

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Departamento de Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Ivan Ferreira da Silva

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS
NA INFÂNCIA: O PAPEL DO NEGOCIADOR, A PARTIR DA TEORIA DOS
JOGOS, NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS E
POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUIDADOS ALTERNATIVOS À CRIANÇA**

Belo Horizonte

2013

Ivan Ferreira da Silva

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS
NA INFÂNCIA: O PAPEL DO NEGOCIADOR, A PARTIR DA TEORIA DOS
JOGOS, NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS E
POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUIDADOS ALTERNATIVOS À CRIANÇA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Taiane Las Casas Campos

Área de Concentração: Política Internacional

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento e Desigualdades Internacionais

Belo Horizonte

2013

Ivan Ferreira da Silva

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS
NA INFÂNCIA: O PAPEL DO NEGOCIADOR, A PARTIR DA TEORIA DOS
JOGOS, NA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS E
POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUIDADOS ALTERNATIVOS À CRIANÇA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais

Taiane Las Casas Campos (Orientadora) - PUC Minas

Carlos Aurélio Pimenta de Faria - PUC Minas

Walter Ernesto Marques Ude - UFMG

Belo Horizonte, 08 de Agosto de 2013

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

S586c Silva, Ivan Ferreira da
Cooperação internacional e a garantia de direitos humanos na infância: o papel do negociador, a partir da teoria dos jogos, na elaboração e implementação de sistemas e políticas públicas de cuidados alternativos à criança / Ivan Ferreira da Silva. Belo Horizonte, 2013.
125f.: il.

Orientadora: Taiane Las Casas Campos
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

1. Cooperação internacional. 2. Direitos das crianças. 3. Direitos humanos. 4. Teoria dos jogos. 5. Política pública. 6. Assistência à menores. I. Campos, Taiane Las Casas. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 327

Às 150 crianças e adolescentes atendidos no Ministério Programa Criança Feliz e as 22 crianças acolhidas pela Associação Casa Novella, ambas em Belo Horizonte, desejando, de todo o coração e entendimento, que lhes seja garantido o direito a convivência em família.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela graça e conhecimento concedidos para meu viver diário, me inspirando a sonhar e almejar em buscar a ter atitudes de adoração a Ele e amor ao próximo (Senhor, multiplique este desejo em meu coração).

A minha esposa, Rosenete, pelo apoio, paciência e compreensão. Foram inúmeros os dias e noites que tive que me privar de sua agradável e desejosa companhia para me dedicar a este trabalho. Obrigado pelo tempo, dedicação e apoio para esta conquista, a qual é uma conquista nossa. Aos meus filhos, Ana Clara e Arthur, os quais foram muito pacientes e compreensivos em relação a cada momento que tiveram que brincar, sair, ou realizar alguma atividade sem minha companhia. Obrigado por tudo. Amo vocês três.

Profundo agradecimento a Taiane Las Casas, orientadora que, com paciência e perseverança, me apoiou e compreendeu minhas dificuldades em conciliar os momentos de estudo, orientação e trabalho. Também agradeço aos professores do PPGRI da PUC Minas com os quais tive o prazer de aprender e trilhar por este novo campo de conhecimento: Cristiano, Dawidson, Fátima, Leonardo, Matilde, Otávio e Paris. Aos profs. Carlos Aurélio e Walter Ude, componentes da banca, por terem aceitado partilhar comigo deste momento tão importante. Também aos funcionários pelos momentos de convívio e pela prestatividade em ajudar e orientar (obrigado Paula e Bianca). A todos os colegas do mestrado pelo tempo de convivência, em especial ao Waldeir e ao Pedro.

Agradeço ao Amauri, Dr. Ananias e Liziane, os quais me incentivam e caminham comigo nesta jornada da busca pela proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Também, a cada um dos entrevistados, os quais colaboraram com muito apreço para a produção desta dissertação. Agradeço também ao Pr. Patrício Portela por, desde 2001, me incentivar e apoiar para que eu seguisse adiante com meus estudos.

A todos os que me apoiaram e que de alguma forma compartilharam comigo as tristezas e alegrias durante todo o tempo de elaboração desta dissertação, meu muito obrigado.

§1. Os Estados Membros envidarão os maiores esforços para assegurar o reconhecimento do princípio de que ambos os pais têm responsabilidades comuns na educação e desenvolvimento da criança. Os pais e, quando for o caso, os representantes legais têm a responsabilidade primordial pela educação e pelo desenvolvimento da criança. Os interesses superiores da criança constituirão sua preocupação básica.

§2. Para o propósito de garantir e promover os direitos estabelecidos nesta Convenção, os Estados Membros prestarão assistência apropriada aos pais e aos representantes legais no exercício das suas funções de educar a criança e assegurarão o desenvolvimento de instituições e serviços para o cuidado das crianças.

§3. Os Estados Membros tomarão todas as medidas apropriadas para assegurar que as crianças, cujos pais trabalham, tenham o direito de beneficiar-se de serviços de assistência social e creches a que fazem jus. (Convenção dos Direitos da Criança, 1989, artigo 18 - destaque do autor).

RESUMO

O presente trabalho apresenta e discute aspectos relacionados à elaboração e desenvolvimento da cooperação internacional a partir da estruturação de ações de proteção à criança, em especial sobre a política de cuidados alternativos. Serão analisadas a estrutura normativa de proteção à criança existente no Brasil e aquela negociada multilateralmente no âmbito das *Nações Unidas*, a partir da compreensão sobre a atuação do estado junto às estruturas, agências e organizações que compõem o sistema internacional de proteção à criança, referenciando a figura do “negociador” na elaboração e desenvolvimento dos processos de negociação. Serão estudados aspectos referentes ao: papel e atuação do negociador; processo de organização das estratégias para a elaboração e construção de acordos multilaterais a partir da atuação nos dois níveis (internacional e doméstico); impactos e possíveis desdobramentos dos acordos junto ao campo doméstico para a formulação e implementação de políticas públicas de cuidados alternativos; trabalho de interlocução e os desdobramentos das discussões realizadas no âmbito doméstico nas negociações internacionais; processo de atuação do negociador no ambiente doméstico para a elaboração de políticas públicas e sua relação com as diretrizes internacionais. Percebe-se que há grandes similaridades nos ordenamentos jurídicos em ambos os níveis devido ao fato de que os negociadores brasileiros se apresentaram de forma ativa e protagônica, desempenhando um papel de destaque no processo de construção das normativas internacionais. Serão considerados três momentos chave distintos para análise: 1) aprovação da *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança* (1989) e promulgação da *Lei Federal 8.069 - Estatuto da Criança e do Adolescente* (1990); 2) Realização do *1º Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar* (2004) e a deliberação do *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária* (2006); 3) Aprovação das *Diretrizes sobre Cuidados Alternativos* (2009) e promulgação da *Lei 12.010 - Nova Lei de Adoção* (2009).

Palavras-chave: Cooperação internacional; jogos de dois níveis, negociador, sistema de proteção à criança; grupos de interesse.

ABSTRACT

This paper presents and discusses aspects related to the preparation and development of international cooperation from the development of preventive child protection, particularly on the political alternative care. Will analyze the normative structure of child protection that exists in Brazil and multilaterally negotiated under the United Nations, from the understanding of the role of the state along the structures, agencies and organizations that make up the international system of child protection, referencing the figure of the "negotiator" in the design and development of negotiation. We will study aspects relating to: the role and performance of the negotiator; process of organizing strategies for the development and construction of multilateral agreements from operations in two levels (international and domestic); impacts and possible consequences of the agreements with the domestic field to formulation and implementation of public policies for alternative care; work of dialogue and the unfolding of the discussions held domestically in international negotiations; acting process of negotiating the home environment for the development of public policy and its relationship with international guidelines. It is noticed that there are great similarities in legal systems on both levels due to the fact that Brazilian negotiators presented themselves in an active protagonist, played a prominent role in the construction of international. Will be considered three key moments distinct processes: 1) adoption of the International Convention on the Rights of the Child (1989) and enactment of the 8.069 - Statute of Children and Adolescents (1990), 2) Realization of the 1st International Colloquium on Foster Care (2004) and the decision of the National Plan for the Promotion, Protection and Defense of the Right of Children to Family and Community (2006) 3) Approval of Guidelines on Alternative Care (2009) and enactment of Law 12.010 - New Adoption Law (2009).

Keywords: International Cooperation; games 02 levels, negotiator, the child protection system; interest groups.

LISTA DE SIGLAS

ANCED – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE DEFESA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

ABTH – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA TERRA DOS HOMENS

CDC – CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA

CMDCA – CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA

CNAS – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

CONANDA – CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA

CT – CONSELHO TUTELAR

DC – DECLARAÇÃO DE GENEVRA

DDC – DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA

ECA – ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

FEBEM – FUNDAÇÃO ESTADUAL DO BEM ESTAR DO MENOR

FUNABEM – FUNDAÇÃO DO BEM ESTAR DO MENOR

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

JIJ – JUIZADO DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME

MP – MINISTÉRIO PÚBLICO

ONG – ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

PNAS – POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

PNCFC – PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO, PROTEÇÃO E DEFESA DO DIREITO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

SAM – SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA AO MENOR

SDH – SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS

SGD – SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS

SUAS – SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA

JIJ – JUIZADO DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 - COMPARATIVO ENTRE O CÓDIGO DE MENORES DE 1979 E O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (PÁGINAS 32 E 33)

QUADRO 02 - A EVOLUÇÃO DOS PADRÕES INTERNACIONAIS DE DIREITOS DA CRIANÇA (PÁGINA 45)

QUADRO 03 - POLÍTICA DE CUIDADOS ALTERNATIVOS À CRIANÇA: ENTRELAÇAMENTOS IMPORTANTES NOS CAMPOS INTERNACIONAL E DOMÉSTICO (PÁGINA 56)

QUADRO 04 - POLÍTICA DE CUIDADOS ALTERNATIVOS À CRIANÇA: ENTRELAÇAMENTOS IMPORTANTES NOS CAMPOS INTERNACIONAL E DOMÉSTICO (PÁGINA 84)

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

ILUSTRAÇÃO 01: SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS RELACIONADO À PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DA CRIANÇA (PÁGINA 25)

ILUSTRAÇÃO 02: OS REGIMES DE ATENDIMENTO NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (PÁGINA 35)

ILUSTRAÇÃO 03: INTERAÇÃO ENTRE OS NÍVEIS INTERNACIONAL E DOMÉSTICO (PÁGINA 72)

ILUSTRAÇÃO 04: PONTO DE COORDENAÇÃO (PÁGINA 81)

SUMÁRIO

01. INTRODUÇÃO	15
02. A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO À CRIANÇA NOS CAMPOS INTERNACIONAL E DOMÉSTICO E A GARANTIA DO DIREITO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR: ESTRUTURAÇÃO, CONCEITOS E INTER-RELAÇÕES	25
2.1. Configuração do “sistema internacional de proteção à criança”: da Liga das Nações em 1919 à Convenção dos Direitos da Criança de 1989	27
2.1.1. <i>Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança de 1924 e a criação do UNICEF em 1946</i>	28
2.1.2. <i>Princípios e perspectivas da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959</i>	30
2.1.3. <i>Novo marco referencial: a Convenção dos Direitos da Criança – 1989</i>	34
2.1.4. <i>O “Sistema ONU” de direitos humanos de proteção à criança</i>	38
2.2. A Política de proteção à criança no contexto doméstico e o direito à convivência familiar: histórico, organização institucional e aspectos legislativos	41
2.2.1. <i>Histórico do atendimento à criança no Brasil: do Código de Menores de 1927 ao Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA de 1990</i>	42
2.2.2. <i>A proteção integral e os novos arranjos institucionais: o ECA e o estabelecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente – SGD</i>	48
2.2.3. <i>A política nacional de cuidados alternativos: fragilidades e desafios na garantia do direito a convivência familiar</i>	52
03. CONSTRUÇÃO DE DIRETRIZES NO AMBIENTE INTERNACIONAL E A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO AMBIENTE DOMÉSTICO: “MOMENTOS CHAVE” DE ANÁLISE E INTERAÇÕES A PARTIR DO DIREITO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR	58
3.1. O direito a convivência familiar como fundamento para a organização de protocolos no nível internacional: situação mundial da infância e o caráter das diretrizes como ponto de partida para a atuação dos estados	59
3.2. Garantia do direito a convivência familiar e o estabelecimento de cuidados alternativos: “momentos chave” para a estruturação de políticas no nível doméstico	68
3.2.1. <i>Conexões e convergências na construção de diretrizes e políticas nos campos internacional e doméstico</i>	69
3.2.2. <i>A Convenção dos Direitos da Criança de 1989 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990</i>	71
3.2.3.1º <i>Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar em 2004 e o Plano Nacional de Promoção, Proteção E Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária de 2006</i>	73

<i>3.2.4. Diretrizes Internacionais sobre Cuidados Alternativos, de 2009 e a Lei Federal 12.010 - “Nova Lei de Adoção”, de 2009</i>	77
04. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A PRODUÇÃO DE REGIMES PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DOMÉSTICO: UMA DISCUSSÃO A PARTIR DOS JOGOS DE 02 NÍVEIS	81
4.1. Estratégias, desafios e influências no processo de negociação: a atuação do negociador e a interlocução junto aos grupos de interesse	82
<i>4.1.1. A estrutura do processo de negociação: jogos de 02 níveis e a figura do negociador</i>	83
<i>4.1.2. Negociação e grupos domésticos: atores institucionais e a efetivação dos processos de negociação</i>	86
4.2. <i>Conceito sobre regime, jogos de coordenação e a cooperação no âmbito da proteção à criança</i>	91
05. ANÁLISE DAS AÇÕES E ESTRATÉGIAS DESENVOLVIDAS PELO NEGOCIADOR NOS MOMENTOS CHAVES E A COMPREENSÃO SOBRE A INTERLOCUÇÃO ENTRE OS 02 NÍVEIS NO ESTABELECIMENTO DE REGIMES E POLÍTICAS DE PROTEÇÃO À CRIANÇA: PERSPECTIVA DOS ENTREVISTADOS	97
5.1. Procedimentos metodológicos	97
5.2. Análise dos momentos chave na elaboração da política de cuidados alternativos à criança	97
5.3. A Convenção dos Direitos da Criança de 1989 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990	99
5.4.1º Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar em 2004 e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária de 2006	106
5.5. Diretrizes Internacionais sobre Cuidados Alternativos de 2009 e a Lei Federal 12.010 - Nova Lei de Adoção, de 2009	110
06. CONSIDERAÇÕES FINAIS	116
REFERÊNCIAS	121
APÊNDICE	127

01. INTRODUÇÃO

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 (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, artigo 19 - destaque do autor).

No que concerne ao imprescindível direito da criança e do adolescente, é necessário pensar quais aspectos no processo de estabelecimento das estruturas e normativas visando à promoção dos direitos da criança¹, no nível doméstico, tem uma relação ou sofre influência de diretrizes e estruturas do sistema de proteção no nível internacional.

O sistema internacional está ancorado em princípios e normativas que oferecem subsídios para a estruturação de políticas domésticas a partir de um amplo desenho de proteção social, definindo elementos para a organização de ações visando à promoção dos direitos na infância e a construção de um futuro digno para as crianças, nos diversos países.

A história da construção do sistema internacional de promoção e proteção à criança possui como marco inicial a “*Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança - DG*”² de 1924, a qual se constitui como 1º documento internacional com princípios para a proteção e garantia de direitos na infância.

Outros tratados e convenções posteriores compõem o arcabouço norteador deste sistema, com destaque para a “*Declaração dos Direitos da Criança - DDC*” de 1959³ e a “*Convenção dos Direitos da Criança - CDC*” de 1989⁴, sendo a CDC o principal marco normativo do sistema protetivo internacional, referência para os Estados Membros da *Organização das Nações Unidas - ONU* na elaboração de políticas públicas sobre o tema.

O estabelecimento de ações que possam assegurar a efetiva proteção e promoção da criança, quando analisados a partir da interlocução entre os níveis internacional e doméstico, apresenta dois elementos de destaque.

¹ Cabe ressaltar que, em relação ao sistema internacional de proteção à infância, considera-se criança a pessoa com até 18 anos, não havendo a distinção encontrada na legislação brasileira (criança: pessoa de 0 a 12 anos incompletos; adolescente: pessoa de 12 a 18 anos incompletos - Lei 8.069, de 13/07/1990 - *Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA*). Destaca-se que, neste trabalho, será utilizado o termo criança de acordo com a definição expressa na CDC.

² As considerações e apontamentos pertinentes ao documento citado serão desenvolvidos no Capítulo 02.

³ As considerações e apontamentos pertinentes ao documento citado serão desenvolvidos no Capítulo 02.

⁴ As considerações e apontamentos pertinentes ao documento citado serão desenvolvidos no Capítulo 02.

Primeiro, o elemento “ambiente internacional”, destacando-se a construção do regime internacional que consolida um arcabouço normativo com instrumentos para monitoramento e com estruturas e órgãos de apoio para o alcance de objetivos.

Em segundo lugar, o ambiente doméstico, no qual se materializam as ações que alcançarão os mandatários de determinada intervenção pública, possibilitando a avaliação de marcos regulatórios nacionais, bem como das políticas, programas e estruturas organizadas para a atuação do Estado.

No caso de prover a proteção e estabelecer ações de promoção voltadas à criança, cabe ao Estado implementar políticas que corroborem para a reversão de quadros de violação de direitos e o enfrentamento das situações de violência, maus-tratos, negligência, crueldade e opressão, devendo, para tanto, “transitar” entre os dois níveis.

Dentre os direitos assegurados à criança, o direito a convivência familiar, o qual pressupõe a garantia ao convívio e proteção dentro do ambiente doméstico, desponta como diretriz a ser cumprida pelos Estados Parte da “*Convenção dos Direitos da Criança - CDC*”, fundamentada no conceito da família como referência na garantia da sobrevivência e do desenvolvimento saudável da criança⁵.

Com base em tal direito foi aprovada em Assembléia Geral da *ONU* no ano de 2009 as *Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança*, documento de referência para nortear a aplicação do direito a convivência familiar no âmbito do sistema internacional de proteção. A diretriz constitui um norteador para a estruturação de políticas públicas de cuidados alternativos e promoção do convívio familiar, exigindo a constituição de um marco cooperativo no nível internacional e o estabelecimento de um efetivo sistema de proteção no nível doméstico.

A partir de uma perspectiva liberal sobre a organização e desenvolvimento da cooperação no âmbito internacional, este trabalho apresentará elementos que possibilitem a compreensão e análise sobre a estruturação de ações de proteção à criança, em especial sobre a política de cuidados alternativos⁶.

O objetivo dessa dissertação é analisar a estrutura normativa de proteção a criança existente no Brasil e aquela negociada multilateralmente, especialmente no âmbito das Nações Unidas.

⁵ Convenção dos Direitos da Criança, 1989, artigo 18.

⁶ A descrição sobre cuidados alternativos encontram-se descritos no documento “*DIRETRIZES DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE EMPREGO E CONDIÇÕES ADEQUADAS DE CUIDADOS ALTERNATIVOS COM CRIANÇAS*”, também denominada “Diretrizes sobre Cuidados Alternativos à Criança”, aprovada pela Assembléia Geral da *ONU* de 15/06/2009, a qual será abordada no capítulo 02 desta dissertação.

Esta análise pressupõe a compreensão sobre a atuação do Estado a partir de estruturas, agências e organizações que compõem o sistema de proteção à criança, sendo que, no que se refere à ação pública, a figura de um “negociador” desponta como uma estratégia importante para a concretização dos processos de negociação para a cooperação internacional.

Esta prerrogativa se torna relevante para fundamentar a compreensão sobre os elementos que compõem os processos de negociação no estabelecimento de diretrizes que exijam a cooperação multilateral, tendo como referência:

- A) Papel e atuação do negociador (aqui definido como agentes do poder executivo brasileiro), na organização de estratégias para a elaboração e ratificação de acordos multilaterais relativos às políticas de cuidados alternativos à criança e sua atuação nos dois níveis (internacional e doméstico);
- B) Impactos e possíveis desdobramentos de tais acordos, no campo doméstico, para a formulação e implementação de políticas públicas de cuidados alternativos;
- C) Processo de construção e consolidação das políticas estabelecidas em âmbito multilateral para a promoção e proteção na infância e a relação com a atuação do negociador;
- D) Características, no ambiente interno, da organização da política de atendimento a criança afastada dos cuidados parentais e sua relação com as diretrizes internacionais;

O argumento central deste trabalho é o de que há grandes similaridades nos ordenamentos jurídicos em ambos os níveis devido ao fato de que os negociadores brasileiros se apresentaram de forma ativa e protagônica na atuação entre os dois níveis, desempenhando um papel de destaque no processo de construção das normativas internacionais.

Por ter como área de análise uma política específica, compreender a organização e o desenvolvimento da política de cuidados alternativos no Brasil exige a focalização em momentos chave no processo de negociação, tanto no nível doméstico quanto no internacional, os quais culminaram na aprovação de diretrizes e acordos que influenciaram na alteração de normativas domésticas para superação da violação do direito a convivência familiar.

A implementação de ações decorrentes da ratificação de tratados internacionais sobre o tema exigem esforços, articulações e o estabelecimento de processos cooperativos com ações nos dois níveis (internacional e doméstico), envolvendo diversos grupos de interesse e a conciliação de preferências que podem ser distintas, dentro do processo de estruturação dos sistemas internacional e doméstico de proteção da criança.

O objetivo geral da dissertação será o de compreender o papel e as estratégias adotadas pelo negociador, tanto no nível internacional quanto no doméstico para a formulação e ratificação de acordos multilaterais, bem como na organização de políticas domésticas de proteção à criança, em especial sobre a política de cuidados alternativos, analisando aspectos do entrelaçamento entre o campo internacional e a política doméstica no processo na elaboração e implementação de políticas no Brasil, a partir da:

- A) Análise do processo de construção e consolidação das políticas estabelecidas em âmbito multilateral para a promoção e proteção à infância e a relação com a atuação do negociador;
- B) Compreensão das características, no ambiente interno, da organização da política de atendimento a criança afastada dos cuidados parentais e sua relação com as diretrizes internacionais;
- C) Análise sobre o papel do negociador na articulação entre o campo internacional e o doméstico para elaboração e ratificação de acordos multilaterais na implementação da política de cuidados alternativos à criança.

Pensar a organização político-social de um país, tendo como referência, ainda que não exclusiva, os tratados e protocolos internacionais materializados a partir da definição de agendas, reordenamento de marcos normativos e a implementação de ações prioritárias, constituem importante aspecto não apenas na inserção de um país na cooperação internacional, mas, acima de tudo, no compromisso com a defesa da cidadania e a garantia de um incremento efetivo no combate às diversas formas de violação de direitos humanos junto a este grupo vulnerável da sociedade.

Para tanto, será importante compreender os elementos teóricos do campo das relações internacionais que fundamentem aspectos como desenvolvimento de cooperação, ações visando a negociação e as estruturas que fazem parte de determinado contexto, relação

entre o estabelecimento de políticas domésticas e o impacto de tais políticas no cenário internacional, os quais serão relevantes para o aperfeiçoamento na elaboração, implementação e monitoramento do atendimento a criança e ao adolescente no cenário brasileiro.

Dessa forma, serão considerados três momentos distintos, compreendendo um período de cerca de 20 anos, com destaque para:

- 1) Aprovação da *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança* (1989) e promulgação da *Lei Federal 8.069 - Estatuto da Criança e do Adolescente* (1990);
- 2) Realização do *1º Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar* (2004) e a deliberação do *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária* (2006);
- 3) Aprovação das *Diretrizes sobre Cuidados Alternativos* (2009) e promulgação da *Lei 12.010 - Nova Lei de Adoção* (2009).

Algumas hipóteses permeiam o desenvolvimento desta dissertação, sendo que, a partir do processo de trabalho elaborado, buscou-se encontrar elementos para entender que:

- A) É preciso a definição de estratégias, pelo negociador, que envolva o estabelecimento de ações no nível doméstico para a elaboração e ratificação de acordos internacionais, haja vista que a formulação da política em questão pressupõe uma relação entre a pressão social doméstica e a discussão no cenário internacional.
- B) Diretrizes e protocolos multilaterais possuem alta relevância e influência, no caso brasileiro, na elaboração e implementação de políticas e programas no campo da infância, a partir do nível internacional para o nível doméstico.

Por sua vez, o liberalismo oferece alguns elementos importantes na reflexão sobre tais relações e os desdobramentos no campo doméstico, a partir dos pressupostos conceituais referentes ao lugar do indivíduo na sociedade, a natureza do Estado e a legitimidade de

instituições de governo, os quais impactam nas relações e modo de vida dos indivíduos no âmbito doméstico.

A “preocupação” do liberalismo na construção de uma sociedade bem ordenada que assegure melhores condições para o exercício da liberdade, contribui com a perspectiva a ser desenvolvida neste trabalho, o qual possui, como um dos elementos principais, a melhoria da qualidade de vida de crianças e adolescentes, através da implementação de políticas públicas que garantam a efetivação de direitos e a plena condição para o desenvolvimento e o exercício da cidadania.

Aqui, as instituições estabelecidas, as preferências e a participação em processos de negociação são elementos importantes para tal elaboração, tendo em vista que a organização de políticas públicas no campo da infância pressupõe, conforme descrito no *Estatuto da Criança e do Adolescente*, que “[...] a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais...” (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, art. 86).

No âmbito internacional, a discussão sobre a garantia dos direitos humanos na infância configura-se como ponto de destaque na pauta da construção de estratégias para o desenvolvimento por parte de diversas organizações e organismos que operam no cenário internacional (estados, organizações não-governamentais, organizações internacionais, organizações não-governamentais internacionais, dentre outros).

Pensar a organização político-social de um país no enfrentamento e reversão dos cenários de violações de direitos, bem como sobre a criação de ambientes que dificultem ou impeçam o desenvolvimento, a promoção e a proteção social constitui importante passo para a implementação efetiva de ações e políticas emancipatórias.

Neste contexto, a sociedade em geral tem importante papel no que se refere à mobilização, incidência política e elaboração de ações por parte de governos locais, estabelecendo processos de participação, decisão e de monitoramento de tais iniciativas por meio de mecanismos e instrumentos institucionalizados para que garantam o envolvimento da sociedade, não apenas por meio da representação, mas também nas ações e iniciativas governamentais propostas.

O Estado brasileiro deve se apresentar, a partir da ratificação da *Convenção dos Direitos da Criança - CDC* (1989), como ator que se comprometa com a atuação na defesa da cidadania e da promoção dos direitos infanto-juvenis, garantindo o incremento efetivo no combate às diversas formas de violação de direitos, tendo, como um dos focos prioritários, a

concentração de esforços em reverter à situação de crianças e adolescentes que se encontram afastados ou em via de se afastar do convívio familiar, fenômeno este que se apresenta de forma multifacetada e complexa, demandando o estabelecimento de programas, ações e estratégias efetivas no enfrentamento desta problemática.

Existe, portanto, uma interlocução entre os anseios da sociedade de um país (campo doméstico) e as discussões e anseios que permeiam uma agenda mais ampla (campo internacional), exigindo, dos estados, a capacidade de estabelecer “interlocutores” ou “agentes” que possam transitar e articular estes dois níveis de atuação, podendo ser que os mesmos adotem políticas diferentes daquelas que teriam adotado na ausência de negociações internacionais, com níveis diferenciados de apoio que possibilitem a convergência do nível doméstico em relação à demanda política internacional.

Será de fundamental importância analisar, no âmbito do sistema internacional, a partir da idéia de que os Estados cooperam para conformar comportamentos, tendo como referência a agenda de direitos humanos instituída a partir de acordos internacionais na perspectiva da cooperação, como prevalece a forma representada por meio de “jogos de coordenação”.⁷

Serão trabalhados conceitos que possibilitem compreender, no nível doméstico, como se configuram as ações políticas na conformação de políticas públicas, tendo como referência a atuação dos grupos de pressão em relação a interesses específicos na agenda e as ações do executivo para a adoção desta agenda.

O referencial teórico tratará da cooperação no nível internacional e nas relações estabelecidas pelo executivo (aqui representado pelo negociador e por órgãos que implantam as políticas) na interlocução entre as arenas, de forma que possibilite o entendimento sobre o internacional e a forma como este afeta o doméstico e como o doméstico afeta o internacional.

Aqui, conforme o modelo analítico elaborado por Robert Putnam, à pressão internacional pode ser uma condição necessária para que ocorram mudanças de políticas, sendo que, sem uma ressonância doméstica, as forças internacionais podem não ser suficientes para produzir acordos (PUTNAM, 2008, pag. 148).

Também, Putnam afirma que as políticas domésticas de diversos países tornaram-se entrelaçadas por meio de uma negociação internacional, levando o Estado a, simultaneamente, se preocupar com as pressões domésticas e internacionais (PUTNAM, 2008, pag. 149).

⁷ Os conceitos aqui apresentados referentes que envolvem o estabelecimento de ações de cooperação, em especial sobre “jogos de coordenação”, serão abordados no capítulo 04 desta dissertação.

Estes níveis, os quais se externam por meio de várias negociações, pode ser entendido como um jogo de dois níveis, sendo que, no nível nacional, os grupos domésticos, em função de seus interesses, pressionam o governo a adotar políticas favoráveis a estes interesses; no nível internacional, os estados buscam maximizar suas habilidades para então satisfazer as pressões domésticas enquanto minimizam as conseqüências das evoluções externas, devendo, os dois jogos, serem objeto de atenção pelos tomadores de decisão, tendo em vista os aspectos da interdependência e da soberania que envolve tais relações.

Putnam também afirma que *“os países usam a negociação internacional para promover reformas internas em situações nas quais as pressões dos grupos domésticos de outra forma impediriam a ação, caso não houvesse a pressão (e os benefícios das barganhas) que um parceiro estrangeiro poderia fornecer”* (WINHAM, 1987). A interdependência entre os estados multiplica as oportunidades de alterarem-se as coalizões domésticas (e, daí, os resultados das políticas) ao expandir o conjunto de alternativas viáveis, *“... com efeito, ao criar entrelaçamentos políticos para além das fronteiras nacionais..”* (PUTNAM, 2008, pág. 161).

A utilização do modelo analítico de Putnam possibilitará uma compreensão sobre variáveis (interesses e instituições) que colaborarão com a definição dos win sets, ou seja, o conjunto de acordos possíveis e as variáveis relacionadas.

A presença de instituições que, juntamente com o negociador, estabeleçam estruturas e condições para o desenvolvimento de tais “jogos” e possibilitem a melhoria das condições de vida e o desenvolvimento do indivíduo, são elementos necessários e imprescindíveis na garantia da liberdade e do bem estar social, fortalecendo a perspectiva da colaboração e da organização de tratados e acordos que impulsione os estados para uma melhor estruturação do campo doméstico das relações sociais e no estabelecimento de relações harmônicas no campo internacional.

Sendo assim, essa dissertação está organizada em quatro capítulos, além desta introdução (capítulo 01) e das conclusões (capítulo 06). No segundo capítulo, será apresentado o contexto histórico do sistema internacional de proteção à criança, a partir do ano de 1919, com destaque para as principais normativas e estruturas do sistema, estabelecendo as primeiras relações sobre a conformação dos estados para a formatação de políticas domésticas voltadas para a promoção dos direitos e proteção da criança, em especial sobre o tema dos cuidados alternativos. Também será apresentado o histórico da constituição do atendimento a criança no Brasil, destacando momentos referentes à constituição normativa

a partir de 1927 e apresentando destaques destas normativas e as especificidades da política de garantia do direito a convivência familiar.

No terceiro capítulo será realizado um aprofundamento sobre o direito a convivência familiar, subsidiando a análise sobre a interação entre os dois níveis (internacional e doméstico). Também serão apresentados alguns elementos importantes relacionados aos três momentos chave nos quais estão organizados o período de análise.

No quarto capítulo serão desenvolvidos argumentos relacionados aos marcos teóricos que subsidiarão o processo de análise e a interlocução entre a pesquisa realizada junto aos representantes de organizações participantes dos momentos chave, apresentando os elementos para a compreensão da atuação nos dois níveis (internacional e doméstico), bem como sobre a organização de sistemas internacionais, a atuação junto aos grupos de pressão e a construção de acordos a partir da perspectiva conceitual sobre “jogos de coordenação”.

No quinto capítulo será apresentada a análise dos questionários aplicados a partir de entrevistas com representantes de organizações participantes dos momentos chave de referência da dissertação, apontando elementos de auxílio que relacionem a teoria apresentada com a análise histórica sobre o sistema internacional de proteção a criança e a estruturação do sistema doméstico.

No capítulo final serão apresentadas as principais considerações e conclusões encontradas a partir do processo de trabalho desenvolvido.

Para realização deste trabalho foi organizado e desenvolvido um conjunto de métodos e técnicas buscando maior efetividade na realização da proposta e o alcance dos objetivos propostos, a partir de uma pesquisa em profundidade, com um questionário aplicado junto a pessoas importantes que participaram dos momentos chaves de análise, com dados relevantes sobre a visão da atuação do negociador, a articulação entre os dois níveis, dentre outros aspectos.

Também foi realizado um levantamento bibliográfico e a análise de documentos sobre a estrutura e as normativas que compõem a política a ser estudada, bem como um aprofundamento sobre documentos mais relevantes sobre o tema, abordando aspectos do nível internacional e do doméstico.

Quanto à metodologia, esta foi desenvolvida na perspectiva de proporcionar o levantamento de questões que subsidiaram a compreensão das oportunidades de pressão para a agenda doméstica, focando as ações desenvolvidas, instituições participantes do processo, as

formas de pressões ocorridas, os acordos realizados e os compromissos estabelecidos pelo negociador para a implementação e elaboração de políticas sobre o tema.

02. A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO À CRIANÇA NOS CAMPOS INTERNACIONAL E DOMÉSTICO E A GARANTIA DO DIREITO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR: ESTRUTURAÇÃO, CONCEITOS E INTER-RELAÇÕES

A organização e o desenvolvimento de uma sociedade, além de considerar pressupostos étnicos, culturais e sociológicos, deve-se pautar pela forma de enxergar e proteger à criança. Relatos encontrados sobre antigas civilizações, como a egípcia, descrevem situações com as quais as crianças se deparavam, logo em seu nascedouro, demonstrando a fragilidade e a forma de se relacionar com as mesmas. Existem registros denotando a ocorrência de atos para eliminar uma cultura⁸, alterar padrões de comportamento em determinada sociedade ou reforçar aspectos culturais de uma nação.

Quando analisada a atual situação mundial da infância, tendo como referência os marcos normativos internacionais de proteção constituídos a partir de 1919, com a criação da *Liga das Nações*⁹, é possível observar avanços significativos do esforço global em favor da promoção e proteção da criança.

Conforme demonstrado em relatórios elaborados pelo *UNICEF* e outras agências e órgãos da *ONU*, foram alcançadas melhorias significativas no quadro geral de desenvolvimento e proteção da criança no mundo (*UNICEF, Situação Mundial da Infância, 2012*). Contudo, há enormes desafios para a concretização de um melhor ambiente que proteja e promova o desenvolvimento saudável da criança, em especial nas regiões de maior índice de vulnerabilidades e com menor potencial de desenvolvimento.

A partir da *Convenção dos Direitos da Criança - CDC* (1989) fica estabelecido o termo criança para definir “*todo ser humano com até 18 anos de idade*” (*artigo 1º*), sendo esta a referência para elaboração de intervenções e esforços cooperativos a ser empregado pelos estados, pela sociedade em geral e pela família, focando a promoção, proteção e a garantia do desenvolvimento pessoal e social da criança.

⁸ E o rei do Egito falou às parteiras das hebréias (das quais o nome de uma era Sifrá, e o da outra Puá). E disse: Quando ajudardes a dar à luz às hebréias, e as virdes sobre os assentos, se for filho, matai-o; mas se for filha, então viva. As parteiras, porém, temeram a Deus e não fizeram como o rei do Egito lhes dissera, antes conservavam os meninos com vida. Então o rei do Egito chamou as parteiras e disse-lhes: Por que fizestes isto, deixando os meninos com vida? Então ordenou Faraó a todo o seu povo, dizendo: A todos os filhos que nascerem lançareis no rio, mas a todas as filhas guardareis com vida. (Bíblia Sagrada, Livro de Êxodo, 1:15-18 e 22)

⁹ Liga das Nações - A definição encontra-se no item 2.1 deste capítulo.

Garantir a proteção e a promoção da criança, em termos gerais, pode significar a atuação em 03 grandes áreas que se inter-relacionam e podem convergir numa concepção mais abrangente de inclusão e desenvolvimento social, agrupadas em torno da:

01. Garantia das condições necessárias ao bem estar e a promoção social do indivíduo por meio do estabelecimento das condições necessárias para assegurar os direitos básicos como vida, saúde, educação, convivência em família, dentre outros;
02. Promoção de ações que possibilitem intervir em situações nas quais os direitos da criança se encontrem ameaçados ou violados, a partir da ocorrência de situações de violência, negligência, crueldade, maus-tratos e opressão, as quais possam interromper ou comprometer o desenvolvimento pessoal e a existência da criança;
03. Organização de mecanismos que proporcionem a participação e o desenvolvimento da cidadania, a partir da concepção da criança como pessoa de direitos, ao qual cabe também decidir e participar de decisões relacionadas a sociedade e à sua própria condição como pessoa.

A elaboração de políticas que possam convergir os três campos de compreensão aponta à necessidade da definição de estratégias para a implementação de ações tanto no nível internacional quanto no nível doméstico, com características diferentes e complementares, cabendo alguns destaques sobre os dois ambientes de interação:

- A) INTERNACIONAL:** Elaboração de diretrizes, protocolos, acordos, suporte técnico e financeiro; atuação de agências e órgãos de referência; monitoramento e produção de indicadores para subsidiar intervenções em diferentes áreas de atuação.
- B) DOMÉSTICO:** Produção legislativa, estabelecimento de políticas públicas, desenvolvimento de programas e projetos, atuação de organizações sociais (nacionais e internacionais), apoio à família e envolvimento da sociedade em geral pelos direitos da criança.

Neste capítulo serão descritos os principais momentos e a organização, nos dois níveis, do arcabouço constituído para a proteção e promoção da criança, em especial sobre o direito a convivência familiar, tendo como referência o período de 1919 (Criação da *Liga das Nações*) até o ano de 1989 (aprovação da *Convenção dos Direitos da Criança - CDC*), apontando também aspectos importantes na garantia deste direito a partir do ano de 2009.

2.1. Configuração do “sistema internacional de proteção à criança”: da *Liga das Nações* em 1919 à *Convenção dos Direitos da Criança* de 1989

Após o término da 1ª Guerra Mundial (1914 a 1918), o mundo se viu diante da necessidade de estabelecer mecanismos que proporcionassem a paz e a segurança mundial. Para tanto, a partir de reuniões em Versailles, na França, foi criada a *Liga das Nações* (Tratado de Versailles, assinado em junho de 1919), a qual foi constituída como “organização internacional”¹⁰, formada por 44 estados, a qual tinha como finalidade estabelecer e colaborar no cumprimento dos compromissos para assegurar a paz e reorganizar as relações entre estados no sistema internacional.

A primeira assembléia do conselho da *Liga das Nações* ocorreu em Janeiro de 1920 na França, sendo que, a partir de novembro do mesmo ano, as reuniões foram transferidas para Genebra, na Suíça. Nessa ocasião, os membros da Liga reafirmaram seus compromissos de impedir as guerras e assegurar a paz, por meio de ações diplomáticas, proporcionando o diálogo e a negociação em situações de conflitos internacionais.

O objetivo era, então, a busca pelo estabelecimento de relações não-conflituosas, o que pressupõe a adoção de medidas de caráter vinculante ou com capacidade de influenciar as ações dos Estados por meio de protocolos e acordos passíveis de celebração, instituindo condições que proporcionem o desenvolvimento e assegurem a proteção e promoção dos indivíduos de todas as nações.

Na área da infância, com a organização da *Liga das Nações*, inicia-se um momento histórico para a construção de um amplo arcabouço internacional voltado à efetivação e a garantia de direitos na infância, a partir do qual fosse possível referenciar e incidir na construção de políticas domésticas. Este arcabouço constitui-se de estruturas, diretrizes e

¹⁰ “Sociedade entre estados, constituída através de um tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns através de uma permanente cooperação entre seus membros”. GERHKE, Ana Paula.; *Para que servem as Organizações Internacionais?*; 2011, In SEITENFUS, R. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre. Livraria do Advogado. 1997.

acordos firmados para o estabelecimento de medidas visando a proteção da criança, por meio de compromissos assumidos pelos Estados na efetivação da proteção e promoção na infância.

Dentre os direitos estabelecidos, a garantia do direito a convivência familiar e ao convívio no ambiente doméstico desponta como diretriz a ser cumprida na perspectiva da garantia da sobrevivência e do desenvolvimento saudável da pessoa humana. A partir de tais bases se organiza o “sistema internacional” de proteção e promoção da criança.

Serão analisados, a seguir, os marcos norteadores das estruturas institucionais internacionais que fundamentaram a agenda relativa aos cuidados alternativos e da promoção do convívio familiar, lançando bases para a construção de correlações e interfaces entre o marco cooperativo internacional e o sistema brasileiro de proteção.

A análise e as informações apresentadas compreenderão o período da criação da *Liga das Nações* em 1919 até a aprovação, pela *Assembléia Geral da ONU*, das *Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança*¹¹ em 2009, perfazendo um período de 90 anos de história.

2.1.1. A Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança de 1924 e a criação do UNICEF em 1946

A *Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança - DG* pode ser considerada o primeiro documento internacional que estabeleceu, de forma mais abrangente, princípios gerais para a construção de um conjunto de direitos na área de infância.

A proposta da elaboração de um documento que descrevesse aspectos importantes para a proteção de crianças no nível internacional remete-se ao ano de 1921, quando a *Liga das Nações* estabeleceu um comitê especial que pudesse apontar princípios relativos à proteção da criança e a proibição do tráfico de crianças e mulheres, sendo esta uma das primeiras manifestações no âmbito internacional visando o estabelecimento de diretrizes para a proteção de crianças em todo o mundo.

O primeiro esboço de uma proposta de declaração foi elaborada por Eglantyne Jebb, fundadora da *União Internacional de Proteção à Infância (Save the Children International - SCI)*, uma associação não-governamental que se dedicava a causa da infância na Europa após a 1ª guerra mundial, com sede em Londres, Inglaterra (UNICEF, Edição Especial, 2009, pág. 04). Esse esboço, datado de 1923, é acolhido pela *Liga das Nações* e apresentado à imprensa suíça, com o original sendo traduzido para todos os idiomas do

¹¹ *Aprovada na Assembléia Geral da ONU de 15/06/2009.*

mundo. A declaração surge, então, como uma ação resultante da preocupação com a vulnerabilidade da criança após a 1ª Guerra Mundial. .

Mesmo tendo em seu conteúdo uma abordagem mais generalista, a *Declaração de Genebra* trazia em seu arcabouço a preconização do cuidado e assistência relacionados à maternidade e infância, possuindo características e conceitos importantes que se configuraram como um primeiro protótipo ou ensaio para a *Declaração dos Direitos Humanos* de 1948 (marco internacional para a proteção dos seres humanos de todas as nações).

Em 1948, após a 2ª Guerra Mundial, houve uma modificação na *Declaração de Genebra*, com a incorporação de dois novos parágrafos, sendo um relacionado à questão da discriminação de raça, nacionalidade e religião e outro relacionado à integridade da família e os direitos sociais da criança, ampliando o conceito da proteção e da necessidade dos Estados em assumir compromissos mais efetivos no cuidado e atenção à criança.

Outro aspecto importante sobre a *Declaração de Genebra* foi sua influência, a partir dos princípios nela apresentados, para que a *Organização das Nações Unidas - ONU* (organização internacional sucessora da *Liga das Nações*)¹² instituisse um “fundo especializado” na área da infância. Esse fundo, instituído em 1946, tinha o objetivo de apoiar os Estados para a concretização de avanços na implementação de ações de cooperação na área da infância, constituído como um “fundo de emergência para as crianças”, denominado *UNICEF (United Nations International Children’s Emergency Fund)*. Especificamente, os recursos desse fundo visavam prestar socorro às crianças dos países da Europa vitimados pelos horrores da Segunda Guerra. Em 1950, passou a concentrar a atenção nos programas de longo prazo para as crianças dos países em desenvolvimento (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2012).

A partir de 1953, o *UNICEF* teve alteração em sua proposta programática, passando de “fundo” para “órgão especializado”, com o objetivo de auxiliar os estados em ações para a promoção da criança do então 3º mundo. A partir deste momento, o *UNICEF* define como objetivo o atendimento às crianças de todas as nações, caracterizado a partir deste período como uma “... agência das Nações Unidas que tem como objetivo promover a defesa dos

¹² Organização das Nações Unidas foi o nome concebido pelo Presidente Norte-Americano Franklin Roosevelt, e utilizado pela primeira vez na Declaração das Nações Unidas de 12 de janeiro de 1942, quando os representantes de 26 países assumiram o compromisso de que seus governos continuariam a lutar contra as potências do Eixo. A Carta das Nações Unidas foi elaborada pelos representantes de 50 países presentes à Conferência sobre Organização Internacional, que se reuniu em São Francisco de 25 de abril a 26 de junho de 1945. As Nações Unidas, entretanto, começaram a existir oficialmente em 24 de outubro de 1945, após a ratificação da Carta pela China, Estados Unidos, França, Reino Unido e a ex-União Soviética, bem como pela maioria dos signatários. Por isso, o 24 de outubro é comemorado em todo o mundo como o “Dia das Nações Unidas”. (ABC da ONU, 2009, pág. 03).

direitos das crianças, ajudando a dar respostas as suas necessidades básicas e contribuir para o seu pleno desenvolvimento”, atendendo 161 países (LIMA, pág. 02).

Atualmente o trabalho do *UNICEF* soma objetivos humanitários a outros voltados ao desenvolvimento e proteção da criança, buscando garantir que cada criança tenha a oportunidade de desfrutar dos direitos preconizados na *Declaração dos Direitos da Criança* de 1959 e na *Convenção dos Direitos da Criança* de 1989 (ABC da ONU, 2009, pag. 30).

O *UNICEF* possui representações em 161 países, zonas e territórios, atuando a partir de um conjunto de atividades, destacando-se a prevenção da mortalidade infantil; a segurança durante a maternidade e o parto; a luta contra a discriminação; a cooperação com as comunidades para assegurar a educação das meninas (ABC da ONU, 2009, pag. 30).

Apesar de ter sido o instrumento que colaborou para a criação do *UNICEF*, a *Declaração de Genebra* não tinha mecanismos para que fosse instituída como diretriz internacional obrigatória. Mesmo sendo norteadora no campo de direitos humanos na infância, não impôs a obrigatoriedade para que os Estados estabelecessem ações de proteção à criança no campo doméstico, sendo adotada apenas como documento de referência para se pensar possibilidades de proteção as crianças em situação de desproteção e assoladas pelos flagelos da 1ª Guerra Mundial.

2.1.2. Princípios e perspectivas da *Declaração Universal dos Direitos da Criança* de 1959

Mesmo com as pressões ocorridas a partir de 1946 para a adoção dos princípios contidos na *Declaração de Genebra (1924)*, apenas em 1959 é que a *ONU* adota um conjunto de princípios norteadores para a proteção da criança com a promulgação da “*Declaração Dos Direitos da Criança - DDC*”, de caráter recomendatório, aprovada pela resolução 1.386, em *Assembléia Geral da ONU* de 20/11/1959, estabelecendo diretrizes a serem observadas pelos países membros na proteção à criança.

Anterior a esta data, conforme aprovação da 217ª *Assembléia Geral da ONU*, de 10/12/1948, os Estados membros já contavam com a “*Declaração dos Direitos Humanos - DDH*”, estruturada a partir de um conjunto de orientações que estabeleciam ideais e conceitos a serem referenciados por “*todos os povos*” (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, 1948, preâmbulo).

A *DDH* estabelece um marco internacional geral que fomentava os estados para empreender esforços na efetivação das orientações nela contidas, por meio de políticas, ações

e compromissos de toda a sociedade para sua implementação. Para além da amplitude e abrangência sobre a concepção de direitos humanos, praticamente não são mencionados, de forma explícita, os compromissos e ações a serem adotadas pelos países signatários da *DDH*.

Apesar dos avanços nela contidos, a *DDC* ainda apresentava cunho altamente assistencialista na promoção e proteção de crianças, as quais seriam “*dos primeiros a receber proteção e alívio*” em situações de emergência (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA - DCC, 1959, 8º princípio).

A *DDC* teve importante papel na definição de princípios que subsidiaram a concepção norteadora da construção de protocolos e instrumentos de atenção à criança, sendo que, no que tange a proteção e a garantia de direitos voltados ao desenvolvimento pessoal e social, bem como ao direito a convivência em família, destaca-se aspectos importantes de parte destes princípios:

- 1) *A criança tem o direito de ser compreendida e protegida, e deve ter oportunidades para seu desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, de forma sadia e normal e em condições de liberdade e dignidade. As leis devem levar em conta os melhores interesses da criança* (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1959, princípio 2º). Este princípio subsidia os países signatários da *DDC* com elementos que apontam para a necessidade de se comprometerem com mudanças nas normativas elaboradas no nível doméstico, a fim de que estejam providas de mecanismos efetivos para o estabelecimento de ações adequadas que proporcionem o desenvolvimento na infância a partir das cinco dimensões elencadas no artigo, apontando que os estados devem se comprometer (ainda que de forma não vinculante) em assegurar a devida condição para a proteção e promoção da criança.

- 2) *A criança tem direito ao amor e à compreensão, e deve crescer, sempre que possível, sob a proteção dos pais, num ambiente de afeto e de segurança moral e material para desenvolver a sua personalidade. A sociedade e as autoridades públicas devem propiciar cuidados especiais às crianças sem família e àquelas que carecem de meios adequados de subsistência. É desejável a prestação de ajuda oficial e de outra natureza em prol da manutenção dos filhos de famílias numerosas* (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1959, princípio 6º). A família é colocada como locus referencial para a proteção e promoção do

desenvolvimento da criança. Os Estados devem proporcionar os meios necessários para a manutenção da criança junto à família e, em caso da não possibilidade ou dificuldades para a manutenção deste vínculo, assegurar o apoio necessário para que a família tenha condições para o cumprimento de suas funções. Os estados devem garantir, ainda, que a criança afastada da convivência familiar seja atendida de forma digna, garantida a convivência comunitária e o pleno desenvolvimento para o exercício da cidadania.

- 3) *A criança tem direito à educação, para desenvolver as suas aptidões, sua capacidade para emitir juízo, seus sentimentos, e seu senso de responsabilidade moral e social. Os melhores interesses da criança serão a diretriz a nortear os responsáveis pela sua educação e orientação; esta responsabilidade cabe, em primeiro lugar, aos pais. A criança terá ampla oportunidade para brincar e divertir-se, visando os propósitos mesmos da sua educação; a sociedade e as autoridades públicas empenhar-se-ão em promover o gozo deste direito.* (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1959, princípio 7º). Esse princípio garante que, a partir da referência da família, tanto a sociedade quanto o governo são chamados à assumir a responsabilidade conjunta na garantia dos direitos da criança e na proteção e promoção no período da infância, devendo empregar esforços, em diferentes níveis, visando a efetivação dos meios necessários que garantam o desenvolvimento infanto-juvenil, função a ser exercida, de forma prioritária, pelos pais.
- 4) *A criança gozará proteção contra quaisquer formas de negligência, abandono, crueldade e exploração. Não deve trabalhar quando isto atrapalhar a sua educação, o seu desenvolvimento e a sua saúde mental ou moral* (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1959, 9º princípio). O princípio da proteção implica na observação e implementação de ações que enfrentem situações de violação de direitos resultantes da negligência, abandono, crueldade ou exploração, devendo a criança ser colocada a salvo de qualquer uma destas situações, por meio de esforços conjugados na prevenção ou reversão destas violações.

A partir desses princípios, podem-se perceber avanços proporcionados pela *DDC* na consolidação das diretrizes internacionais na proteção e promoção da criança, a partir do estabelecimento de uma perspectiva global de desenvolvimento humano nesta etapa da vida.

A criança passa a ser considerada “*sujeito de direitos*”, por meio de uma definição explícita de que o indivíduo nesta faixa etária deve ser considerado, para fins da efetivação de direitos, como uma “pessoa”, termo este utilizado em quase todos os artigos da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, sendo este um direito que abrange “todas as crianças”, sem discriminação de qualquer forma (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1959, princípio 1º).

Cabe destacar também que a criança deve ser compreendida como “cidadão do país” no que tange à garantia de direitos, proteção especial e promoção social, devendo ser estabelecidas e difundidas ações que assegurem os direitos fundamentais como o da nacionalidade e do crescimento dentro de condições adequadas que proporcionem o bem estar e o desenvolvimento saudável da criança, conforme descrito nos *artigos 3º e 4º da Declaração dos Direitos da Criança*.

A *DDC* estabeleceu importante passo para a superação de uma visão assistencialista da infância, introduzindo o conceito de “desenvolvimento”, pautados a partir das dimensões física, mental, moral, espiritual e social (*artigo 2º*), constituindo-se como norteadores na compreensão de aspectos característicos nesta faixa etária.

Pode-se entender que, no que se refere a responsabilidade com o desenvolvimento e a promoção da criança, pode-se destacar níveis distintos para intervenção. O primeiro é caracterizado como o nível da “**atribuição do cuidado**”, o qual coloca os pais ou responsável, de forma preferencial, como a referência para garantir o crescimento da criança dentro de um ambiente com as condições necessárias para o desenvolvimento de sua personalidade, bem como responsáveis diretos pela educação e a orientação da criança para o desenvolvimento de suas capacidades e aptidões.

Cabe destacar também que, no que tange a garantia do direito a educação, esta deve ser orientada por um princípio que reforça o papel da criança como pessoa de direito, a partir do conceito do “melhor interesse da criança” (*Declaração dos Direitos da Criança, 1959, princípios 6º e 7º*), conceito este que foi incorporado em normativas posteriores e se consolidou como referência para o atendimento à criança.

O segundo nível é o da “**responsabilização do Estado**” com o desenvolvimento da criança, perpassando pelo dever de propiciar cuidados especiais às crianças sem famílias, bem

como o dever de amparar famílias com necessidades de subsistência e, em especial, atender famílias com maior número de filhos (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1959, princípio 6º).

Também, a partir dos princípios propostos, referencia-se que o atendimento a criança deve ser pautado pelo conceito da “prioridade” em receber socorro, devendo ser colocada a salvo de toda e qualquer forma de negligência, abandono, crueldade e exploração (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1959, princípios 8º e 9º).

Apesar dos avanços decorrentes da promulgação do documento, a *DDC* não estabeleceu a obrigatoriedade de que os Estados membros da *ONU* cumpram os princípios por ela estabelecidos, tratando-se apenas de uma recomendação, não sendo também definidos explicitamente quais os compromissos e responsabilidades a serem assumidos pela família e governo para a efetivação e cumprimento dos princípios propostos.

2.1.3. Novo marco referencial: A *Convenção dos Direitos da Criança*- 1989

O caminho para a aprovação da *Convenção dos Direitos da Criança - CDC* (1989) foi longo e repleto de debates que possibilitaram a definição de um documento que conta hoje com a ratificação de 193 países, podendo ser considerado o tratado internacional com o maior número de ratificações da história (UNICEF, Situação Mundial da Infância, Edição Especial, pág. 01).

A *CDC* estabeleceu um marco no cenário internacional referente à garantia de direitos da criança e o enfrentamento de violações destes direitos, tal como a erradicação do trabalho infantil, enfrentamento ao tráfico de crianças para fins sexuais e a garantia do direito à convivência e proteção no âmbito familiar.

Nos trinta anos anteriores à aprovação da *CDC* (tendo como referência o ano da aprovação da *Declaração dos Direitos da Criança* em 1959), já se discutia a necessidade de aprofundar os princípios e instrumentos internacionais de forma que fossem estabelecidas normativas que ampliassem os compromissos dos estados com a implementação de um sistema efetivo de proteção à criança no âmbito doméstico.

A partir deste contexto histórico, é importante destacar que,

Durante as décadas de 1960 e 1970, o movimento pelos direitos da criança esteve fundamentado no trabalho de organizações não governamentais (ONGs), que impeliram os grandes avanços que viriam a seguir. As ONGs estimularam as Nações Unidas a declarar 1979 como o Ano Internacional da Criança, em uma

tentativa de chamar atenção para as questões que envolvem a infância. Uma vez estabelecido esse acordo, o governo da Polônia submeteu à Comissão de Direitos Humanos da ONU um texto preliminar de convenção sobre os direitos da criança. Logo ficou claro que a finalização desse documento demandaria mais tempo e melhor preparação. Assim sendo, a Comissão concordou que um grupo de trabalho assumisse a revisão do documento, sem prazo para a conclusão do trabalho (UNICEF, Situação Mundial da Infância - Caderno Especial, 2009, pág. 05).

A partir da proposta elaborada e submetida pelo governo Polonês à ONU, a instituição do grupo de trabalho (composto por delegados de 40 países), foi o passo seguinte para a revisão e formatação de um documento que subsidiasse a definição da estrutura e diretrizes que deveriam estar contidas nas regras a serem deliberadas pelos países membros da ONU.

Após dez anos de trabalho, o grupo redigiu uma proposta que resultou num tratado construído a partir do consenso dentre muitas áreas de interpretação social e cultural, dando corpo a uma proposta com efeito jurídico e força obrigatória no que tange a implicação dos estados na efetivação dos direitos específicos da criança.

A *Convenção dos Direitos da Criança (1989)* estabeleceu a “**doutrina da proteção integral**”, assegurando à criança o reconhecimento e a garantia de direitos civil, social, cultural, político e econômico, amparada pelos princípios da: 1. não discriminação ou universalidade (*artigo 2º*); 2. prioridade para o melhor interesse da criança (*artigo 3º*); 3. direito a vida, a sobrevivência e ao desenvolvimento (*artigo 6º*) e; 4. respeito pela opinião da criança (*artigo 12*).

A CDC, com capacidade de vincular os Estados por meio de instrumentos e compromissos efetivos que resultem em leis e políticas pactuadas no âmbito doméstico, estabelece um novo ordenamento jurídico e social no cenário internacional para o efetivo cumprimento dos princípios expressos na *Declaração dos Direitos Humanos (1948)* e na *Declaração dos Direitos da Criança (1959)*.

Os estados parte passam a ter, formalmente, a responsabilidade em assegurar direitos e implementar ações visando a proteção da criança, assumindo o compromisso expresso de que ...

§1. Os estados membros respeitarão os direitos previstos nesta Convenção e os assegurarão a toda criança sujeita à sua jurisdição, sem discriminação de qualquer tipo, independentemente de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional, étnica ou social, posição econômica, impedimentos físicos, nascimento ou qualquer outra condição da criança, de seus pais ou de seus representantes legais.

§2. Os estados membros tomarão todas as medidas apropriadas para assegurar que a criança seja protegida contra todas as formas de discriminação ou punição

baseadas na condição, nas atividades, opiniões ou crenças, de seus pais, representantes legais ou familiares (CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1989, artigo 2º -grifo do autor).

Os Estados membros da *ONU*, a partir da ratificação da *Convenção dos Direitos da Criança*, conforme exposto nos artigos 2º, 3º e 4º, deverão tomar medidas para garantir a proteção das crianças da nação, por meio de iniciativas tanto das autoridades administrativas ou legislativas, estabelecendo ações públicas que tenham como referência a criança como prioridade, devendo ser despendidos todos os esforços para garantir a implementação de direitos que levem em conta o “superior interesse da criança”, inclusive, para tanto, “*utilizando ao máximo os recursos disponíveis*” (art.4º).

Sobre o direito a convivência familiar, a *CDC* reitera os princípios anteriormente elencados na *Declaração dos Direitos da Criança* de 1959, responsabilizando o estado em observar o respeito aos direitos na infância, pautado por diretrizes que asseguraram a proteção de todas as crianças contra quaisquer formas de violência ou maus tratos (artigo 2º), devendo, para tanto:

- A) Priorizar, no atendimento à criança, a manutenção do vínculo com os pais, evitando que ela seja separada de seus pais ou responsável, ou, caso seja necessário, que seja garantido o direito a convivência familiar e comunitária (art. 9º);
- B) Reconhecer a atribuição e o dever dos pais no cumprimento das responsabilidades e obrigações em educar e propiciar as condições necessárias para o desenvolvimento da criança (art.18), garantindo os direitos assegurados para proteção e assistência às crianças privadas, temporariamente ou de forma definitiva, do vínculo e das relações com sua família.

A *CDC* estabeleceu a criação do *Comitê Para os Direitos da Criança* (art. 43), formado por especialistas reconhecidos nas áreas de competência da *Convenção dos Direitos da Criança*, o qual tem a atribuição de verificar e acompanhar os progressos obtidos pelos estados parte no cumprimento das obrigações contraídas a partir de sua assinatura e ratificação.

Também a *CDC* estabelece que os estados parte assumam o compromisso de apresentar relatórios periódicos sobre a implantação das diretrizes no território, “*a fim de incentivar a efetiva implementação da Convenção e estimular a cooperação internacional nas*

esferas regulamentadas pela Convenção...” (CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1989, artigo 44).

No arranjo institucional ficou facultada a participação de organismos especializados como o *Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF*, dentre outros órgãos da *ONU*, podendo as agências especializadas receber relatórios, pedidos ou indicações do *Comitê para os Direitos da Criança*, consolidando a perspectiva de cooperação para a implementação e efetiva operacionalização das diretrizes da *CDC* no território dos Estados parte.

A partir desses instrumentos, se consolida no cenário internacional uma normativa para a cooperação na área da infância, visando à consolidação dos direitos da criança por meio de dispositivos que obrigam os estados parte a atender aos direitos de todas as crianças, constringendo-os à revisão, adequação ou promulgação de legislação específica e implantação de políticas, programas e ações para o cumprimento dos princípios e diretrizes da *CDC*, estruturando no sistema internacional um regime de proteção à criança, a partir de acordos internacionais, instituições e agências especializadas da *ONU*, dentre outros mecanismos.

A organização deste sistema internacional marcou o processo histórico da garantia de direitos humanos na infância, advindo de interações e reflexões realizadas no âmbito da *ONU*. A compreensão da necessidade de melhoria nas condições que garantam a proteção de indivíduos e grupos que se encontrem em situações de vulnerabilidade social compõe uma agenda de discussão internacional, referenciada na necessidade de alteração em indicadores não apenas no campo econômico, mas em outras áreas (como a social), através da superação de déficits enraizados na estrutura socioeconômica e política dos estados.

Como elementos do sistema internacional de proteção a criança, cabe destacar dois órgãos do sistema *ONU* que possuem papel relevante e de referência na dinâmica internacional relacionada à consolidação, desenvolvimento e garantia da implementação, pelos estados parte, dos princípios e diretrizes da *Convenção dos Direitos da Criança*: o *UNICEF* e o *Comitê dos Direitos da Criança*.

O atuação do *UNICEF* no Brasil e a participação de atores institucionais junto ao *Comitê dos Direitos da Criança* colaboraram na implementação de políticas de proteção e promoção da criança no âmbito doméstico, incidindo na estruturação e no desenvolvimento do *Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente - SGD* do Brasil.

O *Comitê dos Direitos da Criança* foi criado como instrumento de monitoramento da *CDC*, com os trabalhos iniciados em setembro de 1991, sendo disposto, sobre o comitê,

que “[...] *A fim de examinar os progressos realizados no cumprimento das obrigações contraídas pelos Estados Membros na presente Convenção, deverá ser constituído um Comitê para os Direitos da Criança*” (CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1989, artigo 43).

A CDC estabeleceu que...

estados membros deveriam apresentar ao Comitê, por intermédio do Secretário Geral das Nações Unidas, relatórios sobre as medidas que tenham adotado, com vistas a tornar efetivos os direitos reconhecidos na Convenção e sobre os progressos alcançados no desempenho desses direitos (CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1989, art. 44).

Os membros do Comitê são eleitos a partir de uma lista de candidatos, cabendo a cada estado parte escolher um candidato, sendo que seus membros passam a ter assento como título pessoal, não compondo representação de seus países de origem, sendo, neste aspecto, independentes.

Em virtude ao elevado número de estados parte da CDC, resultando em sobrecarga de trabalho e atraso nas atividades desenvolvidas, foi aprovada uma emenda ao inciso 2º do artigo 43.º, aumentando o número de membros para 18 (emenda aprovada em 1995). Além disso, a grande adesão à CDC culminou na proposta do aumento no número de reuniões para duas ao ano (proposta aprovada pela *Assembléia Geral da ONU*, por meio da resolução n.º 47/112, em dezembro de 1992), alterando-se, posteriormente, para 03 reuniões anuais, com duração de quatro semanas cada reunião, acontecendo entre os meses de janeiro, maio/junho e setembro/outubro, em Genebra-Suíça, com a assistência do *Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos*.

2.1.4. O “sistema ONU” de direitos humanos de proteção à criança

Após se mostrar ineficaz em relação ao propósito de manter a paz e evitar a guerra, a *Liga das Nações* foi sucedida pela *Organização das Nações Unidas – ONU* em 1946, último encontro da *Liga das Nações*, a qual desde 1945 a ONU iniciara suas atividades.

O termo “*Organização das Nações Unidas - ONU*” foi concebido por Franklin Roosevelt, presidente dos Estados Unidos da América, utilizado pela primeira vez em 12 de janeiro de 1942, quando governantes de 26 países assumiram o compromisso pela paz mundial e o desenvolvimento da humanidade (ABC DA ONU, 2009, pág. 03).

A Carta das Nações Unidas, documento que origina e materializa os princípios e proposta a serem assumidos pelos estados, foi elaborada por representantes de 50 países presentes à “*Conferência sobre Organização Internacional*”, reunida em São Francisco, em Abril de 1945.

Em 24 de outubro de 1945, após a ratificação da Carta pela China, Estados Unidos, França, Reino Unido e a ex-União Soviética, bem como pela maioria dos signatários, a *ONU* é oficialmente criada e suas idéias e propósitos gerais passam a ser expresso em sua carta, cujo preâmbulo estabelece o compromisso em...

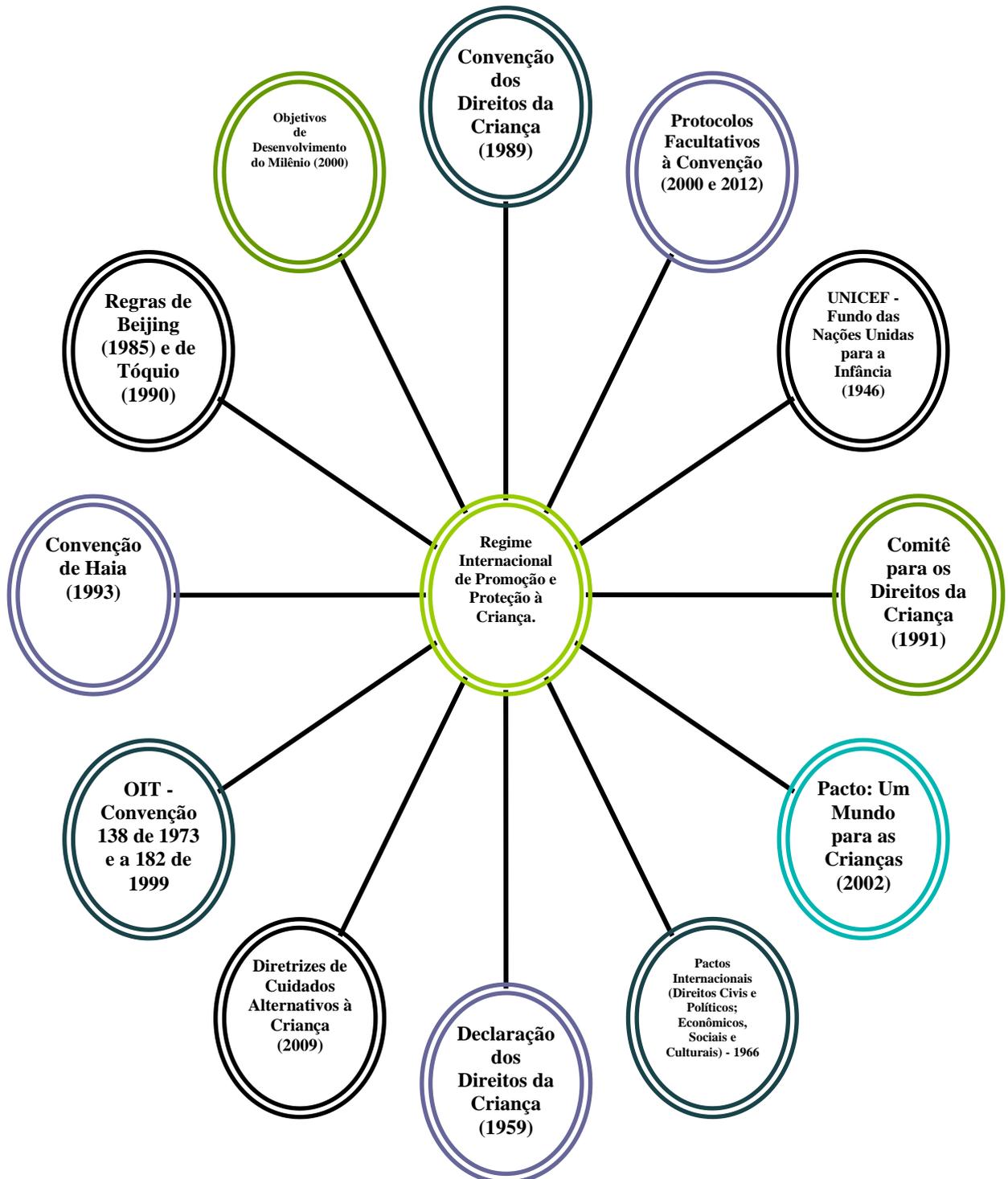
***REAFIRMAR** a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a **ESTABELECE**R condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes de direito internacional possam ser mantidos, e a **PROMOVER** o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade mais ampla (CARTA DAS NAÇÕES, São Francisco, 1945 - preâmbulo).*

Tanto no período após a criação da *Liga das Nações* quanto a partir da constituição da *ONU*, era perceptível a necessidade de garantir que, para além da manutenção da paz e da construção de alternativas aos conflitos, também se promovessem ações para assegurar o desenvolvimento e a garantia de condições de vida dignas para as pessoas, independente da nacionalidade.

Um meio para a promoção deste desenvolvimento se daria a partir do delineamento de padrões mais universalizados de garantias e direitos, traduzidos por meio de diretrizes e compromissos a serem assumidos pelas nações do mundo, com a finalidade de garantir a continuidade do desenvolvimento e da vida a todos os seres humanos.

No campo da infância foi organizado um arcabouço internacional a partir do sistema *ONU*, o qual se configura como um “regime internacional” de direitos humanos na área da infância, constituído por princípios, normas e acordos definidos a partir de convenções e protocolos, respaldados e referenciados por intermédio do trabalho de agências especializadas, fundos e instâncias de monitoramento que compõem o sistema internacional de proteção e promoção da criança, conforme descrito no quadro a seguir.

**SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS
RELACIONADO À PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DA CRIANÇA¹³**



¹³ Ilustração 01 - Sistema internacional de direitos humanos relacionado à proteção e promoção da criança no âmbito da ONU, sendo consideradas datas após 1942, não sendo incluída a "Declaração de Genebra de 1924" – Quadro elaborado pelo autor.

Diversas outras agências e programas são articulados na perspectiva da implementação da *Convenção dos Direitos da Criança*, mas o *UNICEF* e o *Comitê dos Direitos da Criança* são referências para apoio e monitoramento, junto aos estados parte, para o cumprimento dos princípios e diretrizes preconizados.

A articulação deste sistema exige uma intensa participação de atores institucionais, atuando na defesa e promoção dos direitos da criança por meio de organizações não-governamentais, instâncias do judiciário e de outras áreas de defesa de direitos [ministério público, defensoria pública e conselhos tutelares], fóruns dos direitos da criança, conselhos de direitos da criança, legislativo [congresso nacional, assembleias estaduais e câmaras municipais], dentre outras organizações e incidências públicas e políticas da sociedade civil.

Será apresentado, a seguir, como se deu no Brasil o processo de organização das normativas e estruturas institucionais de proteção à criança, tendo como referência o fato de que o Brasil é membro e signatário das diretrizes e protocolos da *ONU* relacionados a temática da promoção e proteção à criança.

2.2. A Política de proteção à criança no contexto doméstico e o direito à convivência familiar: histórico, organização institucional e aspectos legislativos

No Brasil, o atual sistema de proteção e promoção da criança foi influenciado pelas diretrizes e princípios da *Declaração dos Direitos da Criança - DCC* (1959) e da *Convenção dos Direitos da Criança - CDC* (1989). Contudo, desde o primeiro código normativo brasileiro na área da infância, o *Código de Menores* (1927), também conhecido como *Código Melo Mattos*¹⁴, até a aprovação da *Lei Federal 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, 1990)*, o Brasil alternou momentos distintos na organização de políticas para garantia de direitos na infância.

Num primeiro momento, estruturou-se o modelo de atendimento pautado pela concepção da “situação irregular” de caráter disciplinador e discriminatório, fortalecendo a institucionalização de “menores” como alternativa de proteção e cuidado, quando constatada a necessidade de intervenção pelo Estado. Posteriormente, o modelo político pautou-se na idéia da “proteção integral”, de caráter protetivo e emancipatório, centrado na responsabilidade do estado no apoio à família na garantia de direitos e manutenção dos vínculos familiares e comunitários. Assim, temos uma concepção da criança como “menor delinqüente” nos anos

¹⁴ Considerado o 1º Juiz de Menores da América Latina.

de 1930 para um período norteado pela concepção do “menor carente” na década de 1960, culminando com a visão de “sujeito de direito”, a partir da década de 1990.

Será apresentado, a seguir, a evolução desse processo, tendo como referência a construção da normativa referente à proteção à criança na legislação brasileira e as instituições domésticas criadas para esse fim.

2.2.1. Histórico do atendimento à criança no Brasil: do Código de Menores de 1927 ao Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA de 1990

O atendimento à criança e ao adolescente no Brasil oscilou entre momentos distintos, alternando períodos de ausência do estado na oferta de políticas efetivas para a criança, dentre outros períodos caracterizados como “assistencialistas” ou “autoritários”, culminando no período atual, permeado pela doutrina da proteção integral.

Cabe destacar que, até a década de 60,

o atendimento à criança e ao adolescente desvalida no Brasil se deu através do atendimento prestado pela igreja católica, através de Santas Casas de Misericórdia, as quais assumiram o papel e a lacuna deixada pelo Estado, sendo que, do período colonial até a época do império, não havia instituições ou atendimento público prestado às crianças e aos adolescentes (SILVA, 2010, pág. 05).

No período seguinte, conforme afirma SILVA (2010), predomina a visão da criança como um “problema social”, a ser “equacionado” pelo aparato de repressão policial do estado. Nessa perspectiva, “instituiu-se a figura dos “menores”, como uma ameaça à sociedade, necessitando, então, da criação de estruturas nas quais eles pudessem passar por um processo de regeneração, reforma ou correção, através da aplicação de um sistema de reeducação e preparação para inclusão na sociedade”.

A participação do estado diante da questão da criança se deu, além da repressão policial, por meio da estruturação do *Serviço de Assistência ao Menor - SAM*, do Ministério da Justiça, que em pouco tempo, segundo SILVA (2010), já era considerado uma “sucursal do crime”, e uma “indústria de marginais”, devida a ineficácia e incapacidade de promover a reeducação por ele proposta”. (SILVA, 2010).

Em 1927, por meio do decreto 17.943-A (promulgado em 12/10/1927), o Brasil estabelece o *Código de Menores - CM*, assumindo o papel protagonista no estabelecimento de políticas e normatização no campo da infância. Cabe ressaltar que, desde 1923, o Brasil já

contava com um juizado específico na área, sendo, o *Juizado de Menores*, o 1º órgão jurídico sobre o tema na América Latina, sendo presidido pelo juiz Mello Matos¹⁵.

Na época, não se tratava de uma política garantidora de direitos para todas as crianças brasileiras, sendo configurava-se como instrumento normativo que tinha como objeto “... o menor, de um ou outro sexo, abandonado ou delinqüente, que tiver menos de 18 anos de idade...” (art. 1º), os quais seriam alvo de medidas assistenciais e de proteção estabelecidas pelo *CM*.

O caráter repressivo, assistencialista e segregador do *Código de Menores* pode ser compreendido, por exemplo, quando analisada a atuação do Juiz de Menores (autoridade responsável pela aplicação do *CM*), como a expressa no artigo a seguir, o qual afirma que...

A autoridade, a quem incumbir a assistência e proteção aos menores, ordenará a apreensão daquelles de que houver noticia, ou lhe forem presnetes, como abandonados os depositará em logar conveniente, o providenciará sobre sua guarda, educação e vigilancia, podendo, conforme, a idade, instrucção, profissão, saude, abandono ou perversão do menor e a situação social, moral e economica dos paes ou tutor, ou pessoa encarregada de sua guarda, adoptar uma das seguintes decisões. (CÓDIGO DE MENORES, 1927, Artigo 55)¹⁶

Em 1942 inicia-se o atendimento prestado pelo *Serviço de Assistência a Menores - SAM*, órgão ligado ao Ministério da Justiça, de caráter correcional, referenciando o atendimento para “infratores, carentes e abandonados”. A proposta de atendimento foi aperfeiçoada a partir do texto contido no decreto federal 42.510 (de 26/10/1957), o qual descrevia, como finalidade do *SAM*:

I - Promover, em todo o território nacional de conformidade com os recursos técnicos da Psicopedagogia e do Serviço Social a integração, no meio social, dos menores carecidos de amparo, prestando-lhes assistência, mediante: a) fixação do próprio lar ou em lar substitutivo; b) internação, após conveniente triagem, em estabelecimentos oficiais ou particulares; c) encaminhamento às Forças Armadas; d) colocação em emprego; II - Prestar assistência aos menores infratores das normas de conduta social, com o objetivo de recuperá-los.” (SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO MENOR, 1957, artigo 1º).

São mantidas as mesmas bases de compreensão sobre a criança, restringindo a atuação estatal para um grupo específico, sendo a intervenção referenciada por demandas sociais e econômicas. O *SAM* não previa ações efetivas de apoio a família, sendo o

¹⁵ Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência, CONANDA, 2001, pág. 17.

¹⁶ A descrição do texto aqui apresentada, bem como outras posteriores deste tópico encontram-se descritas de acordo com o português original da época, podendo apresentar divergências quanto a forma atual.

atendimento institucional a referência para a organização de políticas públicas. A partir da política instituída pelo SAM, são estabelecidas “casas de correção” e reformatórios.

A Lei Federal 4.513 de 1964 estabeleceu a *Fundação Nacional do Bem Estar do Menor - FUNABEM*, órgão normativo da política de atendimento da época, instituindo as *Diretrizes e Bases para a Política Nacional de Bem-Estar do Menor*, o qual assumiu a estrutura e prerrogativas anteriores do SAM.

Neste período, a política de atendimento encontrava-se em processo de transição, alternando da concepção do “menor” como alguém a ser corrigido para a concepção de alguém a ser assistido, auxiliado e amparado, iniciando uma fase do atendimento estatal de cunho assistencialista.

Em 1979, por meio da Lei Federal 6.697 (10/10/1979), foi instituído o *Novo Código de Menores - NCM*, o qual manteve as mesmas concepções do código anterior e reforçou o caráter assistencialista e de vigilância social focado na assistência à criança pobre e ao menor delinqüente, conforme observado nos artigos descritos a seguir.

Art. 1º Este Código dispõe sobre assistência, proteção e vigilância a menores: I - até dezoito anos de idade, que se encontrem em situação irregular; II - entre dezoito e vinte e um anos, nos casos expressos em lei.

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor: I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de: a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável; b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las; II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável; III - em perigo moral, devido a: a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes; b) exploração em atividade contrária aos bons costumes; IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável; V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária; VI - autor de infração penal (NOVO CÓDIGO DE MENORES, 1979.)

No entanto, é preciso considerar que o novo código possui avanços importantes enquanto parâmetro legislativo e subsídio para organização de políticas de proteção a criança com foco na família. Observam-se 03 aspectos importantes, na aplicação da lei, contidos no artigo 4º do *Novo Código de Menores - NCM*:

A) Necessidade de se referenciar as ações a partir de uma política específica de atendimento a criança [...*diretrizes da Política Nacional do Bem-Estar do Menor, definidas pela legislação pertinente...*];

- B) Situação vivida pela criança e adolescente como ponto de análise para a intervenção do Estado [... *o contexto sócio-econômico e cultural em que se encontrem o menor e seus pais ou responsável...*];
- C) Necessidade do estudo de caso para avaliar a real necessidade e as possibilidades de atuação [... *o estudo de cada caso, realizado por equipe de que participe pessoal técnico, sempre que possível*].

Outro avanço contido no *NCM* é o fato de que, mesmo tendo a pobreza e a delinqüência como situações as quais se desencadearia a atuação do estado, percebe-se a presença de um conceito da *Declaração dos Direitos da Criança* (1959), quando cita que “*na aplicação desta Lei, a proteção aos interesses do menor sobrelevará qualquer outro bem ou interesse juridicamente tutelado*” (NOVO CÓDIGO DE MENORES, 1979, artigo 5º - grifo do autor). Esse é um importante princípio para a consolidação do sistema de proteção à criança como um direito, o qual será discutido adiante.

Nos anos de 1980, os movimentos populares que “lutavam” em prol de novas formas de atendimento social à criança colaboraram para a definição de concepções embasadas em modelos de educação popular subsidiadas por abordagens teóricas como a desenvolvida por Paulo Freire¹⁷, apontando para a necessidade de novas práticas, princípios e diretrizes para a proteção da criança. São, então, incorporadas novas formas de educar e atender visando o desenvolvimento de uma “doutrina da formação social do indivíduo”, voltada para a vida em sociedade.

Começam a proliferar, nesse período, diversas reivindicações da comunidade nacional, por meio de organizações que atendiam crianças e adolescentes, as quais denunciavam situações de violação aos direitos das crianças em todo o território nacional. Essas organizações passam a reivindicar a reestruturação na política de atendimento, com a incorporação de uma nova forma de “olhar” a criança brasileira, de forma que fossem definidas ações públicas que “*pudessem garantir direitos, fortalecer o exercício da cidadania e promover a inclusão social e a garantia de um futuro com oportunidades para esta parcela da sociedade.*” (FERREIRA, 2010)

¹⁷ Paulo Reglus Neves Freire, nascido em 19 de setembro de 1921 na cidade de Recife, e falecido em 02 de maio de 1997. Considerado um dos patronos da educação brasileira, foi um dos mais notáveis pensadores na história da pedagogia mundial, influenciando o movimento da pedagogia crítica, a partir da realização de uma dialética com a realidade (comentário do autor).

O *Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA* (Lei 8.069, de 13 de Julho de 1990) materializa, assim, as aspirações e anseios da sociedade brasileira em prol da infância, incorporando, em seus princípios, a doutrina da proteção integral estabelecida pela *Convenção dos Direitos da Criança*. Assim, a criança no Brasil passa a ser considerada sujeito de direitos, prioridade absoluta e pessoa em desenvolvimento, exigindo a formulação de políticas públicas, programas, serviços e ações específicas, visando à garantia de direitos, a promoção e a proteção especial, instaurando um novo tempo e uma nova forma de olhar para a “infância”.

Quadro 1 – Comparativo entre o Código de Menores de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente

Aspecto considerado	Código de Menores (Lei n. 6697/79 e Lei n. 4513/64)	Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8069/90)
Base doutrinária	Direito Tutelar do menor. Os menores eram objeto de medidas judiciais quando se encontravam em situação irregular, assim definida legalmente.	Proteção integral. A lei assegura direitos para todas as crianças e adolescentes sem discriminação de qualquer tipo.
Visão da criança e do adolescente	Menor em situação irregular, objeto de medidas judiciais.	Sujeito de direitos e pessoa em condição peculiar de desenvolvimento.
Concepção político-social implícita	Instrumento de controle social da infância e da adolescência vítima da omissão e transgressão da família, da sociedade e do Estado em seus direitos básicos.	Instrumento de desenvolvimento social, voltado para o conjunto da população infanto-juvenil do país, garantindo proteção especial àquele segmento considerado de risco social e pessoal.
Objetivo	Dispor sobre a assistência a menores entre 0 e 18 anos em situação irregular, e entre 18 a 21 anos, nos casos previstos em lei, por meio da aplicação de medidas preventivas e terapêuticas.	Garantia dos direitos pessoais e sociais por meio da criação de oportunidades e facilidades, permitindo o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social em condições de liberdade e dignidade.
Efetivação em termos de política social	Medidas restringem-se ao âmbito da Política Nacional de Bem-Estar Social (Funabem e congêneres); segurança pública; justiça de menores.	Políticas sociais básicas; políticas assistenciais (em caráter supletivo); serviços de proteção e defesa das crianças e adolescentes vitimizados; proteção jurídico-social.
Princípios da política de atendimento	Políticas sociais compensatórias (assistencialismo) e centralizadas.	Municipalização das ações; participação da comunidade organizada na formulação das políticas e no controle das ações.
Estrutura da política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente	O Código traz como retaguarda dos juízes a Funabem, as Febems e os programas comunitários. A Segurança Pública também tem papel central, além da Justiça de Menores.	Muda a concepção sistêmica de política e estabelece o conceito de rede. Cria os conselhos dos direitos, fundos dos direitos da criança e os órgãos executores das políticas básicas, incluindo entre elas os programas assistenciais.
Funcionamento da política	Traçada pela Funabem, executada pelas Febems e congêneres.	O órgão nacional traça as normas gerais e coordena a política no âmbito nacional.
Posição do magistrado	Não exige fundamentação das decisões relativas à apreensão e ao confinamento de menores. É subjetivo.	Garante à criança e ao adolescente o direito à ampla defesa. Limita os poderes do juiz.
Mecanismos de participação	Não abre espaços à participação de outros atores que limitem os poderes da autoridade policial, judiciária e administrativa.	Instâncias colegiadas de participação (conselhos paritários, Estado-sociedade) nos níveis federal, estadual, e municipal.
Vulnerabilidade socioeconômica	Menores carentes, abandonados e infratores devem passar pelas mãos do juiz.	Situação de risco pessoal e social propicia atendimento pelo Conselho Tutelar.

Quadro 1 – Comparativo entre o Código de Menores de 1979 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (cont.)

Aspecto considerado	Código de Menores (Lei n. 6697/79 e Lei n. 4513/64)	Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8069/90)
Caráter social	Penaliza a pobreza através de mecanismos como: cassação do poder familiar e imposição da medida de internamento a crianças e adolescentes pobres.	Falta/insuficiência de recursos deixa de ser motivo para perda ou suspensão do poder familiar. O Conselho Tutelar desjudicializa os casos exclusivamente sociais.
Em relação à apreensão	É antijurídico. Preconiza (art. 99 parág. 4) a prisão cautelar, hoje inexistente para adultos.	Restringe a apreensão a: flagrante delito de infração penal; ordem expressa e fundamentada do juiz.
Direito de defesa	Menor acusado de infração penal é "defendido" pelo curador de menores (promotor público).	Garante ao adolescente, autor de ato infracional, defesa técnica por profissional habilitado (advogado).
Infração	Todos os casos de infração penal passam pelo juiz.	Casos de infração que não impliquem grave ameaça ou violência à pessoa podem sofrer remissão, como forma de exclusão ou suspensão do processo.
Internação provisória	Medida rotineira.	Só em caso de crime cometido com grave ameaça ou violência à pessoa.
Internamento	Medida aplicável a crianças e adolescentes pobres, sem tempo e condições determinados.	Só aplicável a adolescentes autores de ato infracional grave, obedecidos os princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento.
Crimes/infrações contra crianças e adolescentes	Omisso a respeito.	Pune o abuso do poder familiar, das autoridades e dos responsáveis pelas crianças e adolescentes.
Fiscalização do cumprimento da lei	Não há fiscalização do Judiciário por nenhuma instância governamental ou não governamental. Órgãos do Executivo não promovem, em geral, uma política de participação e transparência.	Prevê participação ativa da comunidade e, por meio dos mecanismos de defesa e proteção dos interesses coletivos, pode levar as autoridades omissas ou transgressoras ao banco dos réus.

Fonte: Código de Menores (1979). Quadro sinóptico comparativo entre as leis 6.697/79 e 4.513/64 (Código de Menores e Política Nacional do Bem-Estar do Menor) e o projeto ECA - Projeto de Lei 1.506 (Câmara Federal/Voto. Nelson Aquiar) e 193/89 (Senado Federal/sen. Ronan Tito). Quadro elaborado por Costa e reproduzido pelo Fórum Nacional DCA, com acréscimos de Pereira (1998) e Santos (1997).

* *Fonte: Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (2009).*

2.2.2. A proteção integral e os novos arranjos institucionais: o ECA e o estabelecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente - SGD

O sistema brasileiro de proteção a criança é um sistema complexo, com uma estrutura que estabelece princípios, linhas de ação, diretrizes, programas e um conjunto de ações, atividades e estruturas que compõem o “*Sistema de Garantia de Direitos - SGD*”.

Tal sistema, estabelecido pelo *Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA*, pressupõe uma atuação intersetorial, envolvendo diversos órgãos, políticas e estruturas

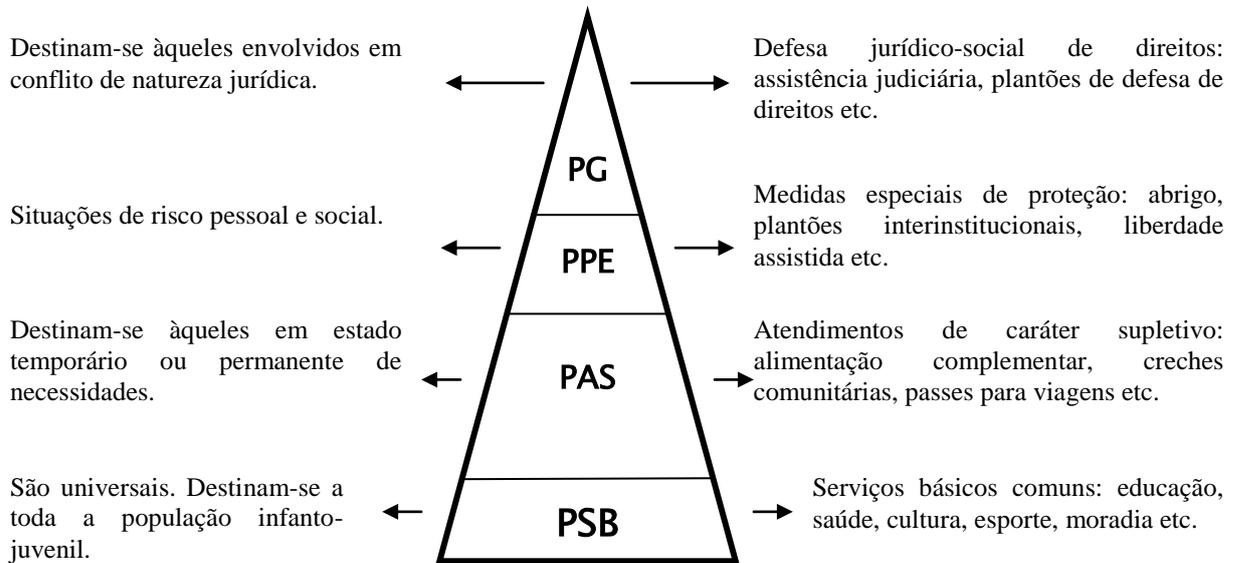
voltadas ao atendimento à criança e ao adolescente nos campos educação, assistência social, saúde, dentre outras.

O artigo 86 do *ECA* estabelece que “a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da união, dos estados, do distrito federal e dos municípios”, exigindo esforços e articulação permanente, tanto de órgãos governamentais quanto de organizações da sociedade civil na construção e desenvolvimento da política de proteção e promoção da criança.

Segundo *COSTA* (2006) a aplicação da proteção integral pressupõe a articulação entre diversos setores e ações do Estado e da sociedade, podendo ser divididas em quatro grandes linhas:

1. Políticas Sociais Básicas (*PSB*), direitos de todos e dever do Estado, como educação e saúde;
2. Políticas de Assistência Social (*PAS*), destinada aqueles que se encontram em estado de necessidade temporária ou permanente, como os programas de renda familiar mínima;
3. Políticas de Proteção Especial (*PPE*), como os programas de abrigo para aqueles cuja integridade física, psicológica e moral se encontram violadas ou ameaçadas de violação;
4. Políticas de Garantia de Direitos (*PG*), para quem precisa pôr para funcionar em seu favor as conquistas do estado democrático de direito, como, por exemplo, uma ação do Ministério Público ou de um centro de defesa de direitos.

Ainda, segundo *COSTA* (2006), as políticas previstas no *SGD* são representadas por uma pirâmide que estabelece as bases e estruturas para a organização de todo o sistema de atendimento, apontando as prioridades e as características da criança e sua família, de acordo com o nível de proteção necessário, definida como:



* Ilustração 02 – Fonte: *Os Regimes de Atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente (2006)*

Dentre os órgãos que compõem o *SGD*, o *Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente* configura-se como órgão de referência na formulação, controle e deliberação da política de atendimento a criança no Brasil (artigo 88 do *ECA*). Os Conselhos de Direitos possuem papel de destaque na elaboração e execução da política de atenção a criança, garantindo a estruturação de um espaço para a participação e fiscalização, por parte da sociedade, na efetivação dos direitos e elaboração de políticas voltadas ao público infanto-juvenil.

A atuação desses conselhos foi definida pelo *ECA*, o qual prevê a “criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais” (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, artigo 88).

Compõe ainda o *SGD*, o *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA*, o qual possui importante papel na elaboração de parâmetros para o estabelecimento e fortalecimento do sistema, principalmente na definição das diretrizes para o atendimento a criança. A partir dessa premissa, a *resolução 113 do CONANDA* estabelece que

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente 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.

§ 1º Esse Sistema articular-se-á 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.

§ 2º Igualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos que desenvolvem seus programas no país (CONANDA, 2006, Resolução 113, Artigo 1º).

A mesma resolução também especifica que compete ao *SGD*...

... promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações (CONANDA, 2006, Resolução 113, Artigo 2º).

O *SGD* abriga, além das resoluções do *CONANDA*, outros dispositivos legais que estruturam o sistema brasileiro de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos da criança e do adolescente, sendo ...

I - Constituição Federal, com destaque para os artigos, 5º, 6º, 7º, 24 - XV, 226, 204, 227 e 228;

II - Tratados internacionais e interamericanos, referentes à promoção e proteção de direitos humanos, ratificados pelo Brasil, enquanto normas constitucionais, nos termos da Emenda nº 45 da Constituição Federal, com especial atenção para a Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente;

III - Normas internacionais não-convencionais, aprovadas como Resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, a respeito da matéria;

IV - Lei Federal nº 8.069 (Estatuto da Criança e do Adolescente), de 13 de julho de 1990;

V - Leis federais, estaduais e municipais de proteção da infância e da adolescência;

VI - Leis orgânicas referentes a determinadas políticas sociais, especialmente as da assistência social, da educação e da saúde;

IX - Resoluções e outros atos normativos dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente, nos três níveis de governo, que estabeleçam principalmente parâmetros, como normas operacionais básicas, para regular o funcionamento do Sistema e para especificamente formular a política de promoção dos direitos humanos da criança e do adolescente, controlando as ações públicas decorrentes;

X - Resoluções e outros atos normativos dos conselhos setoriais nos três níveis de governo, que estabeleçam principalmente parâmetros, como normas operacionais básicas, para regular o funcionamento dos seus respectivos sistemas (CONANDA, 2006, Resolução 113, Artigo 1º).

Com a nova configuração do sistema brasileiro de proteção à criança, organizado a partir da concepção e diretrizes da *Convenção dos Direitos da Criança*, percebe-se o efetivo entrelaçamento entre as normativas elaboradas na esfera internacional e na doméstica. Os mesmos princípios que pautam a norma internacional acabam por subsidiar a produção legislativa nacional. Além disso, o *CONANDA* reconhece a importância e pressupõe a incorporação das diretrizes internacionais como referência para o sistema protetivo doméstico, colaborando para o fortalecimento de arranjos locais a partir de ações cooperativas no campo internacional, as quais podem incidir no desenvolvimento social e na reversão de quadros de desassistência e violação dos direitos humanos no âmbito doméstico.

2.2.3. A política nacional de cuidados alternativos: fragilidades e desafios na garantia do direito a convivência familiar

A análise do histórico de atendimento à criança no Brasil, tendo como marco inicial a promulgação do *Código de Menores* de 1927, consolida o início de um período de intervenção do estado na família com base na compreensão da falta de capacidade da família em prestar o cuidado e a proteção adequada à criança.

Na relação com a família, o *Código de Menores* aponta que...

Art. 126. A autoridade publica encarregada da proteção nos menores pode visitar as escolas, officinas e qualquer outro lugar onde se achem menores, e proceder a investigações, tomando as providencias que forem necessarias.

§ 1º tambem pôde visitar as familias a respeito das quaes tenha tido denuncia, ou de algum outro modo venha a saber, de faltas graves na protecção physica ou moral dos menores (CÓDIGO DE MENORES, 1927, grifo do autor).

Quando constatadas situações de abandono, orfandade, delinqüência, vadiagem, dentre outras consideradas como “irregulares”, cabia ao juiz de menores utilizar instrumentos coercitivo e autoritários que dispunha a normativa vigente, desconsiderando o papel da família e o dever do estado para com tais situações. Esse preceito contrariava os princípios da *Convenção de Genebra de 1924*, na qual era previsto que “... a criança deve ser ajudada, respeitando a integridade de sua família...” (DECLARAÇÃO DE GENEBRA, 1924, art. 2º).

Esse modelo de intervenção é reproduzido na definição da *Política Nacional do Bem-Estar do Menor* de 1964, operacionalizada por meio da fundação nacional do bem-estar do menor (LEI FEDERAL 4.513 de 1964).

Tal modelo era pautado pelo atendimento em massa, o qual segregava e rompia os vínculos familiares e comunitários, desconsiderando as particularidades da família e da criança atendida, consolidando o modelo que atribuía ao estado a tutela, o papel corretivo e de formação moral da criança. O resultado era que o atendimento prestado pelos estabelecimentos públicos e filantrópicos às crianças encaminhadas pelo juiz de menores acabava por afastar as possibilidades de reintegração a família e a superação da situação que subsidiou o afastamento.

O atendimento prestado, quando analisado como política de Estado, contrariava os princípios estabelecidos pela *Declaração dos Direitos da Criança* de 1959, em especial no que tange a convivência em família. A *DDC* apontava que ...

Para o desenvolvimento completo e harmonioso de sua personalidade, a criança precisa de amor e compreensão. Criar-se-á, sempre que possível, aos cuidados e sob a responsabilidade dos pais e, em qualquer hipótese, num ambiente de afeto e de segurança moral e material, salvo circunstâncias excepcionais, a criança da tenra idade não será apartada da mãe. À sociedade e às autoridades públicas caberá a obrigação de propiciar cuidados especiais às crianças sem família e aquelas que carecem de meios adequados de subsistência. É desejável a prestação de ajuda oficial e de outra natureza em prol da manutenção dos filhos de famílias numerosas (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1959, 6º Princípio - grifo do autor).

Esse modelo de segregação familiar é substantivamente alterado pelo *Estatuto da Criança e do Adolescente* (1990). Esse ordenamento jurídico está ancorado na concepção da garantia de direitos, assegurando um conjunto de direitos à criança, sendo que, no que se refere ao direito a convivência familiar e comunitária, está previsto que *toda criança ou adolescente tem direito a ser criado e educado no seio da sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre da presença de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes*” (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, art. 19).

O princípio para a organização da política de atendimento expressa no *ECA*, tendo como eixo norteador a garantia do direito a convivência em família, encontra-se alinhada com as diretrizes e princípios estabelecidos pela *Convenção dos Direitos da Criança* de 1989, a qual expressa que...

.a família, unidade fundamental da sociedade e meio natural para o crescimento e bem-estar de todos os seus membros e, em particular das crianças, deve receber a proteção e assistência necessárias para que possa assumir plenamente suas responsabilidades na comunidade. ... a criança, para o desenvolvimento pleno e harmonioso de sua personalidade, deve crescer em um ambiente familiar, em clima

de felicidade, amor e compreensão (CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1989, preâmbulo).

No caso de intervenções que culminem com o afastamento da criança ou do adolescente de suas famílias, estão previstas modalidades de acolhimento (institucional ou familiar) que, desde a promulgação do *Estatuto da Criança e do Adolescente* (1990), estão estabelecidas conforme disposto no *artigo 92*, o qual expressa que:

As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios:

- I** - preservação dos vínculos familiares e promoção da reintegração familiar;
- II** - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural ou extensa;
- III** - atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- IV** - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
- V** - não desmembramento de grupos de irmãos;
- VI** - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- VII** - participação na vida da comunidade local;
- VIII** - preparação gradativa para o desligamento;
- IX** - participação de pessoas da comunidade no processo educativo (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, artigo 92)

Entretanto, são inúmeros os desafios para a efetiva garantia do direito a convivência familiar previsto pelo *ECA*, visto a cultura de institucionalização e de segregação existente na sociedade brasileira, associada à uma visão repressiva e depreciativa da família, bem como da cultura que envolve o contexto de violação de direitos e de risco social e pessoal da criança.

Esse novo modelo de proteção à criança fundamentado no apoio a família já estava estabelecido mesmo antes da promulgação do *ECA*, sendo que a *Constituição Federal do Brasil* afirma que

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

Contudo, constata-se que o ambiente familiar tem apresentado, com frequência, configurações e dinâmicas que promovem violação dos direitos de crianças. Essa situação tem sido objeto de estudos e intervenção social, tanto pelo Estado quanto por organizações não-governamentais e internacionais. Enfrentar situações de violação de direitos no âmbito familiar pressupõe a adoção de estratégias e mecanismos que garantam a proteção da criança

conciliando ações de apoio e promoção da família, colaborando para restaurar o papel efetivo da família nos cuidados com a criança.

O *ECA* prevê que, em caso de suspeita ou efetiva configuração de uma situação de maus-tratos contra a criança, cabe a adoção de medidas a serem aplicadas aos pais ou responsável, definidas como

- I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;*
- II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;*
- III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;*
- IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação;*
- V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua freqüência e aproveitamento escolar;*
- VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;*
- VII - advertência;*
- VIII - perda da guarda;*
- IX - destituição da tutela;*
- X - suspensão ou destituição do poder familiar (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, artigo 129 - grifo do autor)*

Também prevê, prioritariamente, a “reconstrução” da estrutura familiar, sendo a perda da guarda ou mesmo a destituição da tutela ações extremas. Contudo, esse modelo de atenção à família e de garantia do direito a convivência prevê a construção e o desenvolvimento de conceitos e estratégias que subsidiem a elaboração de novas formas de visualizar a família, repensando ambientes, diretrizes e princípios, embasados pelas condições a seguir¹⁸:

- A) A existência e a adequada estruturação de uma rede de serviços de atenção e proteção à criança, ao adolescente e à família, capazes de prover orientação psicopedagógica e de dialogar com pais e responsáveis, criando espaços de reflexão quanto à educação dos filhos, bem como de intervir eficientemente em situações de crise, para resguardar os direitos da criança, fortalecendo a família para o adequado cumprimento de suas responsabilidades, ou propiciando cuidados alternativos à criança e ao adolescente que necessitem, para sua segurança e após rigorosa avaliação técnica, ser afastados da família;

¹⁸ Texto transcrito do *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. (Brasília, 2006, páginas 34 e 35)

- B) Difusão de uma cultura de direitos, em que as famílias, a comunidade e as instituições conheçam e valorizem os direitos da criança e do adolescente, especialmente a sua liberdade de expressão e o direito de participação na vida da família e da comunidade, opinando e sendo ouvidos sobre as decisões que lhes dizem respeito;
- C) A superação de padrões culturais arraigados, característicos de uma sociedade patriarcal, marcada pelo autoritarismo, em que se admite a imposição de castigos físicos e outros tipos de agressão como “educação” dada à criança e ao adolescente;
- D) A capacidade dos membros das famílias, da comunidade e dos profissionais que atuam junto a crianças, adolescentes e famílias, especialmente nas áreas de educação, saúde e assistência social, de reconhecer os sinais da violência contra a criança e o adolescente, denunciá-la e enfrentá-la, desenvolvendo uma atitude coletiva e pró-ativa de proteção e “vigilância social”, em lugar da omissão;
- E) A existência e a adequada estruturação dos *Conselhos Tutelares*, bem como a capacitação dos conselheiros para o exercício de suas funções em defesa dos direitos da criança e do adolescente, em estreita articulação com a *Justiça da Infância e da Juventude*, o *Ministério Público* e com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos;
- F) A oferta de serviços de cuidados alternativos à criança e ao adolescente que necessitem, para sua segurança e após rigorosa avaliação técnica, ser afastados da família de origem;
- G) A oferta de serviços de apoio psicossocial à família visando à reintegração familiar, bem como de acompanhamento no período pós-reintegração.

Neste aspecto, a *Lei federal 12.010* aponta que, na estruturação de ações de proteção à criança e de enfrentamento à violação de direitos (em especial no âmbito familiar), o *Estatuto da Criança e do Adolescente* tem aperfeiçoada a sistemática para garantia do direito a convivência familiar, destacando que

§ 1º A **intervenção estatal**, em observância ao disposto no caput do art. 226 da Constituição Federal, será **prioritariamente voltada à orientação, apoio e**

promoção social da família natural, junto à qual a criança e o adolescente devem permanecer, ressalvada absoluta impossibilidade, demonstrada por decisão judicial fundamentada.

§ 2º Na impossibilidade de permanência na família natural, a criança e o adolescente serão colocados sob adoção, tutela ou guarda, observadas as regras e princípios contidos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e na Constituição Federal (LEI FEDERAL 12.010, 2009, artigo 1º - grifo do autor).

Apesar dos avanços na concepção do papel e importância da família na superação de situações de violação de direitos contra a criança (mesmo sendo a família um agente primário na violação), ainda necessita de incrementos que possibilitem, de fato, que a intervenção do estado possa ser prioritária no apoio e fortalecimento do papel protetivo da família.

03. CONSTRUÇÃO DE DIRETRIZES NO AMBIENTE INTERNACIONAL E A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO AMBIENTE DOMÉSTICO: “MOMENTOS CHAVE” DE ANÁLISE E INTERAÇÕES A PARTIR DO DIREITO A CONVIVÊNCIA FAMILIAR

A *Convenção dos Direitos da Criança - CDC* (1989) foi o “primeiro instrumento internacional a reconhecer explicitamente que a criança é um ator social e detentora ativa de seus próprios direitos” (UNICEF, Situação Mundial da Infância - Edição Especial, 2009, pág. 02). A partir da aprovação da *CDC*, fica estabelecido um sistema de monitoramento de sua aplicação junto aos estados parte, constringendo-os para a implementação de políticas de proteção e promoção da criança, tendo como estratégia a conversão sinérgica entre agências e organismos da *ONU* no alcance dos objetivos propostos. No entanto, cabe ressaltar que um dos aspectos mais importantes que foi incorporado pela convenção é a reafirmação do reconhecimento e da garantia do direito de crianças à convivência familiar.

Será analisado, nesse capítulo, como ocorreu a estruturação da política de proteção da criança a partir da *CDC*, a partir dos acordos firmados e da atuação das agências e instituições internacionais, buscando subsidiar a compreensão sobre como o Brasil se organizou para a estruturação e oferta de políticas para a garantia do direito da criança, em especial no que se refere ao direito à convivência familiar.

O reconhecimento pela comunidade internacional e pelo estado brasileiro de que é no âmbito da família que a criança encontra as melhores condições para seu desenvolvimento “... físico, mental, moral, espiritual e social” (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, artigo 3º), implicou na organização de um conjunto de compromissos e estruturas para garantir o não rompimento do vínculo e a permanência com a família. Também, em relação às crianças privadas da convivência familiar (seja por violações de direitos no âmbito da família ou devido à guerras e catástrofes), foram estabelecidos acordos e normativas específicas no nível internacional e doméstico.

O quadro a seguir demonstra, a partir de uma análise histórica, as principais normativas e momentos que subsidiaram a constituição e evolução do arcabouço geral do sistema internacional de proteção à criança na garantia e efetivação de direitos.

Acontecimento / Documento		Ano
01	A Liga das Nações adota a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança. A Declaração estabelece os direitos da criança aos meios para seu desenvolvimento material, moral e espiritual; ajuda especial em situações de fome, doença, incapacitação ou orfandade; prioridade no atendimento em situações difíceis; imunidade contra exploração econômica; e educação em um ambiente que inspire um sentido de responsabilidade social.	1924
02	A Assembléia Geral da ONU aprova a Declaração dos Direitos Humanos, que, em seu artigo 25, faz menção à criança como “detentora do direito a cuidados e assistência especiais.”	1948
03	A Assembléia Geral da ONU adota a Declaração dos Direitos da Criança, que reconhece direitos tais como imunidade à discriminação e a ter um nome e uma nacionalidade. Estabelece especificamente os direitos da criança a educação, cuidados de saúde e proteção especial.	1959
04	São adotados o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Os pactos advogam em favor da proteção da criança contra exploração e promovem o direito à educação.	1966
05	A Organização Internacional do Trabalho adota a Convenção Nº 138, que trata da Idade Mínima para Admissão no Emprego, determinando em 18 anos a idade mínima para o trabalho que pode comprometer a saúde, a segurança ou a moral do indivíduo.	1973
06	A Assembléia Geral da ONU adota a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, que garante proteção para os direitos humanos de meninas e mulheres. Além disso, declara 1979 como o Ano Internacional da Criança, colocando em ação o grupo de trabalho que elaboraria a versão preliminar de uma Convenção sobre os Direitos da Criança legalmente vinculante.	1979
07	A Assembléia Geral da ONU aprova por unanimidade a Convenção sobre os Direitos da Criança, que entra em vigor no ano seguinte.	1989
08	O Encontro Mundial de Cúpula pela Criança adota a Declaração Mundial sobre a Sobrevivência, a Proteção e o Desenvolvimento da Criança, assim como um plano de ação para implementá-la na década de 1990.	1990
09	A Organização Mundial do Trabalho adota a Convenção Nº 182 relativa à Proibição e Ação Imediata para a Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil.	1999
10	A Assembléia Geral da ONU adota dois Protocolos Facultativos em complementação à Convenção sobre os Direitos da Criança: um sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados, o outro sobre venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil.	2000
11	A Assembléia Geral da ONU realiza uma Sessão Especial sobre a Criança, em uma reunião que, pela primeira vez, discute especificamente questões relacionadas à criança. Centenas de crianças participam como membros de delegações oficiais, e líderes mundiais comprometem-se com a defesa dos direitos da criança, por meio de um pacto denominado “Um mundo para as crianças”.	2002
12	Cinco anos após a Sessão Especial sobre a Criança, realizada na Assembléia Geral da ONU, o acompanhamento dos desdobramentos resulta em uma Declaração sobre a Criança, adotada por mais de 140 governos. A Declaração reconhece os progressos alcançados e os desafios que se mantêm, e reafirma o compromisso com o pacto Um mundo para as crianças, a Convenção e seus Protocolos Facultativos.	2007

*Quadro 02 - A evolução dos padrões internacionais de direitos da criança. *Fonte: UNICEF - Situação Mundial da Infância - Caderno Especial - 2009.*

3.1. O direito a convivência familiar como fundamento para a organização de protocolos no nível internacional: situação mundial da infância e o caráter das diretrizes como ponto de partida para a atuação dos estados

Uma concepção internacional sobre a organização de políticas de proteção à criança pôde ser estruturada a partir da elaboração da *Declaração de Genebra - DG* (1924)¹⁹.

A *DG*, mesmo de forma geral, estabelecia princípios para que os estados integrantes da *Liga das Nações* (1919) elaborassem leis, programas e estruturas visando o desenvolvimento e a proteção da criança pautadas em referenciais abrangentes para a garantia dos direitos na infância.

¹⁹ O histórico sobre a elaboração da *Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança* foi apresentada no capítulo 02 desta dissertação.

Conforme descrito no capítulo 02 desta dissertação e no quadro da página anterior, a partir da *Declaração de Genebra (1924)* até a *Convenção dos Direitos da Criança (1989)* foi estruturado um vasto conjunto de diretrizes e parâmetros internacionais voltados ao cuidado e a proteção da criança, consolidando um arcabouço normativo que subsidiou a estruturação do regime de proteção à criança²⁰, colaborando na criação de políticas e programas, no âmbito internacional e doméstico, sobre o tema.

A partir do início das atividades da *Organização das Nações Unidas – ONU (1945)*, novos passos foram dados na pactuação de compromissos para a organização e desenvolvimento de políticas destinadas a criança no âmbito doméstico, a partir da criação de agências e organismos com atuação específica na área (como o *Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF*) ou com atuação para além do campo da infância, com impactos e desdobramentos em relação à temática (como a *Organização Internacional do Trabalho - OIT*).

O compromisso com a proteção da criança instituído a partir da *Convenção dos Direitos da Criança (1989)* tem como base o conceito da “doutrina de proteção integral à criança”, reconhecendo-a como “sujeito de direitos”, “prioridade absoluta” e “pessoa em desenvolvimento”, sendo-lhes garantidos “*todos os direitos capazes de lhe assegurar vida com dignidade e o pleno desenvolvimento de suas potencialidades.*” (CABRAL, 2011, pag. 10)²¹

Anterior a construção deste arcabouço geral e do reconhecimento atribuído à criança, tanto no período pós Primeira Guerra Mundial (1914-1917) como após a Segunda (1939-1945), principalmente a criança (principalmente a que se encontrava em locais de conflitos armados), encontrava-se em diversas situações de desproteção e risco, tais como doenças, ausência de condições dignas para sua sobrevivência, bem como a ausência de estruturas e ações efetivas que possibilitasse sua promoção e a construção de projeto de vida local.

Cabe ressaltar que, em especial, tanto a orfandade quanto a ausência de responsável legal ou pessoas da família para prestar os cuidados e proteção à criança pode expô-la ou privá-la do cuidado dos quais necessita para ter assegurado o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento de forma digna.

O cuidado empreendido a partir da convivência em família é um momento primordial para que a criança tenha assegurada as condições necessárias para sua proteção, sendo

²⁰ *Declaração dos Direitos da Criança (1959) e Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989).*

²¹ Cultivando Sementes (Grupo de Trabalho Nacional Pro - Convivência Familiar e Comunitária).

possível a organização de relações que proporcionam a inclusão social e o desenvolvimento para a o exercício da cidadania.

O 1º marco normativo internacional que enfatiza com maior propriedade o reconhecimento da família como o *locus* principal para o desenvolvimento da criança é a *Convenção dos Direitos da Criança* (1989). Pode-se considerar, a partir da *CDC*, que infância em família seria o momento primordial para o início do estabelecimento de laços de pertencimento e convivência cultural e étnica, momento este de vital importância para sua formação como pessoa e cidadão de um país.

A Constituição Brasileira de 1988, no art. 226, parágrafo 4, conceitua a família como “*entidade familiar a comunidade formada por qualquer um dos pais e seus descendentes*”, sendo que, no *Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA*, no art. 25, define como família natural “*a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes*”.

Para conceituação e referenciamento do termo “família” ou “convivência familiar”, a argumentação apresentada nesta dissertação considera o disposto no “*Plano Nacional de Garantia do Direito a Convivência Familiar e Comunitária*” (2006), o qual dispõe que ...

“ estas definições colocam a ênfase na existência de vínculos de filiação legal, de origem natural ou adotiva, independentemente do tipo de arranjo familiar onde esta relação de parentalidade e filiação estiver inserida. Em outras palavras, não importa se a família é do tipo “nuclear”, “monoparental”, “reconstituída” ou outras.

A ênfase no vínculo de parentalidade/filiação, respeita a igualdade de direitos dos filhos, independentemente de sua condição de nascimento, imprimindo grande flexibilidade na compreensão do que é a instituição familiar, pelo menos no que diz respeito aos direitos das crianças e adolescentes. Torna-se necessário desmistificar a idealização de uma dada estrutura familiar como sendo a “natural”, abrindo-se caminho para o reconhecimento da diversidade das organizações familiares no contexto histórico, social e cultural. Ou seja, não se trata mais de conceber um modelo ideal de família, devendo-se ultrapassar a ênfase na estrutura familiar para enfatizar a capacidade da família de, em uma diversidade de arranjos, exercer a função de proteção e socialização de suas crianças e adolescentes.

As referências da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente são fundamentais para a definição de deveres da família, do Estado e da sociedade em relação à criança e ao adolescente. São fundamentais, ainda, para definir responsabilidades em casos de inserção em programas de apoio à família e de defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Entretanto, a definição legal não supre a necessidade de se compreender a complexidade e riqueza dos vínculos familiares e comunitários que podem ser mobilizados nas diversas frentes de defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Para tal, torna-se necessária uma definição mais ampla de “família”, com base sócio-antropológica. A família pode ser pensada como um grupo de pessoas que são unidas por laços de consangüinidade, de aliança e de afinidade. Esses laços são constituídos por representações, práticas e relações que implicam obrigações mútuas. Por sua vez, estas obrigações são organizadas de acordo com a faixa etária, as relações de geração e de gênero, que definem o *status* da pessoa dentro do sistema de relações familiares.

Assim, em um âmbito simbólico e relacional, que varia entre os diversos grupos sociais, muitas pessoas podem ser consideradas como “família”. A primeira

definição que emerge desta realidade social é que, além da relação parentalidade/filiação, diversas outras relações de parentesco compõem uma “família extensa”, isto é, uma família que se estende para além da unidade pais/filhos e/ou da unidade do casal, estando ou não dentro do mesmo domicílio: irmãos, meio-irmãos, avós, tios e primos de diversos graus.

A diferença entre “família”, como rede de vínculos, e como “domicílio” também tem um importante caráter operacional no interior de programas e serviços sociais, pois há vínculos que definem obrigações legais entre pessoas que não moram no mesmo domicílio e que são reconhecidas e se reconhecem como “família”, como no caso de crianças e adolescentes que não residem com pelo menos um de seus pais. Esta distinção é fundamental especialmente para se estimular o envolvimento da figura paterna na vida de crianças e adolescentes, uma vez que na grande maioria das famílias monoparentais é o pai que não mora no domicílio – o que não significa, necessariamente, que tenha perdido o vínculo com os filhos e muito menos que escape à responsabilização de suas funções paternas”. PNDCE, 2009, páginas 23 e 24.

O posicionamento da *ONU* sobre o tema consolida uma agenda internacional de proteção na infância que reitera a competência da família no cuidado e proteção da criança, estabelecendo como diretriz a atribuição do estado no estabelecimento de políticas e ações que apóie a família e possibilite o exercício efetivo de sua função protetiva.

Dentre os diversos resultados advindos da 1ª Guerra Mundial ocorrida entre 1914 e 1917, a degradação da situação de crianças na Europa pode ser considerada um dos grandes flagelos da humanidade, sendo que, logo após a criação da *Liga das Nações* (1919), a proteção da criança e o cuidado com os órfãos de guerra foram temas importantes no cenário europeu do período.

Historicamente, tem-se percebido recorrente violação aos direitos da criança, sendo que, após a aprovação da *Convenção dos Direitos da Criança - CDC* (1989), a *ONU*, por meio do *UNICEF*, tem buscado convergir e ampliar o esforço mundial na promoção e proteção da criança.

Em reunião realizada pela cúpula da *ONU* em 2002²², foi aprovado o estabelecimento de compromissos a serem assumidos pelos estados na promoção e garantia dos direitos fundamentais da criança, sendo que, no relatório elaborado pelo secretário geral, encontra-se uma afirmativa que aponta a situação de que ...

Milhões de vidas jovens foram salvas, mais crianças do que nunca estão frequentando a escola, mais crianças participam ativamente nas decisões que afetam sua vida e importantes tratados foram acordados para proteger as

²² *Relatório da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Criança. As Metas das Nações Unidas para o Milênio. Relatório do Comitê Ad Hoc Pleno da 27ª sessão especial da Assembleia Geral, em 2002.*

crianças. Entretanto, esses avanços e ganhos foram desiguais e ainda restam muitos obstáculos, especialmente nos países em desenvolvimento. Tem sido difícil garantir um futuro melhor para todas as crianças; os avanços gerais não alcançaram as obrigações nacionais, nem os compromissos internacionais (ONU, Relatório da Assembléia Geral, 2002, pág. 12 - Grifo do autor).

No mesmo documento são descritos dados sobre a situação da criança no mundo, com a apresentação de informações importantes para a compreensão da situação vivida no período da infância, demonstrando áreas para o estabelecimento de políticas no âmbito doméstico.

a cada ano morrem mais de 10 milhões de crianças, embora a maioria dessas mortes pudesse ser evitada; 100 milhões de crianças ainda estão fora da escola, 60 % das quais meninas; 150 milhões de crianças sofrem de desnutrição; e o HIV/AIDS propaga-se a uma velocidade catastrófica. Há pobreza, exclusão e discriminação, persistentes e os investimentos em serviços sociais são insuficientes. Além disso, a carga, da dívida, os excessivos gastos militares desproporcionais com as exigências de segurança nacional, os conflitos armados, a ocupação estrangeira, a manutenção de reféns, entre outros fatores, podem criar obstáculos às medidas adotadas nacionalmente para lutar contra a pobreza e assegurar o bem-estar das crianças. A infância de milhões de seres humanos continua sendo destruída pela necessidade de trabalhar em condições de perigo e exploração, a venda e o tráfico de crianças, incluídos os adolescentes e outras formas de maus-tratos, descuido, exploração e violência (ONU, Relatório da Assembléia Geral, 2002, pág. 18).

De 1919 a 1989 (ano de aprovação da *Convenção dos Direitos da Criança*), vários tratados e diretrizes internacionais foram elaborados para enfrentar situações de violação dos direitos da criança, buscando reverter quadros de desproteção, miséria e falta de perspectiva de vida da gestação aos primeiros anos de vida.

Destaca-se, neste período, situações que proporcionaram discussões específicas que subsidiaram a elaboração de protocolos multilaterais, como o afastamento do convívio familiar; crianças em situação de rua; exploração do trabalho, do tráfico e exploração sexual; deslocamento interno e refugiadas; encarceramento e atendimento no sistema de justiça juvenil; situação de deficiência e discriminação; recrutamento para a guerra e vulnerabilidade em função de guerra civil.²³

O relatório elaborado no ano de 2009 pelo *UNICEF*²⁴, em função dos 20 anos da *Convenção dos Direitos da Criança - CDC*, descreve 11 áreas com ocorrência de situações de violação dos direitos da criança, apontando que:

-500 milhões a 1,5 bilhão de crianças foram afetadas pela violência;

²³ Situações referenciadas no documento “*Um mundo para a criança*”, ONU, 2002.

²⁴ *Situação Mundial da Infância, Edição Especial, UNICEF, 2009, págs. 24 e 25.*

-150 milhões de crianças entre 5 e 14 anos de idade estão envolvidas no trabalho infantil;

-145 milhões de crianças perderam um ou ambos os pais devido a todas as causas;

-70 milhões de mulheres e meninas em 29 países foram submetidas a mutilação/corte genital;

-64 milhões de mulheres de 20 a 24 anos nos países em desenvolvimento casaram-se antes dos 18 anos;

-51 milhões de crianças ficam sem registro ao nascer;

-18 milhões de crianças sofrem os efeitos dos deslocamentos;

-15 milhões de crianças perderam um ou ambos os pais devido à AIDS;

-14 milhões de mulheres jovens dão à luz entre os 15 e os 19 anos de idade;

-1,2 milhão de crianças foram vítimas de tráfico a cada ano desde 2000;

-1 milhão de crianças permanecem em custódia devido a processos judiciais.

Os 06 aspectos em destaque referem-se a situações encontradas no território brasileiro, os quais, mesmo com políticas e programas elaborados para prevenção e outras intervenções junto às áreas descritas, ainda se apresentam como desafios para a superação de tais violações de direitos de crianças no Brasil.

Cabe ressaltar que, no âmbito de praticamente todas as áreas destacadas, estratégias visando à proteção da família e o estabelecimento de ações para o apoio e desenvolvimento familiar foram implementadas, buscando, dentre outros objetivos, o estabelecimento de processos para a reversão das violações de direito em destaque.

Tais estratégias colaboraram com a melhoria das condições de bem-estar e a proteção da criança em nível mundial, partindo do conceito de que a criança se constitui como sujeito de direitos, conforme estabelecido em diretrizes e normativas internacionais.

A Declaração dos Direitos da Criança (1959) reconhece a importância da família nos cuidados com as crianças e adolescentes, definindo que...

Para o desenvolvimento completo e harmonioso de sua personalidade, a criança precisa de amor e compreensão. Criar-se-á, sempre que possível, aos cuidados e sob a responsabilidade dos pais e, em qualquer hipótese, num ambiente de afeto e de segurança moral e material, salvo circunstâncias excepcionais, a criança da tenra idade não será apartada da mãe. À sociedade e às autoridades públicas caberá a obrigação de propiciar cuidados especiais às crianças sem família e aquelas que carecem de meios adequados de subsistência. É desejável a prestação de ajuda oficial e de outra natureza em prol da manutenção dos filhos de famílias numerosas (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1959, 6º Princípio - Grifo do autor)

A partir da Convenção dos Direitos da Criança (1989), fica estabelecido o compromisso, pelos estados parte, com o estabelecimento de ações efetivas para garantir o pleno desenvolvimento e a promoção da criança, estruturando políticas domésticas e organizando um arcabouço jurídico, institucional e conceitual para assegurar a efetivação das diretrizes e princípios acordados no nível internacional.

O compromisso com tal premissa encontra-se melhor explicitado no *artigo 8º da CDC*, o qual estabelece que a responsabilidade com a educação e o desenvolvimento da criança compete a ambos os pais, devendo os estados parte garantir a assistência apropriada para que os pais ou responsável legal da criança exerçam suas responsabilidades, sendo que...

§1. Os Estados Membros reconhecem o direito de toda criança a um nível de vida adequado ao seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social.
§2. Cabe aos pais, ou a outras pessoas encarregadas, a responsabilidade primordial de proporcionar, de acordo com suas possibilidades e meios financeiros, as condições de vida necessárias ao desenvolvimento da criança.
§3. Os Estados Membros, de acordo com as condições nacionais e dentro de suas possibilidades, adotarão medidas apropriadas a fim de ajudar os pais e outras pessoas responsáveis pela criança a tornar o efetivo esse direito e, caso necessário, proporcionarão assistência material e programas de apoio, especialmente no que diz respeito à nutrição, ao vestuário e à habitação (CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, artigo 27 - Grifo do autor).

Os membros da ONU, em reunião especial realizada em 2002²⁵, reforçaram a perspectiva da proteção na infância, avançando no compromisso com a efetivação de ações

²⁵ Resolução da Assembleia Geral nº 55 de 2002.

visando à promoção do bem-estar e a proteção a criança, definindo objetivos, estratégias, ações específicas e áreas prioritárias para intervenção.

No documento *Relatório da Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a Criança - As Metas das Nações Unidas para o Milênio (2002)*, a importância da garantia do direito a convivência entre a criança e sua família é reiterado, sendo explicitado o compromisso dos estados em adotar políticas com este foco, uma vez que “... pais e famílias, ou, se for o caso, tutores legais como os principais guardiões das crianças” e que os estados devem “... fortalecer sua capacidade de prover cuidado, sustento e proteção máxima” (Relatório da Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a Criança. 2002, pag. 13).

Também, no mesmo documento, fica estabelecido o reconhecimento de que:

A família é a unidade básica da sociedade e, como tal, deve ser reforçada. A família tem direito a receber proteção e apoio completos. A proteção, a educação e o desenvolvimento da criança é, a princípio, responsabilidade da família. Todas as instituições da sociedade devem respeitar os direitos das crianças, assegurar seu bem-estar e dar assistência apropriada aos pais, às famílias, aos tutores legais e às demais pessoas encarregadas do cuidado com as crianças para que possam crescer e se desenvolver em um meio seguro e estável e em um ambiente de felicidade, amor e compreensão, tendo em mente que em diferentes sistemas culturais, sociais e políticos existem várias formas de família.

Além disso, reconhecemos que um número considerável de crianças vive sem apoio dos pais, como os órfãos, os meninos e meninas que vivem na rua, as crianças deslocadas internamente e refugiadas, crianças vítimas do tráfico e da exploração sexual e econômica e as crianças encarceradas. É necessário adotar medidas especiais para apoiar essas crianças e as instituições, os centros e os serviços que delas cuidam, bem como fomentar e fortalecer a capacidade da criança de se proteger.

Estamos determinados a promover o acesso dos pais, famílias, tutores legais, pessoais responsáveis pelo cuidado das crianças e das próprias crianças a toda uma gama de serviços e informação que fomentem a sobrevivência, o desenvolvimento, a proteção e a participação das crianças (Relatório da Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a Criança. 2002, pags. 19 e 20 - grifo do autor).

O compromisso global com a proteção e promoção da criança passa pela adoção, pelos estados, de políticas que assegurem o papel protetivo e educativo dos pais ou responsável legal da criança, os quais devem ter apoio irrestrito para assumir e desenvolver este papel.

A responsabilidade atribuída aos estados parte da CDC implica na definição de ações que possam assegurar a proteção e o bem estar a todas as crianças, estabelecendo mecanismos para que ela seja protegida e tenha garantido o direito a convivência familiar e comunitária, considerando “... os direitos e deveres dos pais, dos tutores ou de outras pessoas legalmente responsáveis por ela.” (CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1989, artigo 3º).

Em sessão especial realizada pela *Assembleia Geral da ONU* em 2002, a qual culminou com a elaboração do documento “*Um mundo para as crianças*”, os estados reafirmam o compromisso na organização de ações para a proteção da criança, declarando que:

Nós, os governos que participamos da sessão especial, comprometemo-nos a implementar o Plano de Ação considerando a possibilidade de adotar medidas como as seguintes:

- a) Colocar em prática, conforme apropriado, leis, políticas e planos de ação nacionais eficazes e destinar recursos para realizar e proteger os direitos das crianças e assegurar seu bem-estar;*
- b) Estabelecer ou fortalecer órgãos nacionais, como, entre outros, mediadores independentes que defendam os direitos das crianças, quando proceda, ou outras instituições para promover e proteger os direitos das crianças;*
- b) Elaborar sistemas nacionais de acompanhamento e avaliação para avaliar os efeitos das medidas que tenhamos adotado em relação às crianças;*
- d) Promover ampla consciência e compreensão dos direitos das crianças* (Relatório da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Criança. 2002, pág. 27)

A partir deste conceito do apoio e promoção da família, foi aprovada em 2009 pela *Assembleia Geral da ONU*, as *Diretrizes sobre Cuidados Alternativos para Crianças – DCAC*, a qual se constitui como referência na definição de princípios para a implementação de políticas e estratégias visando a efetivação do direito a convivência em família.

As diretrizes se constituem como instrumento norteador dos estados na organização do atendimento à criança privada da convivência familiar, bem como sobre a melhor forma de garantir proteção a partir de ações para o apoio à família e, em caso de afastamento ou privação do convívio, com intervenções para a adequação da estrutura de atendimento doméstica, as quais...

estabelecem as orientações desejáveis para a política e a prática com a intenção de aprimorar a implementação da convenção sobre os Direitos da Criança e das disposições relevantes de outros instrumentos internacionais com relação à proteção e ao bem estar das crianças desprovidas de cuidado parental ou que estejam em risco de vir a assim se encontrar (DIRETRIZES SOBRE CUIDADOS ALTERNATIVOS À CRIANÇA, 2009, página 01).

O percurso do debate no âmbito internacional durou cerca de cinco anos, sendo que, para a aprovação do documento, houve a participação de diversos grupos institucionais, com destaque para a atuação do governo brasileiro (*Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH/PR, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e Ministério das Relações Exteriores - MRE*), e também da representação do *UNICEF* e do *Comitê dos Direitos da Criança*.

3.2. Garantia do direito a convivência familiar e o estabelecimento de cuidados alternativos: “momentos chave” para a estruturação de políticas no nível doméstico

No âmbito doméstico, *O Estatuto da Criança e do Adolescente* (1990) estabelece que é dever da família efetivar os direitos previstos em lei para a promoção e proteção da criança (*art. 4º*), bem como garantir condições para a promoção do direito da criança em conviver com a família (*art. 19*).

O referido artigo expressa que a manutenção ou reintegração à família terá preferência em relação a qualquer outra medida a ser adotada tendo em vista a proteção da criança, sendo que, neste caso, a família será incluída em programas de orientação e auxílio. Dentre as linhas de ação previstas no *ECA* para o estabelecimento da política de atendimento a criança, cabe destacar a previsão do estabelecimento de “... *políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes*” (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, artigo 87).

Tal concepção foi introduzida no *ECA* a partir da aprovação da *Lei Federal 12.010* (2009), a qual estabelece, no artigo 1º, que esta lei ...

dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes, na forma prevista pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente.

§ 1º A intervenção estatal, em observância ao disposto no caput do art. 226 da Constituição Federal, será prioritariamente voltada à orientação, apoio e promoção social da família natural, junto à qual a criança e o adolescente devem permanecer, ressalvada absoluta impossibilidade, demonstrada por decisão judicial fundamentada.

§ 2º Na impossibilidade de permanência na família natural, a criança e o adolescente serão colocados sob adoção, tutela ou guarda, observadas as regras e princípios contidos na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e na Constituição Federal (LEI FEDERAL 12.010, 2009, artigo 1º - grifo do autor).

A garantia na formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao direito a convivência familiar no Brasil tem o período de 1989 a 2009 como momento de destaque para a consolidação de uma filosofia e cultura que subsidiaram a construção de diretrizes e políticas que afirmam e consolidam tal direito, conforme será apresentado a seguir.

3.2.1. Conexões e convergências na construção de diretrizes e políticas nos campos internacional e doméstico

A interlocução entre os cenários internacional e doméstico podem ser percebidas a partir da análise dos conceitos e princípios encontrados nas diretrizes e normativas citadas, sendo a base para a discussão e considerações apresentadas neste trabalho.

A interação entre o que ocorre no campo internacional e a organização das políticas domésticas com foco garantia do direito a convivência familiar e comunitária pode ser analisada a partir de momentos específicos no histórico da estruturação do sistema de proteção à criança.

Da *Convenção dos Direitos da Criança* até as *Diretrizes sobre Cuidados Alternativos* (1989 a 2009), a proteção pautada pelo viés da garantia da convivência familiar pode ser compreendida quando analisados alguns acontecimentos e o conjunto de normativas que colaboraram na efetivação deste direito.

A partir de 1989, ocorreram no campo internacional e no doméstico momentos importantes para a construção de políticas públicas voltadas à prevenção e a reversão da situação de abandono e afastamento do convívio com a família no qual milhares de crianças e adolescentes se encontravam.

O estado é colocado como ator institucional principal para garantir a execução das diretrizes estabelecidas, cabendo-lhe o papel de legislar, construir bases estruturais de atuação e desenvolver um projeto nacional visando a promoção e proteção da criança e da família.

A atuação será referenciada no princípio da prioridade absoluta, materializada através da definição de políticas públicas integradas e articuladas que proporcionem o alcance dos objetivos e compromissos assumidos com a ratificação da *Declaração dos Direitos da Criança - DDC*.

Neste contexto, a família é colocada como locus de referência na garantia da promoção e proteção social direcionada à criança, cabendo, ao Estado, proceder, de todas as formas necessárias, com o apoio para que a família ou o responsável legal pela criança tenha as devidas condições para o exercício de seu papel.

Cabe a família educar, proteger e ajudar no desenvolvimento da criança, tendo como foco o desenvolvimento físico, social, mental, espiritual e moral, bem como a tomada de providências para colocá-las a salvo de toda e qualquer situação de maus tratos, opressão,

violência, crueldade e exploração (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, artigo 4º).

O histórico da construção do sistema internacional de proteção a criança apresentado neste trabalho, constituído a partir do ano de 1919, mostra os desafios na reversão de uma lógica da construção de políticas públicas pautada pelo atendimento de massa, fragmentado e em instituições que não proporcionavam a convivência em família e em sociedade.

Após 1989 ocorreram fatos importantes que expressam os avanços obtidos no campo da efetivação do direito a convivência familiar e demonstram a relação existente entre o cenário internacional e o campo doméstico na promoção e efetivação de ações visando o cuidado com crianças demandatárias de intervenções do estado. O quadro a seguir aponta o período destacado para a análise que será realizada:

POLÍTICA DE CUIDADOS ALTERNATIVOS A CRIANÇA: ENTRELAÇAMENTOS IMPORTANTES NOS CAMPOS INTERNACIONAL E DOMÉSTICO*			
ANO	CAMPO INTERNACIONAL	ANO	CAMPO DOMÉSTICO
1989	Aprovação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança.	1990	Promulgação da Lei 8.069 - Estatuto da Criança e do Adolescente.
2004	Realização do 1º Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar.	2006	Deliberação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.
2009	Aprovação das Diretrizes sobre Cuidados Alternativos.	2009	Promulgação da Lei Federal 12.010 - Nova Lei de Adoção.

*
Q
u
a
d
r
o
3

- Política de cuidados alternativos à criança: entrelaçamentos importantes nos campos internacional e doméstico (quadro elaborado pelo autor).

A partir da co-relação estabelecida entre os três momentos destacados, serão analisados acontecimentos no campo internacional relacionados com acontecimentos ocorridos no âmbito doméstico, buscando compreender, inicialmente, as relações e convergências na construção e desenvolvimento do direito de crianças à convivência familiar,

em especial no que se refere à prevenção a ruptura do convívio com os pais e no estabelecimento da política de cuidados alternativos para crianças privadas da convivência com sua família.

3.2.2. A Convenção dos Direitos da Criança de 1989 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990

A *Lei Federal 8.069 - Estatuto da Criança e do Adolescente* (1990) apresenta princípios e elementos da *Convenção dos Direitos da Criança* (1989). Os documentos possuem não apenas a proximidade nas datas de elaboração, mas uma essência e natureza de princípios que os fundamenta proporciona uma convergência explícita entre a diretriz internacional e a legislação doméstica, demonstrando a consonância e aproximação entre o campo internacional e doméstico na formatação de diretrizes e políticas de estado.

A *Convenção Internacional dos Direitos da Criança* (1989) define que os estados parte, no cumprimento das diretrizes e princípios estabelecidos no documento, deverão adotar todas as medidas administrativas, legislativas, dentre outras, para o estabelecimento dos direitos reconhecidos em relação à criança (*artigo 4º*), cabendo o respeito...

as responsabilidades, os direitos e os deveres dos pais ou, conforme o caso, dos familiares ou da comunidade conforme os costumes locais, dos tutores ou de outras pessoas legalmente responsáveis pela criança, de orientar e instruir apropriadamente a criança de modo consistente com a evolução de sua capacidade, no exercício dos direitos reconhecidos na presente Convenção. (CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 1989, artigo 5º)

O reconhecimento da família como ator social de referência na proteção à criança foi um passo fundamental para a reversão da concepção de um atendimento regido pela institucionalização e a massificação. O modelo de atendimento vigente na época colaborava com a perda da personalidade individual e prejuízos na construção social do sujeito, visto que a base estrutural do modelo pautava-se na concepção de proteção por meio da intervenção do estado com ações que promoviam o afastamento da família.

As medidas adotadas para proteger e amparar a criança culminavam no encaminhamento para instituições sociais, mesmo sendo o afastamento da família uma medida excepcional, utilizada apenas em função de situações de maus tratos ou descuido da

parte dos pais em relação à criança, devendo ser levado em consideração o “superior interesse da criança” (CONVENÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, artigo 9º).

Ficou estabelecido, a partir da aprovação da *Convenção dos Direitos da Criança (1989)*, que todos os esforços deveriam ser despendidos no campo internacional para a proteção da criança, assegurando-lhe o direito de que sua família, referência na prestação de cuidados para o seu desenvolvimento e bem estar, receba todo o auxílio necessário para o cumprimento de suas responsabilidades, garantida a permanência da criança com sua família, em sua própria comunidade.

No Brasil, a partir da promulgação da *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*, a proteção da criança insere-se novamente na agenda do estado para a organização de ações públicas, estabelecendo o dever de atores sociais e institucionais na efetivação da garantia dos direitos previstos em lei, definindo, a partir do *artigo 227* que...

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à **convivência familiar e comunitária**, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1998, destaque do autor).

A configuração deste sistema visa efetivar o dispositivo previsto no *ECA*, o qual define que

a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade”, definindo, para aplicação destes direitos, que “... 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 (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, artigo 4º)

O direito a convivência familiar e comunitária constitui-se como o direito com maior nível de detalhamento no *ECA*, delineado diretamente a partir de um conjunto de 34 artigos (*artigos 19 a 52*). Outros artigos, relacionados à proteção especial de crianças que estejam com seus direitos ameaçados ou violados (dentre eles, as intervenções do estado por meio da aplicação de medidas protetivas), complementam a concepção e aplicação deste direito no *ECA*.

O princípio da proteção social enunciada pelo *ECA* reitera a responsabilidade do estado na organização e oferta de políticas voltadas à efetivação dos direitos na infância. As

medidas de proteção configuram-se como mecanismos a serem adotados para a garantia do bem estar e do pleno desenvolvimento para o exercício da cidadania, corroborando a atribuição dos pais ou responsável pela criança no desempenho do papel de educação e proteção.

Cabe ressaltar que a compreensão sobre os pressupostos da garantia do direito a convivência familiar deve levar em conta a inter-relação entre as diretrizes e princípios apresentados e exige o estabelecimento da relação entre processos, atores institucionais e incidências ocorridas na elaboração destes documentos.

3.2.3. 1º Colóquio Internacional Sobre Acolhimento Familiar em 2004 e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária de 2006

Tanto no plano internacional quanto no âmbito doméstico, a discussão sobre a garantia do direito de crianças a convivência familiar apresenta, como pano de fundo, dois aspectos importantes. O primeiro, se refere a situação de milhares de crianças que permanecem por longos períodos em instituições de acolhimento, sem perspectiva de reintegração familiar ou possibilidade de colocação em família substituta. O segundo aspecto é a dificuldade para se estabelecer atendimento estruturado e organizar processos efetivos para prevenir a situação de rompimento do vínculo da criança e sua família.

No Brasil, desde a década de 1980, ocorrem mobilizações diversas para a implementação de políticas públicas mais efetivas que possam colaborar na reversão do quadro vivenciado por crianças no território nacional, caracterizado por situações de negligência, maus-tratos, crueldade e violência, tanto no âmbito familiar quanto na comunidade. Mesmo após o *ECA*, mantêm-se o atendimento pautado pela ruptura vínculos com a família, com ações ainda pouco efetivas no avanço da garantia do direito a convivência familiar, observando-se, ainda, baixa eficiência na aplicação da medida de acolhimento institucional como transição para reintegração junto à família ou na colocação em família substituta.

Dentre as iniciativas para reverter tal situação, cabe destacar a realização do *1º Colóquio Internacional de Acolhimento Familiar* ocorrido na cidade do Rio de Janeiro no ano de 2004, o qual contou com a participação de representantes do UNICEF, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, da Secretaria de Direitos Humanos/PR e de

diversas organizações sociais de proteção e vigilância de direitos, tanto do Brasil quanto do exterior.

Organizado pela *Associação Brasileira Terra dos Homens* (Rio de Janeiro) e o Grape (Groupe de Recherche et d'Action pour l'Enfance - Paris, França), a organização do colóquio contou com a parceria de instituições públicas e privadas, tendo como objetivo fomentar a discussão sobre alternativas ao acolhimento de crianças (e adolescentes) em instituições e propiciar o aprofundamento sobre a discussão de atendimento pautado no apoio a família e na prevenção ao acolhimento em instituições.

Este momento foi importante para consolidar, na agenda político-social doméstica, a discussão sobre a urgente necessidade de mudanças na cultura de institucionalização ainda vigente, devendo-se avançar na organização de políticas e programas de orientação e apoio sócio-familiar e outras ações, as quais se consolidassem como estrutura de apoio à família de origem ou a extensiva, fomentando uma cultura de acolhimento familiar.

A partir desta iniciativa, ocorreram desdobramentos importantes para o avanço na discussão nacional e internacional sobre a efetivação da garantia do direito a convivência familiar. Um dos desdobramentos foi a realização do *2º Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar* no ano de 2005 (Campinas - São Paulo), o qual colaborou com o aprofundamento na reflexão sobre o tema, possibilitando a troca de experiências sobre experiências bem sucedidas de ações com foco na família e a reversão da cultura de institucionalização.

Houve apresentação de iniciativas de atendimento no Brasil, de países da América Latina e de outros continentes, culminando na disseminação de metodologias de promoção e apoio sócio-familiar em diversas regiões do Brasil.

Outro desdobramento importante do colóquio foi a definição, a partir de incidência do UNICEF junto ao governo brasileiro, da criação de uma comissão intersetorial que ficou encarregada de assessorar o governo brasileiro para a elaboração do *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária - PNGCFC*.

Criada a partir do decreto presidencial de 19 de outubro de 2004, a *Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária* foi instituída com a finalidade de elaborar um plano nacional e subsidiar a definição de diretrizes para a elaboração de uma política nacional de promoção, defesa e garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar.

Essa comissão era composta por integrantes de diversos Ministérios do poder executivo federal e por representações de organizações não-governamental, instituições internacionais, órgãos de defesa de direitos da criança e do adolescente e de conselhos de políticas públicas.

Após os trabalhos realizados pela comissão, foi elaborada uma versão preliminar do *Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária*, a qual foi disponibilizada para consulta pública em junho de 2006 (após cerca de 1 ano e 06 meses de trabalho). A versão final foi apresentada ao *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA* e o *Conselho Nacional da Assistência Social – CNAS (2006)*, sendo aprovado em assembléia conjunta entre os 02 conselhos, estabelecendo 09 grandes temas como diretrizes: 1. Centralidade da família nas políticas públicas; 2. Primazia da responsabilidade do Estado no fomento de políticas integradas de apoio à família; 3. Reconhecimento das competências da família na sua organização interna e na superação de suas dificuldades; 4. Respeito à diversidade étnico-cultural, à identidade e orientação sexuais, à equidade de gênero e às particularidades das condições físicas, sensoriais e mentais; 5. Fortalecimento da autonomia da criança, do adolescente e do jovem adulto na elaboração do seu projeto de vida; 6. Garantia dos princípios de excepcionalidade e provisoriedade dos Programas de Famílias Acolhedoras e de Acolhimento Institucional de crianças e de adolescentes; 7. Reordenamento dos Programas de Acolhimento Institucional; 8. Adoção centrada no interesse da criança e do adolescente e; 9. Controle social das políticas públicas.

Com proposta de ações a serem desenvolvidas no período de 2007 a 2015, o plano prevê o desenvolvimento de estratégias e ações que proporcionem a efetivação da garantia do direito a convivência familiar, cabendo destaque para os objetivos de²⁶:

- A) Difundir uma cultura de promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária, em suas mais variadas formas, extensiva a todas as crianças e adolescentes, com ênfase no fortalecimento ou resgate de vínculos com suas famílias de origem;
- B) Proporcionar, por meio de apoio psicossocial adequado, a manutenção da criança ou adolescente em seu ambiente familiar e comunitário, considerando os recursos e potencialidades da família natural, da família extensa e da rede social de apoio;

²⁶ Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, pág. 74.

- C) Fomentar a implementação de Programas de Famílias Acolhedoras, como alternativa de acolhimento a crianças e adolescentes que necessitam ser temporariamente afastados da família de origem, atendendo aos princípios de excepcionalidade e de provisoriedade, estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como assegurando parâmetros técnicos de qualidade no atendimento e acompanhamento às famílias acolhedoras, às famílias de origem, às crianças e aos adolescentes;
- D) Assegurar que o Acolhimento Institucional seja efetivamente utilizado como medida de caráter excepcional e provisório, proporcionando atendimento individualizado, de qualidade e em pequenos grupos, bem como proceder ao reordenamento institucional das entidades para que sejam adequadas aos princípios, diretrizes e procedimentos estabelecidos no *ECA*;
- E) Aprimorar os procedimentos de adoção nacional e internacional.

A instituição de um plano nacional temático foi um passo importante para a continuidade do processo de reversão da cultura de institucionalização e desvalorização do papel protetivo da família, o qual ainda se encontrava em curso no Brasil.

São estabelecidos no *PNGDCF* os objetivos e diretrizes para a promoção e apoio junto a família de origem para que ela assuma seu papel de referência em relação a criança, a partir de áreas estratégicas, definidas por meio de 04 eixos de ação²⁷:

- 1) Análise da situação e organização de sistemas de informação visando melhorar a compreensão mais aprofundada sobre o tema, desde a situação de violação de direitos que envolve a busca pela efetivação de ações de promoção e proteção, como um mapeamento de experiências desenvolvidas no território brasileiro;
- 2) Implementação e melhoria do atendimento prestado, tanto no nível de ações de prevenção quanto de promoção e proteção, focando a criança, o adolescente e a família;

²⁷ Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, pág. 74.

- 3) Revisão dos marcos normativos e regulatórios focando situações de elaboração de programas e estruturação de ações de promoção da família e colocação em família substituta;
- 4) Desenvolvimento de ações visando a mobilização da sociedade e a articulação e participação social em relação a temática do direito a convivência familiar e comunitária.

Fica estabelecido, a partir deste momento, um novo marco político e conceitual no âmbito doméstico que orienta a implementação de políticas domésticas para a garantia do direito a convivência familiar e comunitária.

3.2.4. Diretrizes Internacionais sobre Cuidados Alternativos de 2009 e a Lei Federal 12.010 - “Nova Lei De Adoção”, de 2009

Conforme estabelece o artigo 226 da Constituição Brasileira, “...a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado...” cabendo-lhe assegurar “... a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 1988).

As *Diretrizes sobre Cuidados Alternativos a Criança*, aprovada pela *Assembléia Geral da ONU em 2009*, é o documento que, a partir da *CDC*, estabelece procedimentos específicos para a organização de políticas domésticas sobre o tema, tendo como finalidades

1.As presentes Diretrizes visam aprimorar a implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança e das disposições relevantes de outros instrumentos internacionais referentes à proteção e ao bem estar das crianças privadas de cuidados parentais ou que correm o risco de vir a assim se encontrar.

2.Fundamentando-se nesses instrumentos internacionais e levando em conta o acervo crescente de conhecimento e experiência nessa matéria, estas Diretrizes estabelecem as orientações desejáveis para política e prática. Foram concebidas para ampla disseminação entre todos os setores direta ou indiretamente envolvidos com questões relativas aos cuidados alternativos, e procuram particularmente:

(a)apoiar esforços para manter as crianças com suas famílias de origem ou retorná-las aos cuidados destas e, quando isso não for viável, encontrar uma solução adequada e permanente, inclusive por meio de adoção ou da kafala da lei islâmica;

(b)assegurar que, enquanto tais soluções permanentes estejam sendo buscadas, ou nos casos em que estas não sejam possíveis ou não atendam ao melhor interesse da criança, as formas mais adequadas de cuidados alternativos sejam identificadas e

adotadas, em condições que promovam o desenvolvimento pleno e harmonioso da criança;
(c)ajudar e incentivar os governos a assumirem suas responsabilidades e obrigações nessa esfera, levando em conta as condições econômicas, sociais e culturais vigentes em cada nação; e
(d)nortear as políticas, decisões e atividades de todos aqueles que estão envolvidos em proteção social e na prestação de assistência à criança, tanto no setor público como no setor privado, inclusive a sociedade civil. (DIRETRIZES DE CUIDADOS ALTERNATIVOS A CRIANÇA, anexo, pág. 01, 2009).

A finalidade expressa nas diretrizes implica diversos atores institucionais com a garantia de que, respeitado o melhor interesse da criança, seja observado o direito de conviver em família, com prioridade na convivência com a família de origem, sendo necessário haver uma convergência nos esforços para aplicação deste preceito.

O histórico de institucionalização de crianças no Brasil cristalizou uma cultura de depreciação e estigmatização da família de origem, tendo em vista as inúmeras situações de violação de direitos detectadas, tendo a família como principal agente violador, proporcionando a estruturação de políticas que segregavam a criança e desconsideravam o papel da família na proteção da criança.

Um fato de destaque ocorreu no ano de 2001, quando, no período de setembro a dezembro, após inúmeras denúncias recebidas, membros da *Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados* percorreram 08 estados brasileiros, com o objetivo de avaliar a real situação dos programas de abrigo para crianças e adolescentes.

Os resultados do trabalho realizado foram apresentados no caderno especial do *Jornal Correio Braziliense*, em 09/01/2002. A situação de violação encontrada no atendimento prestado culminou na urgente necessidade de repensar o modelo e a concepção do atendimento, constatando uma completa violação dos princípios e diretrizes estabelecidas há 11 anos pelo *Estatuto da Criança e do Adolescente (1990)*.

A partir dessa constatação, iniciou-se amplo debate sobre o tema, sendo que no ano de 2003 foi elaborada uma pesquisa nacional sobre a situação de crianças e adolescentes atendidos em instituições de acolhimento que recebiam recursos do governo federal (Rede SAC - Serviço de Atendimento a Criança), realizada pelo *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA*.

Sucessivas ações resultaram como desdobramentos dos dados apresentados a partir da pesquisa, tais como a realização de colóquios sobre o trabalho de acolhimento familiar e promoção da família de origem, elaboração de um plano nacional sobre o tema, organização

de diretriz metodológica sobre o atendimento prestado por programas de acolhimento institucional de crianças e a revisão dos marcos normativos.

Neste contexto, é aprovada em 2009 a *Lei Federal 12.010*, a qual “... dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes, na forma prevista pela Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, *Estatuto da Criança e do Adolescente*”(art. 1º).

Esta lei apresenta aspectos importantes para uma nova organização da concepção da garantia da convivência familiar e comunitária, tendo como alguns de seus principais destaques:

Art. 19, parágrafo §1º Toda criança ou adolescente **que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 6 (seis) meses**, devendo a **autoridade judiciária competente**, com base em **relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta**, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei.

§2º A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional **não se prolongará por mais de 2 (dois) anos**, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária

§3º **A manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em programas de orientação e auxílio**, nos termos do parágrafo único do art. 23, dos incisos I e IV do caput do art. 101 e dos incisos I a IV do caput do art.129 desta Lei.” (NR)

§1º A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar **terá preferência a seu acolhimento institucional**, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei”. (LEI FEDERAL 12.010, 2009)

A lei também prevê o estabelecimento de políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes (*art. 88, inciso VI*), definindo que também que, em relação ao afastamento do convívio com a família,

§3º Crianças e adolescentes somente poderão ser encaminhados às instituições que executam programas de acolhimento institucional, governamentais ou não, por meio de uma Guia de Acolhimento, expedida pela autoridade judiciária;

§4º Imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar elaborará um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta, observadas as regras e princípios desta Lei.

§7º O acolhimento familiar ou institucional ocorrerá no local mais próximo à residência dos pais ou do responsável e, como parte do processo de reintegração familiar, sempre que identificada a necessidade, a família de origem será incluída em programas oficiais de orientação, de apoio e de promoção social, sendo facilitado e estimulado o contato com a criança ou com o adolescente acolhido (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, art. 101 - alterado pela Lei 12.010).

Tanto a normativa internacional quanto a lei federal demonstram a convergência na discussão sobre o tema, apresentando princípios e diretrizes condizentes com a mudança de concepção e estabelecimento de uma nova cultura no atendimento a familiar para a proteção e promoção da criança.

04. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E A PRODUÇÃO DE REGIME PARA A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DOMÉSTICO: UMA DISCUSSÃO A PARTIR DOS JOGOS DE 02 NÍVEIS

A organização de políticas públicas no âmbito doméstico, tendo como referência a interação que ocorre entre o ambiente internacional e o doméstico, pode ser estruturada a partir de protocolos e normativas resultantes de negociações multilaterais.

No nível internacional, cabe ao estado propor diretrizes e protocolos como normas que direcionarão a produção de políticas voltadas à população em geral ou para grupos específicos que sejam mandatários de intervenções voltadas para a proteção especial ou promoção social.

Destaca-se, como uma questão crucial na elaboração de políticas a partir da interface entre os 02 níveis (internacional e doméstico), a compreensão e a definição do papel e estratégias adotadas pelo negociador no estabelecimento de políticas públicas de proteção à criança.

Aqui, as instituições domésticas e seu funcionamento se destacam, tendo em vista que a estruturação de políticas públicas no campo da infância pressupõe, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), a organização de um sistema que opera por meio de “... *um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais...*” (ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 1990, art. 86).

Também, no nível internacional, a discussão sobre a garantia dos direitos humanos na infância constitui uma agenda pautada pela lógica do desenvolvimento e da promoção dos direitos, envolvendo atores institucionais que operam no cenário internacional (estados, organizações não-governamentais, organizações internacionais, organizações não-governamentais internacionais, dentre outros). Neste aspecto, as relações estabelecidas entre os estados, a partir de protocolos, acordos multilaterais e construção de diretrizes visando à defesa e promoção dos direitos na infância, caracteriza-se como pilar para o garantia de bem estar e proteção da criança no nível mundial.

A agenda de direitos humanos na infância, estabelecida por meio de diretrizes e acordos internacionais, pode ser analisada a partir da lógica da cooperação, a qual pode impactar na construção de políticas domésticas, especialmente aquelas voltadas para grupos sociais vulneráveis como a criança, sendo esta uma agenda de interesse de todos os Estados,

com a cooperação definida como estratégia dominante, apontando para a necessidade do estabelecimento da cooperação no nível internacional e nas relações entre o representante do Estado (autoridades e órgãos que executam as políticas públicas no âmbito doméstico) com os grupos domésticos e as organizações e agências internacionais, a partir do processo de mobilização do negociador nas duas arenas.

Neste capítulo serão apresentados conceitos relevantes para a compreensão da atuação do negociador nos campos internacional e doméstico, e como esta interlocução afeta a construção de diretrizes, tratados e acordos no nível internacional, bem como a produção de políticas públicas no nível doméstico, a partir da estratégia da cooperação, subsidiando a configuração do regime internacional de proteção à criança

4.1. Estratégias, desafios e influências no processo de negociação: a atuação do negociador e a interlocução junto aos grupos de interesse

O tema relacionado à proteção da criança tem sido pauta da agenda internacional, resultando na efetivação de vários acordos e tratados no campo político e social, tornando-se um fator significativo para o fortalecimento das relações entre diversos atores institucionais no campo internacional.

Parte da discussão recai sobre a necessidade de qualificação das estruturas e das relações estabelecidas para a superação das condições que colaboram com o afastamento do convívio familiar, através da implementação de políticas que garantam proteção e proporcionem melhorias dos indicadores sociais, culminando na promoção, inclusão e desenvolvimento da criança.

O estado deve assumir, no nível internacional, o compromisso de atuar na defesa da cidadania e da promoção dos direitos no período da infância, garantindo o estabelecimento de ações para um efetivo enfrentamento das diversas formas de violação dos direitos da criança.

É preciso convergir interesses existentes entre os anseios da sociedade de um país (campo doméstico) e as discussões da agenda mais ampla (campo internacional), exigindo, dos estados, a capacidade de estabelecer “interlocutores” ou “agentes” que possam transitar nos dois níveis de atuação. É possível que a ausência ou a escassa atuação do estado no nível internacional pode levar a adoção de políticas diferentes daquelas que poderiam ser adotadas caso participe ativamente nas negociações internacionais, tendo em vista a possibilidade de conciliar as decisões do âmbito doméstico com aquelas tomadas no nível internacional.

A análise sobre a construção de políticas públicas, a partir da atuação e interlocução realizada pelo negociador, adquire grande relevância quando considerado o pressuposto de que, por meio da cooperação, comportamentos dos estados na arena internacional e no âmbito doméstico podem ser conformados, possibilitando a definição de estratégias e a articulação de atores institucionais para o alcance dos objetivos e metas de acordos firmados no âmbito de determinado regime.

4.1.1. A estrutura do processo de negociação: jogos de 02 níveis e a figura do negociador

A atuação do negociador na arena internacional e no âmbito doméstico pressupõe a definição e o desenvolvimento de estratégias para a construção de agendas gerais ou temas específicos, a partir de “capacidades” para uma atuação que articule o nível internacional (nível 01) e o doméstico (nível 02) visando “moldar” acordos, conciliar interesses e definir diretrizes e normativas a partir dos processos de colaboração.

A compreensão sobre os níveis de atuação, bem como das necessidades e estratégias a serem estabelecidas pelo negociador para a organização de ações cooperativas na arena internacional, tem como referência, nesta dissertação, o modelo analítico elaborado por PUTNAM (1993), o qual define a organização de processos colaborativos, no campo internacional, como um jogo que se desenvolve no nível internacional e no nível doméstico (jogo de 02 níveis).

Segundo PUTNAM,

no nível nacional, grupos domésticos buscam atingir seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis e políticos procuram poder construindo coalizões entre tais grupos. No nível internacional, governos nacionais tentam maximizar sua própria habilidade de satisfazer pressões domésticas, ao mesmo tempo em que minimizam as conseqüências adversas de desenvolvimentos externos. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, desde que seus países permaneçam interdependentes, porém soberanos (PUTNAM, 1993, p. 436).

Transitar entre os 02 níveis pressupõe uma atuação permanente, devendo o negociador desenvolver a capacidade de interlocução e de conciliação de interesses junto aos grupos ligados ao regime no qual esteja atuando. Dois elementos são importantes neste processo:

- 1) No nível nacional, os grupos defendem interesses, influenciando junto ao governo para que sejam adotadas políticas que reflitam as preferências e anseios de tais grupos, constringendo o estado a adotar políticas que sejam efetivas e que resultem na implantação de regimes definidos no nível internacional.
- 2) No nível internacional, os estados atuam tendo em vista a maximização de habilidades e capacidades de conciliar as pressões domésticas, administrando e minimizando conseqüências advindas da barganha e do processo de negociação com outros Estados e instituições que compõem o arcabouço legal e as estruturas previstas no regime.

A articulação e assimilação dos elementos existentes nos dois níveis torna-se componente fundamental para a atuação do negociador, sendo este um aspecto relevante para o estabelecimento de acordos e protocolos internacionais que colaborem na interação entre grupos no âmbito doméstico e atores no cenário internacional, devendo ser considerados aspectos relacionados à:

- 1) Atuação do estado, nos dois níveis, para conectar discussões e pautar agendas;
- 2) Capacidades de articulação e pressão junto ao negociador desenvolvida pelos grupos que compõem determinada agenda ou tema pautado na discussão doméstica e internacional;
- 3) Lógica de construção coletiva que precisa ser estabelecida junto aos atores envolvidos na agenda.

O negociador precisa identificar e conciliar preferências nos campos político e social defendidos pelos principais atores domésticos (executivo, legislativo e outros grupos de interesse) durante o processo de negociação, sendo esta uma variável a ser considerada para a compreensão da evolução e dos rumos que estão sendo tomados no processo em curso.

Cabe ressaltar que a pressão internacional pode ser uma condição necessária para que ocorram mudanças de políticas, sendo que, *“sem uma ressonância doméstica, as forças internacionais podem não ser suficientes para produzir acordos”* (PUTNAM, 2008, pag. 148).

Também pode-se dizer que as “*políticas domésticas de diversos países tornam-se entrelaçadas por meio de uma negociação internacional, levando o estado a, simultaneamente, se preocupar com as pressões domésticas e com a agenda internacional*” (PUTNAM, 2008, pag. 149).

Esta afirmativa pode ser melhor compreendida quando analisado o processo de negociação no nível internacional, podendo a negociação ser entendida como um jogo de 02 níveis, sendo que, no nível nacional, os grupos domésticos, em função de seus interesses, pressionam o governo a adotar políticas favoráveis e convergentes à tais interesses.

No nível internacional, os estados buscam maximizar suas habilidades para então satisfazer as pressões domésticas enquanto minimizam as conseqüências das evoluções externas, devendo, os dois jogos, serem objeto de atenção pelos tomadores de decisão, tendo em vista os aspectos da interdependência e da soberania que envolve tais relações.

Como exemplo, WINHAM (1987) aponta uma dinâmica ocorrida, afirmando que ...

na rodada de Tóquio {...} os países usam a negociação internacional para promover reformas internas em situações nas quais as pressões dos grupos domésticos de outra forma impediriam a ação, caso não houvesse a pressão (e os benefícios das barganhas) que um parceiro estrangeiro poderia fornecer (in PUTNAM, 2010, pág. 161).

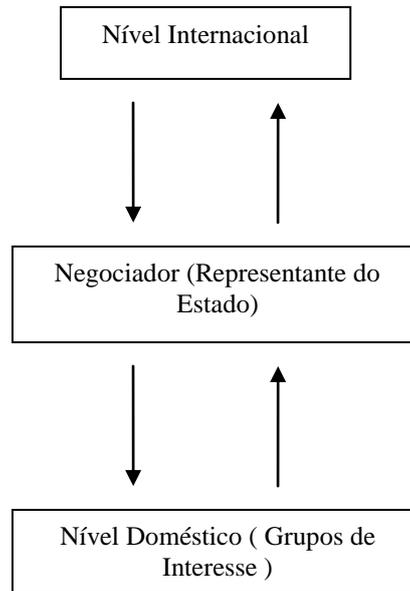
PUTNAM também afirma que

interdependência econômica multiplica as oportunidades de alterarem-se as coalizões domésticas (e, daí, os resultados das políticas) ao expandir o conjunto de alternativas viáveis - com efeito, ao criar entrelaçamentos políticos para além das fronteiras nacionais (PUTNAM, 2008, pág. 161).

A presença de instituições que, juntamente com o negociador, estabeleçam estruturas e condições para o desenvolvimento de tais “jogos” e possibilitem a melhoria das condições de vida e o desenvolvimento do indivíduo, é um fator importante no processo de defesa de direitos e garantia da liberdade e do bem estar social.

Com isso, fortalece a perspectiva da colaboração e da organização de tratados e acordos que impulse os estados para uma melhor estruturação, no campo doméstico, das políticas e condições sociais no estabelecimento de relações harmônicas no campo internacional, formando um “jogo de coordenação”.

A ilustração abaixo demonstra a interação realizada entre os dois níveis pelo negociador:



**Ilustração 03: Interação entre os níveis internacional e doméstico (elaborado pelo autor).*

4.1.2. Negociação e grupos domésticos: atores institucionais e a efetivação dos processos de negociação

O estado atua como negociador interagindo junto a diversos atores institucionais (grupos de interesse) visando à convergência das preferências no estabelecimento dos processos de negociação no âmbito dos jogos de 02 níveis.

No âmbito doméstico, a cooperação advinda como resultado da negociação colabora para a elaboração de políticas públicas que possibilitam o cumprimento dos acordos e compromissos assumidos no nível internacional, sendo esta a ação estratégica utilizada.

Neste contexto, atores institucionais que fazem parte de determinado regime possuem relevante papel na elaboração de acordos e no estabelecimento de diretrizes e políticas, podendo tais grupos serem compostos por especialistas (estatal ou autóctones), organizações não-governamentais, sindicatos, poder legislativo, dentre outras representações.

Os grupos “alocam” conhecimentos acerca das preferências do governo e dos cidadãos (destinatários das políticas públicas resultantes desta interação), construindo elementos a serem utilizados no processo de negociação estabelecido nível internacional e para a articulação entre os 02 níveis, tendo, tais grupos, papel relevante na implantação das políticas no contexto doméstico.

A elaboração, ratificação e implementação de diretrizes internacionais pressupõem a análise das condições necessárias para que as ações previstas sejam implementadas, devendo ser considerada as estruturas domésticas relacionadas ao acordo em discussão, os grupos de interesse envolvidos e as condições para o cumprimento dos compromissos assumidos.

O estado, para cumprir as diretrizes e os compromissos assumidos a partir dos acordos pactuados no nível internacional, precisa atuar junto a estes grupos, definindo ações que expressem políticas públicas que tenham como referência as diretrizes que integram determinado regime. A identificação destes grupos e dos pontos de tensão e aproximação entre eles torna-se uma tarefa importante no processo de negociação, haja vista o papel de tais grupos para a implementação, no nível doméstico, das diretrizes construídas no nível internacional.

É preciso considerar que as políticas, as instituições, e a incidência de grupos de interesse afetam a abrangência e a qualidade das diretrizes implementadas, com o conseqüente alcance de resultados acordados, devendo ser considerado, conforme aponta LIMA (2005), as “... demandas da sociedade sobre o sistema político, politização do processo de formulação das políticas, influências no processo decisório e ampliação do poder popular sobre o legislativo”.

O alinhamento entre as diretrizes internacionais e as demandas dos grupos domésticos é um dos aspectos do entrelaçamento dos 02 níveis a ser considerado, no qual percebe-se os grupos atuando na formulação de políticas impulsionados pela participação em processos de definição de agendas, podendo ser identificados grupos que assumem e desenvolvem capacidades de influenciar processos decisórios e definição de agendas.

Mesma que a diretriz e os interesses que pautam a definição da agenda seja compartilhada entre os grupos, quando considerada às instituições políticas do estado (observando os aspectos da natureza e qualidade destas instituições), pode-se estabelecer uma maior capacidade, de determinados grupos, para influenciar nos resultados da elaboração de políticas públicas, podendo este ser um ponto importante para se contrair maior peso na formação de diretrizes no nível internacional.

O negociador, então, assume importante papel para trabalhar, conforme descreve LIMA (2005), ações que possibilitem sua atuação em “... espaços de decisão (internacional) e espaço de representação (nacional)”, articulando grupos de interesse no nível 02 (doméstico) e a formulação de diretrizes e organização de regimes no nível 01 (internacional),

sendo necessário que as instituições domésticas possam convergir às normas e políticas para fortalecimento da cooperação no âmbito internacional.

Os grupos domésticos podem apresentar divergências quanto à abrangência das políticas estabelecidas pelo estado quanto à alocação de preferências, recursos disponibilizados, prioridades estabelecidas e a capacidade operacional e de gestão na execução de políticas, estabelecendo pontos de tensão e divergência entre os grupos que estruturam, no nível doméstico, a composição política para efetivação do regime.

O nível doméstico, a partir dos conceitos e argumentos até aqui apresentados, torna-se um ambiente propício para que ocorram processos decisórios que sejam “coletivizados”, definido como “ *decisões que se aplicam e são impostas a uma coletividade independente de serem tomadas por alguma pessoa, por algumas ou pela maioria. O critério de definição não é mais quem toma as decisões, mas seu alcance: seja quem for que tome as decisões, decide por todos.*” (SARTORI, 1987, pag. 287).

No período de análise abordado nesta dissertação que demonstra a atuação do negociador na elaboração de políticas de garantia dos direitos da criança, compreendendo 20 anos na construção de uma agenda sobre o tema (1989 a 2009), pode-se destacar a diversidade de grupos atuantes na construção e convergência de uma agenda pública de promoção dos direitos da criança, com destaque para:

- A) Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (nos três níveis);
- B) Organizações Não-Governamentais;
- C) Poder Executivo (municipal, estadual e federal);
- D) Poder Legislativo (Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e o Congresso Nacional);
- E) Poder Judiciário e Ministério Público;
- F) Conselhos Tutelares;
- G) Organizações Não-Governamental Internacionais.

Apesar da existência do arcabouço geral de proteção à criança que forma as bases para o estabelecimento da política nacional de proteção e promoção dos direitos da criança (e do adolescente), ainda são encontradas situações caracterizadas pela ausência de uma convergência da agenda comum de proteção, com ações pulverizadas e sobrepostas, com pouca articulação ainda encontrada no âmbito dos órgãos que compõem o *Sistema de Garantia de Direitos - SGD* nacional.²⁸

Cabe ao negociador agir de maneira que seja possível introduzir junto aos grupos que atuam a partir da temática proposta, as diretrizes, protocolos e normas que estão sendo processadas no nível internacional, os quais, tendo como referência os compromissos assumidos pelo estado, precisam ser trabalhadas de forma “coletivizada” no âmbito doméstico, interagindo para que as demandas destes grupos também sejam incorporadas nas discussões realizadas no âmbito internacional.

O contexto político envolve vários tomadores de decisão na formulação de políticas, sendo o estado referenciado como agente principal na operacionalização de ações e aglutinador dos custos decisórios e os riscos que envolvam a atuação e organização política para a proteção da criança.

A princípio, parece não haver conflito entre os grupos que atuam na organização do *SGD* no que se refere à intensidade das preferências apresentadas para a operacionalização de políticas a partir da agenda internacional, onde o negociador precisa convergir os interesses focando, como resultado a ser alcançado, a proteção e promoção social da criança, facilitando a implementação dos acordos pactuados no nível internacional.

MILNER (1997) também colabora com a compreensão sobre os níveis de atuação do negociador na produção de acordos e protocolos, a partir do estabelecimento de processos de negociação, apontando que ...

o ator que controla a agenda (agenda setter) pode impor o perfil do debate e definir as alternativas disponíveis, dispensando aquelas que não lhe agradam e estruturando aquelas que são mais atraentes para os outros. Da mesma forma, o ator doméstico que controla o poder de emenda (amendment power) terá a possibilidade de alterar a proposta do agenda setter, buscando assegurar que suas preferências sejam contemplados no acordo (MILNER, 1997, p. 102-108).

²⁸ O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente 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 (*Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Resolução 113 de 2006, artigo 1º*).

Na atuação envolvendo os 02 níveis, cabe ao negociador a tarefa de considerá-los para o estabelecimento de processos que visam discussão sobre tomada de decisão nos campos internacional e doméstico, os quais se inter-relacionam e se articulam mutuamente num movimento simultâneo e dinâmico. Cabe destacar, neste processo, os grupos que atuam junto ao negociador como elemento importante no processo decisório, colaborando na discussão sobre a alocação de recursos e as preferências na implementação de regimes e políticas em ambos os níveis.

Segundo MILNER (1997), “... quanto maior for à divisão entre os grupos de interesses domésticos, menor será a possibilidade de ratificação”, o que reitera a necessidade, pelo negociador, de identificar e articular os diversos grupos de interesse domésticos para viabilizar a elaboração de acordos com a respectiva ratificação e implementação, no âmbito doméstico, das diretrizes e protocolos internacionais acordados.

Observa-se, no campo de proteção da criança, um consenso entre os principais atores domésticos (legislativo, organizações não-governamentais, igrejas, grupos internacionais e agências voltadas à defesa de direitos e proteção à infância que atuam no âmbito doméstico), proporcionando convergências e ambiente favorável para o processo de negociação, repercutindo também no processo de negociação que ocorre no campo internacional.

O foco, a partir da pactuação de acordos e protocolos no campo internacional, desloca-se para o desenvolvimento e a organização de capacidades e estruturas do estado que proporcione a efetiva implementação de políticas e ações visando o cumprimento dos acordos. Os grupos de interesse passam, então, a ter posição importante no processo de implementação e monitoramento do Estado no cumprimento das ações acordadas pelo negociador no campo internacional. Neste aspecto, pode-se afirmar que as instituições domésticas possuem relevante papel no processo de negociação e implementação do regime de proteção e promoção da criança, concordando com MILNER (1997) na afirmativa de que “... o nível doméstico, por ser o locus onde se geram custos distributivos em uma poliarquia de grupos sociais, aparece como o nível mais relevante”.

A partir dos momentos de análise propostos nesta dissertação, com foco na organização do sistema brasileiro de proteção à criança (em especial sobre a política de cuidados alternativos), é preciso destacar que a colaboração de grupos que atuam no campo doméstico na produção de subsídios para a atuação do negociador na arena internacional foi significativa, conforme será mostrado no capítulo 05 deste trabalho.

MILNER (1997) também afirma que...

meu argumento central é que a cooperação entre estados é menos afetada pelo medo dos ganhos relativos de outros países ou da trapaça do que pelas conseqüências distributivas das metas cooperativas. Acordos de cooperação criam perdedores e ganhadores domésticos; portanto, geram apoios e opositores (MILNER, 1997:9)

No entanto, quando analisado o tema em questão (políticas de proteção e promoção na infância), há uma discordância em relação ao argumento de MILNER (1997) quanto à criação de perdedores e ganhadores domésticos, gerando oposição, dado o alto grau de convergência entre os grupos domésticos na organização de mecanismos de proteção.

O que se percebe, no entanto, são divergências entre estado e sociedade civil organizada (conselhos de políticas públicas, organizações sociais, organizações não-governamental internacional, movimentos sociais e militantes na área da infância) no que tange a qualidade e quantidade ideal na oferta, alcance e investimentos nesta política.

Esta dificuldade de convergência possibilita a morosidade e o aumento de dificuldades no processo de negociação, ocasionando maiores impactos nos custos distributivos e na alocação dos recursos, os quais podem comprometer a implementação, no nível doméstico, das diretrizes e acordos pactuados no nível internacional.

O caso brasileiro, quando analisado na ótica da construção e desenvolvimento de políticas voltadas para a proteção e promoção da criança, apresenta a conformação do estado em relação ao regime de proteção, reiterando o compromisso com um futuro mais digno para a sobrevivência e o exercício da cidadania neste período da vida, cabendo destacar elementos do regime relacionados às regras (*Convenção Internacional dos Direitos da Criança - CDC de 1989* e as *Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança de 2009*) e as estruturas de acompanhamento e monitoramento do cumprimento das diretrizes e tratados relacionados (*Comitê Internacional dos Direitos da Criança e Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF*), conforme apresentados no capítulo 02 deste trabalho.

4.2. Conceito sobre regime, jogos de coordenação e a cooperação no âmbito da proteção à criança

A cooperação internacional estrutura-se a partir da elaboração e a pactuação de diretrizes e acordos estabelecidos pelos estados no nível internacional. O estabelecimento de processos para a cooperação podem resultar em mecanismos que colaborem para a conformação dos estados, constituindo padrões de comportamento a serem adotados em

determinadas áreas, contando com o apoio de estruturas e diretrizes que subsidiam a adoção de procedimentos, nos níveis internacional e doméstico, para a organização e cumprimento das decisões pactuadas no âmbito dos respectivos regimes.

Segundo KRASNER (1983), os regimes podem ser definidos como “... *princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, sobre os quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área temática.*” O conceito de regime internacional por ele definido também aponta que...

os princípios são crenças sobre fatos, causalidades e retitude. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e de obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas para ação. Os procedimentos de tomada de decisão são práticas para formular e implementar a ação coletiva (KRASNER, 1983, pag.191).

A partir deste conceito, seria importante pensar se caberia ao estado (na organização dos processos de negociação e definição de tratados, acordos, e elaboração de diretrizes) assumir um posicionamento que colabore na incorporação de ações coletivas para o cumprimento de pactuações internacionais no âmbito do regime de proteção a criança.

Outro elemento importante ao conceito aqui proposto foi elaborado por KEOHANE (2004), o qual afirma que regimes internacionais são “*instituições com regras explicitamente acordadas por governos, que pertencem a um conjunto de assuntos específicos nas relações internacionais.*” (KEOHANE, 2004, pág. 12)

Também afirma que

“Regimes internacionais proporcionam uma estrutura informacional, determinam uma base aceitável para redução de conflitos e formam uma base para se determinar o que é legítimo entre os atores e, conseqüentemente, moldam as expectativas nas interações. São capazes de interferir nas variáveis de poder e, logo, nas relações internacionais. A efetividade dos regimes varia conforme o grau de coesão das políticas com interesses comuns e distribuição de poder entre os membros. Instituições com valores sociais e sistemas políticos comuns tendem a ser mais efetivos, sendo assim, a política doméstica dos Estados tem substancial impacto nos regimes”. (KEOHANE,2005)

Os regimes não estão descolados em relação às definições de agenda e políticas executadas no âmbito doméstico. Ao contrário, a construção e implementação de regimes possuem como referência o apoio, construído pelo estado, junto a grupos específicos, no âmbito doméstico, que colaborem na produção de políticas, diretrizes e normativas no nível internacional.

Aqui, destaca-se como elemento presente no nível internacional, a pressão dos grupos domésticos e o apoio de organismos internacionais para que o estado se comprometa com a implementação das diretrizes previstas no regime. O negociador, então, estabelece um entrelaçamento na elaboração de políticas domésticas e na negociação realizada no nível internacional, devendo analisar quais as práticas e estratégias a serem adotadas na construção de diretrizes, acordos e protocolos internacionais a serem assumidos pelos estados.

O regime também norteia a atuação de outros atores no cenário internacional, a partir das normas, mecanismos e estruturas estabelecidas, levando empresas, indivíduos e organizações ao cumprimento de determinadas regras e subsidiando-os com agendas a serem pautadas, em especial, na construção e desenvolvimento de políticas processadas pelo estado no contexto doméstico.

Para JERVIS (2005), a noção de regime “... engloba princípios e normas. Sua função utilitária é a de maximizar a noção de obrigações generalizadas (gerais), sendo a reciprocidade dos atores um dos princípios estabelecidos”, conceito este que amplia a convergência e a responsabilidade entre os atores institucionais que atuam no nível internacional na organização de ações cooperativas para a definição de responsabilidades e a pactuação de compromissos que possam ser compartilhados por instituições inseridas em determinado regime.

O regime se estabelece como algo permanente, o qual, mesmo sujeito a alterações, conforma a atuação dos estados nos níveis internacional e doméstico, a partir do momento no qual o estado assume a responsabilidade de cumprir uma agenda na formulação e implementação de políticas públicas no âmbito doméstico.

O conceito de regime pode ser também compreendido, no que se refere à organização de processos cooperativos estabelecidos no nível internacional, a partir de dois aspectos distintos.

- 01) Princípios e Normas: Como elementos integrantes do regime, os princípios e normas são definidos a partir de consensos e necessidade de compromissos sobre determinados temas. Refere-se aos aspectos da “coletividade”, da pactuação que precisa ser elaborada a partir de consensos entre os estados e outros atores institucionais que atuam no nível internacional, interagindo com grupos relacionados ao regime que agem no ambiente doméstico. Definir princípios e normas, no escopo de determinado regime, pressupõe a atuação dos estados a partir da crença de que o

tema proposto exige a definição de uma pactuação específica. Em relação ao regime de promoção dos direitos e de proteção da criança, a ratificação *da Convenção dos Direitos da Criança (1989)*, por 191 países, aponta para a convergência e o sentimento de cooperação incorporado na elaboração de princípios e normas sobre o tema.

02) Regras e Procedimentos: A estruturação de um regime exige a atuação dos estados na perspectiva da construção dos princípios que constriam para a adoção de normas no ambiente doméstico. Os processos de negociação na construção do regime colocam o negociador (representante do estado) como agente protagonista no processo de tomada de decisões sobre determinado tema, o qual conta com outros atores institucionais que colaboram na elaboração do regime.

Neste aspecto, é preciso definir os pontos que precisam ser acordados, pelo negociador, referente às regras e procedimentos a serem adotados, tanto para aprovação das normas para a deliberação das diretrizes do regime quanto para a ratificação e implementação do regime no âmbito doméstico.

As regras e os procedimentos são os aspectos que exigem a atuação do negociador, tendo em vista que, necessariamente, não há consenso, pelos estados, de que as regras e os procedimentos sejam “padrão” a ser aceito, tendo em vista os diferentes contextos e estruturas presentes no ambiente doméstico de cada estado para a implementação de um regime.

Não se pode afirmar, a partir dos elementos que compõem o regime (aqui considerado o regime de proteção à criança), que os estados “concordam” com as regras de proteção à criança, mas que tanto as regras quanto os procedimentos para a definição de diretrizes e pactuação de acordos precisam ser negociados.

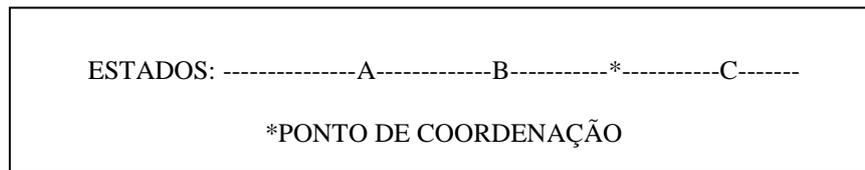
A estrutura de um regime, considerando-se os princípios e normas estabelecidos, é organizada com o objetivo de congrega os estados para a definição de consensos, sendo, a construção de regras, realizada por meio da cooperação.

A cooperação será promovida pelos estados a partir do consenso de que “todos querem cooperar”, em função dos princípios que se encontram difundidos, sendo impulsionados a colaborar com a implementação do regime.

Contudo, cada estado pode ter interesses distintos em relação ao formato das regras e dos procedimentos, momento em que podem ocorrer a atuação voltada para que os interesses discutidos com os grupos de pressão que atuam no ambiente doméstico, em relação a

determinado regime, sejam incorporados nos processos de tomada de decisão, buscando conciliar e garantir a manutenção de tais interesses.

Para que isso aconteça, é necessário que o negociador aja de forma a compreender os pontos de convergência e divergência sobre o tema, negociado a partir de pactuações realizadas no ambiente doméstico, estabelecendo os principais pontos que se aproximem daqueles que configuram os de seu interesse, conciliando-os com o de outros negociadores, constituindo um “eixo de colaboração”, conforme ilustração a seguir.



No que tange ao regime de proteção à criança, pode ser que um estado (estado A) possa preferir que as regras do regime sejam mais “rigorosas”, tanto no que se refere à estrutura do regime e no comprometimento com as diretrizes a ações a serem implantadas; já outro estado (estado B) pode preferir um regime com regras menos rígidas, com menos interferência junto aos estados para implementação das diretrizes.

O que se busca em tais processos, então, seria a definição de “pontos de coordenação”, os quais se configurariam como áreas de convergência que funcionem como elementos comuns para a conciliação dos interesses dos estados em processos de cooperação, ajudando a superar possíveis problemas de ação coletiva.

A cooperação focada no desenvolvimento social e na garantia dos direitos da criança apresenta elementos que oferecem subsídios para uma análise da atuação dos estados baseada em “jogos de soma positiva”, caracterizados como “jogo de coordenação”, o qual subsidia a produção de diretrizes e acordos com resultados de soma positiva.

Neste aspecto, é estabelecido um “problema de ação coletiva”, visto que a estratégia adotada é de cooperação, criando, no campo teórico, um contexto de “*jogos de coordenação*”, o qual implica os estados na organização de estruturas e órgãos específicos para viabilizar a implementação de ações para a efetivação dos acordos pactuados.

A partir de compromissos assumidos, cabe aos Estados definir ações no nível doméstico que estabeleçam políticas públicas como meio para alcançar os objetivos e metas acordados no nível internacional, podendo tais políticas serem definidas como “*um conjunto*”

de ações do governo que irão produzir efeitos específicos” (SOUZA, 2006), organizadas no âmbito de determinado campo de atuação estatal.

O contexto aqui apresentado aponta para a organização de uma agenda de cooperação pautada por interesses e preferências que podem ser analisadas a partir do modelo dos jogos, “*onde, para efeito de simplificação, se considera que nas agendas em que as preferências são convergentes, os estados cooperam para a construção da agenda*”, não implicando em conflitos de interesses na organização e definição de acordos a serem estabelecidos.

Segundo SNIDEL (1985), “*... em jogos de coordenação, a questão é a de que cada estado tem ponto de coordenação preferido*”, argumento este que oferece subsídios para pensar que “*... quanto maior o número de estados, mais extenso é o eixo e mais difícil a coordenação*”, podendo dificultar o estabelecimento de ações cooperativas com a participação de um número elevado de estados.

Percebe-se então que, para se chegar à aprovação da *Convenção dos Direitos da Criança – CDC (1989)*, a qual encontra-se ratificada por 193 estados, houve um longo processo de negociação e articulação doméstica e internacional para convergir as preferências e estabelecer o documento final e sua respectiva aprovação.

Aqui, fica corroborado o argumento de SNIDEL (1985) de que “*... a convenção é o design ideal para equacionar o jogo de coordenação*”, visto que a estrutura institucional possui como função básica, a prerrogativa de “*... facilitar as escolhas, interpretações e a observância de uma convenção particular*” (SNIDEL, 1985).

Agendas construídas tendo como referência áreas de desenvolvimento social e de direitos humanos, tais como educação, saúde, advocacy no campo de direitos de infância e segurança alimentar, são modelos de “jogos de coordenação”, sendo que, as instituições e estruturas de acompanhamento do cumprimento da *CDC*, bem como as agências e organismos internacionais de proteção à criança constituem um conjunto “institucional” que colabora para o alinhamento das ações dos estados no cumprimento e compromissos assumidos a partir de um acordo firmado.

O acordo negociado seria, então, uma “agenda” com a qual os estados estariam dispostos a cooperar, chegando, a partir do estabelecimento de normativas e estruturas implementadas a partir do acordo, a um processo de cooperação para a configuração do regime internacional. O caminho seria a celebração de acordos e tratados, que não precisam ser muito formais, podendo se organizar por meio de convenções.

05. ANÁLISE DAS AÇÕES E ESTRATÉGIAS DESENVOLVIDAS PELO NEGOCIADOR NOS MOMENTOS CHAVES E A COMPREENSÃO SOBRE A INTERLOCUÇÃO ENTRE OS 02 NÍVEIS NO ESTABELECIMENTO DE REGIMES E POLÍTICAS DE PROTEÇÃO À CRIANÇA: PERSPECTIVA DOS ENTREVISTADOS

5.1. Procedimentos metodológicos

As considerações apresentadas neste capítulo foram elaboradas a partir da organização de um processo metodológico baseado na realização de pesquisa qualitativa semi-estruturada, por meio de entrevistas nas quais foi valorizada a transmissão oral de informações. Foram entrevistadas pessoas de referência em cada momento chave, de forma individual, tendo como base um roteiro específico.²⁹ Buscou-se também complementar a discussão agregando as entrevistas à realização de um levantamento de registros e informações que subsidiaram a análise dos questionários.

Foram entrevistadas 06 pessoas de referência dos momentos chave, os quais participaram ativamente dos processos descritos nesta pesquisa. Os entrevistados foram organizados em 03 grupos distintos, definidos como: 1. governo/poder executivo 2. sociedade civil e 3. outras representações (organismo internacional - agência / conselho de políticas públicas), e distribuídos de acordo com a participação no período chave destacado.

Cabe ressaltar que em apenas 01 caso as questões apresentadas pelo entrevistado se referem a dois momentos chave, sendo que as respostas obtidas demonstram diferentes olhares durante o referido momento do qual o entrevistado participou.

5.2. Análise dos momentos chave na elaboração da política de cuidados alternativos à criança

A compreensão sobre a atuação do negociador na elaboração e aprovação de acordos e diretrizes internacionais visando à proteção da criança tem como referência as teorias que apontam para a interação entre os dois níveis (internacional e doméstico).

²⁹A planilha com as informações sobre os entrevistados encontra-se na epígrafe da dissertação.

A implementação do *Sistema de Garantia dos Direitos – SGD* aponta para a necessidade do estabelecimento de processos constantes de negociação, bem como a articulação de grupos diversos, no âmbito doméstico, estabelecendo uma complexa “arena” de negociação política.

A construção de políticas domésticas de atendimento à criança, compreendendo as ações estabelecidas durante o período de 1989 a 2009, culminando na organização de um sistema de garantia de direitos com foco na proteção e promoção da criança (em especial no estabelecimento de cuidados alternativos e na garantia do direito à convivência familiar e comunitária), configura-se como um estudo de caso das interlocuções apresentadas.

O Estado brasileiro foi protagonista no tema, assumindo papel de negociação na arena internacional e no campo doméstico na discussão de temas relativos à matéria e na elaboração de diretrizes internacionais e normas legislativas no território nacional.

O quadro abaixo apresenta os momentos de análise abordados, os quais oferecem subsídios para, a partir de acontecimentos, processos e ações promovidas pelo negociador (Estado brasileiro, representado pelo poder executivo), demonstram a atuação no ambiente internacional para formular regimes e diretrizes e a atuação no ambiente doméstico para definição e estabelecimento de políticas sobre o tema.

POLÍTICA DE CUIDADOS ALTERNATIVOS A CRIANÇA: ENTRELAÇAMENTOS IMPORTANTES NOS CAMPOS INTERNACIONAL E DOMÉSTICO*			
ANO	CAMPO INTERNACIONAL	ANO	CAMPO DOMÉSTICO
1989	Aprovação da Convenção Internacional dos Direitos da Criança.	1990	Promulgação da Lei 8.069 – Estatuto da Criança e do Adolescente.
2004	Realização do 1º Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar.	2006	Deliberação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes a Convivência Familiar e Comunitária.
2009	Aprovação das Diretrizes sobre Cuidados Alternativos.	2009	Promulgação da Lei Federal 12.010 - Nova Lei de Adoção.

**Quadro 04: Política de cuidados alternativos à criança: entrelaçamentos importantes nos campos internacional e doméstico (elaborado pelo autor).*

A partir das entrevistas realizadas, foi possível detectar aspectos importantes desta interlocução, com destaque para a atuação do negociador nos processos e estratégias para a

organização e desenvolvimento de acordos que contemplassem uma ligação entre os dois níveis.

As respostas obtidas a partir do questionário aplicado foram agrupadas em 06 eixos distintos, os quais subsidiarão o processo de análise e as observações referentes à interlocução entre os dois níveis (internacional e doméstico), definidos como:

- 1) Principais atividades no momento chave.
- 2) Atuação do negociador nos níveis internacional e doméstico.
- 3) Interação entre os dois níveis.
- 4) Grupos de pressão.
- 5) Preferências e interesses nos processos de negociação.
- 6) Regime internacional e a construção de políticas públicas.

Serão apresentados, a partir dos 06 eixos propostos, as principais considerações apontadas pelos entrevistados que colaborarão na compreensão sobre os elementos teóricos apresentados no capítulo 03 deste trabalho. O foco será a análise sobre a atuação e as estratégias adotadas pelo negociador para formular e ratificar acordos no ambiente internacional a partir da negociação e articulação estabelecida com grupos domésticos para a organização de políticas públicas no âmbito nacional.

5.3. A Convenção dos Direitos da Criança de 1989 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990³⁰

A aprovação da *Convenção dos Direitos da Criança - CDC* (1989) e a promulgação do *Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA* (1990) demonstram a interlocução existente entre o nível internacional e o doméstico na elaboração do arcabouço legal e a organização de sistemas e políticas voltadas para determinado tema, colaborando para a formação de um regime internacional

³⁰As informações apresentadas neste capítulo foram coletadas, em sua grande maioria, com as pessoas entrevistadas a partir do questionário de coleta de dados que se encontra na parte de anexos desta dissertação.

Percebeu-se, a partir das respostas obtidas, relevantes aspectos na construção e interlocução entre os dois principais instrumentos normativos no campo da proteção a criança, nos níveis internacional e doméstico, respectivamente.

01) Principais atividades no momento chave

O entrevistado 02 apresentou algumas atividades nas quais participou que considera importantes para o estabelecimento de processos interativos entre os dois níveis, ocorridas no momento chave 01, cabendo destaque para:

- A) Realização, no âmbito doméstico, da campanha “Criança: prioridade nacional”, quando foram recolhidas assinaturas para apresentação de uma emenda popular relacionada à garantia do direito da criança, somando mais de um milhão de assinaturas;
- B) Realização da “Ciranda da Constituinte”, momento no qual *“milhares de crianças/adolescentes do Distrito Federal e de diversos estados abraçaram o Congresso Nacional e dançaram uma ciranda reivindicando a inserção dos direitos da criança e do adolescente na Carta Magna de 1988”*;
- C) Participação na comissão de redação do ECA, a qual incumbiu a elaboração do anteprojeto de redação, ainda no ano de 1988. O anteprojeto foi apresentado ao Congresso Nacional em 1989. A comissão de redação era composta por representantes de movimentos sociais, do Ministério Público, Poder Judiciário, poder executivo e organismos internacionais;
- D) Processo de discussão do anteprojeto da CDC, em 1988;
- E) Vigília pelos Direitos da Criança no Brasil (1990). A vigília foi uma *“mobilização internacional que reuniu mais de 70 países na realização de 2000 vigílias. O evento do Brasil foi coordenado pela Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança, entidade membro do Fórum Nacional DCA”*;

- F) Votação simbólica do *ECA* por mais de 800 participantes do “II Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua”, realizada em sessão plenária da Câmara dos Deputados no segundo semestre de 1989.

As atividades destacadas pelo entrevistado 02 demonstram a mobilização existente no momento chave e a discussão que foi realizada buscando estabelecer um ambiente favorável para a consolidação de uma nova cultura de garantia dos direitos da criança, a partir das discussões realizadas, favorecendo, a partir do ambiente doméstico, a ratificação de uma convenção internacional.

Também, segundo relata o entrevistado 02, o momento chave apresentou uma *“sinergia histórica na qual as lutas pelos direitos de cidadania haviam se tornado uma estratégia de reconstrução da democracia no país”*. Tal sinergia foi impulsionada a partir das interações entre os dois níveis, convergindo à discussão sobre o tema e retroalimentando o ambiente internacional e o doméstico a partir das estratégias de articulação e a interlocução entre os diversos atores institucionais envolvidos.

Cabe ressaltar que, para a redação do texto base do *ECA*, a atuação do grupo responsável pela escrita do documento (composto por profissionais de destaque da área jurídica, da área social e de organismos internacionais), também demonstrou a interação da discussão da proteção à criança nos dois níveis, tendo o *“UNICEF, papel importante no apoio financeiro para as reuniões do grupo de redação e no aporte de conteúdos vinculados aos direitos da criança e do adolescente no plano internacional”*.

O entrevistado 01 também cita a participação numa série de encontros denominados de “alto nível”, a partir da representação do *UNICEF*, demonstrando a participação efetiva de organizações internacionais no processo doméstico, colaborando também para a interação da discussão do tema nos dois níveis.

02) Atuação do negociador nos níveis internacional e doméstico

A interação que ocorre entre os dois níveis pressupõe uma atuação que possibilite a construção de sinergias para a interlocução de processos políticos decisórios.

O entrevistado 02 destaca que, em relação ao *ECA*,

a presença do governo/executivo foi mais forte no momento de promulgação, em que pese o apoio dos órgãos mais diretamente vinculados com as políticas para infância/adolescência no debate com a sociedade e com os parlamentares, como foi o caso do Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência - CBIA.

O entrevistado 01 destaca a atuação dos “*pontos de contato: Ministério da Previdência Social, Ministério da Justiça, parlamentares.*” (destaque do autor), como referências importantes no processo de negociação para a construção da legislação nacional.

Também cabe ressaltar que ...

setores do governo federal, particularmente do CBIA e do Ministério da Criança (o governo federal criou um ministério “mirim” sobre a presidência do deputado Alcení Guerra, que nunca chegou funcionar sistematicamente), foram importantes no convencimento da bancada governista para a aprovação unânime do ECA na Câmara dos Deputados. E mais tarde “trabalhou” o presidente da república para que promulgasse a Lei 8.069 de 1990 que instituiu o ECA - entrevistado 02 (destaque do autor)

O entrevistado 01 disse também que houve “... *sensibilidade sobre a renovação do panorama legal brasileiro. Assessores do presidente da república levavam os requerimentos da sociedade civil*” (destaque do autor). A atuação da presidência no processo, a partir de sua assessoria, aponta para a articulação desenvolvida pelo executivo e a necessidade de interlocução junto à diversos grupos para a consolidação de uma proposta que atendesse aos interesses representados no processo político.

Sobre a articulação no nível internacional, o entrevistado 02 destaca que, em relação à discussão da CDC, a atuação das organizações sociais foi “... *mais no campo doméstico. A interação com o debate e experiências internacionais ficou mais ao cargo do UNICEF e da Seção Brasileira da Defesa da Criança Internacional*”.

A discussão sobre o tema e a negociação realizada no nível doméstico era levada ao ambiente internacional, o que pode ser percebido quando o entrevistado 01 afirma que “... *representantes do governo brasileiro na ONU receberam expresso mandato para que fossem muito ativos para colaborar com propostas, principalmente os representantes junto ao UNICEF, UNESCO, para a ratificação da CDC*”.

Também destaca que “*o Itamarati, (empenhado em demonstrar a competência diplomática brasileira, incluindo a articulação com embaixadores brasileiros em outros países), divulgaram os conteúdos da CDC*” (entrevistado 01), o que mostra a atuação efetiva do negociador no ambiente internacional, a partir da discussão realizada no âmbito doméstico.

Estes fatos demonstram a atuação do negociador no nível internacional, levando toda a discussão que ocorria no nível doméstico e que envolvia consensos entre os diversos grupos

que discutiam os parâmetros da proteção da criança no cenário nacional, abrindo espaço para a ratificação da *CDC* no âmbito doméstico.

03) Interação entre os dois níveis

Como a discussão referente à proteção da criança e a garantia de direitos acontecia nos dois níveis, foi possível construir uma sinergia que proporcionou ao Brasil experimentar avanços significativos na legislação sobre o tema. Foi assim que o país foi elevando ao lugar de referência internacional em matéria do direito da criança, sendo o 1º país a ter uma legislação nacional condizente com a *Convenção dos Direitos da Criança - CDC*.

A adequação legislativa não foi “imposta” a partir do marco internacional, mas sim por meio de uma “apropriação” dos parâmetros e marcos normativos internacionais sobre o tema.

O entrevistado 01 afirma que “*agências internacionais, mobilizadas pelo UNICEF (PNUD, OEA, UNESCO), fizeram uma frente única para a ratificação da convenção*”, o que foi muito importante para uma convergência e aumento da capacidade de conciliação entre os dois níveis.

O entrevistado 01 afirma que, na época existia “parlamentares que viam na ratificação um momento de projeção do Brasil no cenário internacional”, o que também colaborou para interação brasileira no campo internacional.

Por meio da *Seção Brasileira da Defesa da Criança Internacional - DCI/Brasil*, membros de grupos nacionais puderam participar de eventos internacionais relacionados à construção do processo de aprovação da *Convenção dos Direitos da Criança - CDC*, podendo acessar versões preliminares do texto.

Cabe ressaltar também que, conforme afirma o entrevistado 02, “*a articulação foi chave para que o Brasil incorporasse toda a expertise acumulada no debate internacional e adotasse uma das leis mais avançadas do mundo*”.

04) Grupos de pressão

O posicionamento brasileiro na discussão da *CDC* foi pautado por diversos referenciais que haviam sido construídos no âmbito doméstico, por meio de amplo debate com diversos setores da sociedade, tais como movimentos sociais (destaque para o Fórum *DCA*), o UNICEF, poder legislativo, governos estaduais, organizações não governamental e a *Seção Brasileira da Defesa da Criança Internacional - DCI/Brasil*.

Para a elaboração e aprovação do *ECA*, o entrevistado 02 destaca que “*a participação do Fórum DCA foi central no processo de mobilização social e organização do lobby junto aos parlamentares. O UNICEF contribuiu também nos contatos estratégicos e convencimento de altas autoridades do país*”.

A interação entre os grupos também foi percebida pelo entrevistado 01, o qual ressalta a “boa organização dos grupos da sociedade civil, sendo que o *UNICEF* acompanhou a atuação dos movimentos sociais”.

Este foi um aspecto importante do processo de negociação, com mais presença de organismos internacionais no debate em âmbito doméstico, interagindo com as organizações nacionais para adequação legislativa e a ratificação da *CDC*.

O momento chave proporcionou uma grande mobilização social junto ao *Congresso Nacional* para a aprovação do *ECA* e ratificação da *CDC*, sendo que, segundo o entrevistado 02, “... em menor intensidade pela ação do poder executivo junto aos parlamentares de sustentação ao governo” (houve no período, dentre outras ações, o envio de cartas solicitando aos deputados e senadores a ratificação da *CDC*), junto aos quais, segundo o entrevistado 01, ocorreu um “*lob da sociedade brasileira, aliados à UNICEF, junto ao congresso nacional*”.

O entrevistado 01 ressalta também que “*o movimento popular pressionou para a ratificação da CDC, sendo que a ratificação não foi tão pacífica, pois haviam resistências. A legislação nacional funcionou como instrumento de pressão.*”

O entrevistado 02 declara que:

hoje me sinto um privilegiado de ter participado ativamente de todos esses momentos decisivos de instauração do estado de direitos para crianças e adolescentes no Brasil. Sinto que cumpri um papel de estrategista da construção do movimento de defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil.

Houve uma intensificação da atuação dos grupos junto ao Congresso Nacional, sendo que, a partir da apresentação do anteprojeto de lei, foi realizada a articulação do lobby e a interlocução junto aos parlamentares das comissões de apreciação do projeto.

A pressão para se chegar ao acordo no âmbito doméstico, envolvendo o legislativo, foi intensa, sendo que, conforme destacado pelo entrevistado 02,

a deputada Sandra Cavalcante pedia que para os organizadores de movimento parassem de enviar telegramas para comissão pois eles não estavam parados (Toda vez que a comissão não se reunia, solicitávamos aos estados para enviar telegramas cobrando o trabalho da comissão).

Duas negociações importantes que ficávamos do lado de fora das salas de reuniões em que os parlamentares estavam negociando seus acordos e de quando em quando os parlamentares saíam para nos perguntar se era aceitável uma dada negociação. Nesse movimento conseguimos impedir que o então Deputado Afif Domingues eliminasse do ECA a idade mínima para o início da aprendizagem. E revimos o processo de escolha dos conselhos tutelares (a idéia original era que conselheiros tutelares seriam escolhidos pelos conselhos de direitos) a pedido da Deputada Sandra Cavalcante para evitar que os conselheiros tutelares fossem tutelados pelos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

Houve muito intercâmbio entre os estados e os municípios com o âmbito nacional, com mais de 10 versões do ECA encaminhadas aos entes federados, sendo também recebido um grande volume de contribuições pelo Congresso Nacional.

05) Preferências e interesses nos processos de negociação

Apesar do consenso estabelecido e a sinergia encontrada durante a realização dos processos do momento chave 01, cabe ressaltar que o não foi estabelecido uma unanimidade em relação às preferências e os pontos de convergência nas definições na legislação que estabelecia o novo sistema de proteção brasileiro.

O entrevistado 02 chega a afirmar que “dentro do próprio grupo de redação do ECA registrava-se diferenças entre os participantes”, mostrando a necessidade de habilidades, pelo negociador, para a aprovação das decisões a partir de negociações políticas.

Ele afirma também que

os tramites no Senado foram mais complicados. A versão aprovada pelo Senado distanciou em muito da versão originalmente apresentada. Era quase um retrocesso à doutrina da situação irregular e ao menorismo. Na Câmara dos Deputados ocorreram algumas tensões em relação à idade para o adolescente iniciar a aprendizagem profissional, a escolha dos conselheiros tutelares. Contudo, essas tensões não foram resultantes de divergência de posicionamento do Poder Executivo.

O entrevistado 01 também afirma que houve “resistência dos mais conservadores; com interesse para que a criança continuasse como relativamente incapaz”, havendo uma “atitude bastante forte” para quebrar as resistências destes segmentos mais conservadores, por meio de “reuniões e contatos visando mudança de mentalidade na legislação”.

No entanto, o entrevistado 02 afirma que “no caso do ECA e da CDC havia muito consenso sobre o conteúdo normativo, sendo os interesses muito similares”.

06) Regime internacional e a construção de políticas públicas

O grande movimento nos níveis internacional e doméstico colaboraram para a consolidação do marco normativo de referência, no nível internacional, para a implementação do sistema de proteção e promoção da criança.

Conforme relatado pelo entrevistado 02,

A Convenção dos Direitos da Criança – CDC foi adotada em 20 de novembro de 1989 pelas Nações Unidas e entrou em vigor no âmbito internacional em 02 de setembro de 1990. O Brasil assinou a CDC em 26 de janeiro de 1990. O Congresso Nacional aprovou, pelo Decreto Legislativo nº 28, de 14 de setembro de 1990. O governo brasileiro ratificou a referida convenção em 24 de setembro de 1990 e começou a vigorar em 23 de outubro de 1990. O processo de ratificação da CDC ocorreu no mesmo período em que o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA tramitava no Congresso Nacional.

O processo de mobilização nacional em favor da aprovação do ECA foi tão intensa e dinâmica que chamou mais atenção das organizações e movimentos sociais, bem como da imprensa, do que o processo de aprovação e ratificação da CDC, a qual foi pouco discutida no âmbito doméstico.

O processo de consolidação do regime, a partir da aprovação da CDC, vinculando os estados parte no compromisso efetivo com a garantia dos direitos da criança, bem como da incorporação de novos conceitos e estruturas para a organização do sistema de proteção a criança no Brasil, foram muito influenciados pela interação nos 02 níveis. O entrevistado 01 afirma que “ *a diplomacia brasileira no exterior e embaixadores do Brasil eram procurados por embaixadores de outros países, principalmente da América latina e África para discutir sobre a CDC, sendo que, no caso brasileiro, a ratificação foi difícil, mas exemplar*”.

5.4. 1º Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar em 2004 e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária de 2006

Neste momento, a interação entre o níveis internacional e doméstico ocorreram a partir da atuação de agências internacionais e de organizações sociais, de diferentes países, na discussão sobre o tema, as quais interagiram com o executivo brasileiro.

O processo visou à incorporação de modelos da política de atendimento à criança, com foco na garantia da convivência familiar, os quais eram desenvolvidos em outros países, colaborando para que fossem implantadas novas políticas públicas pelo governo brasileiro.

01) Principais atividades no momento chave

A entrevistada 03 cita ter participado do grupo de redação do *Plano Nacional de Garantia do Direito a Convivência Familiar e Comunitária*, e também de momentos de discussão do plano com o *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA*, *Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS*, e representantes do executivo (*Secretaria de Direitos Humanos e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome*).

Já a entrevistada 04 declara ter participado de reuniões com especialistas, coordenando grupo temático que subsidiou a abordagem do tema no referido plano.

Outras atividades importantes são citadas pela entrevistada 03, a qual informa sobre o

momento prévio de discussão na comissão de políticas públicas, o qual foi chave para a elaboração da minuta do Caderno de Orientações Técnicas (inclusive a discussão sobre RH). Ocorreu reunião com os presidentes dos conselhos da criança e do adolescente e da assistência social.

O envolvimento dos atores institucionais citados foi importante para a definição de consensos sobre o tema, tendo em vista que, no Brasil, desde a aprovação do *Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (1990)*, efetivamente não se tinha avançado na organização de uma proposta de proteção da criança e promoção dos direitos que não fosse pautada pelo modelo de atendimento institucionalizado do Novo Código de Menores (1979).

Neste histórico, é importante lembrar que, já no ano 2000, houve um movimento pautado pelo *CONANDA* em relação ao tema, quando foi contratado o *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*, para realizar um estudo sobre o acolhimento de crianças em instituições sociais no Brasil.

A partir do momento chave 02, a perspectiva de proteção à criança existente no território nacional pauta-se pela priorização da discussão sobre o direito à convivência familiar e comunitária, envolvendo atores estratégicos relacionados ao tema no âmbito nacional e internacional. Outras atividades importantes, citadas pela entrevistada 03, foram a participação na organização da comissão de coordenação do processo de elaboração do plano, do momento de consulta pública e da instalação do grupo central que trabalhou a revisão da versão preliminar do texto do plano.

Apesar da entrevistada 03 destacar que “a discussão sobre o tema ocorreu a partir da legislação nacional, sem a participação de órgão internacional (apenas na consulta pública, a qual contou com pouco mais de 100 colaborações de atores institucionais domésticos)”, a

entrevistada 04 cita a participação e articulação, desde o início, do *UNICEF* e outras organizações não governamentais internacional no processo de discussão sobre o tema.

02) Atuação do negociador nos níveis internacional e doméstico

Dentre os grupos que se envolveram nos processos descritos no momento chave 02, organizações da sociedade civil tiveram importante papel e atuação, tanto em momentos de debate quanto de embate junto ao executivo brasileiro.

Um importante processo ocorrido no período foi citado pela entrevistada 03, o qual se deu a partir da criação de uma comissão intersetorial, composta por representantes do executivo e representantes da sociedade civil, a qual contou com uma atuação predominante do poder executivo.

A comissão, apesar de não ser um órgão específico do poder executivo, constituiu-se como importante “braço” operacional para a elaboração do plano, consolidando, na agenda política nacional, um eixo temático na proteção da criança a partir da concepção do direito à convivência em família e comunidade.

03) Interação entre os dois níveis

A entrevistada 03 é enfática sobre a ausência de interação para a construção de políticas públicas no cenário doméstico, entre os 02 níveis, chegando a afirmar que “*a participação na discussão internacional está longe do CONANDA. O Brasil ainda deve o 2º relatório para o Comitê dos Direitos da Criança*”.

No entanto, a entrevistada 04 cita a atuação ativa do *UNICEF* na discussão sobre o tema no ambiente doméstico, inclusive com apoio financeiro, atuando também junto ao governo brasileiro na discussão sobre a proteção a criança e o direito de conviver em família.

Estava em curso, neste período, uma discussão no âmbito do *Comitê dos Direitos da Criança* e do *Serviço Social Internacional- ISS* sobre diretrizes internacionais para orientação sobre cuidados alternativos à criança, subsidiada pela concepção do direito à convivência em família, da qual o governo brasileiro e a organização da entrevistada 04 participaram, demonstrando que havia interação, sobre a discussão, nos 02 níveis.

Apesar da entrevistada 03 não destacar a ocorrência de interação entre os níveis, é citado que “*houve, no período, um encontro internacional sobre convivência familiar e comunitária na ONU (Genebra)*”.

04) Grupos de pressão

Historicamente, representações da sociedade civil, seja por meio de movimentos sociais ou por organizações civis que atuam com temas ou áreas específicas na defesa dos direitos da criança tem participado ativamente em processos de elaboração e implementação de políticas domésticas (entrevistada 03).

No caso da discussão sobre o plano temático discutido no momento chave 02, a elaboração ocorreu de forma mais restrita, com a participação de alguns poucos grupos, segundo a entrevistada 03.

No entanto, a entrevistada 04 aponta a incidência de várias organizações não governamentais no processo de elaboração a partir das comissões temáticas referenciadas e de outros momentos de debate realizados no Brasil, destacando o *“envolvimento da Associação Brasileira Terra dos Homens no cenário nacional para discussão do tema e o papel do Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar na discussão”*.

A sinergia entre diversos grupos domésticos E grupos internacionais contribuiu para a elaboração de um pano de fundo para o momento 03, subsidiando as decisões que seriam adotadas, tanto no campo internacional quanto no âmbito doméstico na implementação das diretrizes de proteção a criança com foco na garantia do direito a convivência familiar.

Cabe ressaltar que o executivo, neste momento, atuou fortemente no fomento da discussão e com o processo político da elaboração e definição, junto aos órgãos normativos de políticas públicas (CONANDA E CNAS), para a aprovação do subsídio temático necessário para a efetivação do momento chave 03.

05) Preferências e interesses nos processos de negociação

A entrevistada 03 cita a discussão ocorrida a partir da leitura da minuta do plano, sendo que, tanto neste quanto em outros períodos, *“houveram momentos que não houve consenso (como o caso da equipe definida na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, a qual não deve valer para o setor privado)”*.

O contexto do período aponta para a inexistência (ou quase) de divergências conceituais e/ou filosóficas sobre o tema, diferentemente do que ocorreu no momento chave 01. Assim, havia um consenso da necessidade de se avançar no conceito da garantia do direito a convivência familiar e a ruptura com a cultura de institucionalização.

06) Regime internacional e a construção de políticas públicas

A convergência entre o regime internacional de proteção à criança e a política nacional de promoção do direito a convivência familiar foi marcante neste momento chave.

A entrevistada 03 corrobora com tal afirmativa, apontando que, no período, “houve a aprovação do *Plano Nacional de Convivência Familiar* em 2006 e o tema foi pauta do CONANDA desde 2007 (*Resolução Conjunta sobre Serviços de Acolhimento e Resolução da Comissão Intersetorial*)”.

A entrevistada 06 afirma que “*o colóquio contribuiu na construção de cultura e de conhecimento. Foi um ganho para o Brasil*”, endossando a percepção sobre os novos conceitos que subsidiavam a construção política brasileira para a proteção da criança.

A entrevistada 04 cita que, na época, uma representante do *UNICEF do Brasil* lhe disse que “*...nós precisamos fazer alguma coisa juntas. Você está falando sozinha ...*”, demonstrando o processo estabelecido a partir da interlocução entre o regime internacional e a política doméstica, sendo que, segundo ela, “*o UNICEF viu que tinha muita coisa a ser feita. Houve uma agregação de pessoas e instituições*” entrevistada 04.

Também é citado, pela entrevistada 04, a atuação em conjunto do executivo brasileiro (representado pela *Secretaria de Direitos Humanos* e o *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome*) e organismo internacional (*UNICEF*), juntamente com organizações da sociedade civil nacionais e internacionais.

No entanto, a entrevistada 03 cita aspectos que precisam ser ainda trabalhados.

Poucos avanços podem ser constatados a partir do Plano Nacional de Garantia do Direito a Convivência Familiar e Comunitária, sendo necessário avançar em questões como o Plano Individual de Atendimento-PIA, Centro de Referência Especializado da Assistência Social-CREAS, trabalho de acolhimento, parâmetros arquitetônicos.

Ainda existem alguns desafios, como mudar metodologias, superar situações de adoção ilegal, situação de crianças retiradas da família, separação de grupos de irmãos, dificuldades do Conselho Tutelar em relação ao acolhimento.

Também, e necessário que o executivo assuma mais seu papel e as entidades se estruturarem para atender, superando dificuldades do trabalho com a família para a reinserção.

5.5. Diretrizes Internacionais sobre Cuidados Alternativos de 2009 e a Lei Federal 12.010 - Nova Lei de Adoção, de 2009

O momento chave 03 apresenta elementos importantes no imbricamento entre os níveis internacional e doméstico na construção da política de cuidados alternativos a criança

referenciada no direito a convivência familiar e comunitária. A definição de diretrizes internacionais, bem como a elaboração de legislação nacional específica apontam para a relevância alcançada pelo tema, exigindo, do negociador, definir estratégias e desenvolver procedimentos para a aprovação de acordos sobre o tema.

01) Principais atividades no momento chave

As entrevistadas 05 e 06 citaram algumas atividades realizadas como exemplos da atuação do executivo nos 02 níveis que demonstram a atuação pró-ativa do negociador no processo de elaboração e definição acordos e protocolos internacionais. Cabe destacar a participação das entrevistadas nas seguintes atividades:

- A) Organização de encontro com representantes de 40 países, para elaboração da minuta da diretriz internacional sobre cuidados alternativos à criança, recebendo as modificações posteriores para inclusão;
- B) Realização de reunião com grupo de especialistas para apoiar a elaboração da minuta do documento (o Brasil assumiu esta tarefa);
- C) Constituição de secretariado para redação do texto, o qual foi encaminhado para o *Serviço Social Internacional*;
- D) Elaboração de proposta para a redação da lei federal 12.010;
- E) Incidência junto ao congresso nacional para a inclusão das propostas na referida lei e a conseqüente aprovação, no Congresso Nacional.

02) Atuação do negociador nos níveis internacional e doméstico

A partir da atuação do *UNICEF* no Brasil, houve uma incidência junto ao governo brasileiro e às organizações nacionais e internacionais para convergir e alinhar a discussão sobre o tema nos níveis internacional e doméstico. A entrevistada 06 informou que “*quando o governo brasileiro teve conhecimento do processo das diretrizes, houve um alinhamento, sendo que o momento chave foi sediar a reunião governamental*”.

A entrevistada 04 citou uma articulação realizada para que o Brasil assumisse a tarefa de sediar o encontro da consulta internacional referente à proposta de diretrizes sobre

cuidados alternativos, com intensa atuação do executivo, envolvendo o Itamarati, *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e Secretaria de Direitos Humanos*.

A entrevistada 06 cita também que o processo realizado só foi possível por que havia “*a questão institucional. Houve uma vontade política e pessoas que entendessem o assunto*”, ou seja, havia uma conciliação de interesses que fortalecia e subsidiava a “*participação oficial na discussão internacional*”, oferecendo condições favoráveis para a definição de consenso para subsidiar o negociador.

03) Interação entre os dois níveis

A entrevistada 06 aponta que os debates que aconteceram tanto no Brasil quanto no ambiente internacional construíram uma mudança de cultura, sendo que, antes da pesquisa do IPEA em 2003, havia poucos especialistas que discutiam o tema no ambiente doméstico.

A entrevistada também informa que a discussão sobre o tema, tanto no Brasil quanto no ambiente internacional, ofereceram subsídios para a proposta de lei que tramitava no *Congresso Nacional* referente aos cuidados e a proteção da criança que se encontrava afastada da família, sendo que, até aquele momento, o projeto de lei tratava apenas da questão da adoção.

A normativa que seria editada no Brasil não estava ainda alinhada com a amplitude do tema, a qual se atinha à especificidade da colocação em família substituta, por meio da adoção, sendo que conforme aponta a entrevistada 06, no “*legislativo foi um longo percurso para chegar ao texto final da lei 12.010*”, o que implicaria, para garantir a abrangência do tema, uma alteração significativa no *ECA* (o que não era o desejo de alguns grupos fora do legislativo).

Outro ponto importante citado pela entrevistada 06 foi que “*as diretrizes internacionais ajudaram demais o Brasil, na troca de experiência e na discussão, com a compreensão sobre cuidados alternativos*”, e que a “*convivência familiar foi um ponto que o país mais avançou, e que ficou muito bem amarrada*”.

Mesmo com a discussão avançada sobre o tema, o Brasil estabeleceu um diálogo político entre executivo e legislativo que, conforme relatado pela entrevistada 06 culminou com a incorporação da concepção contida nas diretrizes internacionais no texto do marco normativo doméstico, afirmando que “*as diretrizes foram incorporadas na lei 12.010*”.

Por outro lado, cabe destacar que, além da incorporação da discussão internacional no marco legislativo doméstico, as diretrizes internacionais incorporaram aspectos da discussão

realizada no ambiente doméstico, sendo que, sobre o texto final do documento internacional, “a redação final incorporou questões da discussão que estava ocorrendo no Brasil” - entrevistada 06.

04) Grupos de pressão

Assim como nos momentos chave 01 e 02, a discussão sobre o tema agregou atores institucionais diversos, tanto no campo doméstico quanto no internacional. Isso ocorreu a partir da organização de grupos temáticos (*GT Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária*), realização de encontros (seminários e colóquios), discussão no executivo sobre assistência social e a proteção da criança e da família (*Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome*) e sobre a garantia de direitos (*Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*).

A atuação junto ao parlamento e a implicação do Congresso Nacional na construção e desenvolvimento do tema foram importantes. A partir do informe de que o Projeto de Lei sobre o *ECA* seria colocado em pauta, houve uma manifestação oficial para que fosse aguardada a aprovação da diretriz internacional, o que provocou a mobilização e elaboração de uma proposta a ser encaminhada para a Câmara dos Deputados.

Foi instituída, como equipe colaborativa, um grupo de estudos para sugerir alterações, sendo as negociações encaminhadas por parlamentares chave (deputada Maria do Rosário - relatora, deputado João Matos - autor do Projeto de Lei sobre adoção, senador Aluizio Mercadante).

O *UNICEF* do Brasil participou ativamente e colaborou como um dos protagonistas na discussão das diretrizes internacional, inclusive articulando pessoas que possuíam experiência de atuação sobre o tema em outros países, sendo esta uma ação importante para o alinhamento da discussão entre os níveis internacional e o doméstico, como no momento chave 01.

A atuação do *Ministério das Relações Exteriores do Brasil – MRE* foi importante no processo desenvolvido, aproveitando o momento de intenso protagonismo da diplomacia brasileira no ambiente internacional sobre o tema, a partir do estabelecimento da política de assistência social do Brasil (*Sistema Único de Assistência Social - SUAS*), com foco na questão central da convivência familiar.

A discussão da lei nacional tem início com foco na adoção e sobre a situação da criança que está afastada da família. Mas, a partir dos acontecimentos descritos no momento chave 02 e da atuação dos diversos grupos envolvidos na discussão nacional e internacional

sobre o tema, foi ampliada a proposta para garantia da convivência em família e que, em caso da necessidade de afastamento, que seja dentro do menor tempo possível.

05) Preferências e interesses nos processos de negociação

A convergência de interesses dos grupos sobre o tema foi construída a partir de processos históricos que foram apresentados na discussão sobre o momento chave 02.

O executivo buscava consolidar seu papel diplomático no ambiente internacional, e a oportunidade de sediar um momento importante da discussão internacional, sendo que a oportunidade de conduzir um processo decisório seria importante para a diplomacia brasileira e para as representações do poder executivo diretamente ligados a temática.

Definir uma legislação específica no âmbito doméstico também seria uma ação relevante e de impacto no referenciamento internacional do Brasil sobre o tema (como no período da aprovação da *CDC* em 1989). Isso possibilitaria o destaque do estado brasileiro como protagonista na implementação da diretriz internacional, tendo, o legislativo nacional a prerrogativa de abarcar tal proposição.

Para os grupos sociais domésticos, era propício o momento para avançar no caminho rumo a ruptura, de fato, da concepção institucionalista e segregadora na proteção da criança afastada ou em vias de se afastar da convivência com a família em função de situações de negligência, maus tratos, violência, crueldade ou opressão.

Para as agências internacionais (em especial o *UNICEF*), a incidência no aprimoramento da implementação da *CDC* e a interlocução junto a organizações e especialistas internacionais seria importante no processo de proteção à criança e sua promoção efetiva no território brasileiro.

O executivo brasileiro, neste contexto, assumiu o papel protagonista no processo, intervindo e estabelecendo estratégias e ações que proporcionaram a convergência entre as diversas perspectivas e interesses.

06) Regime internacional e a construção de políticas públicas

O momento chave 03 foi significativo para o avanço nos marcos normativos domésticos sobre o tema e para a consolidação do regime de proteção a criança no nível internacional.

A entrevistada 04 cita que “o Brasil estava muito adiantado em relação à discussão internacional”, colocando-o, enquanto estado, numa maior responsabilidade para a

implementação de sistema protetivo doméstico e na cooperação para o aprimoramento dos marcos normativos internacionais, sendo que *“a lei 12.010 esta adiantada em relação à discussão internacional”*.

O sistema nacional, instituído com a organização de conselhos de direitos temáticos, conselhos setoriais de políticas públicas, mecanismos de participação da sociedade em processos decisórios e marcos normativos de vanguarda, credenciaram o Brasil para estabelecer ações protagonistas sobre o tema no ambiente internacional.

Sobre isso, a entrevistada 04 afirma que *“outros países querem aprender com Brasil, como por exemplo sobre o processo de audiências concentradas, trabalho das secretarias, ações para o alcance dos objetivos do desenvolvimento no milênio”*.

O sucesso na negociação e construção dos marcos normativos, nos 02 níveis, pôde ser observado a partir da afirmação da entrevistada 06, a qual declara que *“se você ler o documento das orientações técnicas, você lê as diretrizes, e vice versa”* e *“a aprovação da lei é um desfecho do processo... culmina com a lei”*.

No entanto, conforme diz a entrevistada 04, *“faz mais ou menos 02 anos que o Brasil está afastado da discussão internacional sobre o tema”*.

06. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar a estruturação do sistema internacional de proteção à criança a partir da compreensão sobre o processo de elaboração e aprovação de normativas internacionais e domésticas, as quais compõem tal sistema de proteção, com destaque para normativas elaboradas no período de 1989 a 2009. Neste contexto, buscou-se compreender como se deu a atuação do Estado brasileiro na produção de diretrizes e normativas voltadas para a garantia do direito de crianças à convivência familiar.

As normativas analisadas foram selecionadas a partir de três momentos chave de análise, contemplando um momento do nível internacional que possuía uma relação direta com um momento do nível doméstico.

Negociações realizadas no nível internacional exigiram, do estado brasileiro, o estabelecimento de estratégias e processos domésticos, a partir da articulação junto a grupos distintos, identificando preferências, estabelecendo conceitos e diretrizes sobre o tema e promovendo dinâmicas de participação e interação entre os grupos, subsidiando o posicionamento do estado nos processos de negociação para produção de acordos internacionais.

Foi utilizada neste trabalho a metodologia proposta por PUTNAM (1993), a qual considera que os processos de cooperação entre os estados no sistema internacional se estruturam a partir do que chamou de “jogos em dois níveis”, onde o negociador atua no nível doméstico junto aos atores institucionais (grupos de interesse) e, no nível internacional, junto a outros estados e agências, buscando conciliar interesses e estabelecer as condições favoráveis para que o acordo definido no nível internacional possa ser implementado no nível doméstico.

A hipótese é que as normativas analisadas possuem uma expressiva convergência, tendo em vista que, no processo de formatação e aprovação de normativas, em ambos os níveis, há uma atuação de um negociador com papel de destaque no processo de negociação (no caso brasileiro em especial).

Por se tratar de processos e interesses que nem sempre divergiam quanto ao propósito, foram detectadas diferentes condições para a aplicação e estrutura dos acordos, exigindo uma compreensão sobre o tema nos dois níveis (internacional e doméstico), estabelecendo a sinergia e compasso entre os momentos de discussão e a definição de ações concretas para aplicação dos compromissos resultantes dos acordos.

A tarefa de desenvolver tal articulação coube ao “negociador”, representado pelo poder executivo brasileiro, o qual “transitou” entre os níveis atuando em processos de negociação e discussão com os grupos e interesses envolvidos na formulação e aprovação de acordos no nível internacional e processos decisórios no âmbito doméstico, sendo necessária a organização de estratégias que possibilitaram a construção de acordos sem contrariar o que foi pactuado no ambiente doméstico.

Neste processo interativo, norteado pelas diretrizes internacionais, o Brasil construiu uma agenda doméstica que possibilitou a implementação das diretrizes internacionais a partir da reformulação das normativas domésticas, de forma simultânea.

A análise proposta na dissertação iniciou-se a partir de um levantamento de documentos e normativas que compõem o sistema de proteção à criança nos dois níveis. A partir do levantamento documental, foram analisados o marco internacional de proteção a criança (a partir do ano de 1924) e o histórico do atendimento a criança no âmbito doméstico (a partir do ano de 1927), focalizando o aspecto do direito a convivência familiar.

Após, foi realizada a estruturação do marco teórico de sustentação para as hipóteses e objetivos da dissertação (conforme apresentado no capítulo 01 deste trabalho), buscando compreender aspectos da metodologia dos “jogos de dois níveis”, atuação e articulação junto à grupos de interesse, organização de “jogos de coordenação” nas relações internacionais e organização de sistemas internacionais.

Posteriormente, visando realizar uma verificação empírica da proposta, foi elaborado um questionário e realizada entrevista com 06 pessoas participantes dos momentos chave analisados na dissertação.

A organização dos entrevistados foi elaborada tendo como referência tipos de representação, definidas como:

- 01) Governo/poder executivo (sendo entrevistados 02 representantes do *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome / MDS*);

- 02) Organização da sociedade civil (entrevistado 01 representante da *Associação Brasileira Terra dos Homens* e 01 representante do *Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua*);

03) Outras instituições (01 representante do *Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente/CONANDA* e 01 representante do *Fundo das Nações Unidas para a Infância/UNICEF*).

Cabe ressaltar que as representações se referem ao período no qual o entrevistado participou, sendo que 03 entrevistados não fazem parte, atualmente, da mesma representação do momento chave analisado.

As principais conclusões obtidas demonstram que há uma expressiva convergência entre as normativas produzidas entre os níveis, fato que pode ser explicado devido a articulação estabelecida pelo negociador nos dois níveis.

A forma com a qual os grupos foram trabalhados e a abertura dada para a construção conjunta dos termos da negociação, elaborado pelos diversos atores institucionais envolvidos na organização do sistema protetivo brasileiro, apontam para uma maior qualidade do instrumento normativo nacional e a incidência na aplicação dos mecanismos internacionais no ambiente doméstico, demonstrando o interesse do negociador brasileiro em atuar na esfera internacional e ao mesmo tempo aprimorar as normativas domésticas que impusessem avanços no cenário referente a proteção da criança, em especial na reversão do quadro histórico de institucionalização de crianças e da dificuldade em efetivar e garantir o papel protetivo da família.

A resposta mais do que imediata na revisão das normativas nacionais, a partir da elaboração e ratificação de acordos firmados no nível internacional, colaborou para que o Brasil fosse referenciado como modelo e assumisse posição de protagonismo em matéria de adequação às normas internacionais de proteção à criança.

Algumas estratégias adotadas pelo negociador foram importantes no processo, cabendo destaque para:

- 1) Conhecimento dos interesses dos grupos envolvidos no processo de negociação;
- 2) Articulação com agências e organismos internacionais de referência sobre o tema;
- 3) Estabelecimento de processos e momentos de escuta e participação na elaboração das diretrizes e normativas domésticas;

4) Resposta rápida e adequada na reestruturação normativa em relação aos princípios e diretrizes do sistema internacional de proteção;

5) Construção de sinergia entre os diversos grupos com foco na reflexão teórica e conceitual sobre o tema;

6) Comprometimento com a mudança nos marcos teóricos e com a alteração de estruturas e dinâmicas no atendimento a criança, focando a garantia de direitos e à proteção da família, a partir de mudança no paradigma vigente até 1989.

O êxito brasileiro na produção normativa, no campo da proteção à criança, pode ser explicado, em parte, pela atuação desenvolvida pelo executivo (negociador), junto aos níveis internacional e doméstico, construindo a interação necessária para que os acordos internacionais sobre o tema refletissem os interesses do estado brasileiro e a produção normativa doméstica resultasse em ações de resposta aos acordos assinados no nível internacional.

As considerações apresentadas nesta dissertação podem apontar e/ou referendar processos e formas de atuação para a interação entre os grupos de interesse e a atuação do negociador na produção normativa e estabelecimento da política de atendimento a criança no território brasileiro e também de forma multilateral, no nível internacional.

Mesmo não sendo objeto de estudo nesta dissertação, é importante mencionar que a experiência empírica do autor, subsidiada pela análise de documentos e estatísticas relacionadas à violência contra a criança divulgados a partir de pesquisas diversas (as quais não foram apresentadas neste trabalho), demonstram que, apesar de todos os aspectos positivos sobre a estruturação e avanços da política de atendimento, ainda existem desconpassos e abismos existentes entre a efetivação e estruturação desta política e a normatização proposta para a garantia de direitos, a inclusão social e a promoção da infância no Brasil.

A delimitação do tema não tornou possível o aprofundamento referente a análise sobre a normatização da política de atendimento e a criminalização da criança pobre e os alarmantes índices de violência cometido com esta parcela da sociedade brasileira, de maneira que seja possível retirar da invisibilidade grupos que ainda se encontram marginalizados e

discriminados na sociedade brasileira, no que pese a melhoria de indicadores e alcance de metas relacionadas a promoção da criança, o que é, no mínimo, contraditório.

REFERÊNCIAS

ANCED. Análise sobre os direitos da criança e do adolescente no Brasil: Relatório preliminar da ANCED - Subsídios para a construção do relatório alternativo da sociedade civil ao Comitê dos Direitos da Crianças das Nações Unidas. São Paulo. 2009.

BRASIL. Decreto nº 16.272 de 20 de dezembro de 1923. Aprova o regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. Rio de Janeiro. 1923.

BRASIL. Decreto nº 17.943-a de 12 de outubro de 1927. Consolida as leis de assistência e proteção a menores. Rio de Janeiro. 1927.

BRASIL. Decreto nº 42.510 de 26 de outubro de 1957. Aprova o regimento do serviço de assistência a menores. Rio de Janeiro. 1957.

BRASIL. Lei nº 4.513 de 1º de dezembro de 1964. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a Menores, e dá outras providências. Brasília. 1964.

BRASIL. Lei nº 6.697 de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. Brasília. 1979.

BRASIL. Lei nº 8.069 de 13 de Julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília. 1990.

BRASIL. Decreto nº 3.087 de 21 de junho de 1999. Promulga a Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, concluída na Haia, em 29 de maio de 1993. Brasília. 1999.

BRASIL. Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência: 2001-2005. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília. 2001.

BRASIL. Presidência da República. Presidente Amigo da Criança e do Adolescente: Plano de Ação 2004/2007. Brasília. 2003. (pag. 84 e pag. 93 a 95). Disponível em: www.fundabrinq.org.br/_Abrinq/documents/biblioteca/planodeacao_presidente2004.pdf.

BRASIL. Presidência da República. Relatório de Acompanhamento do Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente 2004/2005. Brasília. 2004.

BRASIL. Decreto de 19 de outubro de 2004. Cria Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, e dá outras providências. Brasília. 2004.

BRASIL. CONANDA. Resolução 113 - Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília. 2006.

BRASIL. CONANDA/ CNAS. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Resolução Conjunta 01 de 2006. Brasília.

BRASIL. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília. 2009.

BRASIL. Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH 03 - Secretaria de Direitos Humanos. Brasília. 2009. Diretriz 08.

Lei 12.010 de 29/07/2009. Dispõe sobre adoção; altera as Leis nºs 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, 8.560, de 29 de dezembro de 1992; revoga dispositivos da Lei no 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, e da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Brasília. 2009.

CABRAL, Cláudia; SILVA, Adriana Pacheco da (org.). Fazendo Valer um Direito - Grupo de Trabalho Nacional Pró-Convivência Familiar e Comunitária. 2ª Edição. Rio de Janeiro. Terra dos Homens. 2008.

CABRAL, Cláudia; SILVA, Adriana Pacheco da, MONTEIRO, Renata (org.). Cultivando Sementes: criação de redes para implementação de políticas públicas de atenção à criança e ao adolescente. 1ª Edição. Rio de Janeiro. Terra dos Homens. 2011.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da Costa. Os regimes de atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente: perspectivas e desafios. Secretaria Especial de Direitos Humanos/PR. Brasília. 2004.

DOLINGER, Jacob. Direito internacional privado: a criança no direito internacional. Renovar. Rio de Janeiro. 2003.

MACHADO, Flavio Paulo Meirelles; SANTOS, Maurício Sampaio do Santos. Regimes internacionais: teoria e metodologia de análise da efetividade dos regimes ambientais. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundial. Brasília, v. 6, n. 1, p. 167-217, jan./jun. 2009.

FÓRUM NACIONAL DCA. Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente. Fórum DCA. Brasília. 2009.

FREIDE, Reis. Curso de ciência política e teoria geral do Estado: teoria constitucional e relações internacionais. 2ª edição. Rio de Janeiro. Forense Universitária. 2002.

GAZETA DO POVO, Gazetinha. Direitos e deveres da crianças. Curitiba, ano 26, 10 de dezembro de 1999, página 3. <http://franespecial.blogspot.com.br/>. Consulta em 21/10/2012).

GERHKE, Ana Paula. Para que servem as Organizações Internacionais? Site do Curso de Direito da UFSM. Santa Maria-RS. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/direito/artigos/internacional/organizacoes.htm>>. Acesso em 12/08/2012.

GIMENES, Junia Garcia; BERNARDO, Marcelo Rosa; PEREIRA, Vanessa Bellão; MARQUES, Vânia Pinto. Compreensão das causas, tipos e conseqüências da negligência

contra a criança no âmbito familiar. Faculdade de Serviço Social de Presidente Prudente. Presidente Prudente. 2006.

IRAGORRI, Alexandra García. Negociação em relações Internacionais. Revista de derecho. universidad del norte. Chile. 19, 91-102, 2003.

JUNIOR, Mario Santero Júnior; CUNHA, Marylu Motta e Silva; LEONE. Análise da Evolução da Aquisição do Conceito "Criança-Cidadã de Direitos". Pediatría. São Paulo. 1994. Pág. 16 a 33.

KEOHANE, Robert O. International institutions: can interdependence work? In: ART, Robert J.; JERVIS, Robert. *International politics*. 7. ed. New York: Pearson Longman, 2005. p. 124. | 185 Prismas: Dir., Pol.

KEOHANE apud HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. *Theories of international regimes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 12.

KINDERNOTHILFE. O enfoque de direitos da criança no trabalho da Kindernothilfe na Alemanha e no Exterior. Dusseldorfer/Alemanha. 2008.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen D. (Ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983. p. 185.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul in: Revista Brasileira de Política Internacional. Número 48, 2005, págs. 24-59.

LIMA, Alana Christine dos Santos; FREITAS, Bruno Falcão C. P. de; LIMA, Klédson de Moura; PAULO, Rafael Leite; OLIVEIRA, Sérgio M. A. B. de; DUARTE, Thiago Gomes. Direitos das Crianças e Adolescentes. <http://www.abmp.org.br/textos/205.htm>, consulta em 23/09/2012.

LIGA DAS NAÇÕES. Declaração de Genebra. Suíça. 1924.

MACHADO, Martha de Toledo. A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos. São Paulo. Manole. 2003.

MARCÍLIO, Maria Luíza. A lenta reconstrução dos direitos da criança brasileira – Século XX: Instrumentos Internacionais e nacionais de defesa e proteção dos direitos da criança. (acesso em 28/01/2011) www.usp.gov.br.

MELLO, Flavia de Campos. Teoria dos Jogos e Relações Internacionais: Um Balanço dos Debates. BIB, Rio de Janeiro, n. 44, 2.º semestre de 1997, pp. 105-119 105.

MILNER, H. V. Interests, institutions and information: domestic politics and international politics. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MILNER, Helen. (1997), *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

NEVES, J. A. de C. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, H. de O. e LESSA, A. C. (orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Elsevier Editora. Rio de Janeiro. 2005. 3ª Edição.

OLSON, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press.

ONU. Carta de São Francisco. São Francisco. 1945.

ONU. Declaração dos Direitos da Criança Adotada pela Assembléia das Nações Unidas de 20 de novembro de 1959 e ratificada pelo Brasil. (acesso em 28/01/2012) www.unicefbrasil.org.br.

ONU. Declaração sobre os princípios sociais e jurídicos relativos à proteção e ao bem-estar das crianças, com particular referência à colocação em lares de guarda, nos planos nacional e internacional. Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova York. 03 de Dezembro de 1986.

ONU. Convenção sobre os Direitos da Criança *Adotada pela Resolução n.º L. 44 (XLIV) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 20 de novembro de 1989 e ratificada pelo Brasil em 20 de setembro de 1990*. Acesso em 02/11/2012 <http://jus.com.br/revista/texto/2568/a-declaracao-dos-direitos-da-crianca-e-a-convencao-sobre-os-direitos-da-crianca#ixzz2B6SKknwB>.

ONU. Cúpula do Milênio - Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova York. 2000.

ONU. Um Mundo para as Crianças. Relatório da Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas sobre a Criança. As Metas das Nações Unidas para o Milênio. Relatório do Comitê Ad Hoc Pleno da 27ª sessão especial da Assembléia Geral. Nações Unidas. Nova York. 2002.

ONU. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966). Resolução n. 2.200 A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.

ONU. Diretrizes de Cuidados Alternativos à Criança. 2009.

ONU. Abc das Nações Unidas. Nova York. 2009.

ONU. Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Resolução n.2.200-A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992*.

REDE ANDI BRASIL. Linha do Tempo da Política de Atendimento a Criança no Brasil. Adaptado do Portal Pró-Menino e do Manual Mídia e Conselhos. <http://www.redeandibrasil.org.br/eca/sobre-o-eca/linha-do-tempo> - 02/03/2013.

PUTNAM, Robert. Diplomacia e Política Doméstica: A Lógica dos Jogos de Dois Níveis. *Revista de Sociologia e Política*. Universidade Federal do Paraná. Volume 18, Nº 36, Pag. 147-174. Junho de 2010.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. In: EVANS, P. B; JACOBSON, H. K. e PUTNAM, R. D. (Eds.). *Double-Edged diplomacy: international bargaining and domestic politics*. Berkeley & Los Angeles: University of California Press, 1993.

PUTNAM, Robert D. 1988 “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”. *International Organization*, vol. 42, No 03. pp. 427-461.

REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA. Um Brasil para as Crianças: a sociedade brasileira e os objetivos do milênio para a infância e a adolescência. IIº Relatório. São Paulo. 2004.

REDE DE MONITORAMENTO AMIGA DA CRIANÇA. Por um Mundo Melhor para as Crianças Brasileiras, até 2015. São Paulo. 2007.

RIZZINI, Irene. Crianças e menores – do pátrio poder ao pátrio dever: um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, Irene (org.). *A arte de governar crianças*. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño; Editora Universitária Santa Úrsula. 1995.

SANCHEZ, Michelle Rattón; SILVA, Elaini C. G. da; CARDOSO, Evorah L. ; SPÉCIE, Priscila. Política Externa como Política Pública: Uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988). *Revista Sociologia Política*. Curitiba, 27, p. 125-143, nov. 2006.

SANTOS, Benedito Rodrigues dos; ASSIS, Simone Gonçalves de; SILVEIRA, Liane Maria Braga da; BARCINSKI, Mariana (Org.). *Teoria e Prática dos Conselhos Tutelares e Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Rio de Janeiro. Fundação Oswaldo Cruz. Educação a Distância da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. 2009.

SILVA, Ivan Ferreira da Silva. O papel normativo do Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente de Minas Gerais em relação aos programas e serviços específicos para a criança e o adolescente no âmbito da saúde, educação e assistência social. Monografia do Curso Conselheiros Nacionais. Prodep / UFMG. 2010.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. *A Efetividade dos Direitos da Criança e do Adolescente*. Editora Pillares. São Paulo. 2008.

STEIN apud KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: KRASNER, Stephen D. (Ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983. p. 191.

SILVA, Enid Rocha Andrade da Silva. *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. IPEA/CONANDA. Brasília. 2004.

UNICEF. *Situação Mundial da Infância 2008 - Caderno Brasil*. Brasília. 2008.

UNICEF. Situação Mundial da Infância - Caderno Especial: Celebrando 20 anos da Convenção sobre os Direitos da Criança. Nova York. 2009.

UNICEF. Situação Mundial da Infância 2012 – Crianças em Um Mundo Urbano. Nova York. 2012.

ENTREVISTADOS/VINCULAÇÃO*	TIPO DE REPRESENTAÇÃO	POLÍTICA DE CUIDADOS ALTERNATIVOS A CRIANÇA: ENTRELAÇAMENTOS IMPORTANTES NOS CAMPOS INTERNACIONAL E DOMÉSTICO
----------------------------------	------------------------------	--

APÊNDICE 01 - QUADRO COM ESQUEMA DAS ENTREVISTAS DA PESQUISA DE CAMPO

		ANO	CAMPO INTERNACIONAL	ANO	CAMPO DOMÉSTICO
Césare de Florio La Rocca - Fundo das Nações Unidas para a Infância no Brasil (UNICEF Brasil) - Entrevistado 01	Outras Instituições	1989	Aprovação da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.	1990	Promulgação da Lei 8.069 - Estatuto da Criança e do Adolescente.
Benedito Rodrigues dos Santos - Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) e Fórum Nacional dos Direitos da Criança (Fórum DCA) - Entrevistado 02	Organizações da Sociedade Civil	1989	Aprovação da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.	1990	Promulgação da Lei 8.069 - Estatuto da Criança e do Adolescente.
Mirian Maria José dos Santos - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) - Entrevistada 03	Outras Instituições	2004	Realização do 1º Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar.	2006	Deliberação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.
Claudia Cabral - Associação Brasileira Terra dos Homens (ABTH) - Entrevistada 04	Organizações da Sociedade Civil	2004	Realização do 1º Colóquio Internacional sobre Acolhimento Familiar.	2006	Deliberação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.
		2009	Estabelecimento das Diretrizes sobre Cuidados Alternativos.	2009	Promulgação da Lei Federal 12.010 - Nova Lei de Adoção.
Ana Angélica Campelo de Albuquerque e Melo - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS/SNAS) - Entrevistada 05	Governo / Poder Executivo	2009	Estabelecimento das Diretrizes sobre Cuidados Alternativos.	2009	Promulgação da Lei Federal 12.010 - Nova Lei de Adoção.
Juliana Maria Fernandes Pereira - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS/SNAS) - Entrevistada 06					

- A vinculação dos entrevistados tem como referência o local no qual se encontravam no ano do momento chave em destaque.

APÊNDICE 02 - QUESTIONÁRIO UTILIZADO NAS ENTREVISTAS**PPGRI - DISSERTAÇÃO DE MESTRADO
QUESTIONÁRIO PARA A ENTREVISTA**

Nome: _____

Idade: _____ Sexo: _____

Vínculo institucional: _____

Momento chave: _____

Organização da qual fazia parte no período: _____

EIXO 01 - ATIVIDADES E PROCESSOS ESTABELECIDOS

- 1) Quais as principais atividades que participou?
- 2) Como foi sua participação em tais atividades?
- 3) Dentre os momentos referenciados, quais atividades considera mais importante para a conclusão e/ou promulgação do acordo normativo? Por quê?
- 4) Fale sobre o processo e fluxos de discussão estabelecidos.
- 5) Como você percebeu a interação entre a discussão no âmbito doméstico / nacional e o campo internacional?

EIXO 02 - PAPEL DO EXECUTIVO

- 1) Como foi a atuação do governo / executivo no momento chave?
- 2) Por quais instituições / órgãos estava representado?
- 3) Você destacaria alguma ação desenvolvida pelo executivo que foi relevante ou essencial para a continuidade ou conclusão do momento chave em questão?
- 4) Como a representação do executivo atuou para que a discussão fosse elaborada no campo internacional e no campo doméstico?

EIXO 03 - GRUPOS E PREFERENCIA DOS ATORES INSTITUCIONAIS ENVOLVIDOS

- 1) Quais grupos participaram do momento chave?
- 2) Como foi esta participação?
- 3) Como se deu a participação de grupos internacionais (formais e não formais) em atividades no campo doméstico e como foi a participação de instituições nacionais no campo internacional?
- 4) As preferências dos grupos ficaram latentes? Quais possíveis interesses estavam em jogo? Houve momento no qual o posicionamento de alguma instituição foi divergente do posicionamento da representação do executivo?

EIXO 04 - ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL E RELAÇÃO COM O CAMPO DOMÉSTICO

- 1) Como foi a articulação interinstitucional no âmbito internacional e no ambiente doméstico?
- 2) Quem e como foram articulados os interesses discutidos no campo nacional para o internacional, e vice-versa? Como foi esse processo?
- 3) Qual sua opinião sobre a interlocução entre o campo internacional e o campo doméstico?
- 4) Qual sua opinião sobre os resultados obtidos no momento chave em questão?

Local e data.