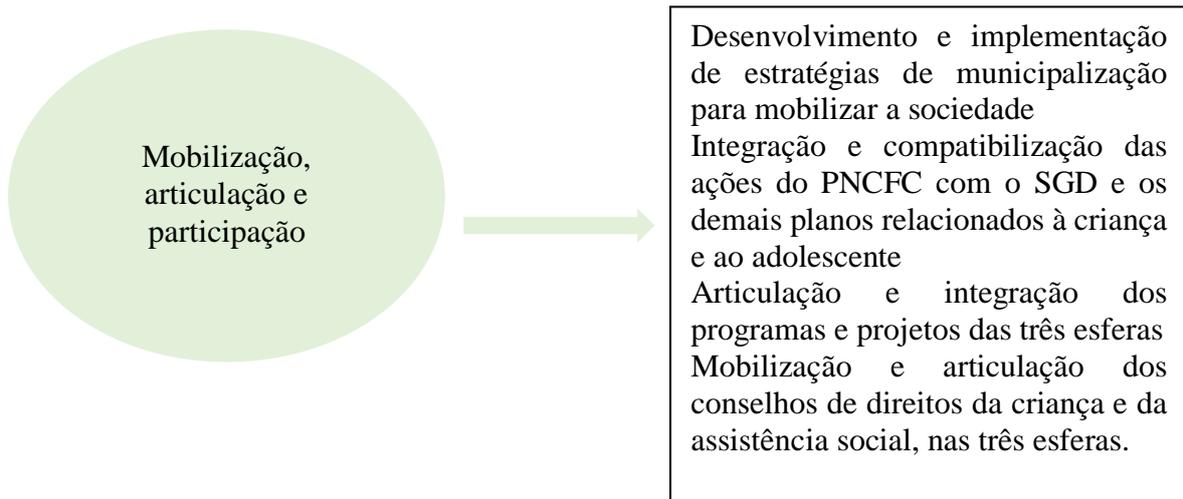
**Figura 3. Esquema explicativo do plano de Ação do PNCFC – EIXO 3**



Fonte: Esquema elaborado pela autora com informações contidas no PNCFC, 2006.

Aperfeiçoar os marcos normativos elaborando parâmetros que guiem o funcionamento dos programas tanto na oferta dos serviços de acolhimento institucional e familiar, como nos procedimentos de construção da reintegração familiar como da preparação para a autonomia. Esse eixo apresentou como proposta definir claramente as responsabilidades e competências de gestão e financiamento melhor definidos.

**Figura 4. Quadro do plano de Ação do PNCFC – EIXO 4**



Fonte: Esquema elaborado pela autora com informações contidas no PNCFC, 2006.

No tocante ao desenvolvimento de estratégias de articulação e comunicação o plano prioriza estratégias de informações entre os entes executores dos programas e serviços e os articuladores de forma a fortalecer o sistema de garantia de direitos. O então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o CONANDA, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a Secretaria Especial de Direitos Humanos formam os maiores articuladores das ações propostas pelo PNCFC, com metas entre os anos de 2007 e 2015, contemplando as medidas de curto, longo e médio prazo, além das medidas permanentes.

Todos esses princípios foram abordados nas Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (2009) que normatizam o trabalho dos profissionais deste campo de atuação. As Orientações Técnicas é um documento subsidiado pelo PNCFC e Projeto de Diretrizes das Nações Unidas sobre Emprego e Condições Adequadas de Cuidados Alternativos com Crianças, o documento constitui um conjunto de orientações, direcionamento e recomendações práticas que vão desde as definições das modalidades institucionais para o acolhimento, passando pelo atendimento inicial do acolhimento institucional, os parâmetros de funcionamento.

A regulamentação desses serviços é uma ação prevista no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) e representa um compromisso partilhado entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a Secretaria Especial de Direitos Humanos, o CONANDA e o CNAS

com a afirmação, no estado brasileiro, do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária.

Todos os parâmetros estabelecidos nas Orientações Técnicas visam garantir a excepcionalidade do afastamento do convívio familiar, a provisoriedade do afastamento, a preservação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, garantia de acesso e respeito a diversidade, oferta e atendimento personalizado e individualizado, garantia de liberdade de crença e religião e o respeito a autonomia da criança, do adolescente e do jovem. Estes princípios devem ser incorporados por todos os entes federativos, serviços e funcionários que trabalham com crianças e adolescentes em acolhimento independente de sua função e cabe as instituições fomentar ações que viabilizem a incorporação e o aprimoramento.

Considerando a complexidade dos aspectos da integralidade da proteção de crianças e adolescentes em seu contexto biopsicossocial não podemos deixar de considerar que as articulações das políticas públicas são essenciais para o atendimento das crianças e adolescentes. Nesse sentido as Orientações Técnicas apresentam-nos duas dimensões que consideramos centrais, a intersetorialidade entre os sistemas das políticas sociais e a valorização dos educadores e cuidadores.

O direcionamento e fomento as articulações intersetoriais se faz elementar entre os sistemas das políticas sociais, e sobre eles cabe explicar a diferença entre si, os Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Único de Saúde (SUS) são sistemas organizativos das respectivas políticas enquanto que o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) representa a articulação de todos os serviços que atendem crianças e adolescentes ofertados pelas diversas políticas, esse sistema não cria novas normativas ao serviços apenas reconhece suas características de promoção, defesa e controle social.

A intersetorialidade é um tema polissêmico, discutido pelas diversas áreas do saber. De acordo com Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) a intersetorialidade é uma prática contrária à setorialização dos serviços, é a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação das ações, buscando alcançar resultados integrados em situações complexas. Ainda de acordo com os autores a intersetorialidade se articula com a municipalização das políticas na medida em que esse se constitui na transferência de poder de decisões no território e a primeira consiste no uso integrado dos serviços. Ambos são meios de

viabilização das políticas sociais, considerando a intersetorialidade e a municipalização são coletivas e envolve vários setores.

A intersetorialidade refere-se à população “considerando suas formas e condições peculiares de organização” (JUNQUEIRA, INOJOSA, KOMATSU, 1997). As prioridades não serão setoriais, mas definidas a partir de problemas da população. A criança e o adolescente tem acesso diário a várias instituições nos territórios e todas elas devem ser capazes de identificar situações de violação de direitos e ao fazerem é responsabilidade de todos denunciar o caso aos órgãos competentes, seja o Conselho Tutelar ou a polícia, independentemente de onde se der a denúncia essas instituições compartilharam a informação dado o caráter de obrigatoriedade do conhecimento de casos de qualquer denúncia sobre crianças e adolescentes ao Conselho tutelar e a obrigatoriedade de encaminhamento a polícia para fins investigativos.

As Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes destaca a articulação intersetorial, baseado no princípio da incompletude institucional, desta forma os serviços de acolhimento institucional que integram a Política Nacional de Assistência Social, não devem ofertar serviços que não sejam condizentes com a atuação da assistência social. Desta forma é imprescindível que a garantia dos amplos direitos das crianças e adolescentes acolhidos, sejam atendidos através da articulação com os serviços ofertados pelo SUAS (proteção básica e proteção especial), pelo SUS e com o Sistema educacional. (CONANDA, 2009).

Na área da saúde, a intersetorialidade se vincula ao conceito ampliado de saúde, uma vez que não é possível promover a saúde sem suprir uma gama de necessidades sociais. A assistência é fortemente convocada a intersetorialidade desde a organização do Sistema Único de Assistência Social, compreendendo que os combates às desigualdades devem ser articulados e planejados. Para o debate sobre a convivência familiar e comunitária a política de educação é um parceiro estratégico haja vistas a sua potencialidade em integrar a criança e o adolescente não só a educação formal, mas a atividades que promovam a profissionalização, a cidadania, participação na comunidade e a integração com os demais.

Outras políticas devem ser chamadas a intersetorialidade com os serviços de acolhimento institucional, algumas instituições são destacadas nas orientações como o sistema de justiça, Conselho Tutelar, Conselhos de Direitos e segurança pública, esses órgãos legislam, protegem, averigam e promovem a política da criança e do adolescente. De maneira que seu

planejamento e articulação conjunta promovem uma política forte e efetiva na defesa e garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

Quanto a valorização dos educadores e cuidadores consideramos ser um ponto importante a ser considerado nas Orientações Técnicas dada a formação da política da criança e do adolescente. Os aspectos de formulação, planejamento, reordenamento e execução passam necessariamente na dimensão da compreensão do educador e cuidador sobre a política. O reconhecimento da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direito requer uma nova construção social sobre a condição da criança e adolescente e uma nova compreensão desse educador/cuidador não mais como pessoa caridosa e voluntária, mas como um profissional com direitos e deveres.

O reconhecimento de que todos os profissionais que atuam em serviços de acolhimento desempenham o papel de educador, impõe a necessidade de seleção, capacitação e acompanhamento de todos aqueles responsáveis pelo cuidado direto e cotidiano das crianças e adolescentes acolhidos. (CONANDA, 2009, p. 55).

Os profissionais passam por capacitações para o serviço, além de formações continuadas para garantir a efetividade da política, mas buscando preservar a construção dos vínculos que inevitavelmente acontecem nos acolhimentos institucionais compreendendo que o vínculo é necessário sobretudo aos adolescentes e jovens em preparação para o desligamento.

Ao pensarmos na dinâmica da criança dentro da instituição, é inegável o fato de que o profissional responsável pelo cuidado é quem a acompanha, permitindo que ela seja capaz de falar sobre si, através de brincadeiras (no caso de crianças pequenas), ações e diálogos. Sendo assim, esses profissionais têm papel e função fundamentais dentro da instituição, pois lidam diretamente com as crianças, estão mais próximos, acompanham o desenvolvimento e aquisições de cada criança de forma mais direta e permanente. (CNMP, 2013, p.55).

Os profissionais precisam estar inseridos na dinâmica do acolhimento, não só no desenvolvimento das atividades, mas também nas reuniões periódicas de equipe, participação em formação continuada de temas recorrentes no cotidiano, comunicação com os profissionais de plantões diferentes para repasse de informações, avaliação, orientação e apoio pela equipe técnica. Essas ações de acordo com as Orientações Técnicas evitam que as respostas as situações complexas e dinâmicas que ocorrem nas casas de acolhimento sejam automatizadas.

De acordo com Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País, publicado em 2013

pelo Conselho Nacional do Ministério Público, 58 % das entidades de acolhimento institucional oferecem capacitação inicial para o trabalho com crianças e adolescentes acolhidos. O mesmo documento demonstra ainda que em 2012, 64% dos profissionais e 68% em março de 2013, atenderam a esses parâmetros da Orientações Técnicas sobre o número mínimo de profissionais e carga horária. Embora não se tenham novas elaborações em âmbito de levantamento nacional sobre as situações das entidades de acolhimento consideramos que a fragilização dos vínculos empregatícios que vem se agudizando também tem impactado nos contratos de trabalho desses profissionais tendo em vista que em maior parte os vínculos são através de contratos por tempo determinado.

Analisamos que ambos os documentos constituem um grande esforço de articulação entre Estado e sociedade civil. Trata-se de documentos de fundamental importância para a garantia da convivência familiar e comunitária, que precisam ser defendidos pelos profissionais atuantes na área, pelas entidades de atendimento, pelos conselhos, fóruns e por toda a sociedade civil. Garantir que esses documentos tenham suas diretrizes efetivadas é garantir que as famílias das crianças e adolescentes tenham condições reais de exercer o cuidado sem serem responsabilizadas demasiadamente por questões que lhe são externas, ou seja, culpabilizadas por questões estruturais da sociedade capitalista. A fragilidade do controle social permite que o Estado se utilize da convivência familiar e comunitária como desresponsabilização do Estado e culpabilização da família.

Ressaltamos também a articulação do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes com o Conselho Nacional de Assistência Social, tendo em vista que os programas de acolhimento institucional, assim como os de família acolhedora encontram-se na política de assistência social. Sendo assim é importante considerar tanto o fortalecimento dessa relação quanto a expansão para a parceria com os demais conselhos setoriais, buscando fortalecer o sistema de garantia de direitos também nas esferas deliberativas.

### **3.3 A Política da Criança e do Adolescente e a convivência familiar e comunitária**

Ao legitimar a criança e o adolescente como cidadão portador de todos os direitos legalmente afirmados aos demais cidadãos, e ao reconhecer suas particularidades diante da fase de vida, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, permitem que se traga para as discussões e anseios a ampliação dos direitos sociais e de desenvolvimento das crianças e adolescentes.

Em face dessa imprescindível prestação no atendimento contemporâneo das suas necessidades é que, sabiamente, o constituinte cunhou como dever da família, da sociedade e do Estado assegurar os direitos das crianças e dos adolescentes de modo pleno e prioritário. No plano constitucional, nenhum outro segmento social foi distinguido com tão expressa e contundente força normativa como dispensado a criança e adolescente. (FACHINETTO, 2009, p. 55).

Com esses preceitos a criança e o adolescente passam a ter atenção específica da família, da sociedade e do Estado. A família também passa a ter um reconhecimento diferenciado primeiramente por ser lugar privilegiado do desenvolvimento e em segundo por estabelecer-se que ela precisa de apoio do Estado e da sociedade para cumprir as funções de proteção.

O direito a convivência familiar e comunitária caminha no sentido de introduzir serviços que aproximem a família e a comunidade, descartando as alternativas de institucionalização para criança e adolescentes, o conjunto das políticas públicas passam a oferecer serviços que fortaleçam vínculos.

De acordo com Fachinetti (2009) antes de ser um direito fundamental a convivência familiar e comunitária é uma necessidade humana, pois é na família onde se dá o primeiro vínculo de afeto e a primeira convivência em grupo, mas sua simples existência não é garantia de desenvolvimento saudável devendo ser observados outros aspectos da constituição familiar.

Para exercer o cuidado de suas crianças e adolescentes a família necessita sobretudo de condições materiais e psicológicas para garantir o cuidado. O primeiro momento de assegurar a convivência familiar de crianças e adolescentes deve ser o conhecimento sobre as famílias, a não realização dessa busca faz com as famílias sejam homogeneizadas e as ações não alcancem a todas, sabe-se que a ausência do conhecimento sobre as famílias e suas particularidades fortalecem argumentos sobre a incapacidade da família.

A Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente já orientam para a diminuição gradativa de crianças e adolescentes em acolhimentos institucionais. Porém perdura na sociedade e no âmbito jurídico o entendimento da institucionalização como primeira medida. A luta dos movimentos pela defesa das crianças e sua constante promoção de debates fez com que fosse promulgada a Lei 12.010 de agosto de 2009, que altera o Estatuto da Criança e do Adolescente e aperfeiçoa a sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescente, na forma prevista pelo Estatuto.

A lei ao aperfeiçoar e reforçar o direito fundamental a convivência familiar e comunitária demonstra o engajamento de setores da sociedade em garantir que os espaços de acolhimento sejam gradativamente esvaziados e que se cumpra a excepcionalidade da medida, garantindo que os desligamentos sejam feitos com acompanhamento familiar e apoio estatal. A legislação regulamenta a adoção nacional e internacional de crianças e adolescentes e o acolhimento institucional, definindo princípios e procedimentos para ambas medidas.

Dos princípios apresentados na Lei 12.010/ 2009 destacamos três. O primeiro é a responsabilidade primária e solidária do poder público, na qual cabe as três esferas do governo, exceto em casos expressos por lei, sem prejuízo da municipalização do atendimento e da possibilidade da execução dos serviços por entidades não governamentais. O Estado através de unidades federativas tem obrigação de garantir proteção integral e prioritária a crianças e adolescentes e suas famílias através de apoio psicológico, médico, social dentre outros, nas esferas municipais.

O segundo princípio é a intervenção estatal precoce e mínima estabelece que as medidas de proteção estatal devem ser mínimas, necessárias e suficientes, tendo em vista que a família é o espaço privilegiado e adequado de proteção. O terceiro princípio que destacamos é a oitiva obrigatória e participação, que define que a criança e o adolescente em separado ou na companhia dos pais dever ser ouvidos e participar nos atos e na definição da medida de proteção, tendo sua opinião considerada pela autoridade judiciária.

Consideramos que são muitos os entraves para a garantia do direito a convivência familiar e comunitária, porém o descumprimento desses três princípios representa a omissão do Estado no cumprimento das normativas previstas na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente e das legislações estatutárias posteriores. Sobre essa ausência do Estado apontamos a escassez de dados públicos sobre a situação de crianças e adolescentes em situação de acolhimento institucional.

O levantamento nacional mais recente sobre o acolhimento institucional no Brasil realizado em 2013 pelo Ministério Público identificou 2.754 (duas mil setecentos e cinquenta e quatro) entidades que executam programas de acolhimento institucional, destas 2.370 (duas mil trezentos e setenta), que correspondente a 86,1%, das instituições foram inspecionadas. O levantamento corresponde a meta da Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da

Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente/2012 em diminuir os índices sobre o acolhimento.

O órgão identificou que no referido ano das 2.247<sup>9</sup>(dois mil duzentos e quarenta e sete) instituições de acolhimento que correspondem ao cumprimento da resolução 71/2011<sup>10</sup>, 1.736 (mil setecentos e trinta e seis) eram entidades de acolhimento institucional e 511 (quinhentos e onze) Casas-lares no Brasil.

Na distribuição de entidades por regiões tinha-se 226 (duzentas e vinte e seis) instituições na região Centro-Oeste, 228 (duzentos e vinte e oito) na região Nordeste, 1.087 (mil e oitenta e sete) instituições na região Sudeste, 603 (seiscentos e três) na região Sul e 103 (cento e três) na região Norte.

A partir de 2013 não houve nenhum levantamento nacional, que apresentasse dados oficiais sobre o direito a convivência familiar de crianças e adolescentes. O mais próximo que a sociedade tem de acompanhamento da convivência familiar e comunitária são as ocorrências registradas no Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA)<sup>11</sup>. Entre o período de 01 de janeiro de 2010 a 30 de setembro de 2018 foram cadastradas no SIPIA 267473<sup>12</sup>(duzentos e sessenta e sete mil quatro centos e setenta e três) ocorrências de violação do direito a convivência familiar e comunitária, o sistema oferece apenas o quantitativo de denúncias por direito violado e agente violador, não sendo possível identificar o número de crianças em acolhimento institucional tendo em vista que esta é medida excepcional. Os dados apresentados no SIPIA tem a proposta de estar sempre atualizado, considerando que deve ser alimentado todos os dias. No entanto, é sabido que os dados estão subnotificados já que há um grande embate sobre a falta de equipamentos dos conselheiros tutelares para alimentar o sistema.

No entanto, mesmo diante da ausência de dados próximos a realidade o espaço de institucionalização de crianças e adolescente adquire outra conotação, objetivos e princípios,

---

<sup>9</sup> Quantitativo de entidades com relatórios de fiscalização enviados no Cumprimento da Resolução CNMP 71/11

<sup>10</sup> Dispõe sobre a atuação dos membros do Ministério Público na defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes em acolhimento e dá outras providências.

<sup>11</sup> É um sistema de registro e tratamento de informação com abrangência nacional, criado para subsidiar a adoção de decisões governamentais nas políticas para crianças e adolescentes, é dividido em Módulo Ct Web, Módulo Conselho Tutelar, Módulo Sinase Web.

<sup>12</sup> É importante considerar que esses dados contabilizam apenas os dados consolidados enviados pelos Conselhos Tutelares e, portanto, estão subnotificados tendo em vista as denúncias de precariedade de estrutura física (inclusive computadores e internet) nos Conselhos Tutelares do país.

este não mais abriga crianças abandonadas ou em situações julgadas como irregulares. O paradigma da proteção integral estabelece que esses espaços são lugares de acolhimento e preservação dos direitos e interesses de crianças e adolescentes. O espaço do acolhimento institucional agora se constitui como espaço de garantia de segurança durante o processo de reconstrução dos vínculos familiares, processo em que exige um esforço de todos os serviços das políticas sociais que atendem essas famílias. Nesse sentido o primeiro procedimento foi o reordenamento das casas de acolhimento institucional, revendo as estruturas institucionais, a política pedagógica, programas de atendimento a crianças e famílias em vulnerabilidade. (GULASSA, 2010).

O levantamento de 2013 realizado pela Conselho Nacional do Ministério Público, demonstra que 77% das crianças e adolescentes que estavam nas instituições de acolhimento institucional não receberam visitas dos pais nos últimos dois meses anteriores a pesquisa. A pesquisa aponta que:

A falta de comprometimento dos pais e/ou responsáveis com as crianças e adolescentes abrigados é questão que está a merecer atuação mais direcionada dos serviços de acolhimento e dos órgãos que compõem a rede de apoio, além da elaboração de novas estratégias, inclusive pelos agentes do sistema de justiça, sob pena de a reinserção familiar, quando possível e recomendável no caso, estar fadada ao insucesso. (CNMP, 2013, p. 50).

Concordamos com a conclusão da pesquisa sobre a necessidade de estratégias para aproximar os pais e responsáveis das crianças e adolescentes, porém acreditamos que a referida “falta de compromisso” revela uma questão estrutural onde culturalmente se construiu para as famílias e responsáveis a ideia de que as instituições são correccionais e que modificam as crianças e adolescentes, culpabilizando as mesmas pelos motivos de acolhimento. A referida falta de compromisso esconde ainda o descumprimento de muitos Estados e municípios sobre o não afastamento geográfico excessivo da comunidade a qual pertence à criança e o adolescente. Sobre esse aspecto vale salientar que a grande maioria dessas famílias são pertencentes as camadas mais pobres da sociedade, com trabalhos informais e maioria dos casos, seus filhos estão acolhidos distante de suas residências. O Estado no papel de promover a interação familiar deve propiciar o deslocamento dessas famílias afim de fortalecer os vínculos, no entanto com os desmontes das políticas e sobretudo nos casos das instituições da sociedade civil que dependem do financiamento estatal, não é possível visualizar grandes avanços nesse sentido. Recaindo mais uma vez as famílias a culpabilização da fragilidade dos vínculos.

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece que é direito ser criado e educado no seio da família e excepcionalmente em família substituta. Apenas as violações de direitos constituem motivos para o afastamento familiar e apenas a justiça da infância pode aplicar esta medida. O acolhimento institucional é medida excepcional e provisória. As entidades que executam programas de acolhimento institucional devem adotar como princípios a preservação de vínculos familiares e promoção da reintegração familiar e nos casos de impossibilidade a inserção em família substituta.

Esses dados demonstram que os vínculos continuam rompidos e fragilizados na maior parte dos casos mesmo após o acolhimento, embora seja atribuição da instituição realizar o trabalho com as famílias no intuito de realizar a reintegração familiar e em última instância o encaminhamento para a adoção. Sobre as estratégias de possibilitar o avanço do trabalho com vistas a reintegração familiar e com vistas a afastar o acolhimento institucional dos moldes dos grandes orfanatos, as Orientações Técnicas: Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes, oferece identificação e conceito das formas de acolhimento realizadas. O documento estabelece como deve funcionar cada serviço de acolhimento institucional, os principais são: o acolhimento institucional, a casa-lar e a família acolhedora.

O acolhimento institucional oferece acolhimento provisório para crianças e adolescentes afastados do convívio familiar por meio de medida protetiva de abrigo, em função de abandono ou cujas famílias ou responsáveis encontrem-se temporariamente impossibilitados de cumprir sua função de cuidado e proteção, podendo estender-se a no máximo 18 meses. (CONANDA, 2009).

A Casa-lar é um serviço oferecido em unidade residencial, na qual pelo menos uma pessoa ou casal trabalha como educador/cuidador residente (em uma casa que não é a sua) prestando cuidados a um grupo reduzido de crianças e/ou adolescentes, visa se aproximar ao máximo do ambiente de um lar, devendo receber visitas técnicas para acompanhamento. O número de crianças deve ser reduzido a no máximo 10 crianças e adolescentes entre 0 a 18 anos. De acordo com as Orientações técnicas (2009) “Este equipamento é particularmente adequado ao atendimento a grupos de irmãos e a crianças e adolescentes com perspectiva de acolhimento de média ou longa duração.”

A modalidade das famílias acolhedoras apresenta-se como alternativa a institucionalização de crianças e adolescentes, objetivando oferecer proteção integral até que

seja possível a reintegração familiar ou, na sua total impossibilidade, colocação em família substituta. Propicia o atendimento em ambiente familiar, garantindo atenção individualizada e convivência comunitária, permitindo a continuidade da socialização da criança/adolescente. (CONANDA, 2009).

Ao serem decretadas pelo poder judiciário a suspensão ou destituição do poder familiar, a proteção de crianças e adolescentes passa a sofrer interferência direta do Estado, os vínculos familiares passam a ter uma dimensão jurídica. Em que cabe ao poder judiciário acompanhar e decidir através das equipes técnicas compostas por assistentes sociais, psicólogos e advogados, sobre a continuidade da medida protetiva no caso da suspensão de poder familiar ou encaminhamento para a adoção, no caso da destituição.

Muito se avançou nas discussões, proposições e visibilidade de crianças e adolescentes afastados do convívio de suas famílias e comunidade, mas ainda não foi possível sistematizar as informações com periodicidade. A falta de dados concretos e publicizados sobre o acolhimento institucional dificulta tanto a formulação de novas políticas como principalmente a mobilização da opinião pública. Essas crianças ainda continuam invisibilizadas, a política da criança e do adolescente não é colocada em prioridade absoluta nas ações do Estado e a maior intervenção que vem sofrendo nos últimos anos são relacionadas ao sistema socioeducativo. Ambas as medidas são compreendidas sob a incapacidade das famílias em cuidar de suas crianças e adolescentes.

#### **4. A INCIDÊNCIA DAS RECOMENDAÇÕES INTERNACIONAIS NA POLÍTICA DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL**

A análise sobre a incidência das recomendações internacionais na política de atenção à criança e ao adolescente, foi realizada através da pesquisa documental e bibliográfica, buscando identificar quais as influências internacionais na política de atenção à criança e ao adolescente, particularmente no tocante ao direito a convivência familiar e comunitária.

Para tal estudo, a pesquisa documental analisou os seguintes documentos: Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança (2009), Programa de país revisado do UNICEF para o Brasil (2012), Cenários da Infância brasileira produzidos pela Fundação Abrinq (2018), Plano Nacional de Promoção Proteção e Defesa do Direito de crianças e adolescentes a Convivência Familiar e Comunitária (2006).

A análise dos documentos teve como objetivo compreender como o Brasil incorporou as recomendações internacionais na Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e de que forma elas são institucionalizadas. Consideramos que compreender a forma como se dá a aplicação dos princípios da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança e das Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança, junto com as análises anteriores sobre as origens e desenvolvimento do acolhimento institucional e das preposições do Estado brasileiro no pós-Constituição, elucida os caminhos percorridos e a tendência para o acolhimento institucional.

##### **4.1 Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança: o contexto**

Na realização da análise sobre a incidência<sup>13</sup> internacional na Política de Atenção à Criança e ao Adolescente no Brasil, nos debruçamos sobre a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989) e as Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança (2009), documentos que versam sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, sobre a convivência familiar e comunitária e sobre a institucionalização. Analisamos também dados brasileiros e latino-americanos produzidos por órgãos governamentais e representações das organizações da sociedade civil afim de compreender como se apresenta a realidade brasileira.

---

<sup>13</sup> Para fins deste estudo entendemos a incidência como a potencialidade e capacidade técnica de instituições da sociedade civil nacional e internacional em influenciar processos decisórios e/ou formação de políticas públicas por meio principalmente da mobilização da opinião pública.

Para a análise consideramos de suma importância abordar no âmbito internacional os principais fatos do contexto de construção da atual Convenção dos direitos da Criança (1989), tendo em vista que nesse período as ações para a criança não eram mais destinadas apenas para a caridade, que o contexto de Guerra Fria impulsionou várias correntes de estudo e disputa sobre a infância e sua socialização como forma de garantir seu lugar no mundo. Cabe destacar que nesta década além da polarização entre capitalismo e comunismo, vários países da América Latina passam pelo processo de redemocratização e consolidação da sociedade civil internacional pelos países centrais sobretudo no campo da criança. Consideramos que compreender esse contexto nos permite conhecer quais os direcionamentos foram aprovados com a Declaração.

A atual Convenção é um documento que institui princípios e normativas em âmbito internacional a serem seguidos, para tanto, os atores internacionais desenvolveram e negociaram juntos o pacto internacional. A compreensão do contexto da formulação do atual pacto internacional sobre os direitos das crianças e dos adolescentes, segundo Pilloti (2000) passa necessariamente pela compreensão dos papéis exercidos pelos Estados, organizações intergovernamentais e organizações internacionais não-governamentais.

O processo de preparação e redação da Convenção ocorre em um período considerado marco histórico para os direitos humanos. De acordo com Pilloti (2000) a própria proposta da Convenção foi um ato de disputa ideológica, na qual a Polônia que já tinha uma trajetória internacional no campo da proteção da criança, teve como impulso para a proposta da Convenção de 1989 a forte política exterior dos Estados Unidos na defesa dos direitos civis e políticos.

A proposta da Polônia era que o projeto da nova Convenção sobre os Direitos da Criança, fosse aprovado em 1979 (Ano Internacional da Criança), mas diante da sua semelhança com a Declaração de 1959, sofreu duras críticas principalmente dos países ocidentais, o que acabou desencadeando na criação de Grupo de Trabalho pela Comissão dos Direitos Humanos da ONU para a apreciação de um novo projeto apresentado pelo governo polonês. O grupo trabalhou durante dez anos na proposição e construção da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança, sendo aprovada em 1989.

Tendo em vista que os Estados concentram o poder político, econômico e militar e que seus interesses geralmente alinham-se com os poderes das classes dominantes, e que os Estados

tem grande influência nas Organizações Intergovernamentais (OIGs) já que estas são frutos de consensos e pactos entre os países, concordamos com Pilloti (2000) quando o autor defende a tese que se faz necessária a participação da sociedade civil internacional nos processos de pactuação principalmente no que se refere aos direitos humanos, por compreendermos que a sociedade civil internacional representou nesse momento um bloco de interesse da causa da infância, buscando executar da melhor forma seu trabalho, defendendo o melhor interesse da criança, baseado em seu trabalho técnico e proximidade com realidade.

Como destaca Rosembreg e Mariano (2010) pouco se aborda o contexto da construção da Convenção sobre o Direito da Criança de 1989, nesse sentido, utilizamos o estudo de Pilloti (2000) *Globalización y los Derechos del Niño*, para compreender esse contexto. Nesse estudo de Pilloti (2000) aqui focado, essa participação internacional é destacada em tabelas, elaborada pelo autor, que ressaltam a participação e os debates para a construção do documento. Nesse sentido fizemos extração de alguns dados desse estudo, que consideramos fundamentais para a compreensão do contexto internacional sobre os direitos da criança.

Os dados que seguem nos quadros de 1 e 2 foram coletados por Pilloti (2000) para demonstrar a participação dos Estados e das Organizações Intergovernamentais e Organizações Não-Governamentais no grupo de trabalho para construção do texto da Convenção. A tabela 1 foi construída pela autora desta dissertação a partir de dados expostos no estudo de Pilloti.

Conforme Pilloti (2000) destaca na tabela 1, os Estados e as Organizações Internacionais Não Governamentais (OINGs) representam maior quantitativo na participação das reuniões, porém politicamente são os Estados que apresentam maior poder de articulação e decisão. Tanto por serem o maior bloco como por também serem os formadores das OIGs.

**Quadro 1.** Número de Estados, organizações intergovenamentais e organizações internacionais não-governamentais participantes nas sessões do grupo de trabalho para construção da Convenção Sobre os Direitos da Criança (1981 – 1988).

| <b>Representante</b> | <b>1981</b> | <b>1982</b> | <b>1983</b> | <b>1984</b> | <b>1985</b> | <b>1986</b> | <b>1987</b> | <b>1988</b> | <b>1988*</b> |
|----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Estados              | 27          | 28          | 35          | 28          | 47          | 37          | 40          | 48          | 65           |
| OIG                  | 1           | 3           | 2           | 2           | 2           | 2           | 3           | 4           | 8            |
| OING                 | 4           | 12          | 12          | 14          | 18          | 20          | 25          | 27          | 29           |

\*Reunião para a segunda leitura do texto.

Fonte: extraído de PILOTTI, Francisco. Globalización y Convención sobre los Derechos del niño: el contexto del texto. OEA, Washington, 2000.<sup>14</sup>

Segundo o autor o Grupo de Trabalho reuniu-se em encontros anuais durante 1980 e 1988, foi composto pelos Estados, OIGs e as OINGs, as últimas por sua vez tinha participação muito limitada no que diz respeito a experiência em articulação e coordenação. Em 1983 criou-se um grupo *ad hoc* que se reunia a cada dois anos, para discutir os artigos propostos pelos Estados, preparar recomendações e projetos de artigos para serem submetidos ao Grupo de Trabalho.

De acordo com Pilloti (2000) durante as discussões para a construção da Convenção dos Direitos da Criança de 1989 a disputa dos Estados, se dava principalmente sobre o entendimento a respeito dos Direitos Humanos já que mesmo após a I Conferência Mundial dos Direitos Humanos em 1968, esses direitos ainda eram atrelados a lógica do conflito entre os EUA e União Soviética. Os países do bloco soviético defendiam a primazia dos direitos econômicos e sociais enquanto os do bloco ocidental, principalmente os EUA, defendiam os direitos civis e políticos como direitos humanos legítimos. A disputa permaneceu presente durante os dez anos de debate do pré-texto. De acordo com Arantes (2012) as divergências ainda se deram sobre o consenso no estabelecimento das idades mínimas e máximas para a definição de criança e as normativas para situações mais complexas sobre a adoção internacional e crianças concebidas por inseminação artificial obterem informações sobre seus pais biológicos. Embora tenham números relativamente menores as OINGs têm um forte destaque nas propostas encaminhadas para o GT e nas articulações para a divulgação e apoio local para a aprovação da Convenção. As Organizações Intergovernamentais, tiveram pouca influência na elaboração e construção da Convenção assumindo uma função de destaque posteriormente.

Pilloti (2000) produziu em seu estudo o quadro reproduzido abaixo, que destaca a participação das nações no grupo de trabalho preparatório para a Convenção sobre os Direitos da Crianças de 1989, consideramos necessário reproduzir esse dado tendo em vista a magnitude e a importância das discussões realizadas nesse período.

O quantitativo dos países presentes nas reuniões varia ao longo dos anos, mas representam um quantitativo alto de países que discutiam a situação da criança em âmbito mundial e as estratégias de proteção e garantia de direitos.

---

<sup>14</sup> Por tratar-se de uma extração dos dados, mantivemos idêntico ao texto, por este motivo o quadro 1 encontra-se em formato de tabela.

**Quadro 2.** Quantitativo de Estados participantes nas sessões do grupo de trabalho para construção da Convenção Sobre os Direitos da Criança, ordenados por região (1981 -1988).

| <b>Região</b>      | <b>1981</b> | <b>1982</b> | <b>1983</b> | <b>1984</b> | <b>1985</b> | <b>1986</b> | <b>1987</b> | <b>1988</b> | <b>1988*</b> |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Ocidente**         | 14          | 13          | 15          | 14          | 18          | 16          | 17          | 18          | 22           |
| Ásia/Oriente Médio | 3           | 4           | 6           | 4           | 7           | 6           | 9           | 10          | 16           |
| América Latina     | 3           | 4           | 7           | 5           | 9           | 6           | 6           | 7           | 10           |
| Europa Oriental    | 5           | 6           | 4           | 4           | 6           | 5           | 5           | 6           | 8            |
| África             | 2           | 1           | 3           | 1           | 7           | 4           | 3           | 7           | 9            |
| <b>Total</b>       | <b>27</b>   | <b>28</b>   | <b>35</b>   | <b>28</b>   | <b>47</b>   | <b>37</b>   | <b>40</b>   | <b>48</b>   | <b>65</b>    |

\*Segunda leitura

\*\*Inclui: Europa Ocidental, Estados Unidos da América, Canadá Austrália e Nova Zelândia.

Fonte: PILOTTI, Francisco. Globalización y Convención sobre los Derechos del niño: el contexto del texto. OEA, Washington, 2000.<sup>15</sup>

Os dados nos mostram que os maiores números de representações nas sessões do GT foram sempre mais expressivos pelos países do Ocidente, e que nas últimas sessões todas as representações aumentam significativamente em relação as primeiras e que os países do continente africano foram os menos participativos. Vale considerar que as diferenças de receitas em países sobretudo os do ocidente em relação ao continente africano podem indicar também as ausências desses países nas sessões regulares do GT, tendo em vistas as várias agendas internacionais. (PILOTTI, 2000).

Segundo o estudo focado as negociações para a elaboração da Convenção de 1989 foram atravessadas por embates políticos no qual os direitos de crianças e adolescentes tornam-

<sup>15</sup> Por tratar-se de uma extração dos dados, mantivemos idêntico ao texto, por este motivo o quadro 2 encontra-se em formato de tabela.

se alvo da disputa. Frente as disputas entre os Estados se dá a formação de blocos, afim de garantir que suas propostas sejam aprovadas. Nesse sentido houve uma participação clara e definida dos países ocidentais que formaram um bloco que se reunia antes das sessões afim de definir qual seriam seus posicionamentos sobre as pautas.

No caso Latino Americano, Argentina e Brasil foram presentes em todas as reuniões, juntos com Cuba e Venezuela, defenderam a proposta da delegação argentina que propôs para o GT o direito a criança de preservar sua identidade, como forma de evitar que governos autoritários continuassem a retirar as crianças do convívio com seus pais e inseri-los em outros convívios e com novas identidades. O bloco de países latino americanos uniu esforços com os países do Oriente Médio (contra a adoção por motivos religiosos) para medidas mais firmes sobre a adoção internacional, tendo em vista que a proposta feita pelos países ocidentais industrializados não contemplava medidas que combatessem o tráfico de crianças já que esta é uma realidade muito presente nos países dependentes. (PILLOTI, 2000; ROSEMBERG E MARIANO, 2010).

A Tabela 1, elaborada no âmbito desse estudo com base em dados obtidos em Pilloti (2000), enfoca a participação das nações latinos americanas nas sessões do grupo de trabalho da Convenção sobre os Direitos da Criança.

**Tabela 1. Participação dos estados latino americanos nas sessões do grupo de trabalho sobre a convenção dos direitos da criança (1981 – 1988).**

| <b>PAÍS</b> | <b>SESSÕES</b> |
|-------------|----------------|
| Argentina   | 9              |
| Brasil      | 9              |
| Cuba        | 8              |
| Peru        | 7              |
| Venezuela   | 6              |
| México      | 5              |
| Colômbia    | 4              |
| Nicarágua   | 3              |
| Panamá      | 2              |
| Bolívia     | 1              |
| Costa Rica  | 1              |
| Honduras    | 1              |
| Haíti       | 1              |

Fonte: Tabela produzida pela autora a partir de informações apresentados em PILOTTI, Francisco. Globalización y Convención sobre los Derechos del niño: el contexto del texto. OEA, Washington, 2000.

De acordo com Pilotti (2000), a organização dos países em blocos acontece sob a negociação de apoio, os países divididos em blocos tinham mais chances de garantirem os direitos desejados. A participação das OINGs ameniza as disputas entre os blocos de países, dada sua forte influência nos debates tendo em vista sua vasta experiência em aporte técnico e análises precisas sobre a situação das crianças nas várias partes do mundo.

Segundo o estudo citado, após a fase de construção e aprovação da Convenção Sobre os Direitos da Criança, as OINGs perdem sua força nas demais fases e as OIGs devido a sua característica institucional conseguem assumir as etapas de ratificação e monitoramento e fiscalização da implementação, além de oferecer suporte e assessoria técnica. O UNICEF,

agência das Nações Unidas que promove os direitos e o bem-estar de crianças e adolescentes, (criada pela ONU em 1946 e atuante em 190 países) passa, a assumir um papel importantíssimo no acompanhamento e assessoria por meio da cooperação internacional com os Estados partes e as OINGs que embora tenham perdido a força nas demais etapas, continuam fortes dentro dos seus limites institucionais de parcerias e cooperação com outras instituições não-governamentais nos Estados.

Nesse período o Brasil passava por uma forte discussão sobre os direitos das crianças e adolescentes, junto com o processo de redemocratização do país e construção de sua nova Constituição. Os movimentos sociais, a participação de crianças e adolescente e apoio de instituições internacionais não-governamentais conseguem imprimir na nova Carta Constitucional o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

De acordo com Rosemberg e Mariano (2010) o tema do contexto da convenção ainda é pouco abordado na academia e que na implementação dos direitos ainda precisamos avançar muito na igualdade das crianças e adolescentes, tanto entre os pares quanto em relação aos adultos. As desigualdades sociais e o lugar dado a política de atenção à criança e ao adolescente diante das demais políticas se apresentam como o maior entrave para o avanço nas discussões.

Ainda de acordo com as autoras, a América Latina e Caribe são pioneiros na ratificação da Convenção, tendo alguns países sua redemocratização coincidente com o período do debate progressista no campo dos direitos de crianças e adolescentes. Esse cenário permitiu que a Convenção fosse ratificada sem ser profundamente debatida. Ratificar a Convenção sem debater profundamente suas diretrizes faz com que suas normas sejam implementadas, tal qual são descritas no documento, mas nem sempre consideram os aspectos locais para a criação de estratégias que garantam sua efetividade. No caso brasileiro os impactos da contrarreforma do Estado e o desmonte das políticas públicas que ainda não tinham sido efetivadas, faz com que os anos de luta do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, ainda hoje, 30 anos após a Convenção e 29 após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, sejam uma constante e ainda não tenham erradicado o número alarmante de crianças em situação de rua, nem o número de crianças abandonadas, nem nas mais diversas formas de violação de direitos.

A Convenção define a cooperação internacional como estratégia de promover a divulgação, a sensibilização e o desenvolvimento técnico para a implementação dos direitos da

criança e do adolescente. A cooperação internacional é parte integrante da auto instrumentalização da Convenção sobre os Direitos da Criança para o monitoramento e acompanhamento dos direitos estabelecidos no documento. A cooperação internacional na medida que garante instrumentos de aprimoramento na defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente, exerce influência sobre as decisões estatais e políticas nos Estados Nações.

#### **4.2 A cooperação internacional e a incidência política: influências na política da criança**

O documento da Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989 dá destaque à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) para melhorar as condições de vida das crianças em todos os países sobretudo os países considerados em desenvolvimento.

Os Estados Partes adotarão todas as medidas administrativas, legislativas e de outra índole com vistas à implementação dos direitos reconhecidos na presente Convenção. Com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados Partes adotarão essas medidas utilizando ao máximo os recursos disponíveis e, quando necessário, dentro de um quadro de cooperação internacional. (ONU, 1989, Art.4.)

A cooperação internacional se dá de acordo com as transformações das relações internacionais, sobretudo nos períodos entre guerras, estando muito relacionada a manutenção da paz, projetos de sobrevivência. Posterior a Segunda Guerra Mundial o diferencial do período anterior é a temática do desenvolvimento econômico e social dos países periféricos. Tratando-se sobre os direitos de crianças e adolescentes a Save the Children é a instituição pioneira em proteger e promover o debate internacional sobre os direitos desse segmento.

A definição do desenvolvimento econômico e social enquanto projeto de intervenção em outros países, é acompanhada de um planejamento macro de modernidade ocidental de exportar modelos de gestão de políticas públicas, existentes na Europa Ocidental e América do Norte, apontando para a influência dessas agências nas políticas públicas. A cooperação internacional visa apoiar regiões, países e comunidades que tem dificuldades em um contexto, de desigualdades diante das oportunidades a nível mundial.

Sobre a cooperação internacional:

As origens da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) remontam a um mundo do pós-Guerra composto pelos países ocidentais capitalistas, os países do bloco comunista, e um conjunto de países que ficou conhecido como terceiro mundo, muitos dos quais ainda se encontravam em um contexto de descolonização e dependiam de assistência externa para sustentar suas economias e a construção de suas

instituições nacionais. A partir dos anos 1960, os países-membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – cujas origens remontam à CID na forma do Plano Marshall –, passaram a ser conhecidos como doadores tradicionais, enquanto os países do chamado terceiro mundo – ele mesmo um grupamento altamente heterogêneo – eram identificados como recipiendários. (SOUZA, 2014, p. 11).

A institucionalização da CID é intimamente relacionada ao período pós – Segunda Guerra Mundial, cujas funcionalidades e procedimentos formam aperfeiçoados. A Guerra Fria e as rivalidades Leste-Oeste foram determinantes de acordo com Souza (2014 apud IDA, 2017) para que no campo liberal ocidental fossem tomadas decisões de promoção a cooperação entre as nações e “as narrativas, as modalidades de ação, o processo decisório sobre o destino prioritário dos fluxos e expansão organizada das atividades de campo abrangente do desenvolvimento foram conformando uma verdadeira ‘arquitetura da ajuda’”.

A criação do Banco Mundial (BM), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da ONU, aliado ao novo padrão monetário internacional, tem como objetivo traçar novos contornos para a ordem econômica. As instituições criadas por proposição norte-americana marcam a construção do seu projeto hegemônico. (KOSHINA, 2006).

De acordo com (KOSHINA, 2006) as instituições do sistema ONU foram pensadas pelo governo norte americano como parte do projeto de hegemonia mundial. O princípio da cooperação é anterior a criação da ONU, mas é a partir dela que a cooperação internacional “se torna fundamento do multilateralismo das Nações Unidas. ” A cooperação internacional, portanto, é instrumento de paz e ajuda para o desenvolvimento e ao mesmo tempo passa a ser também um instrumento de intervenção e influência em outras regiões.

A CID foi construída relacionando-se com os temas dos direitos humanos, descolonização e desenvolvimento. A implementação da cooperação acontece com a exportação de modelo de gestão de políticas, ou seja, os órgãos internacionais apresentam um modelo de gestão a ser executado pelos Estados Nações, sendo assim a soberania nacional é desconsiderada em detrimento da atuação dos organismos de cooperação internacional.

A década de 1960 é marcada pela criação de organizações internacionais e criação de agências bilaterais de cooperação para o desenvolvimento pelos países doadores de recursos financeiros. Os trabalhos das organizações foram divididos de forma que às agências bilaterais caberiam primordialmente assistência técnica e ajuda orçamentária e as agências multilaterais

caberiam a função de apoiar e gerir a implementação de projetos. As agências tornam-se partes da política externa dos países centrais, a ajuda é frequentemente utilizada como instrumento político para exercer influência e projetar poder a nível internacional. (KOSHINA, 2006).

Dotados destes recursos e condição, as potências mundiais terão como fundamento de sua ação o avanço de seus interesses e o comando do sistema, projetando poder globalmente. Tal projeção permitirá que esses países influenciem diretamente os fluxos e fenômenos do sistema, interferindo na política mundial de forma a alcançar seus interesses e maximizar sua posição de liderança. (KOSHINA, 2006 p. 93 apud PECEQUILO, 2004.)

Ainda de acordo com a autora a crise dos anos 1970 apresentou incertezas nos impactos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, diante dos altos índices de desigualdade social e dívidas sobretudo na América Latina, a pobreza passa a ser elemento central de intervenção da CID. Os países centrais, no caso da cooperação Norte-Sul, passam a cobrar que os países que recebem a cooperação passem a se responsabilizar diretamente sobre seus projetos e segurança. Porém essa orientação não representa o reconhecimento da soberania dos países na sua própria agenda econômica e social.

Os anos 1970 são, portanto, paradoxais, uma vez que os primeiros sinais de crise de confiança nos princípios e mecanismos da cooperação internacional coincidiram com a institucionalização avançada de seus atores, suas práticas, suas narrativas e de todo o seu *modus operandi* que se mantêm, com algumas alterações discursivas e processos de sofisticação metodológica, até os dias de hoje. Muitas das críticas formuladas por intelectuais e movimentos sociais foram, inclusive, integradas, pouco a pouco, na agenda institucional, corroborando a noção de paradoxo. (MILANI, 2014).

Nos anos 1980 a crise diminui os fundos destinados à ajuda e os países passam a ter condicionalidades para receber apoio dos países doadores, passam a ter pacotes de austeridade fiscal, financeira e econômica que seguem os ditames do Estado mínimo e os parâmetros de racionalização do público e implementação de políticas macroeconômicas de acordo com os ditames do Banco Mundial e com o Fundo Monetário Internacional, abertura econômica a economia internacional e abandono dos modelos nacionais-desenvolvimentistas. (MILANI, 2014; ARAGÃO, 2012; KOSHINA, 2006).

Atualmente a cooperação se torna muito mais complexa, alguns países deixam de ser apenas recipiendários e passam a ser doadores enquanto outros se tornam ao mesmo tempo

recipiendários e doadores. Simultaneamente a esse processo organizações não governamentais, fundações e empresas a nível multinacional passaram a desenvolver papel crescente e importante na Cooperação. Nos anos 1990 a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento foi ampliada e os principais doadores passam a privilegiar as políticas sociais, instituições e governos, gradualmente o sistema de cooperação passa a envolver o Estado, organizações internacionais, ONGs e setor privado. As ONGs nacionais revelam-se mais eficazes nas intervenções do que as agências bilaterais, fazendo com que essas exerçam parcerias e aliado as novas exigências das crises, as mantenedoras dos países centrais pressionam para que suas agências estimulem as ONGs nacionais a fazer parcerias com os setores privados. De acordo com Aragão (2012) a cooperação Norte – Sul era de caráter político e financeiro e conseguem a partir das condicionalidades estabelecidas, mesmo que com bastante resistência, influenciar a agenda das ONGs brasileiras.

O Brasil passa a ser um expoente na Cooperação Internacional horizontal, cooperação SUL-SUL, sendo considerado promissor para a captação de recursos e a estratégia de intervenção no país, agora não é apenas a realização de projetos, mas fundamentalmente seguindo os ditames dos países de origem, redimensionando as estratégias a serem implantadas. Essas estratégias indicam a finalidade de “encontrar fontes de financiamento em uma lógica que replica elementos inerentes à transnacionalização de empresas no marco da globalização neoliberal” (ARAGÃO, 2012).

Contraditoriamente a dita boa fase da economia brasileira, as políticas sociais públicas têm aprofundado os desmontes como a focalização, prioridade a políticas compensatórias e transferência de renda como sinônimo de bolsas. Nesse sentido os serviços das políticas sociais que são desenvolvidos pelas organizações do terceiro setor, que são financiados pelo fundo público como organizações que atuam na saúde, na proteção de crianças e adolescentes em medida protetiva de acolhimento por exemplo, também sentem os impactos dos desmontes resultantes da prioridade da política econômica sobre a social.

Entendemos que existe uma nova tendência no âmbito da Cooperação Internacional em realizar fusões e outras estratégias <sup>16</sup>empresariais entre OINGs e ONGs e outras instituições do terceiro setor, compreendendo como estratégia de expansão para redução e captação de recursos

---

<sup>16</sup> Compartilhamento de infraestrutura, Joint-venture (compartilhamento de programa), Franquia social (compartilhamento de metodologia) e fusão (compartilhamento de missão).

e possibilidade de maior influência nas políticas públicas, existindo inclusive empresas de assessoria para implementação e transição.

No âmbito da cooperação internacional atuam muitas instituições no campo dos direitos de crianças e adolescentes com parcerias importantes estabelecidas com o Estado, com empresas e ONGs. A análise sobre a influência dos organismos internacionais no país na referida política não desconhece, nem se posiciona contra essas intervenções. Consideramos necessário em contexto de Estado mínimo que se desenvolvam estratégias de suporte nas ações para o desenvolvimento e proteção integral de crianças e adolescente, mas também defendemos que se tratam de ações complexas e limítrofes sobre o dever do Estado, a ação da sociedade civil e o mote que se abre para captação de recurso e incidência política.

Através da cooperação internacional as organizações internacionais sejam elas intergovernamentais ou não-governamentais acabam por influenciar significativamente nos processos de assessoria, formulação e execução dos pactos internacionais nos Estados nacionais.

A partir da aprovação da Convenção o UNICEF, agência das Nações Unidas que promove os direitos e o bem-estar de crianças e adolescentes, (criada pela ONU em 1946 e atuante em 190 países) passa a assumir um papel cada vez mais ativo no processo de difusão e ratificação do documento da Convenção sobre os Direitos da Criança. Exerce um papel preponderante no fomento da cooperação em matéria dos direitos da criança e do adolescente e trabalho de assessoria ao Comitê dos Direitos da Criança.

O documento estabelece que a fim de incentivar a efetiva implementação da Convenção e estimular a cooperação internacional garante que o UNICEF e os outros órgãos das Nações Unidas estarão representados nas reuniões do Comitê para os Direitos da Criança quando forem analisadas a implementação das disposições da Convenção que sejam compreendidas no âmbito do mandato.

Nessa lógica de estimular a cooperação entre países há uma estratégia de influência local que muito preocupa os países envolvidos, a incidência política, que aparece na maioria dos projetos apresentados. (CIAS, 2007).

A lógica inerente a incidência política geralmente é:

que os recursos internacionais apoiem processos num contexto específico, recomenda-se, a partir da premissa, que tais processos sejam implementados e acompanhados por meio de estratégias de incidência que favoreçam repercussões e replicações criativas de transformações locais, em escalas gradativamente mais abrangentes, de modo a gerar “efeitos demonstrativos” multiplicadores. (CIAS, 2007, p. 22-23).

A incidência ocorre principalmente nas políticas públicas e na opinião pública. O UNICEF, Organização Intergovernamental de maior expressão na incidência no âmbito da infância, está presente no Brasil desde 1950 com grandes campanhas de sensibilização para imunização e aleitamento, com o projeto com meninos e meninas de rua, apoio nas lutas dos movimentos sociais na luta pela aprovação do artigo 227 da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente. Os prêmios prefeito amigo da criança e presidente amigo da criança, são ações de incidência política, em que as organizações internacionais e nacionais influenciam os gestores a medidas em prol da causa da infância e também promove ações através de capacitações de gestores e de usuários das políticas públicas criando ou despertando no senso comum elementos que posteriormente ou concomitantemente estão na pauta da sociedade.

O UNICEF elabora programas de país para o Brasil a cada 5 anos, estando em vigência o Programa 2017-2021. De acordo com o documento:

O UNICEF contará com seu valor agregado na produção e divulgação eficaz de análise de dados e evidências para influenciar a formulação de políticas diferenciadas. Isso inclui o desenvolvimento de capacidades em nível municipal. O UNICEF e as agências parceiras da ONU também trabalharão no mapeamento e monitoramento do orçamento e despesas para aprimorar a gestão das finanças públicas para as crianças e adolescentes. (UNICEF, 2016).

Para que a incidência seja eficaz é fundamental que se trabalhe a sociedade de modo geral, utilizando os meios de comunicação, o setor privado, as organizações da sociedade civil, o mundo acadêmico, as corporações, redes e outros grandes organismos da sociedade. As organizações, principalmente as agências internacionais tem a necessidade de realizar estudos recorrentes sobre os diversos aspectos da política da criança e do adolescente, para analisar, sensibilizar, debater e incidir nos governos locais e nacional.

É necessário frisar que as ações de cooperação internacional não estão desvinculadas das relações de dependência capitalista, assim sendo, é possível dizer que a influências das ações internacionais são importantes aos estudos e as indicações de defesa de direitos humanos

de crianças e adolescentes no Brasil e fundamentalmente por ser essas organizações que fiscalizam e realizam mobilizações a nível internacional em casos de descumprimento.

Porém a falta de prioridade da Política de Atenção da Criança e do Adolescente pelo Estado possibilita que essas entidades incorporem atribuições e condução de decisões que de acordo com nossa legislação são prioritariamente do Estado. De acordo com a Convenção sobre os direitos da Crianças (1989):

Os Estados partes se certificarão de que as instituições, os serviços e os estabelecimentos encarregados do cuidado ou da proteção das crianças cumpram com os padrões estabelecidos pelas autoridades competentes, especialmente no que diz respeito à segurança e à saúde das crianças, ao número e à competência de seu pessoal e à existência de supervisão adequada. (ONU, 1989, Art. 3).

No âmbito da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente existe o fomento da sociedade civil em propor discussões sobre a situação da infância. Além disso há uma forte influência do UNICEF nas relações estatais.

A importância de envolver os responsáveis em todos os níveis (federal, estadual e municipal) foi fundamental para influenciar e formular políticas públicas direcionadas à criança, que alcançaram resultados significativos no enfrentamento das disparidades e das desigualdades subnacionais, conforme recomendação do Comitê sobre os Direitos da Criança. (UNICEF, 2011).

No Brasil os movimentos sociais e as organizações do terceiro setor, que surgiram na década de 1960 foram influenciados pela Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), que sempre seguiu os ditames econômicos e políticos dos países cooperantes, nesse período o que estava em disputa era a hegemonia dos Estados e da Europa.

Duas décadas após a Segunda Guerra Mundial, a Europa já estava amplamente recuperada da situação do pós-guerra. Partidos políticos, empresas e novos movimentos sociais já se encontravam preparados para disputar a hegemonia dos Estados Unidos pelo mundo por meio de investimentos políticos e econômicos em um novo perfil de organização da sociedade civil. (ARAGÃO, 2012, p. 271).

O exemplo mais expressivo dessa se deu com a fusão da Fundação Abrinq e a Save The Children. A dificuldade de captação de recursos impulsiona a expansão das OINGs atuantes no Brasil sobretudo europeias para além das parcerias entre ONGs, fundações e instituições. De acordo com Aragão (2012, p. 274) “ empresas europeias instaladas no Brasil costumam pressionar, em seus países de origem, para que as ONGs do Norte incentivem as ONGs brasileiras a estabelecerem canais de diálogo com o setor privado”. Esse incentivo teve muita

resistência das ONGs brasileiras, mas acabou sendo atendido por ter se tornado condicionante para obtenção de apoio no caso de várias ONGs.

Nesse sentido, sociedade civil internacional e nacional passa a incorporar práticas empresariais nas suas relações, como a fusão e compartilhamento de metas. No contexto de estratégias para expansão por parte das organizações de cooperação internacional, o Brasil desponta como uma economia promissora. De acordo com Castelo (2012) apostava-se que o “Brasil viveria uma etapa do desenvolvimento capitalista inédita por conjugar crescimento econômico e justiça social” e que se romperia com o subdesenvolvimento. Nesse período o país amplia suas ações de cooperação internacional Sul –Sul com a Agência Brasileira de Cooperação fundada em 1987. (SOUZA, 2014).

O enfoque expansionista das ONGs europeias engloba mudanças que vão para além do estabelecimento de escritórios em países receptores da cooperação, a expansão é marcada pela busca de novos mercados de captação de recursos, fusão com ONGs nacionais, competição por financiamento.

Contraditoriamente a dita boa fase da economia brasileira, as políticas sociais públicas têm aprofundado os desmontes como a focalização, prioridade a políticas compensatórias e transferência de renda como sinônimo de bolsas. Nesse sentido os serviços das políticas sociais que são desenvolvidos pelas organizações do terceiro setor, que são financiados pelo fundo público como organizações que atuam na saúde, na proteção de crianças e adolescentes em medida protetiva de acolhimento por exemplo, também sentem os impactos dos desmontes resultantes da prioridade da política econômica sobre a social. De acordo com o documento da Sitawi <sup>17</sup>em seu estudo sobre *Fusões e outras colaborações Estruturadas de Longo Prazo no Setor Social* (2013), a estimativa anual de aporte as ONGs no Brasil é na ordem de R\$ 15,6 milhões, considerando que conforme os dados já apresentados existiam em média 290,7 mil entidades no período de 2010, o que representa aproximadamente 52 mil reais por organização para infraestrutura, pessoal e projetos.

Diante da diminuição do apoio financeiro das organizações internacionais e do incentivo à busca de estratégias em seus países parceiros e o contexto brasileiro de desmonte das políticas

---

<sup>17</sup> A SITAWI Finanças do Bem é uma Organização Social de interesse Público (OSCIP) que atua no desenvolvimento de soluções financeiras para impacto social de empresas e instituições financeiras. Fonte: <https://www.sitawi.net/a-sitawi/> acesso em 20/05/2018.

sociais e disputa pelo fundo público e de outras formas de financiamento por parte das organizações do terceiro setor, várias estratégias são estudadas e apresentadas como solução.

De acordo com o documento da Sitawi (2013) os níveis de colaboração existentes no setor social, são eles: ONGs não relacionadas, parcerias pontuais, compartilhamento de infraestrutura, Joint-venture (compartilhamento de programa), Franquia Social (compartilhamento de metodologia) e Fusão (compartilhamento de missão). Para nossa análise nos limitaremos as três últimas formas de colaboração e especialmente a fusão.

O estudo define o Joint-venture como compartilhamento de programa como as organizações independentes que colaboram para a execução conjunta de um programa com o poder de decisão compartilhado, mas sem alterações jurídicas, com orçamento comum e coordenação conjunta. A Franquia Social, compartilhamento de metodologia, cria novas entidades jurídicas direcionadas por uma metodologia, políticas e processos padronizados, embora possuam independência institucional e administrativa. A fusão ou compartilhamento de missão é apresentada no estudo como a junção de organizações tanto em visão e missão como nos processos administrativos e jurídicos, tornando-as apenas uma entidade. (SITAWI,2013).

Em 2005 a Save the Children encerra as atividades de seus escritórios e busca negociações para abertura de uma afiliada local que possibilite a eficiência de sua atuação no Brasil e captação de fundos no país para o repasse de ações em outros locais do globo. Em 2008 avançam as articulações da estratégia da fusão com a Fundação Abrinq que além de compartilhar da mesma missão da Save the Children tem a habilidade e conhecimento de captação local e privada de recursos, para a Fundação Abrinq seria um avanço no relacionamento com organizações internacionais. (SITAWI, 2013). A Fundação Abrinq é uma marca consolidada no Brasil, reconhecida e que agrega valor as suas parcerias que utilizam sua marca em parcerias, por esse motivo após a fusão adotou-se o nome Fundação ABRINQ- Save the Children.

Anteriormente a fusão, o orçamento das organizações juntos era de 11% da sua receita, após a fusão esse montante cai para 7% no ano de 2011. Nos termos da fusão a Fundação Abrinq-Save the Children participa das atividades globais como membro da rede Save the Children internacional e sua participação nas decisões do Conselho Internacional ficou condicionada a contribuição de 3,3 bilhões em 2012 para o orçamento internacional.

A fusão gerou desconfianças nas ONGs apoiadas pela Save the Children no Brasil e que se consideravam em grau avançado de diálogo. Na Fundação Abrinq no mesmo período houve um desgaste entre membros da administração, considerando que a mesma se tornaria uma fábrica de distribuição de selos fazendo referências ao projeto empresa Amiga da criança. Ainda que a formação e construção histórica das duas instituições sejam opostas, ambas não estão desvinculadas das relações impostas pelo capital.

#### **4.3 A convivência familiar e comunitária e o acolhimento institucional nos documentos internacionais**

De acordo com a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) esta deve crescer no seio de sua família, em um ambiente afetivo para que possa desenvolver-se plenamente, além de reconhecer que a família é o grupo fundamental da sociedade que através da proteção e assistência necessária prepara a criança para as responsabilidades dentro da comunidade. A nível macro quando falamos crescer em ambiente afetivo para que possa desenvolver-se plenamente, entendemos que esse desenvolvimento implica em condições sociais, econômicas e políticas.

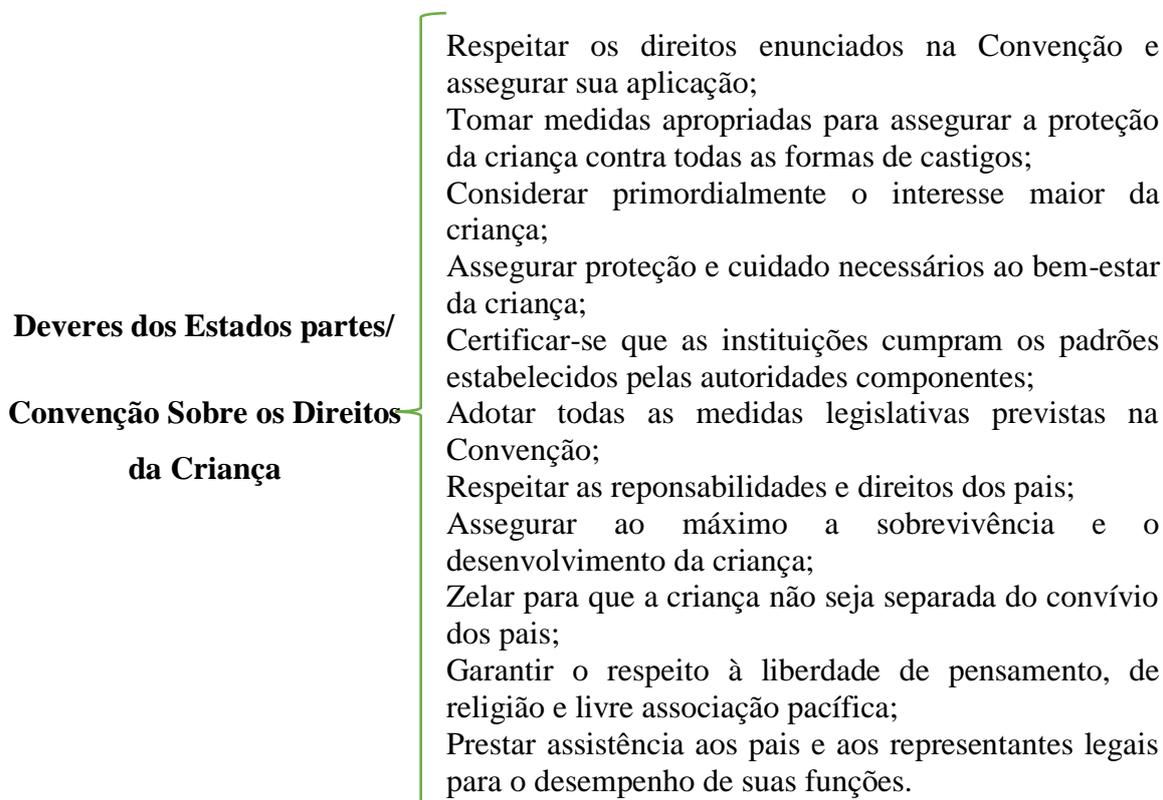
As crianças privadas do convívio familiar têm direito a proteção especial do Estado que tem por sua vez obrigação de garantir em suas leis cuidados alternativos que devem incluir, o cuidado em famílias temporárias, colocação em instituições adequadas para a proteção e convívio temporário e adoção. Considerando obrigatoriamente que se tratam de medidas excepcionais e que devem antes de qualquer outro encaminhamento respeitar a origem, religião e cultura das crianças e a convivência com seus pais e comunidade.

Assegurar e zelar que crianças e adolescentes permaneçam em suas famílias significa manter vigilância sobre situações de violações de direitos e efetivar estratégias de proteção a família.

A Convenção sobre os Direitos da Criança garante direitos fundamentais as crianças e adolescentes, como o direito à vida, de permanecer junto aos pais, direito à liberdade de expressão, de pensamento de consciência e de crença, liberdade religiosa, direito a associação e realizar reuniões pacíficas, direito a educação, direito a ser adotada quando esta for o último recurso de convivência familiar, direito a gozar do melhor padrão de saúde e serviços a tratamento e recuperação, direito a usufruir da previdência social, direito a ter um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento moral e social, direito ao descanso e ao lazer, direito a não

ser submetida a tortura. A Convenção destaca sobre os deveres dos Estados Partes em garantir a oferta, garantia, qualidade e efetividade desses direitos, consistem em deveres do Estado:

**Figura 5. Deveres dos Estados partes determinados pela Convenção sobre os Direitos da Criança**



Fonte: Figura elaborada pela autora a partir do texto da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

No entanto, continua a existir milhões de crianças e adolescentes no mundo que sofrem com altos índices de desigualdade causadas por decisões políticas e econômicas de seus países e algumas violações culturais de suas comunidades, em conflitos de guerra, em situações de desigualdade social devido alta concentração de renda nos países mais pobres, crianças refugiadas afastadas de seus pais, crianças vítimas de desnutrição grave, além de vítimas de violência estrutural que por muitas vezes repercutem em violência doméstica. Essas situações e tantas outras fazem com que crianças e adolescentes necessitem de cuidados alternativos sob a proteção dos Estados, perpetuando os trabalhos nas grandes instituições.

Em 2009 o Comitê sobre Direitos Humanos e a Assembleia Geral da ONU estabelecem as Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança, expondo as orientações para implementar e aprimorar os cuidados com as crianças e adolescentes afastadas do convívio familiar. A finalidade do documento é garantir condições dignas de cuidado enquanto as crianças

encontram-se institucionalizadas e garantir que todos os esforços sejam realizados na garantia do retorno das crianças para a família, aprimorar a implementação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, no tocante a crianças afastadas do cuidado parental e apoiar e incentivar os governos a assumirem suas responsabilidades e obrigações, além de nortear as políticas, decisões e atividades.

O direito a convivência familiar e comunitária não se esgota em si, trata-se de um direito imbricado na garantia de uma série de outros direitos, a não garantia destes impacta no direito mais básico de todas as crianças, pertencer a uma família e reconhecer-se como integrante. Reconhecendo essa complexidade as Diretrizes de Cuidados alternativos à Criança, reafirma a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e define que é dever dos Estados zelarem para que crianças e adolescentes não sejam separados de seus pais, a não ser que esta convivência seja prejudicial à sua proteção.

Os eixos fundamentais do documento das Diretrizes concentram-se no apoio a família com dificuldades de cuidar de suas crianças e nas diretrizes dos cuidados alternativos. Reforçando que as condições financeiras da família não implicam em motivo para o afastamento familiar. As Diretrizes apresentam ainda uma alternativa aos cuidados institucionais sobretudo para as crianças de idade inferior a 03 anos, indicando o acolhimento em ambiente familiar.

O acolhimento familiar e o acolhimento institucional são complementares na oferta de cuidados alternativos, embora o mais recomendado seja o acolhimento familiar, o acolhimento institucional quando executado atendendo a todos os princípios estabelecidos na Convenção sobre os Direitos da Criança, das Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança, ainda se constitui como um espaço de possibilidade de desenvolvimento e reintegração familiar. Apesar desse reconhecimento as Diretrizes estabelecem que é necessária uma estratégia geral de desinstitucionalização com o objetivo de desativar essas instituições.

Consideramos que há uma real complexidade na desativação completa das instituições de acolhimento para crianças e adolescentes, pois esse serviço seria apenas realizado pelas famílias acolhedoras. Inicialmente existem dois aspectos de complexidade, o primeiro em garantir o interesse das famílias em participar dos programas e o segundo em assegurar o efetivo apoio e fiscalização do Estado com essas famílias. Considerando a crescente tendência em desresponsabilização do Estado, principalmente nos países de economia dependente é possível

apontar que as instituições de acolhimento institucional ainda se fazem necessárias, ainda que seja fundamental o acompanhamento da sociedade civil para que essas instituições não sejam invisibilizadas e que exista um efetivo trabalho do Estado para a desativação dessas instituições sem nenhum prejuízo para as crianças e adolescentes.

Os cuidados alternativos podem ser informais quando a criança recebe cuidados de parentes ou outras pessoas por iniciativa própria, de seus pais ou de terceiros, e cuidados formais os quais são resultados de medidas judiciais e podem ser executados em ambiente familiar ou instituições. Sobre o acolhimento institucional

[...] cuidados proporcionados em qualquer ambiente grupal não baseado na família, como locais de segurança para cuidados emergenciais, centros de trânsito em situações de acolhimento de curto e longo prazos, inclusive residências grupais. (ONU, CDH, 2009, Art.26,).

De acordo com a Red Latinoamericana de Acogimiento Familiar – RELAF existiam em 2016 no mundo 8 milhões de crianças em todo o mundo vivendo em instituições de acolhimento, sendo 240 mil latino americanos e caribenhos. Todos privados do convívio e do cuidado de seus pais ou responsáveis mais próximos do vínculo afetivo e familiar. De acordo com o UNICEF os dados sobre acolhimento institucional não demonstram a realidade completa tendo em vista que existem lacunas e falta de integração e padrão nos sistemas.

A RELAF chama atenção para o fato que na América Latina tem um grande déficit de dados e informações confiáveis para conhecimento e elaboração de políticas sociais assertivas, ainda assim esses dados subnotificados e os estudos decorrentes deles nos indicam que este é um problema sério a nível mundial e que a visibilidade das questões das crianças e adolescentes em cuidados alternativos ainda é restrita, existe uma lacuna intensa sobre os dados de acolhimento de crianças e adolescentes. O UNICEF destaca que muitos países não tem um sistema eficaz de recolher informações exatas sobre as crianças e adolescentes em acolhimento institucional, a ausência de dados próximos da realidade demonstra que ainda há um longo caminho a ser percorrido na garantia do direito a convivência familiar e comunitária sobretudo devido ao entendimento que se faz sobre a infância e ao seu significado no âmbito do direito, rompendo definitivamente com a perspectiva de assistencialismo.

As Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança (ONU, CDH, 2009) estabelece como principal eixo a promoção de estratégias que evitem a necessidade de cuidados alternativos, como a promoção de cuidados parentais, prevenção e separação da família, promoção da

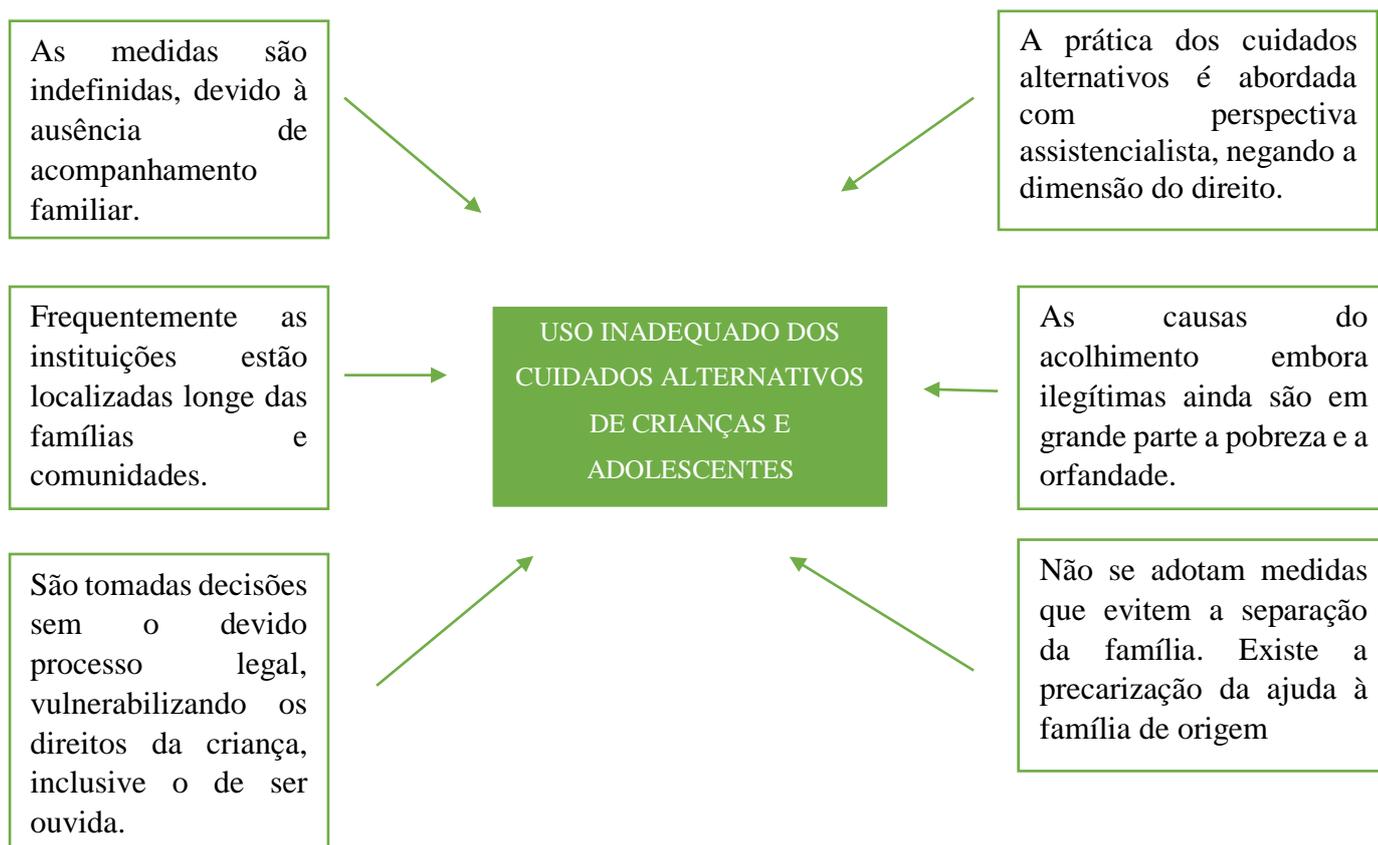
reintegração na família. Na América Latina em geral existe uma tendência de institucionalização mesmo sendo de conhecimento que as crianças em acolhimento institucional possuem famílias. Os estudos (IPEA, 2004; CNMP, 2013) apontam uma característica brasileira, sobre o recorte de raça nos acolhidos, a maioria são adolescentes negros que devido à idade passam por trabalhos de preparação para o desligamento e vida adulta, já que os pretendentes a adoção só desejam meninas brancas.

A tendência a institucionalização de crianças contraria a recomendação das Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança elaboradas pela Comissão de Direitos Humanos da ONU (2009):

Em toda decisão sobre cuidados alternativos, deve-se levar em conta a conveniência, em princípio de manter a criança o mais perto possível de sua residência habitual, a fim de facilitar o contato com a família e sua eventual reintegração a ela, bem como minimizar a ruptura de sua vida educacional, cultural e social. (ONU, CDH, 2009, Art. 10.).

O Estado ao não garantir efetivamente os direitos, fragiliza suas condições objetivas de vida da sociedade. No caso dos direitos de crianças e adolescentes a não garantia dos direitos de crianças, adolescentes contraria a prioridade absoluta e a defesa do melhor interesse da criança, desta forma observamos a contradição entre as diretrizes de cuidados alternativos e as medidas tomadas por Estados e instituições de acolhimento, como demonstra a ilustração.

**Figura 6. Uso inadequado dos cuidados alternativos de crianças e adolescentes**



Fonte: adaptação de quadro apresentado em: RELAF, Aldeias SOS internacional. Niños e Ninãs y adolescentes sin cuidados parentales em América Latina- Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivência familiar y comunitária. Buenos Aires, Argentina. 2010.

Os Estados devem assegurar políticas que ajudem as famílias a garantir o bem-estar das crianças, as políticas devem intervir nas causas fundamentais que levam as famílias a abandonar suas crianças ou abrir mão delas, as políticas devem atuar desde o direito a certidão de nascimento, a prevenção de situações de risco, priorizando serviços de fortalecimento familiar, de apoio familiar como creche e acompanhamento de conflitos, políticas de apoio e desenvolvimento aos jovens, além de medidas de técnicas complementares de visitas domiciliares e acompanhamento individuais e grupais.

Sobre o respeito ao desejo de não ficar com os filhos, garantido nas Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança é proposto aos Estados que essas famílias devam receber o apoio e a garantia de sigilo necessárias para a verificação de seu que seu desejo é real ou se essa decisão representa a medida de superação da impossibilidade de cuidar de seus filhos, nesse sentido cabe ao Estado promover as condições que garantam que as famílias permaneçam com suas crianças.

A fim de promover a reintegração familiar o documento reforça a importância de equipes capacitadas a desenvolver a preparação das crianças e da família para resgatarem seus vínculos sem maiores prejuízos além dos intrínsecos ao processo de separação. Cabendo as autoridades competentes propiciar a devida qualificação dos órgãos e profissionais envolvidos nesse trabalho, bem como a fiscalização das entidades. Cabe ainda ao poder público estabelecer normas de cuidado, acompanhamento e monitoramento das famílias em risco de perder ou romper vínculos familiares, para garantir que esses vínculos não sejam fragilizados e ao monitoramento e fiscalização de entidades de acolhimento institucional ou familiar de crianças e adolescentes, garantindo que os períodos de permanência nesses espaços sejam de cuidado e proteção sem nenhum risco de violação de direitos.

Podemos considerar que o Brasil incorporou as normativas da Convenção e das Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança em seus marcos legais sobre a política de atenção à criança e ao adolescente. Essas incorporações se estendem também para a PNAS que é a política responsável pela oferta dos cuidados alternativos a crianças e adolescentes. As medidas não são incorporadas diretamente, elas são produto do longo processo de debates e construção social das políticas brasileiras, embora seja inquestionável que as ratificações de documentos tão importantes geram impactos e cobranças internacionais aos países envolvidos.

Desta forma entendemos que ainda que não seja efetivada, a implementação brasileira as recomendações internacionais foram formalmente reconhecidas e aplicadas considerando a proteção integral, por meio do Sistema de garantia de Direitos.

No quadro 3 apresentamos algumas recomendações expressas nos documentos da Convenção e das Diretrizes de Cuidados Alternativos.

### Quadro 3. Serviços e programas do Estado brasileiro e as recomendações internacionais

| Recomendações                                                                                                                                                                                                                                                           | Serviços do Estado brasileiro                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Assegurar (nos casos em que as famílias não tenham capacidade de dispensar cuidados, ou se recuse fazer) cuidados alternativos adequados, dispensados ou intermediados pelas autoridades locais competentes e organizações devidamente credenciadas da sociedade civil. | Atendimento das Varas da Infância para acompanhamento durante e pós gestação para encaminhamento a adoção ou acolhimento institucional. (Ex. Programa Acolher em PE).<br>Acolhimento Institucional<br>Acolhimento Familiar<br>Lei 12.010 de 03 de agosto de 2009. |
| Acompanhamento e monitoramento sobre as famílias com vínculos rompidos ou com risco de rompimento.                                                                                                                                                                      | Serviço de Proteção e Atendimento a Família (PAIF).<br>Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)                                                                                                                                                 |
| Acompanhamento de Famílias que tenham crianças em cuidados alternativos.                                                                                                                                                                                                | Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e ao Indivíduo (PAEFI).                                                                                                                                                                                 |

Fonte: elaborado pela autora

A política de assistência social incorpora as medidas de proteção social destacadas pelas Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança, através do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), Proteção e Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e avançou no cuidado, aproximação e fortalecimento de famílias em risco de perder o vínculo familiar ou com vínculos já rompidos.

Os serviços não são exclusivamente organizados para o atendimento deste segmento. Ambos têm crianças e adolescentes como parte do seu público alvo e neste sentido incorporam as determinações do Estatuto da Criança e do Adolescente. São serviços que tem por objetivo acompanhar famílias em vulnerabilidade social para que fortaleçam seus vínculos, podendo ser trabalhados por grupos etários como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, em que as atividades são pensadas de acordo com cada faixa etária, as atividades são realizadas nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) ou em instituições da sociedade conveniadas com a gestão municipal.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família propõe trabalhar com todas as famílias em vulnerabilidade a partir de visitas domiciliares, acompanhamento de acesso a serviços e garantia de direitos, reuniões em grupos. Todos com atividades voltadas para o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Para os casos de direitos já violados o Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos propõe o acompanhamento dessas famílias e suas crianças e adolescentes visando as estratégias de reintegração familiar. (BRASIL, 2004)

A Política de Atenção à Criança e ao Adolescente especialmente o atendimento as medidas protetivas estão sempre muito atreladas a Política de Assistência Social, analisamos que essa estratégia nem sempre é pautada pela perspectiva da intersetorialidade, mas sim sob a ótica do estigma assistencialista e filantrópico que ainda persiste sob as duas políticas. A criança e o adolescente em medida de proteção são historicamente invisibilizadas, tanto por não se tratar de um serviço que não apresenta visibilidade política quanto pelo fato de estar sempre atrelado a uma pretensa incapacidade familiar. Ainda que se tenha rompido formalmente com esta perspectiva e se tenha realizado vários esforços coletivos principalmente por intermédio da sociedade civil, não podemos indicar que esta esteja superada.

A incorporação das recomendações é feita pelo Estado brasileiro de maneira formal, no cotidiano convivemos com uma disparidade entre o âmbito legal e a realidade de meninas e meninos, tanto pelo não cumprimento a prioridade absoluta na elaboração das políticas públicas, quanto ao lugar dado as crianças em acolhimento institucional. São crianças quase invisibilizadas pelo poder público, ainda que se tenha avançado precisamos garantir que crianças e adolescentes privados do direito a convivência familiar, mesmo que se trate de medida protetiva, não vivam longos anos institucionalizadas. Para isso entendemos que é necessário que a política da criança saia das margens da política pública e que a medida de proteção de acolhimento institucional para crianças seja desestigmatizada, que a criança, em particular a privada a convivência familiar, não seja invisibilizada. Que o abandono de crianças e adolescentes seja reconhecido como uma pauta para a sociedade e não mais visto como questão de âmbito privado. Historicamente no Brasil o reconhecimento de um direito em lei não tem sido suficiente para torná-lo efetivo.

É fundamental reorganizar e reordenar as instituições que o efetivam. É preciso reconstruir as relações sociais que o formulam, que o reivindicam, que o fiscalizam, que o executam. É essencial conhecer o direito e ter vontade política para construir as condições materiais necessárias para converter um direito legal em um direito legítimo. É

necessário, enfim, conceber a política social responsável pela concretização dos direitos correspondentes, de modo a operacionalizar as diretrizes e princípios estabelecidos legalmente. (BOSCHETTI e TEIXEIRA, 2010, p.2).

O reconhecimento da família como espaço privilegiado para o cuidado com a criança é incorporado na contrarreforma do Estado e no contexto de políticas públicas com o aprofundamento da responsabilização da família sem apoio do Estado para o cuidado de suas crianças, aprofundando o que no Brasil é historicamente cobrado no âmbito privado das famílias, o Estado só intervém quando a família se torna incapaz de arcar com a sobrevivência de seus membros ou ainda nas situações de violações de direitos. As políticas de transferência de renda de acordo com Cronenberg e Teixeira, (2012) são uma expressão de onde se configura o lugar da família.

Compreendemos que as famílias encontram inúmeras dificuldades em garantir o completo desenvolvimento de suas crianças e adolescentes e que estas dificuldades são expressões da desresponsabilização do Estado, que sob o discurso do Estado mínimo, culpabiliza as famílias pelas situações que enfrentam.

A desqualificação das famílias pobres, tratadas como incapazes, ofereceu sustentação ideológica a culpabilização. É preciso, portanto, conhecer a realidade das crianças e com isso desfazer a aparente homogeneidade que recobre as representações sobre suas vidas e invisibilizam as diferenças entre si e as disparidades entre as regiões do país.

Observamos que o reconhecimento da família como espaço privilegiado de cuidado nos documentos internacionais é acompanhado da ideia de preservação do espaço e apoio ao ambiente familiar para evitar que crianças e adolescentes sejam afastados desse convívio e o Estado não precise intervir com cuidados alternativos propondo uma gradativa diminuição ou extinção dos acolhimentos familiares. No entanto a incorporação feita na América Latina foi no sentido de aplicar as diretrizes apenas no âmbito dos cuidados alternativos, faltando prioridade as medidas de apoio familiar e preservação dos vínculos.

As recomendações internacionais incidem de maneiras diferentes nos espaços nacionais. A implementação dessas recomendações é perpassada por aspectos políticos, econômicos e sociais, esses condicionantes direcionam as ações estatais. No caso brasileiro existe uma disparidade nos aspectos econômicos, políticos e sociais nas cinco regiões, causando diferenças

nos cuidados alternativos para crianças e adolescentes. Para tal analisaremos os direitos fundamentais da criança que permitem a garantia de uma convivência familiar saudável.

#### **4.4 A situação brasileira e a aplicação dos princípios internacionais**

O Brasil foi um dos primeiros países a ratificar a Convenção dos Direitos da Criança (1989) e a reconhecer as Diretrizes de Cuidados Alternativos à criança (2009), tem uma legislação forte e articulada sobre os direitos das crianças e adolescentes, mas apresenta uma realidade social cruel para as crianças e adolescentes.

De acordo com o Art.37 da Convenção Sobre os Direitos da Criança:

Os Estados Partes zelarão para que: a) nenhuma criança seja submetida a tortura nem a outros tratamentos ou penas cruéis desumanos ou degradantes. [...] (ONU, 1989, Art.37).

No entanto, os dados do relatório anual da ouvidoria do Ministério de Direitos Humanos em 2017, por meio dos seus programas recebeu 84.049 denúncias de violações de direitos contra crianças e adolescentes.

#### **Quadro 4. Denúncias de violações de direitos de crianças e adolescentes no ano de 2017.**

| <b>Canais de denúncias</b> | <b>Quantitativo</b> |
|----------------------------|---------------------|
| Proteja Brasil             | 5.680               |
| Clique 100                 | 3.684               |
| Disque 100                 | 71.748              |
| Ouvidoria Online           | 2.686               |
| ONDH                       | 251                 |
| <b>Total</b>               | <b>84.049</b>       |

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Balanço anual – relatório de 2017 das denúncias recebidas pelo Ministério dos Direitos Humanos, 2018.

De acordo com as informações obtidas no Balanço anual das denúncias recebidas pelo Ministério dos Direitos Humanos (2017) esse quantitativo representa 58,91% do total de 1.426.665 denúncias recebidas pelos programas no Ministério dos Direitos Humanos, representando um aumento de 10,34% comparado com ano de 2016. As violações costumam

acontecer no ambiente familiar 57% e em grande parte protagonizada pela mãe 37%, 48% das violações acontecem com meninas e a faixa etária mais propensa é de 4 a 11 anos de idade.

A violência mais recorrente é a negligência (61.416), seguido da violência psíquica (39.561), violência física (33.105), violência sexual (20.330) e outras (11.944). Em 2014 a pesquisa nacional do Conselho Nacional do Ministério Público aponta a negligência como uma das primeiras causas para o acolhimento institucional (81%). (BRASIL, 2018).

Negligência de acordo com o dicionário de língua portuguesa, significa falta de atenção, ou de cuidado, desleixo e incúria. (FERREIRA, 2004, p. 575). No âmbito jurídico significa “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.” (BRASIL, 2002, Art. 186). No campo da pesquisa dos direitos da criança e do adolescente precisamos avançar os estudos sobre a negligência, uma categoria ampla, mas que ao mesmo tempo pode esconder elementos da realidade essenciais para a compreensão das relações nos vínculos familiares e comunitários. Tendo em vista que muitas situações dadas como negligência tem um caráter social e econômico como impulso para determinadas violações.

#### 4.4.1 Diferenças regionais na garantia dos direitos de crianças e adolescentes

A efetivação do direito de crianças e adolescentes apresenta em grande magnitude, diferenças regionais causadas pela desigualdade econômica e social, resultados da relação de dependência que se aprofunda desde sua constituição nacional. Essas diferenças impactam na vida da sociedade, em geral e na garantia de direitos de crianças e adolescentes.

Abordaremos neste tópico os principais aspectos das desigualdades regionais no âmbito dos direitos da criança e do adolescente, considerando os direitos garantidos na Convenção dos Direitos da Criança (1989) que consideramos fundamentais para a garantia de uma convivência familiar saudável.

De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente no parágrafo único do Art. 3º:

Os direitos enunciados nesta Lei aplicam-se a todas as crianças e adolescentes, sem discriminação de nascimento, situação familiar, idade, sexo, raça, etnia ou cor, religião ou crença, deficiência, condição pessoal de desenvolvimento e aprendizagem, condição econômica, ambiente social, **região e local de moradia** ou outra condição que diferencie as pessoas, as famílias ou a comunidade em que vivem. (BRASIL, 1990, grifos nossos).

Partindo do entendimento que o desenvolvimento interno brasileiro, assim como suas relações externas, apresenta relações diferenciadas, ou seja, o desenvolvimento desigual e combinado das economias externas e internas interferem diretamente na vida da classe trabalhadora, buscamos conhecer a situação da infância considerando o âmbito regional.

Para Francisco de Oliveira (1993) a questão regional é uma fratura nacional construída desde o século XIX. O último grande esforço para a superação foi a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), após sua derrota, observamos que as ações são pontuais. No período ditatorial, ainda segundo Oliveira, a questão regional serviu como moeda de troca entre políticos sem representatividade para o governo ditatorial, já que os projetos eram planejados apenas a nível nacional e em maioria buscando investimento externo para o desenvolvimento industrial nas regiões Sul e Sudeste.

Chico de Oliveira analisa que a SUDENE representou a formação de um gueto de nordestino e retirou da cena nacional os investimentos para o Nordeste, ou seja, a região não foi integrada ao país. Como um dos resultados dessas transações, estava a manutenção das forças sociais do Nordeste fora das condições de combate tendo vista os profundos problemas econômicos que se agravavam na região por falta de investimentos e ações de desenvolvimento. No campo intelectual, a Questão Regional sempre foi tratada por nordestinos. Nenhum intelectual de fora do Nordeste ou da Amazônia arriscou-se a temas regionais ou à Questão Regional propriamente dita. (OLIVEIRA, 1993).

Portanto, a Questão Regional é, basicamente, a história da resolução da questão do mercado de força de trabalho, a qual vai ter consequências sobre a irresolução da questão agrária. Ela é essa *summa*. O que não significa colocar no pelourinho São Paulo, como região por excelência do café, mas como centro da nova classe social que está revolucionando o modo de produção; nem absolver oligarquias regionais, mas tratá-las como aliadas da burguesia de São Paulo que, em determinados período e processo, caminharam, em razão de seus interesses — e não de afinidades eletivas do tipo *ethos* protestante-capitalístico à la Weber — para liquidarem seus concorrentes locais e regionais na estrutura de poder econômico e político. A Questão Regional é o resultado desses processos. (OLIVEIRA, 1993, p.50).

Essa cisão é reforçada pelo caráter ético que introduz uma competição no mundo do trabalho, entre os trabalhadores que tinham a proteção do Estado para emigrar (trabalhadores brancos) e trabalhadores que só o faziam por sua conta e risco.

Para Francisco de Oliveira a questão regional é antes de tudo o caso de uma unidade regional mal resolvida que jaz de uma questão agrária não resolvida e do mercado da força de trabalho. Essas duas formas não podem ser dissociadas e sua formação é quase simultânea tendo como impulsionador um novo modo de produção. (OLIVEIRA, 1993).

As mudanças que ocorrem na sociedade afetam e interferem direta e indiretamente na vida das crianças. A disputa entre o projeto social e o projeto neoliberal de sociedade, estabelecem mudanças no paradigma de proteção e na visão social da infância de cada época. Não por acaso que em momentos de crise aumentam os índices de trabalho infantil as violações de seus direitos e o desmonte da sua proteção.

Analisar a situação da criança na questão regional não se trata apenas de observar a implementação e execução das políticas ou ainda a análise de dados. É necessário compreender as disparidades econômicas e sociais das regiões. A projeção da população do IBGE é que existam no Brasil 208.494.900 habitantes, destes aproximadamente 68 milhões sejam crianças e adolescentes. Observamos que a região Sudeste é que possui maior concentração de população do país, seguida da região Nordeste e a região Centro-Oeste é a que possui menor concentração populacional. A tabela 2 apresenta a população de crianças e adolescentes por região em 2016,

**Tabela 2. População de crianças e adolescentes por Região, 2016**

| <b>Região</b>       | <b>Número de Crianças e adolescentes (0 a 18 anos)</b> | <b>% em relação a população total</b> |
|---------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| <b>Norte</b>        | 6.291.708                                              | 26,6%                                 |
| <b>Nordeste</b>     | 18.296.472                                             | 23,4%                                 |
| <b>Centro-Oeste</b> | 4.459.572                                              | 21,7%                                 |
| <b>Sul</b>          | 7.868.808                                              | 18,8%                                 |
| <b>Sudeste</b>      | 22.740.780                                             | 18,9%                                 |
| <b>BRASIL</b>       | <b>60.546.697</b>                                      | --                                    |

Fonte: IBGE, Síntese dos indicadores Sociais, 2016.

Podemos observar que a Região Sudeste é a que possui o maior número absoluto de crianças e adolescentes e a segunda menor em proporção a população total, junto com a Região Sul. A Região Norte em termos de concentração de crianças e adolescentes sobre a população total é que a possui maior quantidade de crianças e adolescentes, seguida da Região Nordeste.

De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais do IBGE (2018) em 2017, 15% da população estava privada de ao menos três restrições analisadas pelo Instituto (educação, proteção social, moradia adequada, saneamento básico e comunicação). Essas restrições são maiores nas regiões Norte e Nordeste (32,7% e 29,7), portanto, considerando a concentração de crianças e adolescentes nessas Regiões, são as crianças e adolescentes do Norte e Nordeste que mais sofrem privações no país.

É importante frisar que quanto mais jovem a população, espera-se que maior sejam os esforços para esse público, tendo em vista que as regiões Norte e Nordeste tem a maior quantidade de crianças e adolescentes, observamos que há uma grande renovação da força de trabalho nesta região. Também é interesse do capital que haja desenvolvimento desse público, porém trata-se de um desenvolvimento funcional, que viabiliza os interesses do mercado e que atenda as expectativas do mercado.

Sob esses aspectos é importante considerarmos que o Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece no Art. 4º:

É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. (BRASIL, 1990, Art.º4.).

Esse cuidado no Brasil historicamente é cobrado no âmbito privado das famílias. As famílias encontram inúmeras dificuldades em garantir o completo desenvolvimento de suas crianças e adolescentes o Estado só intervém quando a família se torna incapaz de arcar com os cuidados e com a sobrevivência de seus membros ou ainda nas situações de violações de direitos. O conjunto das dificuldades enfrentadas pelas famílias são expressões da desresponsabilização do Estado que ao não assumir sua corresponsabilidade na oferta plena de serviços que evitem que os vínculos sejam rompidos ou fragilizados, sobrecarrega as famílias em suas funções deixando apenas o mercado como alternativa, desqualificando as que não conseguem acessar esses serviços.

A desqualificação das famílias pobres, tratadas como incapazes, ofereceu sustentação ideológica a culpabilização. É preciso, portanto, conhecer, a realidade das crianças e com isso, desfazer a aparente homogeneidade que recobre as representações sobre suas vidas e sobre tudo que invisibilizam as diferenças regionais.

#### 4.4.2 Aspectos da situação da infância nas regiões brasileiras

Nesse item abordaremos alguns aspectos mínimos de sobrevivência e desenvolvimento para a garantia de direitos de crianças e adolescentes. Os indicadores foram selecionados por representarem características específicas das regiões, a renda, a educação que tem impactos no desenvolvimento social e profissional e o trabalho infantil que tem impactos diretos no desenvolvimento das crianças e adolescentes. Trata-se da apresentação de discussão de dados secundários que foram produzidos em relatórios de síntese dos indicadores sociais do IBGE e dos documentos do Cenário da Infância Brasileira produzidos pela Fundação Abrinq Save the Children dos anos de 2016, 2017 e 2018. Os dados selecionados buscam destacar a situação da infância na questão regional e de suas famílias.

##### 4.4.2.1 Renda per capita e pobreza

A renda familiar é um dos aspectos que representam maior dificuldade para as famílias que por não ter acesso ou por ter acesso precário de serviços públicos precisam realizar suas demandas por meio do mercado. Refletem-se as péssimas condições de trabalho e de remuneração a que as famílias são submetidas principalmente no rendimento mensal *per capita* dos domicílios em que residem as crianças e adolescentes de até 14 anos.

No Brasil, em 2015, 17,6% das crianças de 0 a 4 anos e 18,0% das crianças e adolescentes de 5 a 14 anos residiam em domicílios cujo rendimento mensal *per capita* era de até  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Esses percentuais cresceram em relação a 2014, quando eram de 15,2% e 15,9%, respectivamente, o que deve estar relacionado com o aumento do nível de desocupação da população.

**Tabela 3. Distribuição percentual da população residente em domicílios com rendimento mensal per capita de até 1/4 do salário mínimo, por grupos de idade - Brasil - 2005/2015**

|                        | 2005   | 2006  | 2007  | 2008   | 2009  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|------------------------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>0 a 04 anos</b>     | 22,4%  | 22,5% | 20,5% | 19,0%  | 20,0% | 15,7% | 16,5% | 16,1% | 15,2% | 17,6% |
| <b>5 a 15 anos</b>     | 20,7%  | 20,5% | 20,2% | 18,7 % | 19,9% | 16,6% | 16,4% | 16,7% | 15,9% | 18,0% |
| <b>15 a 29 anos</b>    | 10,9 % | 10,8% | 10,2% | 9,3 %  | 9,9%  | 8,3%  | 8,5%  | 8,5%  | 8,1%  | 9,9%  |
| <b>30 a 59 anos</b>    | 8,6 %  | 8,5%  | 8,1%  | 7,1 %  | 7,8%  | 6,4%  | 6,5%  | 6,5%  | 6,0%  | 7,1%  |
| <b>60 anos ou mais</b> | 2,1%   | 2,0%  | 1,9%  | 1,6%   | 1,7%  | 1,2%  | 1,3%  | 1,3%  | 1,2%  | 1,4%  |

Fonte: IBGE, Síntese dos indicadores Sociais, 2016.<sup>18</sup>

Com base nesses dados podemos verificar que em 2005 os índices de famílias que viviam como até ¼ do salário mínimo eram altos, principalmente nos grupos que se tinham crianças de faixa etária entre 0 a 04 anos e 5 a 15 anos. A partir de 2007 os índices passam a ter quedas consideráveis, podemos pensar que uma das hipóteses de análise para essa redução está no período do neodesenvolvimentismo, da política de valorização do salário mínimo e do grande investimento em políticas sociais especialmente os programas de transferência de renda, realizadas nesse período.

Por volta dos anos de 2011 e 2012, os índices voltam a subir como reflexo da estagnação do neodesenvolvimentismo e como reflexo da crise internacional, que teria tido seu início nos anos 2008, que começa a afetar o país, mas que devido configurações internas e externas, chega ao Brasil após esse período.

Os dados da Síntese de Indicadores Sociais de 2018, demonstram que em 2017 a proporção de pessoas residentes em domicílios particulares com rendimento per capita a

<sup>18</sup> Dados extraídos do gráfico apresentado na Síntese dos Indicadores Sociais (2016, p.38).

US\$5,50<sup>19</sup> era de 43,4% no grupo de 0 a 14 anos e 30,1% no grupo de 15 a 29 anos, ou seja, crianças, adolescentes e jovens formam 73,5% da população pobre no país.

**Tabela 4. Número de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, por região – 2017.**

| <b>Região</b> | <b>Pobres</b> | <b>Extremamente pobres</b> |
|---------------|---------------|----------------------------|
| Norte         | 4,8           | 2,7                        |
| Nordeste      | 14,9          | 11                         |
| Sudeste       | 11,5          | 3,5                        |
| Sul           | 2,9           | 1                          |
| Centro-Oeste  | 2,1           | 0,5                        |
| <b>Brasil</b> | <b>36,4</b>   | <b>18,9</b>                |

Fonte: Cenário da Infância e da adolescência no Brasil 2017.

Vale salientar que se entende por pobreza pessoas que vivem com renda mensal, igual ou inferior a meio salário mínimo e extrema pobreza, são situações em que as famílias vivem com renda igual ou inferior a ¼ do salário mínimo. Portanto observando os dados sobre regiões, a Região com maior número de pobreza e de extrema pobreza é o Nordeste com 14,9 e 11 milhões de pessoas respectivamente. Enquanto que a Região Centro-Oeste é que menos apresenta pobreza e extrema pobreza, sendo 2,1 e 0,5 milhões de pessoas respectivamente.

#### 4.4.2.2 Educação

A educação está relacionada a diferentes hábitos de saúde, comportamentos reprodutivos e maiores chances de participação da vida social em todos seus aspectos. O sistema educacional brasileiro está legalmente organizado em dois níveis: educação básica e superior. A educação básica, por sua vez, divide-se em três níveis: educação infantil, que compreende formalmente a faixa de 0 a 5 anos de idade; ensino fundamental, de 6 a 14 anos de idade; e ensino médio, de 15 a 17 anos de idade. Consideraremos o nível do ensino fundamental, tendo em vista que é a fase com mais anos escolares.

<sup>19</sup> Considerando o PPC, 2011.

Podemos observar que nos últimos anos houve um aumento sobre a taxa de escolarização líquida<sup>20</sup>, atingindo 96,5% em 2015, sendo esse um dado importante. Porém, é necessário refletir sobre a vida escolar dessas crianças, a qualidade do ensino, a infraestrutura das escolas, são questões para estudos futuros.

**Tabela 5. População de 0 a 14 anos fora da escola – 2017.**

| <b>Grandes Regiões</b> | <b>Número absoluto</b> | <b>% sobre o total da população entre 6 e 14 anos.</b> |
|------------------------|------------------------|--------------------------------------------------------|
| Região Norte           | 187.826                | 6,1%                                                   |
| Região Nordeste        | 297.651                | 3,3%                                                   |
| Região Sudeste         | 316.305                | 2,8%                                                   |
| Região Sul             | 96.306                 | 2,5%                                                   |
| Região Centro-Oeste    | 68.217                 | 3,2%                                                   |
| <b>Brasil</b>          | <b>966.305</b>         | <b>3,3%</b>                                            |

Fonte: Cenário da infância e da adolescência no Brasil, 2017

Em números absolutos podemos analisar que a região Sudeste é a que possui um maior número de crianças fora da escola, em percentual sobre o total da população da faixa etária a região Norte lidera o número de crianças fora da escola. Em percentuais a taxa de abandono escolar é relativamente pequena, mas se observarmos os números absolutos vamos compreender que há um grande número de crianças fora das escolas, seja pela falta de acesso ou pelas condições de renda que observamos anteriormente que um grande número de famílias vive em extrema pobreza, o que pode aumentar a taxa do trabalho infantil e conseqüentemente o abandono escolar.

#### *4.4.2.3 Trabalho Infantil*

De acordo com os dados da PNAD (IBGE,2015), o Nordeste é a região que possui o maior índice de crianças e adolescentes em trabalho infantil, em todas as faixas etárias e na forma agrícola e não agrícola.

<sup>20</sup> Identifica a parcela da população na faixa etária de 7 a 14 anos matriculada no Ensino Fundamental.

**Tabela 6. Trabalho infantil Agrícola e Não Agrícola**

| Grandes Regiões            | Agrícola      |                |                | Não-Agrícola  |                |                  |
|----------------------------|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------|------------------|
|                            | 5 a 9 anos    | 10 a 14 anos   | 15 a 17 anos   | 5 a 9 anos    | 10 a 14 anos   | 15 a 17 anos     |
| <b>Região Norte</b>        | 11.248        | 56.745         | 88.787         | 690           | 30.409         | 123.223          |
| <b>Região Nordeste</b>     | 30.297        | 135.840        | 222.878        | 6.417         | 95.739         | 361.000          |
| <b>Região Sudeste</b>      | 13.938        | 59.913         | 106.714        | 3.411         | 79.183         | 59.660           |
| <b>Região Sul</b>          | 8.537         | 27.875         | 53.306         | -             | 35.348         | 307.221          |
| <b>Região Centro-Oeste</b> | 3.105         | 13.329         | 23.577         | 884           | 26.125         | 155.584          |
| <b>Brasil</b>              | <b>67.125</b> | <b>293.612</b> | <b>495.262</b> | <b>11.402</b> | <b>266.804</b> | <b>1.537.688</b> |

Fonte: PNAD (IBGE, 2015).

O trabalho infantil é um dos aspectos com alta taxa de adolescentes, a faixa com maior incidência está nas faixas de 10 a 14 anos, 15 a 17 anos agrícolas e 15 a 17 anos não agrícolas.

No trabalho do meio agrícola geralmente a criança inserida ajudando os pais nas atividades como auxiliar ou no seu próprio roçado, as meninas são inseridas na ajuda com os afazeres domésticos ou ainda em trabalhando doméstico, que além de explorar sua força de trabalho por muitas vezes a coloca em situações de diversas outras violações. (SILVA, 2010).

No contexto não agrícola as crianças são inseridas no trabalho por meio de ajuda a trabalhos remunerados que seus responsáveis façam, ou ainda que ele receba diretamente. Ainda nesse contexto vemos cotidianamente nos grandes centros crianças e adolescentes que praticam atividades árduas a fim de obter alguma renda para complementar sua renda família. (SILVA, 2010).

De acordo com o Programa de País 2017-2021 do UNICEF para o Brasil (2016):

[...]25,9% das crianças são pobres e 15,8% extremamente pobres. O Brasil também enfrenta desigualdades entre as zonas rurais e urbanas: 74,2% das crianças e adolescentes das zonas rurais são privadas de um ou mais direitos declarados pela Convenção sobre os Direitos da Criança. Apenas 23,6% dos moradores urbanos enfrentam tais privações, embora estejam cada vez mais expostos à violência e ao homicídio. (UNICEF, 2016, p.2).

Entender essa aparente paralisia da política regional é especialmente relevante no Brasil, onde as desigualdades regionais de renda e indicadores sociais estão entre as mais graves de todo o mundo e é urgente para o Nordeste que está entre as regiões mais afetadas por essa desigualdade. (COELHO,2017).

Nesse sentido, a ausência de políticas públicas ativas para a redução das desigualdades socioeconômicas regionais é uma questão problemática. Isso é ainda mais verdadeiro no Brasil, país continental e subdesenvolvido, em que a clivagem regional é marcante, herança de seu passado colonial e de sua industrialização recente, fortemente localizada no Centro-Sul. Nas palavras de Araújo (1999, p. 146), “entregue apenas às próprias decisões do mercado, a dinâmica regional tende a exacerbar seu caráter seletivo, ampliando fraturas herdadas. Tende a desintegrar o país”. O Nordeste Semiárido e a região amazônica compreendem alguns dos grandes espaços nacionais segregados por essa dinâmica regional seletiva. (COELHO,2017).

A Região Nordeste é a segunda maior região brasileira tanto em número populacional, quando em número de crianças e adolescentes. A partir dos dados podemos perceber que a condição social de crianças e adolescentes na Região Nordeste tem índices preocupantes para o desenvolvimento desse segmento, diante das políticas de educação, por exemplo, em que o ensino fundamental é de responsabilidade das prefeituras, podemos observar que há um grande número de crianças e adolescentes fora da escola, seja por condições de acesso ou por condições de pobreza extrema associada a ideologia que o trabalho dignifica e que as crianças e adolescentes precisam trabalhar, assim como as condições de ensino que por muitas vezes desestimula a permanência escolar.

A região é a segunda com o maior número de crianças e adolescentes e a primeira que concentra o maior número de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, o que significa dizer que as crianças mais pobres do país estão no Nordeste. Os interesses de classes, a concentração regional das riquezas produzidas gera uma ampla concentração institucional dos recursos públicos, que sucateiam as instituições de ensino público, oferecendo o mercado como a solução mais eficaz, além de acentuar a divisão regional do trabalho. Já que as regiões mais pobres não conseguem reter seus profissionais mais qualificados.

Embora tenha ocorrido no governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva um avanço na discussão e nas normativas sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, essas discussões não representaram de fato uma ação efetiva na intervenção. A ausência de uma efetiva política de desenvolvimento regional como articulador de ações, o que vemos é uma guerra fiscal entre estados e municípios, buscando ações localizadas para obterem recursos

federais e parcerias cada vez mais comuns com instituições privadas. A ausência do debate e de ações sobre uma política de desenvolvimento regional invisibiliza as questões da sociedade e principalmente da infância.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante muito tempo as crianças e adolescentes eram vistos como pequenos adultos, concebidos apenas pelas possibilidades do que se tornariam, sem ter suas condições de desenvolvimento reconhecidas. No século XX a infância passa a ser objeto de discussões internacionais que reconheciam sua condição peculiar de formação e importância das garantias de desenvolvimento.

Durante muitos anos o Brasil andou na contramão das discussões internacionais, a preocupação com a criança enquanto sujeito de direitos se deu tardiamente, isso em razão do seu sistema colonial e da industrialização tardia. A falta de aparato público aprofunda as desigualdades sociais e evidencia problemas sociais, econômicos e políticos.

As intervenções estatais na situação da criança e do adolescente ocorriam apenas em situações de crianças nas ruas, abandonada, em situação de mendicância, infratoras ou “com potencial para cometer algum ato”. Essas situações nos grandes centros incomodavam a classe média que surgia no país e cobrava intervenções do Estado. As crianças das classes empobrecidas eram vistas como ameaça a sociedade, pois estas seriam perigosas ou poderiam vir a ser. É nesse sentido que o Estado passa a interferir na questão da infância, as medidas de maior impacto surgem com a aliança formada pela assistência e pela justiça na época, esta deu origem a ação tutelar do Estado e que foi legitimada pela criação de instância regulatória da infância, balizada pelo Código de Menores de 1927, que embora também tratasse das crianças abandonadas tinha sua maior atenção nos considerados transviados.

Esse padrão de intervenção é rompido legalmente com a Constituição Federal de 1988, que reconhece toda e qualquer criança e adolescente enquanto sujeitos de direitos e define que a proteção desses direitos é dever da família, do Estado e da sociedade. Nos anos 1990, com a promulgação do maior marco de defesa a proteção desse segmento, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Brasil alinha-se aos dispositivos internacionais sobre as crianças e adolescentes.

A análise documental e a pesquisa bibliográfica nos permitiram apontar questões centrais quanto a configuração do direito a convivência familiar e comunitária e as influências internacionais na política da criança e do adolescente.

Quanto a configuração do direito a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes, considerando especialmente as que se encontram em acolhimento institucional, existe um respaldo teórico e jurídico amplo e objetivo, articulado com as discussões

internacionais sobre a prevenção ao afastamento familiar e aos cuidados alternativos caso necessário o afastamento do âmbito familiar.

Entre o aparato jurídico e teórico e a realidade das famílias, das crianças e dos adolescentes identificamos uma grande disparidade entre o legal e o real. Podemos explicar essa contradição como expressão da própria contradição do Estado que ao mesmo tempo que garante as relações sociais burguesas, garante os direitos sociais. O Estado é espaço de disputa da correlação de forças das classes sociais. Nesse sentido os direitos sociais estão sempre em disputa e o Estado utiliza-se de estratégias do próprio capital para desresponsabilizar-se da garantia de direitos sem abandona-las completamente, através das parcerias com o setor privado, entidades internacionais e repasse das suas atribuições para o âmbito da família.

No Brasil vem sendo reforçado dentro da lógica neoliberal nas políticas sociais a promoção do familismo, característica marcante da proteção social brasileira, reproduzindo a disparidade entre o âmbito legal e a execução dos serviços. Sob a lógica do Estado penal para crianças e adolescentes e famílias pobres, a ausência e/ou ineficiência de serviços públicos são naturalizados sob o discurso da incapacidade do Estado, o mercado como potencial mediador dos serviços e principalmente sob o argumento de que a assistência aos pobres serve como desestímulo ao trabalho.

Os motivos de acolhimento encontrado durante a pesquisa remetem a falta de instituições públicas fortes que apoiem as famílias em suas funções de proteção, defesa e cuidado. É impensável em uma sociedade baseada na exploração do trabalho sob baixos salários, que as famílias consigam ser as únicas responsáveis pelo desenvolvimento das crianças e adolescentes, essas desigualdades ocasionadas dessa ausência de apoio são inerentes as sociedades capitalistas.

A falta de dados públicos recentes sobre as crianças e adolescentes em acolhimento institucional no país, outro elemento importante levantado nesta pesquisa, expressa a distância entre o Estado e a realidade de crianças, adolescentes e suas famílias. Esse distanciamento reitera a desresponsabilização do Estado e deposita na família a responsabilidade de garantir o cuidado integral de suas crianças. Na ocorrência de violação de direitos é retirado dessa família o poder familiar sob a justificativa da pretensa incapacidade da família. Aqui é importante destacar que as violações de direitos são expressões da questão social e que analisadas devidamente conseguimos comprovar que estão relacionadas a fragilidade das relações sociais, econômicas e políticas, sendo o resultado de um complexo de violações diárias.

A medida protetiva de acolhimento institucional visa garantir que as crianças e adolescentes afastadas do seu convívio familiar possam sob a proteção do Estado ser acompanhadas integralmente e preparadas para a reintegração familiar, em paralelo deve acontecer o acompanhamento e preparação da família para superação das vulnerabilidades sociais.

Embora seja legalmente definida como excepcional e temporária observamos que a maioria das crianças que estão no acolhimento institucional há mais tempo que o permitido não foram destituídas, ou seja tem família e passaram do prazo legal para a reintegração, desta forma podemos constatar que a medida de acolhimento institucional não vem sendo executada de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Muitos foram os avanços do direito a convivência familiar e comunitária, o reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes como sujeitos de direito e a promulgação de um marco de cuidado e proteção tiveram impactos muito positivos na causa da infância brasileira, observamos criação de conselhos, reordenamento de instituições de acolhimento e a construção do entendimento social que criança e adolescente encontram-se em uma fase de desenvolvimento peculiar e que é extremamente necessária sua defesa. Porém ainda não caminhamos o suficiente, a ausência de dados e a institucionalização desconsiderando a excepcionalidade é uma tendência histórica latino-americana. No caso brasileiro a questão regional tornou-se um agravante no caso das crianças e adolescentes e a garantia de seus direitos, as regiões Norte e Nordeste que possuem a maior concentração de crianças e adolescentes em relação a população total, são exatamente as que mais sofrem privações no país colocando-as em vulnerabilidade, ou seja, a maior parte de crianças e adolescentes do Brasil sofrem privações de nível, econômico e social por residirem em regiões que dentro da lógica de manutenção e desenvolvimento do capital ocupam o lugar de dependentes.

As recomendações internacionais no âmbito da criança e do adolescente reverberam na política social brasileira, principalmente na política de assistência social, nos quais os documentos estudados nos permitiram observar que os principais serviços relacionados a preservação e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários são ofertados por essa política. Concluímos a partir da análise, sobretudo do PNCFC, que a centralidade da família descrita e defendida pelos documentos traduz-se na realidade na sobrecarga da família em relação ao cuidado e proteção de seus filhos. Garantir o desenvolvimento pleno e saudável de crianças e adolescentes requer acesso a condições dignas de trabalho, instituições públicas fortes de educação, saúde, apoio familiar, dentre outros. O cuidado por parte do Estado, nesse

sentido, é insuficiente e ausente na maioria dos casos. Essa é uma característica da política social brasileira, principalmente nos moldes do neoliberalismo, que desmonta e focaliza as políticas sociais, através da menor intervenção do Estado.

Observamos que há uma particularidade em termos políticos e sociais que expressa um entrave na garantia de direitos. Historicamente a política de assistência social é vista como bem-estar, embora seja direito do cidadão e dever do Estado, essa visão associada a forte presença no senso comum de muitos resquícios dos princípios dos Códigos de Menores, exige um esforço da sociedade civil organizada em não só lutar pelos avanços na garantia dos direitos de crianças e adolescentes, mas também em combater os aspectos conservadores presentes no senso comum e que muitas vezes são reforçados pelo Estado, principalmente em governos mais conservadores. As influências internacionais na política de atenção a criança e ao adolescente, ocorrem permeadas por essas relações sociais. De forma que os princípios promulgados nos principais documentos estudados, são incorporados nas legislações e executados a partir da correlação de forças na sociedade, ao mesmo tempo que as influências internacionais também pressionam essas relações.

A influência internacional no âmbito da Política da Criança e do Adolescente representa um complexo de ações desde a troca de saberes e de metodologias que promovam o direito de crianças e adolescentes, como na maior participação de setores privados e de viés mercadológico nas discussões e decisões dos rumos da política. Essas influências iniciaram pontualmente desde a década de 1950 com a chegada do UNICEF ao Brasil com intervenções no âmbito da primeira infância e foi ao decorrer dos anos sendo consolidada nas parcerias entre o Estado brasileiro e a referida Organização Intergovernamental, bem como com a chegada de Organizações Internacionais Não Governamentais ao Brasil com parcerias diretas e fusões com Organizações Não Governamentais e prioritariamente instituições do setor privado.

A dominação capitalista entre países se reproduz também nas relações de cooperação internacional para o desenvolvimento. Os países receptores são beneficiados com iniciativas de desenvolvimento, e em contrapartida nos casos de países periféricos, estes ficam a cargo de cumprir exigências e metas. A incidência carrega grande carga de receituários e dominação ou prevalência de ações de países, instituições ou regiões uma sobre as outras.

A entrada do Brasil no rol dos países doadores atrai várias ONGs por orientações de seus países de origem para a disputa do fundo público e dá início a tendência das práticas empresariais entre as relações do terceiro setor. A medida que fica mais difícil o financiamento

internacional, há a maior entrada das ONGs no Brasil, para elas mesmas em compartilhamentos de projetos e fusões com instituições brasileiras para que possam executar serviços e disputar o fundo público.

A incidência enquanto ferramenta de receiptuários para as ONGs, significa a entrada de entidades internacionais nos processos decisórios da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, as instituições brasileiras enquadram-se em toca de financiamento internacional para realização de serviços que deveriam ser operacionalizados pelo Estado. Observamos que existe uma tendência a abertura para ONGs, o que preocupa no sentido de entendimento e conhecimento da unidade brasileira e suas particularidades regionais, quanto mais o Estado se desresponsabiliza repassando suas funções, mais instituições têm acesso ao fundo público. A ausência do Estado na execução, acompanhamento e fiscalização dos serviços permite o avanço do conservadorismo e as tendências de ataque aos direitos das crianças e adolescentes em favor do capital.

Todas essas organizações nacionais e internacionais exercem incidência <sup>21</sup>técnica e política, sensibilizando a sociedade civil brasileira e o Estado em torno de pautas para a infância. Trata-se de um processo complexo por vezes conflituoso, pois embora esteja situado no campo da causa da infância, existe o conflito de interesses sobre as questões de implementação e execução dessas medidas tendo em vista o caráter das particularidades no caso brasileiro e de suas regiões. Entre as instituições brasileiras o entendimento da sociedade civil organizada é cabe ao Estado oferecer as condições básicas e estruturantes do desenvolvimento da sociedade e conseqüentemente das famílias e que elas representam o complemento ou parceria do Estado sem absorver suas responsabilidades e em paralelo militam na defesa dos serviços públicos e de qualidade. Um outro ramo das instituições da sociedade civil comumente chamado de terceiro setor, que abrange várias instituições que não estão necessariamente inseridas no campo da defesa dos direitos que acabam por absorver ou são criadas com a finalidade de exercer o papel estatal.

Esse tema torna-se complexo à medida que cada vez mais se aprofunda a disputa pelo fundo público. A incidência agora passa a ser um instrumento para que as ONGs sigam os ditames internacionais, enquadrando-as por meios de editais que selecionam não apenas pela linha de atuação, mas avalia pelas participações políticas, pela relação com o setor privado e impõe articulações e atividades para que se tenha acesso ao financiamento. O aumento de

---

<sup>21</sup> Rever nota de rodapé nº 11, página 91.

entidades do terceiro setor e de OINGs em parcerias com ONGs e com instituições do setor privado e a disputa pelo fundo público corroboram com que o Estado brasileiro se desresponsabilize sobre os direitos das crianças e adolescentes sob o discurso das parcerias público e privado e da natural capacidade histórica da sociedade civil em realizar essas ações.

Consideramos que analisar a configuração do direito a convivência familiar e comunitária nos permite compreender que os direitos da criança e do adolescente estão sempre pautados para o horizonte de sociedade defendido em determinado momento histórico. No caso do Estado brasileiro as crianças e adolescentes sob o paradigma da situação irregular, as intervenções eram voltadas para a higienização da sociedade, para o trabalho e para os moldes morais da época. Sob a inspiração do modelo de Estado de Bem-Estar Social, o Estado brasileiro com a adoção do paradigma da proteção integral concebe que as particularidades do desenvolvimento devem ser protegidas para o pleno desenvolvimento social, biológico, político e inclusive para as formas de preparação para o trabalho. A tendência que vem se apontando atualmente indica a inserção das relações de mercado na Política de Atenção à Criança e ao Adolescente.

Por fim consideramos que a ausência de dados oficiais sobre a atual situação das crianças e adolescentes em acolhimento institucional instigam a busca por aprofundamento das questões que invisibilizam essas crianças e adolescentes, bem como aprofundar quais os impactos da aproximação das organizações internacionais com o setor privado brasileiro nos serviços da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente.

## REFERÊNCIAS

ARANTES, E. M. de M. Direitos da criança e do adolescente: um debate necessário. **Psicologia clínica**. Rio de Janeiro, vol.24, n.1, p.45-56, 2012. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-56652012000100004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-56652012000100004&lng=pt&nrm=iso) Acesso em: dez/2018

ARAGÃO, D. M. de. **O controle global da solidariedade**: transnacionalização e privatização na adaptação estratégica de ONGs britânicas no Brasil. Caderno CRH, Salvador, v.25, n.65, p.269-283, Maio/ago. 2012. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/19351/12542> Acesso em: nov. /2018.

ABRINQ. **Cenário da Infância e adolescência no Brasil 2017**. Fundação Abrinq, 2017.

ABRINQ. **Cenário da Infância e adolescência no Brasil, 2016**. Fundação Abrinq, 2016.

AMARAL, A. S. A categoria Sociedade Civil na tradição liberal e marxista. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O Mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo, 3ª ed., Cortez, 2009, p. 58-92.

ASSIS, S. G; FARIAS, L. O. P. (Org.). IPEA. **Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em serviços de acolhimento**. HUCITEC Editora, São Paulo, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: agosto/2018.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Promulgada em 24 de janeiro de 1967. Brasília, DF, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: junho/2018.

BRASIL. Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. Recife, 2017.

BRASIL. Lei Federal nº 8.069 de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente** (1ª redação). Câmara Legislativa. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8069-13-julho-1990-372211-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: set/2018.

BRASIL. **Decreto nº 17.943 – A, de 12 outubro de 1927**. Consolida as leis de assistência e proteção a menores e constitui o Código de Menores de 1927. Rio de Janeiro, 1927. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm). Acesso em: maio/2018.

BRASIL. **Decreto –lei nº 937 de 13 de outubro de 1969**. Estabelece que as empresas públicas e privadas são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem de ofícios e técnicas de trabalho aos menores seus empregados. Câmara dos Deputados. Brasília, 1969. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-937-13-outubro-1969-375346-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: maio/2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.024, de 17 de fevereiro de 1940**. Fixa as bases da organização da proteção à maternidade, à infância em todo o país. Rio de Janeiro, 1940. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2024-17-fevereiro-1940-411934-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: abril/2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.799, de 5 de novembro de 1941**. Transforma o Instituto Sete de Setembro, em Serviço de Assistência a Menores e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3799-5-novembro-1941-413971-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: mai/2018.

BRASIL. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. **Código de Menores de 1979**. Brasília, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6697.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm). Acesso em: junho/2018.

BRASIL. Ministério de Direitos Humanos. **Balanco anual – relatório de 2017 das denúncias recebidas pelo Ministério dos Direitos Humanos**. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)** - Brasília, 2004.

BERNARDI, Jorge. **A organização municipal e a política e a política urbana**. Curitiba. Intersaberes, 2012.

BEHRING, E; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. v.2. São Paulo, Cortez, 2011. p. 63- 191.

BOSCHETTI, I; TEIXEIRA, S. O. **Seletividade e focalização da política de assistência social no Brasil**. In: Congresso Latino Americano de Escuelas de Trabajo Social. Costa Rica, Anais, 2010. Disponível em: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-081.pdf>. Acesso dez/2018.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Orientações técnicas: Serviços de Acolhimento para crianças e adolescentes**. Brasília, 2009.

CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Resolução 113/2006, de 19 de abril de 2006**. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: [file:///C:/Users/ADM/Downloads/Resolucao%20no%20113%20CONANDA%2019%20DE%20ABRIL%20DE%202006%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ADM/Downloads/Resolucao%20no%20113%20CONANDA%2019%20DE%20ABRIL%20DE%202006%20(1).pdf). Acesso em: out/2018.

CÂMARA DE DEPUTADOS. Comissão de Direitos Humanos. **Relatório atividades IV Caravana Nacional de Direitos Humanos: Uma amostra da situação dos adolescentes privados de liberdade nas FEBEMs e congêneres**. 2000. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/documentos/relatorios/febems.html>. Acesso em: maio/2018.

CAIS. Cento de Assessoria e Apoio a Iniciativas Sociais. **Incidência política das organizações da sociedade civil – contextos, experiências, referências e desafios**. Processo de formação em incidência política e sistematização de experiências (2014 – 2016). Caderno 1, Brasília, 2017.

CASTELO, R. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, nº 112, p.613-636. Out/dez.2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/02.pdf> Acesso em: out/2018.

CRONEMBERGER, I.H.G.M.; TEIXEIRA, S.M. **Familismo na política Social brasileira e as mulheres**. TERESINA, Revista Faculdade santo Agostinho, vol. 9, n. 2. 2012. p. 205-221. Disponível em: <http://www4.fsanet.com.br/revista/index.php/fsa/article/viewFile/45/57>. Acesso em: set/2018.

CHAHAD, J. P. Z; CERVINI, R. (Org.). **Crise e Infância no Brasil: o impacto das políticas de ajustamento econômico**. São Paulo. IPE – USP, 1989.

CNMP. Conselho Nacional do Ministério Público. **Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de crianças e adolescentes no País**. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.

CONANDA/CNAS. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária**. Brasília, 2006.

COÊLHO, V.L.P. A Política Regional do Governo Lula (2003-2010). In: **Desenvolvimento Regional: políticas, estratégias e perspectivas**. NETO, A. M; CARLOS, C. N; BRANDÃO, C. A. (Org.). Rio de Janeiro, IPEA, 2017, p.65-95. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170213\\_livro\\_desenvolvimento\\_regional.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/20170213_livro_desenvolvimento_regional.pdf). Acesso em: nov. /2018.

ENGELS, F. **A origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. (Tradução de Leandro Konder). 9ª edição. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 1984.

ENGELS, F; KAUTSKY, K. **O Socialismo jurídico**. (Tradução Lívia Cotrim e Márcio Bilharinho Naves). 2ª edição ver. São Paulo. Boitempo, 2012.

FASCHINETTO, N. J. **O Direito a Convivência Familiar e Comunitária: contextualizando com as políticas públicas (in) existentes**. Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora. 2009.

FAUSTO, A; CERVINI, R. (Org.). **O Trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80**. 2. Ed. São Paulo: Cortez, Flacso do Brasil, 1996, p 9- 14. Disponível em: <file:///C:/Users/ADM/Downloads/LFLACSO-01-Gomes.pdf>. Acesso em: jun/2018.

FALEIROS, V. P. Infância e processos políticos no Brasil. In: RIZZINI, I. PILOTTI, F. (Org.) **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo, Cortez, 2011, p. 33-96

FREIRE, P. Educadores de Rua: **Uma abordagem crítica** – alternativas de atendimento aos meninos de ruas. n. 1. UNICEF, julho, 1989.

FERREIRA, A. B. H. **Mini Aurélio: o minidicionário da língua portuguesa**. 6ªed, ver. Atualizado. Curitiba. Positivo, 2004.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Trad. Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. vol.4. 2ª ed. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2007, p 239-282.

GULASSA, M. L. C. **Novos Rumos do Acolhimento Institucional**. São Paulo, NECA – Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisa sobre a Criança e Adolescente, 2010.

GOMES, C.M.C. **A Centralidade do direito na cultura política contemporânea: Tendências presentes no Serviço Social**. 2007.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**. Uma mudança sobre as origens da mudança cultural. 24ª ed. Edições Loyola, São Paulo. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Crianças e adolescentes: indicadores sociais**. v. 1, Rio de Janeiro, 1989. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/128/criadolec\\_1987\\_v1.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/128/criadolec_1987_v1.pdf). Acesso: maio/2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **As Fundações e Associações Sem fins Lucrativos no Brasil: 2010**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=262841>. Acesso em: jul. /2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio**, 2015. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/default.shtm> Acesso em: set. /2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Síntese dos indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Síntese dos indicadores Sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira. Rio de Janeiro, 2018.

IAMAMOTO, M. V. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. BOSCHETTI, I. et al. (org.), Cortez, 2009. p. 13-43.

JUNQUEIRA, L A. P; INOJOSA, R.M; KOMATSU, S. Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: A experiência de fortaleza. In: **XI Concurso de Ensayos del CLAD**” El Transito de la cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública: Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”. Caracas, 1997. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf> Acesso em: out/2018.

KOSHIMA, K. S. L. **Cooperação Internacional e Políticas Públicas: A influência do POMMAR/USAIS na agenda pública brasileira de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.** UFBA. Salvador, 2006.

LUKÁCS, G. **Para uma Ontologia do ser social II.** Trad. Nélio Schneider, Ivo Tonet, Ronaldo Vielmi Fortes. - 1. ed. - São Paulo, Boitempo, 2013.p.41- 302.

LESSA, S. **Para compreender a Ontologia de Lukács.** 4 ed. Instituto Lukács, São Paulo, 2015.

LESSA, S. **Capital e Estado de bem-estar:** o caráter de classes das políticas públicas. São Paulo, Instituto Lukács, 2013.

MONTAÑO, C; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe e movimento social.** 3ª ed. São Paulo, Cortez. 2011.

MONTAÑO, C **Terceiro Setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2ª ed. São Paulo. Cortez, 2003.

MILLANI, C. R.S. **Evolução História da Cooperação Norte-Sul.** In: SOUZA, A. M. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento.** IPEA, 2014.

MARX, K. ENGELS, F. **A ideologia Alemã.** São Paulo, Boitempo, 2007

MARX, K. ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista.** São Paulo, Boitempo, 2005.

MARX, K. **Sobre a questão judaica.** São Paulo, Boitempo, 2010.

MANDEL, E. **Teoria Marxista do Estado.** Lisboa: Edições Antídoto, 1977. pp. 9-46. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/mandel/ano/mes/teoria.htm>. Acesso em: ago. / 2018.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio.** São Paulo, Coleção os Economistas. Abril Cultural, 1982.

MIOTO, R. C.T. **Família e políticas sociais.** In: **Política Social no Capitalismo:** tendências contemporâneas. BOSCHETTI, I. et al. (org.), Cortez, 2009. p.130- 148.

MOTA, A. E. (Org.). **O Mito da assistência social:** ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo, 3ª ed., Cortez, 2009.

MARCÍLIO, M. L. **A roda dos expostos e a criança abandonada na história do Brasil: 1726-1950.** In: **História social da infância no Brasil.** Cortez, 2001. p. 51-76.

MACHADO, E. R. **O Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR** como origem dos (as) Educadores –educadoras sociais brasileiros (as). Caderno de Pesquisa Educacional, v.12, n. 30. Curitiba, 2017. p.21 -38.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Sobre os Direitos da Criança.** New York, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca> Acesso: nov. /2018

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão de Direitos Humanos, CDH. **Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança**, 2009. Disponível em: [http://www.neca.org.br/images/apresent. II%20seminario/Guidelines%20Portuguese%20-%20ONU%20CUIDADOS%20ALTERNATIVOS%20\(1\).pdf](http://www.neca.org.br/images/apresent. II%20seminario/Guidelines%20Portuguese%20-%20ONU%20CUIDADOS%20ALTERNATIVOS%20(1).pdf) Acesso em: out/2018.

OLIVEIRA, F. **A questão regional: a hegemonia inacabada**. Revista Estudos Avançados, v.7, nº 18. São Paulo, 1993.p 43-63. Disponível em: <http://www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Oliveira,%20Francisco/Francisco%20De%20Oliveira%20-%20Questao%20Regional%20--%20A%20Hegemonia%20Inacabada.pdf>. Acesso em: nov. /2018.

PILOTTI, F. Globalización y globalización sobre los derechos del niño: el contexto del texto. Washington, OEA, 2000.

PADILHA, M. D. **Criança não deve trabalhar**. 2ª ed. Recife, Editora Universitária da UFPE, 2013.

PADILHA, M. D **Criança não deve trabalhar**. 1ª ed. Recife, Editora Universitária da UFPE, 2004.

PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate**. 3ª ed. Coleção questões da nossa época, v. 17. São Paulo. Cortez, 2010

RIZZINI, I. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**, São Paulo, Loyola, 2004.

RIZZINI, I. et al. Crescer em família revisitando concepções e práticas com vistas a garantia do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. In: **Convivência familiar e comunitária: um direito a ser priorizado para todas as crianças**. Perspectivas nacionais e internacionais. Revista O Social em Questão n. 14 Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2005.

RIZZINI, I. Crianças e menores: do pátrio poder ao pátrio dever. Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, Irene. PILOTTI, Francisco (Org.) **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo, Cortez, 2011. p. 153 -202.

RIZZINI, I. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo, Cortez, 2011.

ROSEN, G. **Uma história da saúde pública**. Rio de Janeiro. Associação Brasileira de Pós-Graduação em saúde Coletiva. 1994.

ROSEMBERG, F; MARIANO, C. L. S. **A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões**. Cadernos de pesquisa, v.40, n. 141, set/dez. São Paulo, 2010. p. 693– 728. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v40n141/v40n141a03.pdf> Acesso em: out/2018.

RELAF; ALDEIAS INFANTIS SOS. **Niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en América latina**: Contextos, causas y consecuencias de la privación del derecho a la convivencia familiar y comunitária. Buenos Aires, Argentina. 2010.

SOUZA, A. M. Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento. IPEA, 2014. In: SOUZA, André Mello. (Org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília, IPEA, 2014. p. 11-32. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando\\_a\\_cooperacao\\_web.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/repensando_a_cooperacao_web.pdf).

SILVA, R..M.R. (Coord.); SABOIA, A. L; BRANCO, H.C. **Perfil estatístico de crianças e mães no Brasil**: sistema de acompanhamento da situação socioeconômica de crianças e adolescentes em 1981-1983 [e] 1986 IBGE, Rio de Janeiro,1989. Disponível em: [https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv20157\\_1.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv20157_1.pdf) Acesso: Jul/2018.

SILVA, R. **Os filhos do Governo**: A formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas. 2ª ed. Série fundamentos. São Paulo, Editora Ática, 1998.

SILVA, E. R. A. et al. Os abrigos para crianças e adolescentes e a promoção do direito à convivência familiar e comunitária. In: **O Direito à Convivência Familiar e Comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. SILVA, E. R. A. (Coord.). IPEA, 2004. p, 209-242.

SILVA, M. L. O. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: descontinuidades e continuidades. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n 83, Edição Especial, Criança e Adolescentes, 2005. p, 30 – 48.

SITAWI. **Fusões e outras Colaborações Estruturadas de Longo Prazo no Setor Social**. 2013. Disponível em: <https://www.sitawi.net/publicacoes/fusoes-e-outras-colaboracoes-estruturadas-de-longo-prazo-no-setor-social/> Acesso: mar/2018.

SILVA, A. P; CABRAL, C. (Org.). **Fazendo Valer um Direito**: Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária. 2.ed. - Rio de Janeiro, Terra dos Homens, 2008.

SADER, E. Apresentação. In: **A ideologia Alemã**. São Paulo, Boitempo, 2007. p 9-15.

SARTORI, V. B. **Direito e Socialismo?** A atualidade da crítica de Marx e Lukács ao direito. Revista direito e práxis, vol.5, n.9. 2014. p. 277-300.

SIMÕES, C.C.S; ORTIZ, L.P. **A mortalidade infantil nos anos 80**.vol 1, nº 7, IBGE, 1988. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv20153.pdf> Acesso em: abr./2018.

TEXEIRA, S. M. Sistemas de proteção social contemporâneos e a Política de Assistência Social: a reatualização do familismo. In: **Política de Assistência Social**: e temas correlatos. TEIXEIRA, S. M. (Org.). Campinas, Papel Social, 2016.p 27-44.

UNICEF. Conselho Executivo. **Documento do Programa de país 2017-2021**. UNICEF BRASIL, agosto, 2016.Disponiel em:

[https://www.unicef.org/brazil/sites/unicef.org.brazil/files/2019-03/BCO\\_CPD2017\\_2021\\_.pdf](https://www.unicef.org/brazil/sites/unicef.org.brazil/files/2019-03/BCO_CPD2017_2021_.pdf)  
Acesso em: out/2018.

UNICEF. Conselho Executivo **Documento do Programa de País (revisado) Brasil 2012-2016**. UNICEF BRASIL, Outubro, 2011.

VOGEL, A. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, Irene. PILOTTI, Francisco (Org.) **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 3ª ed. São Paulo, Cortez, 2011. p. 287- 322.

WALQCANT, L. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Rio de Janeiro. Revan, 2003.