



**VNiVERSIDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

PROGRAMA DE DOUTORADO
PASSADO E PRESENTE DOS DIREITOS HUMANOS

**DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS E DOS
ADOLESCENTES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL:
DE FERNANDO HENRIQUE A LULA.**

Fabricia Maria Milanezi

Orientadora: Profa. Dra. M.^a Esther Martínez Quinteiro

2015

UNIVERSIDADE DE SALAMANCA

**PROGRAMA DE DOUTORADO
PASSADO E PRESENTE DOS DIREITOS HUMANOS**

**DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS E DOS
ADOLESCENTES E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL:
DE FERNANDO HENRIQUE A LULA.**

Tese apresentada ao Programa de
Doutorado Passado e Presente dos
Direitos Humanos, como requisito
para a obtenção do título de Doutor
pela Universidade de Salamanca.

Fabricia Maria Milanezi

Orientadora: Profa. Dra. M.^a Esther Martinez Quinteiro

2015

A tese intitulada Direitos Humanos das Crianças e dos Adolescentes e as Políticas Públicas No Brasil: de Fernando Henrique a Lula, apresentada no âmbito do Programa de Doutorado “Pasado e Presente de los Derechos Humanos”, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor pela Universidade de Salamanca.

Vº Bº da Orientadora

Profa. Dra. M.^a Esther Martínez Quinteiro

Dedico este trabalho ao Lucca, presente gerado, que ilumina minha vida diariamente. Dedico também ao Renato pelo apoio, pelo companherismo e pelo amor incondicional. Dedico por último e não menos importante, aos meus pais, Aguinaldo e Conceição, pela força, pelo estímulo e pela certeza.

AGRADECIMENTOS

Árdua tarefa, em tão pouco espaço, agradecer as pessoas que fizeram parte desta trajetória de conhecimento. Obrigada por dividirem comigo o calo com muito colo. Nomes são tantos... Dentro do meu coração há espaço para todos... Assim como na minha vida.

À Professora Doutora M.^a Esther Martínez Quinteiro pela comprometida orientação, pela atenção e por todo cuidado na construção desta investigação. Tê-la como orientadora é uma honra. Muito obrigada pelas empolgantes orientações, pelos questionamentos e pelo fortalecimento nos momentos difíceis. Seu entusiasmo pelo que faz e acredita fortaleceram minha trajetória acadêmica.

Aos meus Pais, Aguinaldo e Conceição, que sempre primaram pela educação dos filhos, grandes incentivadores, vocês foram os que mais acreditaram e apostaram nesta conquista.

Ao Renato, grande companheiro, presente nos momentos mais difíceis da minha vida que foram paralelos a construção desta tese. Obrigada pela dedicação, pela força, pela paciência, pelo carinho. Isso sim é prova de amor.

Ao meu filho Lucca, amor eterno, chama que acende minha vida e ilumina meu caminhar.

À amiga e Professora Doutora Maristela Dal Moro que sempre me incentivou ao estudo, à leitura, à pesquisa como ato contínuo e necessário. Obrigada por tudo (livros, morada, tempo, ouvido, questionamentos, afagos, críticas, sugestões, disponibilidade e incentivos). Não há palavras.

À minha família, força em todos os momentos da minha vida. Especialmente aos meus irmãos, Everton e Emerson, cunhas Gigi e Karla, sobrinhos Paula, Davi, Júlia e Rafael, e ainda tio Bento e tia Ângela pelo incentivo e apoio nos meus estudos. Muito obrigada pelo carinho, pela atenção e pelo respeito.

Às Amigas Irmãs de uma vida que me apoiaram incondicionalmente e acreditaram que seria possível mesmo diante dos tempos de seca

profunda e de tempestades abundantes: Michela Baioco Simon, Renata Madureira, Luciana Brandão e Andrea Dalton.

Às Amigas do doutorado: Celma Fernanda Tavares, Railda Matos, Niedala Tilhoscas, Tânia Serra vocês são mais que especiais... Muitas palavras desenham a nossa trajetória, entre elas: força, estímulo e apoio.

Às companheiras Teresa Mate e Ângela Roriz que me incentivaram, dividiram comigo o piso e me ajudaram a falar além do sisi.

Ao Douglas e à Adriana que mesmo sem me conhecerem abriram para mim a sua morada em todos os momentos que eu precisei, como pai e mãe recebem uma filha querida.

Às Companheiras de trabalho na Faculdade que assumiram muitas vezes minhas aulas para que eu pudesse estar presente no doutorado: Andrea Mongim, Andrea Dalton, Andressa Fogos, Eliana Moreira, Jaqueline Silva, Michela Baioco, Renata Madureira, Silvana Galina e Virgínia Carrara.

Ao Antídio que intercedeu na minha ida para o doutorado, tenho certeza que seu apoio foi decisivo.

Aos Profissionais da saúde que cuidaram de mim com dedicação e com competência ajudando a diminuir as dores do corpo e da alma, em especial Dra. Tânia Prattes, Dra. Kenia Areda, Dra. Denise Borghon e Dra. Gerusa Tavares.

RESUMO

Esta investigação estuda a efetivação das políticas públicas, mais especificamente as políticas sociais na área da criança e do adolescente, tendo como referência a Doutrina da Proteção Integral, que tem o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei Federal 8.069, como marco legal dos direitos da criança e do adolescente no Brasil; fazendo um paralelo entre o último Governo Fernando Henrique e o primeiro Governo Lula, com um recorte temporal entre 1999 a 2006. Considerando a hipótese que as diferenças substanciais no que tange à política econômica e que marcam a trajetória e legitimação dos dois Governos não provocaram grandes mudanças na efetivação das políticas públicas sociais para a criança e para o adolescente, o que levou a uma continuidade entre um Governo e outro, não ocorrendo as rupturas esperadas pelos movimentos sociais envolvidos na temática. A construção deste estudo foi permeada pela análise ampla dos dados, dando importância e significado à conjuntura socioeconômica e política que envolve o objeto e os sujeitos da pesquisa. Nesse sentido, buscou-se estabelecer nexos entre os dados levantados e os referenciais teóricos da pesquisa, possibilitando dar a ênfase necessária à complexidade do fenômeno estudado através da aproximação com a realidade social, realizando uma integração entre as abordagens das pesquisas qualitativas e quantitativas. Entende-se que não se esgotará as análises dos Governos estudados com esta investigação, porém esta pesquisa assumiu a responsabilidade de apresentar o cenário das políticas sociais na área da criança e do adolescente entre 1999 e 2006, evidenciando aspectos relevantes da história brasileira.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Criança e Adolescente; Direitos Humanos, Governo Fernando Henrique e Governo Lula.

ABSTRACT

This study examines the effectiveness of public policies, more specifically children and adolescent social policies, based on the Doctrine of Integral Protection, which has the Statute of Children and Adolescents - ECA, Federal Law 8069, as a legal framework for children and adolescents rights in Brazil. It draws a parallel between the latest Fernando Henrique administration and the first Lula administration, with a timeframe from 1999 to 2006. Considering the hypothesis that substantial differences regarding the economic policy that sets the history and legitimacy of the above two governments did not cause major changes in the effectiveness of public policies for children and adolescents but led to a continuity between both administrations and no rupture as expected by the social movements involved; this study was permeated by extensive data analysis, giving meaning and significance to the socioeconomic and political settings surrounding the object and the subjects of this research. Accordingly, we sought to establish connections between the data and the theoretical framework of the study, allowing it to provide the required complexity to the phenomenon in place by bringing emphasis to the social reality and by integrating the methods of qualitative and quantitative research. This study investigates the scenario of social policies for children and adolescents between 1999 and 2006, highlighting relevant aspects of Brazilian history and broadening the debate about the establishment of a specific human rights policy for children and adolescents facing social, legal, economic and cultural determinations.

Keywords: Public Policies; Children and Adolescents; Human Rights, Fernando Henrique administration; Lula administration.

LISTA DE ABREVIATURA, SIGLAS E SÍMBOLOS

ABC Paulista - É uma região industrial do Estado de São Paulo
ABMP - Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça, da Infância e da Juventude
ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais
ABRAPIA - Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência
ABRINQ - Fundação abrinq pelos direitos da criança
AMENCAR - Amparo ao Menor Carente
ANCED - Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente
ANDIFES – Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de
ANS – Agência Nacional de Saúde
APAES – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
Art – Artigo
BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BPA - Programa Brasil Alfabetizado
BPC – Benefício de Prestação Continuada
BRASIL JOVEM – Programa Brasil Jovem
CadÚnico - Cadastro Único
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPS - Centros de Atenção Psicossocial
CDDPH – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
CDH – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa – Senado
CDHM/CD – Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados
CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CECRIA – Centro de Referência, Estudos e Ações Sobre Crianças e Adolescentes
CEDCA – Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CETE - Centro de Experimentação e Tecnologia Educacional
CFB - Constituição Federal Brasileira
CFDD – Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos
CFESS - Conselho Federal de Serviço Social
CGT - Confederação Geral dos Trabalhadores
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB - Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNEDH – Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONATRAE – Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo
CONSED – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação

CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CR\$ – Cruzeiro Real
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRP - Conselho Federal de Psicologia
CT – Conselho Tutelar
CUT - Central Única dos Trabalhadores
DATASUS – Departamento de Informação e Informática do Sistema Único de Saúde
DCA – Direitos da Criança e do Adolescente
DF – Distrito Federal
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DNCr - Departamento Nacional da Criança
DSTs - Doenças Sexualmente Transmissíveis
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EDH - Educação em Direitos Humanos
EJA - Educação de Jovens e Adultos
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio
EUA – Estados Unidos da América
FDCA – Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNAS - Fundo Nacional da Assistência Social
FNCA - Fundo Nacional da Criança e do Adolescente
FUMCAD – Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA - Fundo de Fortalecimento da Escola
FNPeti – Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil
GSF – Gasto Social Federal
IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos bancários
IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos comerciários
IAPETEC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos empregados em transporte e cargas
IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos industriários
IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IES – Instituições de Ensino Superior
II PND – II Plano Nacional de Desenvolvimento
INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDICA - Instituto Para o Desenvolvimento Integral da Criança e do Adolescente
IPAM - Instituto de pesquisa, ação e mobilização
IPASE - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos servidores do Estado
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISJB - Inspetoria São João Bosco
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
Lula – Luís Inácio Lula da Silva
MCid – Ministério das Cidades
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
MD – Ministério da Defesa
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MDIC - Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ME – Ministério do Esporte
MEC – Ministério da Educação
MEN - Confederação Evangélica Nacional de Ação Social
MESA – Ministério Extraordinário para Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil
MF – Ministério da Fazenda
MinC – Ministério da Cultura
MJ – Ministério da Justiça
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MME – Ministério de Minas e Energia
MNDH - Movimento Nacional dos Direitos Humanos
MNMMR - Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS – Ministério da Previdência Social
MPU – Ministério Público da União
MRE – Ministério de Relações Exteriores
MS – Ministério da Saúde
MST - Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OBS - Observação
OCA – Orçamento Criança e Adolescente
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT – Organização Internacional do Trabalho
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização não-governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
OPAS – Organização Panamericana da Saúde
PAIR - Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro

PBF - Programa Bolsa Família
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PETI – Programa Erradicação do Trabalho Infantil
PFL – Partido da Frente Liberal
PIB – Produto Interno Bruto
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNCFC – Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PND – Partido Nacionalista Democrático
PNEDH - Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PNPE - Programa Primeiro Emprego
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP – Partido Progressista
PPA – Plano Plurianual
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPR – Partido Republicano Progressista
PR – Presidência da República
PRN – Partido da Reconstrução Nacional
Prona – Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PRO-UNI – Programa Universidade para Todos
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSF - Programa Saúde da Família
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTCR - Programas de Transferência Condicional de Renda
PUC/SP - Pontifícia Universidade Católica da São Paulo
R\$ – Real
RMV - Renda Mensal Vitalícia
SAC – Serviço de Ação Continuada
SAM - Serviço de Assistência ao Menor
SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SBP - Sociedade Brasileira de Pediatria
SCNES – Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos em Saúde
SEAS - Secretarias de Estado da Assistência Social
SEB – Secretaria de Educação Básica / MEC
SECAD – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEDH – Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SEE – Secretaria Estadual de Educação
SEESP – Secretaria de Educação Especial / MEC
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica / MEC
SGDCA – Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
SGPDH – Subsecretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos / SEDH
SIAB – Sistema de Informação da Atenção Básica

SIM - Sistema de Informações sobre Mortalidade
SINASC - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos
SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SINE – Sistema Nacional de Emprego
SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e a Adolescência
SPDCA – Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente/
SEDH
SPDDH – Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos / SEDH
SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego / MTE
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU - Tribunal de Contas da União
UBEE - União Brasileira De Educação E Ensino
UDN - União Democrática Nacional
UNEFAB - União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a
Cultura
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
URV – Unidade Real de Valor
USP – Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

RESUMO.....	9
ABSTRACT.....	10
LISTA DE ABREVIATURA, SIGLAS E SÍMBOLOS	11
SUMÁRIO.....	16
0 INTRODUÇÃO	20
0.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	20
0.2 PROCEDIMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS	39
0.2.1 Objeto de Pesquisa, Objetivos e Hipótese.....	39
0.2.2 Fundamentação teórica.....	41
0.2.3 Abordagens metodológicas.....	43
0.2.4 Pesquisas bibliográficas, de campo e documental	45
1 DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES NO BRASIL	61
1.1 CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL. Por onde começar essa história?	61
1.2 A INFÂNCIA E O PAÍS: O CENÁRIO QUE ORIENTOU AS PRIMEIRAS INTERVENÇÕES REFERENTES À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL	63
1.2.1 O Brasil Colônia e a Escravidão (1500-1822).....	63
1.2.2 A Infância Escrava no Brasil	67

1.2.3 O Processo de Independência.....	69
1.2.4 As legislações imperiais e a defesa da criança e do adolescente.....	72
1.2.5 A Lei do Ventre Livre.....	76
1.2.6 A Institucionalização do Abandono na Infância	79
1.2.7 A Roda dos Expostos.....	79
1.2.8 Os Primeiros Anos da República	81
1.2.9 As instituições assistenciais e a educação pelo trabalho	85
1.2.10 O Código de Menores	88
1.3 DO AUTORITARISMO POPULISTA AO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA AO MENOR (1930-1945).....	94
1.4 DEMOCRACIA POPULISTA (1945-1964)	109
1.4.1 A Constituição de 1946	110
1.4.2 Os Governos Nacional-Desenvolvimentistas e o Projeto de Desenvolvimento Econômico.....	112
1.4.3 A Criança e o Adolescente.....	119
1.5 OS ANOS DA DITADURA MILITAR (1964 A 1979).....	123
1.5.1 O Milagre Econômico	124
1.5.1 Políticas Públicas na Área da Criança e do Adolescente sob o Comando dos Militares	127
1.5.2 Reorganização dos Movimentos Sociais	132
1.6 O BRASIL NOS ANOS 80	134
1.6.1 A Constituição de 1988	136
1.6.2 A Infância e a Doutrina da Proteção Integral no Brasil dos Anos 80	140
2 A CONSTRUÇÃO DA DÉCADA DE 90.....	147
2.1 O CENÁRIO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 90 E SEUS NOVOS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS.....	148
2.1.1 Desenvolvimento do Neoliberalismo.....	149

2.1.2 O Governo Fernando Collor De Mello.....	158
2.2 A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL NA ÁREA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA DÉCADA DE 90.....	165
2.3 OS MODELOS ECONÔMICOS, POLÍTICOS E SOCIAIS NOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE E LULA E SEU REBATIMENTO NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL.....	173
2.3.1 A Estrutura do Governo Fernando Henrique	174
2.3.2 - A Estrutura do Governo Lula.....	211
3 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE - DE FERNANDO HENRIQUE A LULA	246
3.1 OS PROGRAMAS SOCIAIS NA ÁREA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE .	247
3.1.1 – Programas Desenvolvidos no Governo Fernando Henrique	248
3.1.2 Programas Desenvolvidos no Governo Lula.....	286
4 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE – AS INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS: CONSELHOS E CONFERÊNCIAS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	356
4.1 O CONANDA - CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	362
4.1.1 - Governo e Sociedade Civil na Composição do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.....	367
4.1.2 - Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	401
4.2 – OS CONSELHOS DE DIREITO (ESTADUAL E MUNICIPAL) E OS CONSELHOS TUTELARES.....	430
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	451
6 BIBLIOGRAFIA.....	468
APÊNDICE	516

INDICE DE GRAFICOS.....	518
INDICE DE FIGURAS	527

0 INTRODUÇÃO

Escrevemos a partir de uma necessidade de comunicação e de comunhão com os demais, para denunciar o que dói e compartilhar o que dá alegria. Escrevemos contra a nossa própria solidão e a solidão dos outros.

Eduardo Galeano, 1990

0.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Esta pesquisa tem como objeto de estudo a efetivação das políticas públicas, mais especificamente as políticas sociais na área da criança e do adolescente, tendo como referência a Doutrina da Proteção Integral¹, que tem o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei

¹ O processo de redemocratização no Brasil, as influências internacionais na área dos direitos humanos e a organização de movimentos sociais ocorridos na década de 80 foram canais que impulsionaram a Doutrina da Proteção Integral. Documentos como a Constituição Federal do Brasil de 1988, a Convenção Internacional pelos Direitos da Criança de 1989 e o Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 inauguram no Brasil o que se convencional chamar de Doutrina da Proteção Integral. Tal doutrina tem como referência intervir junto à infância e à adolescência de forma integral, sem dicotomia, buscando garantir a efetivação dos Direitos Humanos na área da Criança e do Adolescente. Em relação à Doutrina da Proteção Integral, é interessante verificar a concepção e análise dos autores VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Ltr, 1997; SEDA E. **A Criança e o Direito Alterativo. Um relato sobre o Cumprimento da Doutrina da Proteção integral à Criança e ao Adolescente no Brasil**. São Paulo: Edição Adês, 1995; MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos**. Barueri, SP: Manole, 2003; e, MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo

Federal 8.069², como marco legal dos direitos da criança e do adolescente no Brasil; fazendo um paralelo entre o último Governo Fernando Henrique Cardoso (1999 a 2002) e o primeiro Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2006).

Para isso, serão analisados o processo histórico do atendimento à criança e ao adolescente no Brasil, os principais programas federais na área da criança e do adolescente, o Gasto Social Federal, a formação e as resoluções do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente, as Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente e os indicadores sociais.

O Brasil possui uma população com mais de 200 milhões de pessoas³, dos quais 64 milhões têm menos de 18 anos de idade⁴. Esses milhões de crianças e adolescentes estão inseridos em 5.565 municípios do país com inúmeras diversidades regionais (econômica, social, racial, cultural, entre outras).

Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente**: aspectos teóricos e práticos. Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2007.

² O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei 8069/90, de 13 de julho de 1990, Lei específica na área da infância e adolescência, que regulamenta a Doutrina da Proteção Integral no Brasil. Além da Própria Lei que apresenta o Estatuto da Criança e do Adolescente, alguns autores a apresentam de forma comentada: LIBERATI, Wilson Donizeti. **O Estatuto da Criança e do Adolescente**: comentários. Brasília: IBPS, 1991; NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1996; e, CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**: comentários jurídicos e sociais. 6. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2003.

³ IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, dados oficiais de 2015. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/> Acesso em 10 de abril de 2015.

⁴ Ibidem.

A realidade constrangedora de negação de direitos das crianças e dos adolescentes obteve respostas significantes do Estado nos últimos anos, porém ainda existem em grande escala, crianças e adolescentes sujeitos a toda forma de negação da dignidade humana o que confronta com as legislações vigentes não só em território brasileiro, mas também nas mais diversas convenções internacionais em defesa dos direitos humanos.

Dados das últimas décadas imprimem uma realidade singular e difícil da infância e da adolescência dentro de um país que possui dimensões continentais com diversas realidades.

Para a Unicef os direitos de mais de 23% das crianças e dos adolescentes no Brasil, estão sendo completamente negados, são crianças que pertencem a famílias que vivem com menos de ¼ do salário mínimo⁵. Estima-se que 28,7% da população brasileira, ou cerca de 54 milhões de pessoas, vivem na pobreza (19 milhões em condições de extrema pobreza), o que inclui cerca de 25 milhões de crianças, e mais de 70% destas, 19 milhões, são afrodescendentes⁶.

Um quadro apresentado na VI Conferência Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente na década 2000 mostrou que: 45% do total de crianças e de adolescentes (até 17 anos) são pobres com per capita de 1/2 salário mínimo. Se realizar outros recortes pode-se observar que ainda vivem na pobreza cerca de: 71% das crianças e adolescentes

⁵ ANCED- Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente. Relatório sobre a situação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, Brasil, 2009.

⁶ UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. Atualização da análise da situação de crianças e adolescentes no Brasil. Brasília, 2009.

indígenas; 58% das crianças e adolescentes negros; 74% das crianças e adolescentes que moram na área rural; e 50,2% das crianças e dos adolescentes com deficiência⁷.

Esses dados retratados dentro das diversidades regionais apresentam que a Região Nordeste possui cinco vezes mais pessoas a baixo da linha da pobreza do que a Região Sul e mais do que o dobro da média nacional. Em relação as zonas rurais e urbanas a pobreza rural mostra-se três vezes maior do que a urbana⁸.

A desnutrição⁹ e a mortalidade infantil¹⁰ tiveram grande redução nos últimos anos porém ainda estão presentes na realidade brasileira com recortes regionais e raciais. Em relação a desnutrição de crianças menores de 5 anos, a Região Norte possui 5 vezes mais crianças desnutridas do que a média nacional¹¹. Sobre a taxa de mortalidade é de

⁷ Informações contidas no quadro que resume a situação de crianças e adolescentes, considerando os aspectos da diversidade de gênero, raça-etnia, deficiência e regionalidade, apresentado durante a VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. CONANDA. Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Anais da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília, 12-15 de dezembro de 2005. – Brasília: CONANDA, 2006.

⁸ IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília, 2010. Disponível em: http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408_relatorioodm.pdf Acesso em 28 de março 2014.

⁹ Apesar da redução da desnutrição infantil nas últimas décadas realidade é diferente em cada região. Há estados em que a taxa da desnutrição chega a 17%, como o estado de Alagoas.

¹⁰ A taxa da mortalidade infantil era 48,36 por mil nascidos vivos (1990), passou para 29,7 (2000) e para 20,3 (2010). Porém essas taxas não refletem a realidade regional, gênero, etnia e raça. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: http://www.risolidaria.org.br/util/view_noticia.jsp?txt_id=200605230003, Acesso em 29 de março de 2014.

¹¹ IPEA. Op.Cit.

20,3 por mil nascidos vivos para os brancos e de 27,9 para os negros, ou seja, crianças brancas têm uma chance 40% maior de sobreviver após um ano de vida do que as afrodescendentes¹².

Em relação a educação aproximadamente uma em cada quatro crianças de 4 a 6 anos não estão inseridos na escola. Esse dado ainda tem recortes mais crueis ao retratar a realidade das crianças pobres onde 64% delas não vão à escola durante a primeira infância¹³. Há um milhão de crianças de sete a quatorze anos fora da escola; 1,9 milhões de jovens analfabetos¹⁴.

A evasão escolar, entre os adolescentes brasileiros, alcança taxas elevadas. De cada 100 estudantes que entram no ensino fundamental, apenas 59 terminam a 8ª série e apenas 40, o ensino médio. São muitos os motivos da evasão escolar, pode-se destacar a violência e a gravidez na adolescência. As adolescentes representam um quinto do número de

¹² IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília, 2010. Disponível em: http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408_relatoriiodm.pdf, Acesso em 28 de março de 2014.

¹³ UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. Infância e adolescência no Brasil. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/activities.html>, Acesso em 28 de março de 2014.

¹⁴ UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. Situação mundial da infância - 2003. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNICEF no Brasil; 2003.

gestantes¹⁵. O número de garotas de 15 a 19 anos grávidas, aumenta a cada ano, de 1980 a 2004, o índice aumentou 10 pontos percentuais¹⁶.

Em relação a violência psicológica e física estatísticas apontam um cenário onde todos os dias, em média, 129 casos de violência, incluindo a sexual e negligência contra crianças e adolescentes são registradas no Disque Denúncia 100, ou seja, a cada hora, cinco casos de violência contra meninas e meninos são registrados no Disque 100¹⁷. Segundo a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República - SEDH estes dados são ainda piores quando se soma com outros centros de denúncia, chegando a ter uma criança vítima de abuso sexual a cada 8 minutos no território brasileiro, sendo que cerca de 80% das vítimas são meninas com idade entre dois e dez anos¹⁸.

O Brasil também possui um grande número de trabalhadores infanto-juvenis, são 3,5 milhões de crianças e adolescentes de cinco a dezessete anos trabalhando no Brasil¹⁹. 45.000 crianças e adolescentes trabalham em lixões em situações degradantes, 220.000 meninas de até

¹⁵ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: http://www.risolidaria.org.br/util/view_noticia.jsp?txt_id=200605230003, Acesso em 29 de março de 2014.

¹⁶ Gravidez de Adolescentes entre 10 e 14 anos e Vulnerabilidade Social, produzido pela ECCOS – Comunicação em Sexualidade. Disponível em: www.ecos.org.br. Acesso em 30 de março de 2014.

¹⁷ Faz-se mister destacar que esses números são mais graves pois muitos atos de violência nunca chegam a ser denunciados no Disque 100.

¹⁸ AMANCIO, A. Violência Sexual contra Meninas: a face perversa das relações de gênero na Infância. Produzido pelo INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2011/maio/violencia-sexual-contra-meninas-a-face-perversa-das-relacoes-de-genero-na-infancia>. Acesso em 02 de Abril de 2014.

¹⁹ PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2012.

quatorze anos trabalham como empregadas domésticas²⁰, segundo o Relatório Mundial de 2011 sobre violência contra crianças do Fundo das Nações Unidas para a Infância, o trabalho infantil doméstico é classificado como um trabalho de alto risco para meninas²¹.

Os dados supracitados fazem parte do difícil e complexo cenário que envolve a realidade da criança e do adolescente no Brasil como também os motivos pelos quais a temática tornou-se tão importante para a pesquisadora.

O interesse por essa temática é resultado da trajetória da autora como assistente social, inserida desde a graduação em movimentos sociais e posteriormente em Conselhos de Direitos, assim como na rearticulação do Fórum de Direitos da Criança e do Adolescente. A vida profissional da investigadora está alicerçada na pesquisa na área da criança e do adolescente, visando entender o sistema de proteção dos direitos de crianças e de adolescentes.

Nessa trajetória, fez parte da equipe que organizou um Centro de Pesquisa na área da criança e do adolescente na Faculdade Católica Salesiana do Espírito Santo, no curso de Serviço Social. O Centro denominado Tecnologia e Estudos da Infância e Adolescência – TEIA - aglutinava pesquisas, projeto de iniciação científica e trabalhos de conclusão de curso, projetos e atividades de extensão, assessoria e consultoria em movimentos sociais, fóruns e conselhos.

²⁰ UNICEF. Situação mundial da infância - 2003. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNICEF no Brasil; 2003.

²¹ ONU. Organização das Nações Unidas-Mulheres. Disponível em: <http://www.onu.org.br/onu-mulheres-pede-fim-da-violencia-contra-as-meninas-trabalhadoras-domesticas>. Acesso em 03 de Abril de 2014.

Além do Centro de Pesquisa, a autora foi conselheira e assessora em fóruns de direitos da criança e do adolescente, em conselhos e movimentos nacionais de direitos humanos. Cabe também ressaltar a inserção enquanto docente por 10 anos, tanto na graduação quanto na pós-graduação em disciplinas relacionadas à temática. Nesse sentido, as inserções supracitadas colocaram para a pesquisadora como desafios: a pesquisa, o tema e o recorte sobre a efetivação das políticas públicas na área da criança e do adolescente.

O estudo da efetivação das políticas públicas sugerido pelo ângulo da análise dos principais programas e projetos e de documentos oficiais na área da criança e do adolescente é uma construção proposta ainda pouco explorada pelas investigações na área dos direitos humanos.

Será esse o enfoque desta investigação, e é onde está a sua originalidade. Ao defender que a não efetivação das políticas públicas é uma violação aos direitos humanos, emite-se a concepção presente no percurso de construção deste trabalho, onde a não concretização dos direitos humanos tratados neste trabalho não se pauta nos indicadores de violação dos direitos e sim pela análise do cumprimento do Estado frente à efetivação ou não das políticas sociais na área da criança e do adolescente.

Embora se entenda que é importante considerar que os índices de violência contra crianças e adolescentes são determinantes importantes da violação dos direitos humanos, a proposta desta investigação é não tratá-los a partir das formas mais expressas e caracterizadas da violência relatadas anteriormente. Neste estudo, entende-se que a não efetivação da política social na área da criança e do adolescente é uma forma de violência, mesmo que velada. Tratando-se de política pública, a responsabilidade é do Estado, que implanta o projeto de Governo através

de programas específicos.

Sendo assim, quando o Estado não implementa as políticas públicas que devem efetivar os direitos na área da criança e do adolescente, ele passa de responsável pela política para ser o responsável pela negligência e omissão dos direitos expressos legalmente na Doutrina da Proteção Integral.

Nesse sentido, compreender a situação da criança e do adolescente e as políticas sociais públicas brasileiras requer descortinar a realidade social de forma mais ampla e como a mesma vem se configurando historicamente. Faz-se necessário investigar em que medida as políticas sociais públicas materializadas em programas e projetos sociais conferidos pelo Estado atendem aos desafios colocados pela realidade social no sentido, principalmente, de garantir a ampliação dos direitos na área da criança e do adolescente.

Essa pesquisa deteve-se sobre essa temática e para realizar uma análise mais profunda foi feito um recorte temporal considerando os anos mais recentes, mais especificamente o período de 1999 a 2006. O estudo buscou fazer um paralelo entre o segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso e o primeiro mandato do Governo Luís Inácio Lula da Silva²².

Foram muitas as razões metodológicas que limitaram o período desta investigação nesses dois Governos. A primeira razão é a

²² Ao longo deste trabalho Fernando Henrique Cardoso será referido como Fernando Henrique e Luís Inácio Lula da Silva como Lula. Nas bibliografias referenciadas e nas falas dos atores sociais Fernando Henrique Cardoso também é nomeado como FHC.

importância desta pesquisa privilegiar o período após a regulamentação da Doutrina Jurídica de Proteção Integral à Infância e à Adolescência.

A Doutrina da Proteção Integral desenvolvida no Brasil tem como pilares os princípios proclamados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos e na Declaração Universal sobre os Direitos da Criança de 1959.

Todo este arcabouço legal ganhou força e adeptos no Brasil a partir da década de 80 dentro de um âmbito mais geral com o processo de redemocratização do país e a concepção da nova Constituição Brasileira.

Legalmente a Doutrina da Proteção Integral tem início no Brasil com a Constituição Federal de 1988, mais especificamente no Artigo 227²³, o qual mais tarde culminou na elaboração da Lei Federal, nº 8069/90, chamada de Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA, Lei específica sobre a Proteção Integral da Criança e do Adolescente no Brasil .

Foram muitos os fatores que possibilitaram uma legislação específica, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, na área da infância e adolescência no Brasil. Aqui pode-se destacar abertura política da época, a reorganização dos movimentos sociais, a assinatura do País como Estado Parte da Convenção Internacional pelo Direito da Criança

²³ 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. BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988, Art. 227^o.

em 1989 e as pressões internacionais por uma política de atenção especial voltada para a criança e para o adolescente, que universalizasse o acesso aos direitos e serviços e eliminasse qualquer dicotomia existente até então. Todos esses fatores fizeram com que o País se organizasse para uma política adequada às demandas vigentes, visando não mais atender parcialmente os que estivessem apenas em situação irregular, mas a todas as crianças e os adolescentes, possibilitando assim a Proteção Integral.

O Estatuto define para a sociedade brasileira o conceito de criança e adolescente²⁴ como sujeito em desenvolvimento²⁵. Para Liberati (1991), a Doutrina da Proteção integral “é baseada nos direitos próprios e especiais das crianças e adolescentes que, na condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, necessitam de proteção diferenciada, especializada e integral”²⁶, com prioridade absoluta . O ECA é reconhecido pela Organização das Nações Unidas-ONU como uma das legislações mais modernas e avançadas de proteção à criança e à adolescência.

Dessa forma, a Doutrina de Proteção Integral tem como premissa o atendimento de todo o universo das crianças e dos adolescentes . A Política de Atendimento legalmente resguardada na Doutrina,

²⁴ Art. 2º Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade. BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990. Art. 2º.

²⁵ Art. 6º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento. BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990. Art. 6º.

²⁶ LIBERATI. Wilson Donizeti. **O Estatuto da Criança e do Adolescente**: comentários. Brasília: IBPS, 1991, p.19.

apresentada a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, abre um leque de discussões sobre a efetivação de políticas públicas para todo o público infanto-juvenil, justamente porque tem como objetivo e obrigatoriedade a garantia do atendimento universal, ou seja, a toda criança e a todo adolescente.

Entretanto não se muda a sociedade a toque de leis, pois para o enfrentamento da realidade adversa, em especial da criança e do adolescente, há de ser ter decisão política e mecanismos de exigibilidade do cumprimento das Leis. Sendo assim, a análise proposta tem como referência Governos pós Estatuto da Criança e do Adolescente e até que ponto eles efetivaram o que está posto no Estatuto.

O segundo motivo para o recorte temporal, são as diferenças entre esses dois Governos no que se refere à política de direitos e atendimento da criança e do adolescente. A escolha pelo segundo Governo de Fernando Henrique e primeiro mandato de Lula é por entender que houve a mudança de um Governo centro direita para um Governo eleito por um partido de esquerda. Lula foi eleito pelo anseio de movimentos sociais contrários ao Governo de Fernando Henrique.

Fernando Henrique construiu sua vida política nas universidades e na organização das elites pós-ditadura. Ainda na década de 1970, com anseio político, vincula-se ao *Movimento Democrático Brasileiro-MDB*²⁷ e inicia sua participação nas disputas eleitorais. Com a extinção do bipartidarismo na década de 1980, Fernando Henrique filiou-se ao Partido

²⁷ O Movimento Democrático Brasileiro - MDB era um dos dois partidos políticos possíveis na época da ditadura.

do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB²⁸, partido sucessor do antigo MDB. Em 1983, assumiu uma cadeira no Senado. Foi um dos líderes do PMDB nacional, porém realizou críticas ao partido, o que resultou, em 1988, na fundação do Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB²⁹.

Fernando Henrique esteve presente tanto em lutas de movimentos sociais (como o movimento pelas diretas-já³⁰) quanto também em discursos conservadores da direita política do País (como transição pacífica do Governo Collor para o Governo de Itamar Franco). Fernando Henrique acabou assumindo lugares de destaque na política nacional como o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Fazenda, onde formulou o Plano Real³¹.

²⁸ Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB é o partido político com maior número de membros. Fundado em 1980, possui uma orientação política centrista. É sucessor do Movimento Democrático Brasileiro, legenda de oposição ao Regime Militar de 1964.

²⁹ O PSDB é fundado em 25 de junho de 1988. Único partido do país que adota a expressão social-democracia em sua legenda. É representante da terceira via, atuando em defesa de uma proposta social-democrata de menor controle estatal na economia. Entre suas ações enquanto governo, estiveram a privatização de empresas estatais, fortalecimento das agências reguladoras, a redução de gastos públicos, a tentativa de afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas, a defesa do direito à propriedade intelectual e a implementação do programa Bolsa Escola no âmbito federal. ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 49, 2002.

³⁰ “Na verdade, a campanha pelas Diretas-Já foi o maior movimento cívico popular da história republicana do Brasil. O fervilhar das ruas traduziu uma forte simbiose entre bandeira política democrática e aspiração coletiva, que transformou o ano de 1984 em marco da única campanha popular brasileira que, segundo Ronaldo Costa Couto, nasceu no Parlamento. Campanha ampliada pela ação de partidos políticos e de diferentes segmentos e Organizações da sociedade civil. DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *Diretas-Já: vozes das cidades*”. In: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (Orgs.). **Revolução e democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p. 413.

³¹ O Plano Real iniciou-se no Governo de Itamar Franco pelas mãos do Ministro da Fazenda, Fernando Henrique, em 1994 e tinha como objetivo estabilizar a moeda

Lula construiu sua trajetória política na organização de movimentos sindicais e sociais com luta em prol dos direitos dos trabalhadores, comandou greves históricas que o transformou no líder do movimento sindical brasileiro. Em 1980, esteve no comando da fundação do Partido dos Trabalhadores-PT³² e da Central Única dos Trabalhadores - CUT³³. Participou da campanha das *Diretas-já*. Lula venceu a primeira eleição para deputado federal em 1986, com a maior votação da história do País até então. Construiu suas ideias políticas voltadas para lutas históricas, como a defesa da reforma agrária, da empresa nacional, da nacionalização das reservas minerais e da estatização dos bancos. Candidatou-se à presidência da República em 1989, sendo derrotado por Fernando Collor de Melo.

Em 1994, Fernando Henrique e Lula iniciaram uma acirrada disputa para a Presidência da República. Eleger Fernando Henrique à presidência significava dar continuidade ao Plano Real, que gerou estabilidade econômica e política que muito se esperava depois do

associada ao câmbio sobrevalorizado e a abertura comercial acelerada. FILGUEIRAS, Luiz. **A história do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2003.

³² O Partido dos Trabalhadores - PT partido político brasileiro, fundado em 1980, constituiu-se como um dos maiores e mais importantes movimentos de esquerda da América Latina. Com grande número de filiados é um dos maiores partidos brasileiros. Historicamente sua composição é feita por sindicais, intelectuais de esquerda e católicos ligados à Teologia da Libertação. O Partido dos Trabalhadores foi fundado com um viés socialista.

³³ A Central Única dos Trabalhadores - CUT nasce estreitamente vinculada ao Partido dos Trabalhadores, porém com membros de outros partidos e apartidários. Para Cardoso, uma forma de sindicalismo *adversário tanto do governo como do capital*. CARDOSO, Adalberto Moreira. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

processo de redemocratização³⁴ do País. Eleger Lula significava realizar mudanças frente ao Plano Real e ao modelo econômico ao qual o Plano estava vinculado.

Como o Plano Real foi bem avaliado pela maioria da população, Fernando Henrique foi eleito nas eleições de 1995, e por continuar sendo bem avaliado, teve seu governo reconduzido, onde permaneceu no poder por oito anos.

Porém, o segundo mandato do período de Fernando Henrique adquiriu um caráter diferenciado, consequência de uma nova conjuntura econômica em que ficaram revelados os limites da economia nacional, sobretudo em face do ambiente de crise internacional, com a expressiva alta do câmbio e o conseqüente aumento da pressão sobre a dívida pública. Além disso, Fernando Henrique mostrou inabilidade em reformar o modelo econômico com vistas a reduzir a vulnerabilidade externa e gerar maior crescimento. Assim, o Governo de Fernando Henrique chegou ao fim de seu segundo mandato com uma rejeição popular expressiva, possibilitando a eleição de Lula para Presidente.

O sucesso de Lula na eleição de 2002 à Presidência da República foi considerado a vitória da esquerda e das forças políticas comandadas pelo Partido dos Trabalhadores – PT. Foi resultado do anseio por

³⁴ A ditadura militar presente no período, 1964 – 1979 ocasionou o cerceamento de pensamentos, bipartidarismo, exclusão dos direitos políticos e civis, entre outros. A ditadura militar esteve em vigor no Brasil por quase duas décadas, o processo de redemocratização envolveu a sociedade civil organizada e os movimentos sociais em uma luta contra a ditadura militar e a favor dos direitos políticos, como por exemplo, o de eleição direta. O processo de redemocratização no Brasil, após a ditadura ocorreu de forma gradual e controlada. A redemocratização teve início em 1979, com a permissão de diversos partidos políticos e finalizou com a Constituição Federal Brasileira de 1988. REZENDE, Maria José de. **A Transição como forma de dominação política: O Brasil na era da abertura 1980 – 1984**. Londrina: EDUEL, 1996.

mudança por parte dos brasileiros descontentes com os rumos do País e, principalmente, com as duras consequências sociais decorrentes dos últimos anos de redemocratização do Brasil. Porém, a vitória de Lula foi possível através de compromissos com setores empresariais e setores conservadores da política, o que teve impactos em seu Governo.

Realizar a pesquisa entre os dois Governos relatados é de extrema importância, pois esse recorte que, além de ser temporal, expressa a ruptura pela constituição de Governos sustentados em projetos político-econômicos diferentes, possibilita analisar possíveis continuidades e descontinuidades, e até que ponto as políticas públicas sociais na área da criança e do adolescente são políticas de Governo ou políticas de Estado.

Considerando as afirmações acima em relação aos Governos e à importância de realizar o estudo acerca das continuidades e descontinuidades no que se refere às políticas sociais da criança e do adolescente e tendo em conta a importância de situar o estudo no período após a aprovação do Estatuto da Criança e Adolescente, optou-se em fazer o recorte nos anos de 1999 a 2006. Período este que abrange o segundo mandato do Fernando Henrique e o primeiro mandato de Lula na Presidência da República.

Embora os dois Governos e suas legendas partidárias tenham historicamente se legitimado com propostas diferentes e em alguns momentos antagônicas, estudos indicam que os dois Governos aconteceram num mesmo contexto sócio-histórico e com condições semelhantes no que se refere às possibilidades de efetivação da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

Por um lado, o Estatuto da Criança e Adolescente doutrina o início no País, em 1990, de uma reorganização, com regras claras e precisas,

para efetivar os direitos da infância e da adolescência. Por outro lado, com a consolidação de um sistema político econômico, que reconfigura o papel do Estado, dando novos contornos, que se potencializam também a partir dos anos 1990, geram-se limites e desafios na garantia e na efetivação dos direitos da criança e do adolescente e, conseqüentemente, restringe o desenvolvimento da Doutrina da Proteção Integral.

Esse contexto contraditório que permeia os dois Governos foi considerado fundamental na análise, que aliada à coleta de material empírico e sua problematização deram a tônica para esta pesquisa. Os programas sociais e as propostas governamentais foram imprescindíveis para entender a efetivação das políticas públicas sociais na área da criança e do adolescente desses Governos.

Para melhor apresentação desta investigação, optou-se por dividir este trabalho em quatro capítulos. O primeiro capítulo traz o percurso histórico da criança e do adolescente no Brasil, assim como a análise do desenvolvimento institucional da política nacional de proteção e atendimento à criança e ao adolescente. A pesquisa bibliográfica usada na construção deste capítulo expôs a história da criança brasileira e como os limites na construção da política de atendimento à criança e ao adolescente estão diretamente ligados às diferentes políticas econômicas e sociais adotadas pelos Governos durante a formação do País.

Para isso, foi realizada uma digressão histórica delineando autores e linhas teóricas fundamentais para entender as políticas na área da criança e do adolescente. Realizar o resgate histórico do primeiro capítulo foi essencial para revelar a configuração atual das políticas sociais destinadas às crianças e aos adolescentes.

A implementação da Doutrina da Proteção Integral da Criança e do Adolescente no Brasil é apresentada no segundo capítulo. O Brasil pós Constituição Federal e a década de 1990 foram trabalhados neste capítulo com o intuito de evidenciar os dois Governos estudados neste trabalho. Para tanto, apresenta a constituição dos Governos de Fernando Henrique e Lula e os modelos econômicos, políticos e sociais adotados pelos presidentes em questão e seu reatamento na política de atendimento à criança e ao adolescente no Brasil. Tal construção teórica fez-se por entender que a efetivação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente está muitas vezes condicionada pelo contexto econômico, social e político. Nesse sentido, o caráter histórico, social e econômico foi apresentado como fator preponderante na determinação do entendimento sobre a construção das políticas na área da criança e do adolescente.

No terceiro capítulo, são apresentados os principais programas e projetos desenvolvidos no âmbito das políticas sociais na área da criança e do adolescente e, para tanto, tomaram-se como referência os programas federais, planos orçamentários, o gasto social federal e legislações na área da criança e do adolescente, assim como dados sobre a realidade da criança e do adolescente. As áreas que desenvolveram programas e foram analisadas são: saúde, assistência social, educação, justiça e trabalho. A escolha dos programas federais ocorreu pelo seu significado e amplitude no campo das políticas sociais. Ao acompanhar a implantação desses programas, o objetivo foi entender as mudanças, os avanços ou eventuais retrocessos ocorridos nos distintos momentos da recente história política do País.

As composições do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, as resoluções produzidas e as Conferências Nacionais

de 1999 a 2006 estão apresentadas no quarto capítulo deste trabalho. As resoluções apresentam as deliberações e o processo decisórios do Conselho Nacional. Dessa forma, a variação temática das resoluções indicou momentos de avanços e retrocessos do Conselho frente às políticas na área da criança e do adolescente. A análise ampliada das composições do Conselho Nacional e os documentos produzidos por essas composições revelam quais determinações geraram a política nacional de direitos da criança e do adolescente durante o período estudado.

Por último, ainda nesse capítulo, foram analisados documentos produzidos nas Conferências Nacionais da Criança e do Adolescente. As Conferências Nacionais acontecem a cada dois anos. Participam da sua realização conselheiros de direitos governamentais, não-governamentais, conselheiros tutelares, juízes, promotores, profissionais da sociedade civil organizada e dos órgãos governamentais, professores universitários, assim como adolescentes de todos os estados do País. A diversidade das participações é um fator que possibilita avaliar a efetivação da política social destinada à criança e ao adolescente. As Conferências têm como dinâmica avaliar as políticas sociais, planos, programas e projetos ocorridos nos últimos dois anos e avaliar prioridades políticas para os próximos dois anos.

Por fim, apresentam-se as considerações finais, as quais, sem a pretensão de encerrar o debate, apontam questões que emergiram do processo de investigação e sinalizam outras que, pela amplitude do tema, não puderam ser aprofundadas e, portanto, são indicativos para pesquisas e ações futuras.

0.2 PROCEDIMENTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

A seguir, serão explanados os procedimentos teórico-metodológicos adotados nesta pesquisa. Constam o objeto de estudo, os objetivos, a hipótese, a fundamentação teórica metodológica, abordagens metodológicas, pesquisas bibliográfica, de campo e documental, fontes utilizadas e as técnicas de análise e coleta de dados.

0.2.1 Objeto de Pesquisa, Objetivos e Hipótese

0.2.1.1 Objeto

Esta pesquisa tem como objeto de estudo a efetivação das políticas públicas, mais especificamente as políticas sociais na área da criança e adolescente, tendo como referência a Doutrina da Proteção Integral, que tem o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei Federal 8.069, como marco legal dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, fazendo um paralelo entre o último Governo Fernando Henrique e o primeiro Governo de Lula.

0.2.1.2 – Objetivos

0.2.1.2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a efetivação das políticas públicas a partir da análise dos principais programas e projetos na área da criança e do adolescente, fazendo um paralelo entre o último Governo Fernando Henrique e o primeiro Governo de Lula.

0.2.1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Identificar e analisar os principais programas e projetos federais no campo da política social pública na área da criança e do adolescente nos Governos Fernando Henrique e Lula;

Analisar a percepção de atores sociais, inseridos em instituições de âmbito nacional, em relação aos programas e projetos federais na área da criança desenvolvidos durante os Governos de Fernando Henrique e Lula;

Analisar as resoluções produzidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente entre 1999 e 2006;

Analisar documentos produzidos nas Conferências Nacionais dos Direitos das Crianças e Adolescentes realizadas entre 1999 e 2006.

0.2.1.3 Hipótese

Embora poucas mudanças tenham se efetivado no âmbito da política econômica na passagem do Governo Fernando Henrique para o Governo Lula, contrariando as expectativas dos setores progressistas da sociedade brasileira, no âmbito das políticas públicas sociais ocorreram avanços importantes que possibilitaram a ampliação das políticas na área da criança e do adolescente.

0.2.2 Fundamentação teórica

Para construção deste trabalho, optou-se por usar métodos e referenciais teóricos que possibilitassem a compreensão do objeto pesquisado. Faz-se *mister* destacar que *a priori* há um entendimento por parte da autora deste estudo que a política de atendimento à criança e ao adolescente é implementada e implantada com diversos atores e interesses diferenciados e contraditórios, o que gera conflitos e controvérsias tanto na formulação e implementação de políticas sociais, como no entendimento dos direitos humanos.

Desenvolve-se aqui o delineamento da pesquisa, as abordagens escolhidas, buscando identificar os instrumentos necessários para a coleta de dados e a forma de análise a ser utilizada neste estudo, embasando-se em autores que são referência na área e no uso da metodologia escolhida.

A construção deste estudo foi permeada pela análise ampla dos

dados, dando importância e significado à conjuntura socioeconômica e política que envolve o objeto e os sujeitos da pesquisa. Nesse sentido, buscou-se estabelecer nexos entre os dados levantados e os referenciais teóricos da pesquisa, possibilitando dar a ênfase necessária à complexidade do fenômeno estudado através da aproximação com a realidade social.

Segundo Chizzotti (2006), a pesquisa busca conhecer o mundo, como o homem vive nesse mundo e o próprio homem. Para tanto, cabe ao pesquisador observar e refletir sobre o objeto/problema a ser conhecido e explicado e, assim, considerar “a experiência passada e atual dos homens na solução desses problemas, a fim de munir-se dos instrumentos mais adequados à sua ação e intervir no seu mundo para construí-lo adequado à sua vida”³⁵.

Outros autores que corroboram com essa ideia são Marconi e Lakatos (2003), que afirmam ser “a pesquisa um procedimento formal, com métodos de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”³⁶.

Para Demo (1990), a atitude de pesquisar é um ato que requer processos na investigação perante o ignorado, o desconhecido, o que impõe limites fruto da natureza e da sociedade. Sendo assim, “a pesquisa não é ato isolado, intermitente. Faz parte do processo de informação,

³⁵ CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2006, p.11.

³⁶ MARCONI, M.A., LAKATOS, E.M. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 115.

como instrumento essencial para a emancipação³⁷.

Para Carmo-Neto (1996), a pesquisa constrói-se com o estudo sistemático dentro de marcos científicos limitados. Nesse sentido, esta investigação realizou de um levantamento bibliográfico que perpassou toda a elaboração deste trabalho, com o propósito de compreender para explicar a realidade estudada³⁸. Demo (1995), orienta que a pesquisa é uma atividade científica que tem como objetivo descobrir uma determinada realidade social³⁹.

Para tanto, bebeu-se da fonte de diversos autores que foram fundamentais para compreender as políticas sociais públicas a partir da análise dos principais programas e projetos na área da criança e do adolescente, seus paradigmas atuais e o legado histórico.

0.2.3 Abordagens metodológicas

A metodologia inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a apreensão da realidade e também o potencial criativo do pesquisador⁴⁰

³⁷ DEMO, Pedro. **Pesquisa: princípio científico e educativo**. São Paulo: Cortez, 1990, p. 79.

³⁸ CARMO-NETO, Dionísio. **Metodologia Científica Para Iniciantes**. 3. ed., Salvador: American Word University Press, 1996.

³⁹ DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.

⁴⁰ MINAYO, M.C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11. ed. São Paulo: HUCITEC, 2008.

Para uma maior aproximação com o objeto investigado, buscou-se neste estudo uma integração entre as abordagens das pesquisas qualitativas e quantitativas.

Em relação à pesquisa qualitativa, Marconi e Lakatos (2002) afirmam que

(...) busca conhecer as diversas situações e reações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente como de grupos e comunidades⁴¹.

Nesse sentido, a opção pela pesquisa qualitativa foi fundamental para alcançar os objetivos deste estudo. Realizar um quadro de análise levando em consideração o objeto de estudo, os objetivos, os sujeitos e toda realidade social necessitava de uma intervenção investigativa que respondesse questões muito particulares⁴². Para Haguette (1987), “os métodos qualitativos enfatizam as especificidades de um fenômeno em termos de suas origens e de sua razão de ser”⁴³.

Minayo (1996), em outro trabalho, afirma que é necessário ao pesquisador social não reduzir a vida cotidiana e a realidade social em simples dados estatísticos, mas o método quantitativo e suas formas de representação são aliados, sendo assim, as pesquisas qualitativas e

⁴¹ MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p.66.

⁴² MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

⁴³ HAGUETTE, M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1987. p. 55.

quantitativas se complementam⁴⁴.

Corroborando com esse pensamento, Demo (2001) afirma que

Todo fenômeno qualitativo é dotado também e naturalmente de faces quantitativas e vice-versa. Parto do ponto de vista de que entre quantidade e qualidade não existe dicotomia, pois são faces diferenciadas do mesmo fenômeno. Métodos quantitativos e qualitativos precisam ser tomados como complementares e como regra⁴⁵.

Através das interfaces entre dados qualitativos e quantitativos, foi possível deslindar o objeto de pesquisa e compreender de forma mais aprofundada as mediações que se estabelecem entre os fenômenos que constituem essa realidade.

0.2.4 Pesquisas bibliográficas, de campo e documental

0.2.4.1 Pesquisa bibliográfica

Definidas as abordagens, iniciou-se o processo de investigação com a pesquisa bibliográfica. Para Noronha e Ferreira (2000), as

⁴⁴ MINAYO, Ma. Cecília de Souza. **Pesquisa Social**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1996.

⁴⁵ DEMO, Pedro. **Pesquisa e Informação qualitativa**. Campinas/SP: Papyrus, 2001, p.8

pesquisas bibliográficas possibilitam

estudos que analisam a produção bibliográfica em determinada área temática, dentro de um recorte de tempo, fornecendo uma visão geral ou um relatório do estado-da-arte sobre um tópico específico, evidenciando novas ideias, métodos, subtemas que têm recebido maior ou menor ênfase na literatura selecionada⁴⁶.

Portanto, realizou um estudo sistematizado e uma análise sobre o arcabouço teórico, o que possibilitou ampliar conhecimentos sobre o objeto pesquisado. Durante esse processo, foi possível uma aproximação mais abrangente com a temática, onde se permitiu estabelecer um percurso teórico de referência.

Para Gil (2008),

a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente⁴⁷.

⁴⁶ NORONHA, Daisy Pires; FERREIRA, Sueli Mara S. P. Revisões de literatura. In: AMPELLO, Bernadete Santos; CONDÓN, Beatriz Valadares; KREMER, Jeannette Marguerite (Orgs.) **Fontes de informação para pesquisadores e profissionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2000, p. 191.

⁴⁷ GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008, p. 50.

Após a pesquisa Bibliográfica, utilizaram-se técnicas dentro da abordagem qualitativa e quantitativa para compreensão do fenômeno estudado.

0.2.4.2 Pesquisa de campo

A pesquisa de campo, realizada neste trabalho, foi desenvolvida após a pesquisa bibliográfica, que consistiu na busca por atores sociais que pudessem contribuir efetivamente para o olhar mais refinado da pesquisadora para com o objeto de estudo.

Foram ouvidos sujeitos sociais selecionados por serem partícipes na construção da política nacional dos direitos da criança e do adolescente em nível nacional, das cinco Regiões do País, que forneceram informações que possibilitaram ainda mais a compreensão do objeto pesquisado. Suas vozes ofereceram dados e pistas que somaram na investigação proposta neste estudo.

0.2.4.3 Pesquisa documental

A pesquisa documental desenvolvida nesta investigação se referenciou no maior número possível de documentos relativos à área pesquisada. Organizou-se uma lista de documentos que foram usados nas etapas de aproximação com o objeto.

Além dos documentos oficiais, também foram analisados indicadores sociais específicos da área de pesquisa e estavam em harmonia com o contexto sócio-histórico pesquisado. Ou seja, a aproximação foi realizada a partir dos indicadores sociais econômicos e geográficos que permitissem verificar de que forma as políticas sociais estão sendo realizadas e as que ainda não estão, sugerindo possíveis violações.

0.2.4.3.1 Fontes utilizadas

Para a Pesquisa Documental foram utilizadas diversas fontes, como: Programa de Governo para eleição de Fernando Henrique; Programa de Governo para eleição de Lula; Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente de 1999 a 2006; Atas das eleições do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente de 1999 a 2006; textos Base das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente de 1999 a 2006; Anais das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente de 1999 a 2006; figuras, mapas e tabelas estatísticas.

0.2.5 Técnica para coleta e análise de dados

A definição dos instrumentos usados na coleta de dados foi fundamental e pode ser considerada tão importante quanto o próprio

resultado do estudo. A coerência nessa escolha tendo em conta os objetivos do trabalho permeou o processo de investigação e possibilitou, após a análise desses dados, o aprofundamento dos conhecimentos acerca do objeto de estudo. Considerando isso, os dados utilizados foram:

- Entrevistas semiestruturadas com atores sociais, responsáveis pela elaboração, fiscalização e deliberação da política nacional dos direitos da criança e do adolescente no Brasil;
- Análise da Proposta de Governo de Fernando Henrique;
- Análise da Proposta de Governo de Lula;
- Análise de 26 resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente durante o Governo de Fernando Henrique;
- Análise de 37 resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente durante o Governo de Lula;
- Análise de 2 Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente durante o Governo Fernando Henrique;
- Análise de 2 Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente durante o Governo Lula;
- Análise das Atas de Eleição do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente durante o Governo de Fernando Henrique;
- Análise das Atas de Eleição do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente durante o Governo de Lula;
- Análise de indicadores sociais.

0.2.5.1 As entrevistas

Uma das técnicas usadas na pesquisa qualitativa foi a realização de entrevistas. Muitos são os autores que trabalham com essa técnica de pesquisa (Ander-Egg, 1978⁴⁸; Kandel, 1981⁴⁹; Triviños, 1987⁵⁰, Manzini, 1990/1991⁵¹, Lüdke E André , 1986⁵², Richardson, 1999⁵³, Ribeiro; 2008⁵⁴).

A entrevista possibilita a integração entre o pesquisador, o pesquisado e o fenômeno a ser conhecido. Para Richardson (1999), “O termo entrevista é construído a partir de duas palavras, entre e vista. Vista refere-se ao ato de ver, ter preocupação com algo”⁵⁵. Ou seja, o ato de

⁴⁸ ANDER-EGG, Ezequiel. **Introducción a las técnicas de investigación social para trabajadores sociales**. 5. ed. Buenos Aires: Humanistas, 1978.

⁴⁹ KANDEL, Liliane. Reflexões sobre o uso da entrevista, especialmente a não-diretiva, e sobre as pesquisas de opinião. In: THIOLENT, Michel J. M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. 2. ed. São Paulo: Polis, 1981, p. 169-189. (Coleção Teoria e História, 6.).

⁵⁰ TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

⁵¹ MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26/271990/1991, p.149-158.

⁵² LÜDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

⁵³ RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

⁵⁴ RIBEIRO, Elisa Antônia. **A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa**. Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais, Araxá/MG, n. 04, p.129-148, maio de 2008.

⁵⁵ RICHARDSON, Op.Cit., p. 207.

entrevistar vai além de uma coleta de dados, é uma técnica ampliada.

Segundo Ribeiro (2008), a entrevista é “a técnica mais pertinente quando o pesquisador quer obter informações a respeito do seu objeto (...), incorporando novas fontes para a interpretação dos resultados pelos próprios entrevistadores”⁵⁶.

A partir da compreensão da importância da técnica buscou-se, neste estudo, utilizar a entrevista como meio e forma de dar voz aos atores sociais, responsáveis pela elaboração e deliberação da política e fiscalização das ações na área da criança e do adolescente em âmbito nacional. Com o intuito de deixar esses sujeitos sociais falarem livremente a respeito do objeto pesquisado, optou-se pelas entrevistas com roteiro de pesquisa semiestruturada.

Para Triviños (1987), a entrevista semiestruturada:

(...) parte de questionamentos básicos, fundamentados nas teorias e nas hipóteses que interessam à pesquisa, oferecendo-lhe uma diversidade de interrogativas a partir das respostas dos entrevistados (informantes), ou seja, no momento que o informante, seguindo espontaneamente a sua linha de pensamento, responde os questionamentos feitos pelo investigador, esta resposta poderá gerar uma série de novos questionamentos e a partir desse momento o informante passa a participar da elaboração do conteúdo questionado pela pesquisa⁵⁷.

⁵⁶ RIBEIRO, Elisa Antônia. **A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa. Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais**, Araxá/MG, n. 04, p.129-148, maio de 2008, p. 141.

⁵⁷ TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987, p. 146.

Sendo assim, as entrevistas foram utilizadas como técnica metodológica, e a partir do instrumento de um roteiro com perguntas semiestruturadas foi possível conseguir respostas livres e abertas. Ou seja, dar voz a um importante grupo de sujeitos sociais fundamentais para uma análise qualitativa mais aprofundada dos dados referentes à apreensão de atores sociais sobre a efetivação das políticas públicas na área da criança e do adolescente.

Buscou-se, assim, explorar mais a apreensão da realidade por sujeitos que se inserem em conselhos e fóruns nacionais ligados diretamente às políticas públicas na área da criança e do adolescente.

O trabalho de campo se apresentou com algumas dificuldades, uma vez que os atores sociais ouvidos residiam e trabalhavam em estados e regiões diferentes da pesquisadora. Como o Brasil tem uma geografia continental, a pesquisa só pôde ser realizada nos momentos em que o grupo esteve reunido.

As entrevistas foram realizadas em Estados e datas distintos. Uma parte foi feita durante a VII Conferência Nacional com o tema Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: Um Investimento Obrigatório, em Brasília na Região Centro-Oeste e a outra no Encontro do Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em Belo Horizonte, na Região Sudeste do País. As entrevistas só puderam acontecer nesses espaços pelo fato de a pesquisadora ser delegada em ambos os eventos.

O registro das respostas foi realizado com o auxílio de um gravador, possibilitando que todas as respostas fossem posteriormente

descritas *ipsis litteris*. Para Gil (1999), “o único modo de reproduzir com precisão as respostas é registrá-las durante a entrevista, mediante anotações ou com o uso de gravador”⁵⁸. Para o autor supracitado, essa é a única forma para “evitar a retenção da totalidade da informação e a distorção decorrente dos elementos subjetivos que se projetam na reprodução da entrevista”⁵⁹.

À medida que foram colhidas as falas, as mesmas foram levantadas e organizadas dando ênfase ao objeto da investigação, possibilitando que a análise final fosse cada vez mais consistente e densa. Nesse sentido, a utilização das entrevistas permitiu identificar as diferentes maneiras de perceber e descrever os fenômenos vivenciados com os sujeitos sociais ouvidos. Paralelamente com as entrevistas, iniciou-se a coleta dos documentos.

0.2.5.2 Análise documental

A análise documental é uma técnica usada amplamente tanto nas Pesquisas Qualitativas quanto nas Pesquisas Quantitativas. Essa técnica busca compreender a realidade social por meio da análise de diversos tipos de documentos.

Neste estudo, usou-se a análise documental na abordagem qualitativa e quantitativa. Assim, trabalhou-se tanto com a quantificação e

⁵⁸ GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 120

⁵⁹ Ibid.

descrição dos dados recolhidos como com a relevância das informações que foram suscitadas a partir das fontes documentais.

(...) o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente⁶⁰.

Através da análise documental, foi possível identificar, em documentos primários, dados que subsidiaram a apreciação do objeto desta investigação.

Os documentos são fontes de dados brutos para o investigador e a sua análise implica um conjunto de transformações, operações e verificações realizadas a partir dos mesmos com a finalidade de se lhes ser atribuído um significado relevante em relação a um problema de investigação⁶¹.

Sendo assim, a utilização dos documentos desta pesquisa oportunizou acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social. Na análise dos documentos, foi possível observar grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, relações de poder, entre outros⁶².

⁶⁰ CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295.

⁶¹ CALADO, Sílvia dos Santos; FERREIRA, Sílvia Cristina dos Reis. **Análise de documentos: método de recolha e análise de dados**. 2004/2005, p. 3. Disponível em: <http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf> Acesso em: 01 jun. 2014.

⁶² CELLARD, A. op. cit.

A busca por cada documento relatado teve grau de dificuldade diferenciada. A ausência de sistematização de muitos desses documentos ficou expressa nos contatos com órgãos governamentais e com o Conselho Nacional. Cabendo assim realizar a pesquisa com informações oficiais colhidas em muitos bancos de sistematização de dados diferentes. Pode-se destacar que algumas atas de eleição do Conselho não foram possíveis de serem localizadas no próprio Conselho, uma vez que ocorreram mudanças de governo, e tais documentos acabaram se perdendo ou guardados em arquivos cujo acesso não foi permitido. Algumas atas foram recuperadas nos arquivos de Organizações Não Governamentais - ONGs que faziam parte do conselho em determinado momento histórico.

Alguns documentos só puderam ser analisados, por terem sido publicados em sítios eletrônicos do governo, do conselho, instituições e movimentos sociais, o que possibilitou o acesso. Outros documentos foram publicados e editados, o que permitiu o manuseio e recortes diferenciados. Todos os documentos, no decorrer de sua apresentação neste estudo, estão organizados e apresentados demarcando suas fontes e origens.

Após o acesso a todos os documentos, foi realizada uma primeira organização do material. Constatou-se que seria imprescindível olhar para o conjunto de documentos de forma analítica, procurando examinar como poderia proceder para torná-lo material de análise, de acordo com o objeto da pesquisa.

Todos os documentos foram organizados em arquivos. O critério estabelecido para tal organização foi construído a partir dos objetivos específicos deste estudo.

Para organizar e compreender todos os documentos pesquisados, utilizou-se como processo a análise de conteúdo, conforme sugere Bardin (1995). A análise de conteúdo possibilita compreender por meio de

procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam inferir conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens⁶³.

Para o autor referido, são três os passos que possibilitam a análise de conteúdo: Pré-análise; Exploração do material; Inferência e Compreensão.

No período da Pré-análise foi realizada a leitura sucessiva dos documentos, onde foi possível ter impressão sobre a ordenação do material. Seguindo as regras da exatidão junto aos dados da não exclusão das referências, da homogeneidade e da pertinência, foi possível ajustar os documentos ao objeto central deste estudo.

A exploração do material foi feita através de temas para que fosse possível dar configuração e representação simplificada aos dados brutos.

A partir dessa organização foi possível sintetizar os dados, seguindo o percurso histórico dos documentos disposto por governos, temáticas, objetivos, e representá-los em tabelas, gráficos, figuras e textos.

⁶³ BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1995, p.42.

De certa forma, essas representações se constituíram num banco de dados de informações, cuja vantagem consistiu em poder relacioná-las, sem perder de vista o objeto de estudo.

Alguns documentos não possibilitaram a comparação, pois a construção dos mesmos ou dos eventos que os precederam aconteceram com metodologia diferenciada, o que comprometeria a fidedignidade no processo de análise. Cabem aqui, como exemplo, os documentos relativos às Conferências. A análise quantitativa não foi possível, pois as metodologias usadas na sistematização das propostas foram diferenciadas.

0.2.5.3 Indicadores sociais

Ainda foram utilizados indicadores sociais oficiais. Através dos indicadores sociais foi possível conhecer melhor a situação da Infância e da adolescência e, a partir deles, visualizar situações que abrangem o entorno desse público, como diversas representações sociais, além de se aproximar da abrangência das políticas públicas e da legislação. Nesse sentido, a busca pelos indicadores sociais sobre crianças e adolescentes foi ferramenta fundamental na construção deste trabalho.

As estatísticas sociais, econômicas e demográficas são produzidas, compiladas e disseminadas no Brasil por uma série de organizações em âmbito federal ou estadual. O órgão responsável pela coordenação do sistema de produção e disseminação de estatísticas

públicas é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE⁶⁴. Para tanto, usou-se, no decorrer deste estudo, o IBGE como fornecedor de dados primários provenientes de Ministérios e como agente disseminador de estatísticas.

Dentro das possibilidades de investigação que o IBGE possibilita, utilizaram-se dados do censo demográfico⁶⁵; da contagem da população⁶⁶; indicadores de desenvolvimento sustentável⁶⁷; Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic⁶⁸; Pesquisa Mensal de Emprego⁶⁹; e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD⁷⁰.

⁶⁴ *O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é uma instituição da administração pública federal, subordinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que possui quatro diretorias e dois outros órgãos centrais. O IBGE identifica e analisa o território, conta a população, mostra como a economia evolui através do trabalho e da produção das pessoas, revelando ainda como elas vivem.* Rede Marista de Solidariedade. Ibid., p. 79.

⁶⁵ *O Censo Demográfico tem como principal objetivo contabilizar os indivíduos do território nacional e identificar características dessa população, produzindo informações relevantes que auxiliam no desenvolvimento de políticas públicas.* Rede Marista de Solidariedade. Ibid, p.80.

⁶⁶ *A contagem da população se iniciou devido à necessidade de se ter informações em níveis municipais, essenciais para o planejamento e avaliação de políticas públicas. Tem como objetivo atualizar as estimativas populacionais, incorporando as mudanças demográficas ocorridas no Território Nacional a partir do último Censo Demográfico realizado.* Rede Marista de Solidariedade. Ibid., p. 82.

⁶⁷ *O objetivo dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável é acompanhar a sustentabilidade do padrão de desenvolvimento do País.* Rede Marista de Solidariedade. Ibid., p. 86.

⁶⁸ *A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) é realizada periodicamente levantando informações sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, em especial das prefeituras. Atua também com as políticas e setores que envolvem o governo municipal e a municipalidade.* Rede Marista de Solidariedade. Ibid., p. 88.

⁶⁹ *A Pesquisa Mensal de Emprego é realizada com a finalidade de verificar as tendências do mercado de trabalho a curto e longo prazo. Assim, procura produzir indicadores sobre a força de trabalho das pessoas de 10 anos ou mais de idade – economicamente ativas*

Outros órgãos e instituições foram pesquisados e seus dados primários coletados para possibilitar que essa investigação conseguisse alcançar seus objetivos. Entre algumas instituições, destacam-se: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep⁷¹; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea⁷²; e o Mapa da Violência⁷³.

Alguns Ministérios e Secretarias também foram fonte de dados para esta pesquisa, uma vez que possuem planos de trabalho, orçamento e dados administrativos que geraram informações importantes para as análises realizadas.

Os indicadores sociais foram utilizados para subsidiar todos os debates suscitados no decorrer deste trabalho, como também para

ou não – em cada uma das regiões metropolitanas. Rede Marista de Solidariedade. Ibid., p. 92.

⁷⁰ *A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios PNAD foi implantada no Brasil para ser um sistema de pesquisa e entender os diversos propósitos relativos às áreas demográficas, de saúde, consumo alimentar e nutrição, condições de habitação e equipamentos domésticos, educação e cultura, trabalho e nível econômico do domicílio. Rede Marista de Solidariedade. Ibid., p. 96.*

⁷¹ *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cujo objetivo é fornecer subsídios para formular e implementar políticas públicas na área educacional. Rede Marista de Solidariedade. Ibid., p. 103.*

⁷² *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, cujas atividades fornecem apoio às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro. Rede Marista de Solidariedade. Ibid., p. 106.*

⁷³ *O Mapa da Violência é considerado uma fonte oficial de informação devido à importância e à seriedade de sua pesquisa. Desde 2010, é utilizado como fonte de informações para subsidiar políticas públicas de enfrentamento à violência do Governo Federal. Rede Marista de Solidariedade. Ibid., p. 110.*

possibilitar a averiguação de outras fontes e técnicas usadas.

Através das considerações expostas, é possível afirmar que, para a realização de uma pesquisa, é necessário o olhar científico e a utilização de procedimentos metodológicos adequados, porém, mais do que isso, é necessária a curiosidade, a criatividade e, sobretudo, a paixão pelo ato de pesquisar, algo que foi alimentado continuamente no decorrer desta investigação. Tem-se a clareza dos limites dessa pesquisa, mas certamente que as descobertas e reflexões realizadas pela investigadora poderão servir de subsídio para estudos futuros.

1 DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES NO BRASIL

Todo amanhã se cria num ontem, através de um hoje.
Temos de saber o que fomos para saber o que seremos.

Paulo Freire

1.1 CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL. Por onde começar essa história?

Uma análise da política pública na área da infância e adolescência no Brasil mostra como a arquitetura sócio-histórica dessa política é marcada por fortes e inúmeras contradições legais, sociais e culturais. Tal itinerário histórico de descaso teceu uma rede de injustiças sociais para com a infância e a adolescência, onde estas políticas ficam à mercê de processos e práticas compensatórias⁷⁴.

Os protagonistas no atendimento à criança e ao adolescente foram primeiro as instituições religiosas e posteriormente o Estado, que historicamente assumiram as intervenções junto à infância e à adolescência no Brasil. Tais protagonistas foram os responsáveis também

⁷⁴ RIZZINI, Irene. **O Século Perdido: Raízes Históricas das Políticas Públicas para a Infância no Brasil**. 1997. PILOTTI Francisco e RIZZINI, Irene.(Orgs.). **A Arte de Governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/ Santa Úrsula - CESP/USU/AMAIS, 1995.

pela elaboração de legislações destinadas às crianças e aos adolescentes, porém, mais do que defender seus direitos, propunham a ordem e o controle a partir da perspectiva do universo adulto.

Faz-se mister ressaltar que historicamente a política econômica do Brasil tem se caracterizado pela dependência aos países hegemônicos, o que tem implicado diretamente na definição e efetivação das políticas públicas⁷⁵.

Neste capítulo será apresentada a história da criança e do adolescente e, das políticas sociais à criança e ao adolescente no processo de construção do Brasil enquanto nação. Entende-se ao realizar a construção deste capítulo que descortinar a história da criança brasileira é expor um passado marcado por avanços e retrocessos, com alternância de ações em diferentes momentos históricos, com diferentes políticas econômicas e sociais, que variam entre a implantação de legislações, em defesa dos direitos desse segmento populacional, e atos institucionais de violação de direitos como o abandono institucionalizado de bebês, a venda de crianças escravas, o trabalho infantil, a violência e o alto índice de mortalidade infantil.

⁷⁵ DREWINSKI, J. M. de A. **Educação infantil: o direito negado nas políticas educacionais.** 2001. Disponível em: www.unicentro.br/editora/revistas/quairaca/17/artigo%20educa% Acesso em: 10 de mar. 2013.

1.2 A INFÂNCIA E O PAÍS: O CENÁRIO QUE ORIENTOU AS PRIMEIRAS INTERVENÇÕES REFERENTES À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL

Embora a análise da história social da criança e do adolescente no Brasil não seja o objetivo central desta investigação, torna-se necessário pontuar algumas questões referentes a esse tema, pois se considera um determinante fundamental para revelar a configuração atual das políticas sociais destinadas às crianças e aos adolescentes. Diante disso, será feito um retrospecto dessa política no decorrer do desenvolvimento do Brasil como nação.

1.2.1 O Brasil Colônia e a Escravidão (1500-1822)

Para compreender a história social da criança e do adolescente no Brasil, é de fundamental importância situá-la na política mais ampla que, no País, é iniciada com a colonização, a qual tinha como objetivo fornecer, em larga escala, recursos naturais para o mercado externo europeu. Desse modo, nasce o Brasil colônia, subordinado aos interesses internacionais⁷⁶, condicionante externo que dita as regras, as possibilidades e as cadências ao desenvolvimento. Tal fenômeno é

⁷⁶ FERNANDES (2006) “defende que sociedades de âmbito nacional dependente, de origem colonial, tiveram a introdução do capitalismo antes mesmo da constituição da ordem social competitiva. Afirma ainda que mesmo que suas estruturas econômicas, sociais e políticas fossem elaboradas sob o regime colonial, tais configurações são superficiais e alinhadas aos padrões capitalistas de vida econômica”. FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006, p.176.

explicado por Florestan Fernandes (2006) em sua obra, *A Revolução Burguesa no Brasil, na qual destaca que:*

Nas sociedades nacionais dependentes, de origem colonial, o capitalismo é introduzido antes da constituição da ordem social competitiva. Ele se defronta com estruturas econômicas, sociais e políticas elaboradas sob o regime colonial, apenas parcial, e, superficialmente ajustada aos padrões capitalistas de vida econômica⁷⁷.

As bases socioeconômicas e políticas estavam ligadas à propriedade rural, com estrutura fundiária monocultora, economia agrária e exportadora de matéria prima para o mercado externo, ou seja, a sociedade se modelaria de acordo com a economia. Dessa forma, seria preciso pensar que o proprietário rural, ou senhor dos latifúndios, abarcaria as riquezas com a exploração extensiva de força de trabalho escrava na organização social estamental e, por conseguinte, teria prestígio e domínio sobre a massa popular composta por homens brancos; legatários do conquistador; negros escravizados; homens livres destituídos de propriedade e populações indígenas⁷⁸.

Assim, o Brasil fez parte de uma lógica mercantil para preservar a metrópole, controlada por sua aristocracia, aliada aos comerciantes aristocratizados. Nesse sentido, se configura um entendimento, cuja lógica e significado estão fora do País e não dentro. O Brasil, ao constituir-se

⁷⁷ FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006, p. 179.

⁷⁸ PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 48. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

como *empreendimento* da metrópole, não se organiza como nação e, portanto, identifica-se por necessidade, dependente de Portugal.

O caráter geral da colonização brasileira, empresa mercantil explorada dos trópicos e voltada inteiramente para o comércio internacional, em que, embora peça essencial, não figura, senão como simples fornecedora dos gêneros de sua especialidade. Nos diferentes aspectos e setores da economia brasileira constatamos repetidamente o fato, que pela sua importância primordial merece tal destaque, pois condicionou inteiramente a formação social do País⁷⁹.

E para atender aos objetivos da colonização, a exploração era feita com o auxílio da força de trabalho primeiro de indígenas e a posteriori com negros importados⁸⁰.

Para Prado Júnior (1994), há uma reinvenção da escravidão⁸¹, no século XVI, com intuito meramente mercantilista, se comparado com o modelo escravista clássico. Essa nova prática faz da condição de escravo, por si só, uma prática de violência e reificação humana⁸², porém

⁷⁹ PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 48. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008, p. 118.

⁸⁰ Os escravos eram maioria absoluta da população, chegando a 3 milhões quando o Brasil tinha cerca de 5 milhões habitantes, entre eles, 800 mil índios. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

⁸¹ Sobre essa temática consultar ANDERSON, Perry. **Passagens da Antiguidade ao Feudalismo**. Tradução de Beatriz Sidou. São Paulo: Brasiliense, 2000.

⁸² Categoria marxista elaborada pelo húngaro Gyorgy Luckács em 1923 (Versachlichung). A transformação do homem em simples objecto, segundo um modelo maquinal. O termo introduzido por Marx foi, depois, assumido por Marcuse e pelos teóricos da Escola de

a maior agressão entre todas está concentrada na exploração do trabalho de forma compulsória⁸³.

Essa exploração acentuada e usurpadora da força de trabalho da população negra visava sustentar a produção e a exploração da colônia gerando, com isso, altos lucros para a metrópole e para o mercado internacional, de modo geral. Para Sodré (1983), “o escravismo foi uma consequência da expansão mercantil, constituiu umas das áreas prediletas de aplicação do capital comercial”⁸⁴.

O ramo mais importante do comércio de importação é, contudo, o tráfico de escravos que nos vinham da costa da África (...) É esta mais uma circunstância digna de nota que vem comprovar o caráter da economia colonial: o escravo negro quer dizer, sobretudo, açúcar, algodão, ouro, gêneros que se exportam⁸⁵.

Os artifícios de colonização e escravidão no Brasil fizeram ferocidades em nome da *civilização*. Os genocídios no Brasil colônia tiveram início com os índios e, posteriormente, como os negros africanos submetidos ao processo de escravidão.

Frankfurt. Disponível em: <http://farolpolitico.blogspot.com.br/2007/03/reificao-do-homem.html> Acesso em: 01 mar. 2014.

⁸³ PRADO JÚNIOR, Caio. **A formação do Brasil contemporâneo**. 24 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

⁸⁴ SODRÉ, Nelson Werneck. **História da Burguesia Brasileira**. Rio de Janeiro, 1983, p. 28.

⁸⁵ PRADO JÚNIOR, Caio, **História Econômica do Brasil**. 48 ed. São Paulo: Brasiliense, 2008, p. 116.

1.2.2 A Infância Escrava no Brasil

Nesse contexto, pode-se entender que a escravidão foi um fator preponderante na construção do País. Negras e índias eram mortas, perseguidas, violentadas sexualmente pelos colonizadores. A miscigenação, assim como a colonização, aconteceu de forma comercial e masculina. Miscigenar era a forma de aumentar a força de trabalho, assim como atender as necessidades individuais e políticas dos colonizadores⁸⁶.

No que se refere ao atendimento à infância, a Igreja e o Estado, em um processo de dominação, iniciam formas de atendimento, e a resistência a esse jeito de atender e educar a infância resultou muitas vezes em torturas e severas punições.

As Congregações católicas, em especial os jesuítas tinham como objetivo tornar índios em cristãos, mais especificamente cristãos submissos. As crianças e os adolescentes indígenas eram o público alvo, pois os mesmos poderiam ser mais facilmente cooptados⁸⁷.

A infância é percebida como um momento oportuno para a catequese porque é também momento de unção,

⁸⁶ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

⁸⁷ SCHUELER, Alessandra Frota Martinez. Os jesuítas e a educação das crianças: séculos XVI ao XVIII. In: RIZZINI, Irma. (Org.). **Crianças desvalidas, indígenas e negras no Brasil: cenas da Colônia, do Império e da República**. Rio de Janeiro. EDUSU. 2000, p.17-44. CHAMBOULEYRON, Rafael. Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista. In: PRIORE, M.D. (Org.) **História das crianças no Brasil**. São Paulo. Contexto, 1996, p. 55-83.

iluminação e revelação. Mais além, é um momento visceral de renúncia, da cultura autóctone das crianças indígenas, uma vez que certas práticas e valores ainda não tinham se sedimentado⁸⁸.

Tais práticas foram fundamentais à igreja e ao poder que ela representava, num processo de *catequização*⁸⁹ dessas primeiras crianças brasileiras, o que não as poupou da violência através da escravidão e do extermínio⁹⁰.

Posteriormente, com a escravidão negra, essa violência se agravou ainda mais. Os filhos dos escravos, nessa estrutura de sociedade, nasciam escravos e começavam a trabalhar ainda pequenos. Crianças escravas trabalhavam a partir dos sete anos e a partir dos doze anos, ou mesmo antes já se constituíam plenamente como força de trabalho. A criança negra se aproximava da sociedade branca através do trabalho escravo que os mantinham à mercê da dita generosidade dos que os pudessem comprar⁹¹.

⁸⁸ DEL PRIORE, Mary (Orgs.). **História da criança no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Contexto, 1991, p.15.

⁸⁹ SCHUELER, Alessandra Frota Martinez de. Os Jesuítas e a Educação das Crianças – Séculos XVI ao XVIII. In: RIZZINI, Irma (Org.). **Crianças desvalidas, indígenas e negras no Brasil**. Rio de Janeiro: USU, 2000, p.17-44.

⁹⁰ Para Mendez (1994), “No momento em que a infância é descoberta, ela começa a ser percebida por aquilo que não pode, por aquilo que não tem, por aquilo que não sabe, por aquilo que não é capaz. Aparece uma definição negativa da criança”. MENDEZ, Emílio Garcia. Breve histórico dos direitos da criança e do adolescente. In: CBIA. **Da situação irregular às garantias processuais da criança e do adolescente**. São Paulo: CBIA, 1994, p.27.

⁹¹ ARRUDA, J. J.; PILETTI, N. **Toda a História**. São Paulo: Ática, 1996.

Como se pode verificar, na história desde o Brasil Colônia, a infância e a adolescência foram muitas vezes utilizadas pela classe dominante como objeto de dominação e de lucro.

1.2.3 O Processo de Independência

A Independência do Brasil foi um momento importante no processo de desenvolvimento do País, mas se deve ressaltar que essa ocorreu sem grandes rupturas com a lógica de dependência do País com o mercado internacional. Ou seja, as relações de subordinação não se modificaram por completo, passando da tutela colonial para a tutela imperial (1822), mantendo, com isso, os privilégios das elites, especialmente as que se utilizavam da escravidão.

Para Prado Júnior (1969),

(...) a forma pela qual se operou a emancipação do Brasil é o caráter de “arranjo político”, se assim nos podemos exprimir, de que se revestiram os meses que medeiam da partida de Dom João à proclamação da Independência, período final em que os acontecimentos se precipitam, decorrem num ambiente de manobras de bastidores, em que a luta se desenrola exclusivamente em torno do príncipe regente, num trabalho intenso de o afastar da influência das Cortes Portuguesas e trazê-lo para o seio dos autonomistas. Resulta daí que a Independência se fez por uma simples transferência pacífica de poderes da metrópole para o Governo brasileiro. (...) fez-se a Independência praticamente à revelia do povo; e se isto lhe poupou sacrifícios, também afastou por completo sua participação na nova ordem política. A Independência

brasileira é fruto mais de uma classe que da nação tomada em conjunto⁹².

Segundo Mazzeo (1997), não havia uma preocupação na mudança econômica social que visasse

a um desenvolvimento das forças produtivas e das relações de produção em moldes plenamente burgueses (...) as relações de produção e de classe seguiam inalteradas, pois a estrutura produtiva permanecia de caráter colonial⁹³.

No âmbito das ideias, a lógica permaneceu a mesma. Roberto Schwarz, em seu estudo sobre as ideias liberais, ao debater o liberalismo no Brasil do século XIX, apresenta o que era originalmente ideologia na Europa, identifica-se no Brasil em ideologia que intitula de *segundo grau*⁹⁴. Para Schwarz, o liberalismo na Europa corresponderia a um cenário onde

⁹² PRADO JÚNIOR, Caio. **Evolução Política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1969, p. 49-50.

⁹³ MAZZEO, Antônio Carlos. **Estado e Burguesia no Brasil (origens da autocracia burguesa)**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997, p.92.

⁹⁴ Já os Países liberais estavam se constituindo em outro momento como apresentado em Schwarz, o escravismo não poderia ser uma realidade, pois contrariava as ideias liberais, assim como os mecanismos do favor e as determinações do clientelismo, consequência dos dois anteriores. Na Europa a propagação do universalismo apontava para a regalia feudal, onde a civilização burguesa postulava a autonomia da pessoa, a universalidade da lei, a cultura desinteressada, a remuneração objetiva e a ética do trabalho. Nas *ideias fora do Lugar*, Schwarz afirma que, “não estávamos para a Europa como o feudalismo para o capitalismo, pelo contrário, éramos seus tributários em toda linha, além de não termos sido propriamente feudais – a colonização é um feito do capital comercial”. Tais referências também estão presentes no plano das instituições, por exemplo, com burocracia e justiça, que embora regidas pelo clientelismo, proclamavam as formas e teorias do estado burguês moderno”. SCHWARZ, Roberto. **Ao Vencedor as Batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1981, p.93.

prevalecia o trabalho livre e a igualdade perante a lei. No Brasil, entretanto, o trabalho escravo era dominante e, conseqüentemente, relações materiais e de força eram habituais e a exploração se apresentava sem subterfúgios. Mas aqueles que não eram escravos se relacionariam, para além da força, por meio do favor e, dessa maneira, afirmariam sua condição de homens livres⁹⁵.

Nesse sentido, conforme destaca Mazzeo (1997),

(...) vemos que a absorção do liberalismo [no Brasil] será restrita em seu aspecto econômico, mesmo assim, mantido em parte, apenas no direito de livre comerciar e produzir (produção esta limitada à agricultura). Quanto ao aspecto político a "liberté, égalité e fraternité dos revolucionários franceses e norte-americanos, assim como a noção de sociedade civil burguesa, será restrita aos que possuem terras, escravos e dinheiro⁹⁶.

Portanto, a raiz liberal brasileira fez-se proclamada a partir de uma herança de dependência política, trabalho escravo e relação de poder nas mãos de grandes proprietários⁹⁷, ou seja, "com método, atribui-

⁹⁵ SCHWARZ, Roberto. **Ao Vencedor as Batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1981.

⁹⁶ MAZZEO, Antônio Carlos. **Estado e Burguesia no Brasil (origens da autocracia burguesa)**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997,p.124.

⁹⁷ Implantou-se um Governo ao estilo das monarquias constitucionais europeias. Mas se ignorou a escravidão, como se ela não existisse, apesar da pressão inglesa para aboli-la. A independência, portanto, apesar de constituir um avanço nos direitos políticos, trouxe grandes limitações aos direitos civis, em especial por manter a escravidão. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 28- 29.

se independência à dependência, utilidade ao capricho, universalidade às exceções, mérito ao parentesco, igualdade ao privilégio etc”⁹⁸.

Mantêm-se, com isso, como um País agrário, dividido em latifúndios, cuja produção dependia do trabalho escravo por um lado, e por outro do mercado externo.

1.2.4 As legislações imperiais e a defesa da criança e do adolescente

Essa conjuntura passa a ser regulamentada pela Constituição Imperial, instrumento jurídico-político imprescindível ao desenvolvimento da nação e à legitimação dos interesses dos segmentos dominantes, relegando a segundo plano os interesses de grande parte da população brasileira e pouco alterando as políticas e práticas voltadas às crianças e aos adolescentes.

Para o jurista e professor João Batista Herkenhoff (1994), a Constituição Imperial marcou sua profunda influência no processo da independência e da formação política do Brasil, aplicou os direitos fundamentais no Brasil, como então eram reconhecidos⁹⁹. Uma

⁹⁸ SCHWARZ, Roberto. **Ao Vencedor as Batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1981, p. 18.

⁹⁹ HERKENHOFF, João Baptista. **Curso de Direitos Humanos – Gênese dos Direitos Humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

Constituição liberal, autoritária, que instituiu a supremacia do homem-proprietário, fazendo assim coro a Locke e à ideologia liberal¹⁰⁰.

As classes populares não participaram do processo constitucional e tampouco das discussões a respeito da elaboração da Carta Constitucional. Ou seja, a Constituição Imperial Brasileira de 1824 atendia aos que se encontravam mais próximos da política e exerciam certa influência nas decisões do País. Nesse sentido, ambições políticas elitistas ocasionaram a apresentação de um texto constitucional liberal, pregador da igualdade e da liberdade, mas que possuía suas bases numa estrutura conservadora, presa às ideologias aristocráticas e escravistas.

Esta Constituição se afirmou a partir do Art. 173, no título das disposições gerais e garantias dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, onde se pode ver a previsão dos direitos à liberdade, à segurança individual e à propriedade. Porém, tais direitos são usufruídos apenas por poucos. O Artigo 179¹⁰¹ apresenta a inviolabilidade dos

¹⁰⁰ Para Carvalho (2002), “Representava na verdade uma conquista de uma classe política limitada, formada essencialmente por aristocratas, os grandes fazendeiros. A Constituição de 1824 realmente regulou os direitos políticos e mostrava-se avançada para a época. Deviam votar todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil réis. As mulheres e os escravos não votavam. Até 1881 votavam cerca de 50% da população adulta masculina. Os brasileiros inseridos na Constituição eram as mesmas pessoas que tinham vivido os 3 séculos de colonização nas condições descritas anteriormente. Mais de 85% eram analfabetos, incapazes de ler um jornal, um decreto do Governo, um alvará da justiça. Mais de 90% viviam nas áreas rurais, sob o controle ou influência dos grandes proprietários. Nas cidades, muitos votantes eram funcionários públicos controlados pelo Governo. Nas eleições o que estava em jogo não era o exercício de um direito do cidadão, mas o domínio político local e até mesmo nacional”. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p.30.

¹⁰¹ Sobre a Constituição Política do Império do Brasil de 1824. Título 8º - Das Disposições Gerais, e Garantias dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros. Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império. BRASIL. CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPÉRIO DO BRASIL

direitos civis e políticos, que tinha por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, assim como a Declaração Francesa de 1789¹⁰². Porém, o quarto direito, direito de resistência à opressão, presente na Declaração Francesa foi omitido, o que mostra diferença, de valores e de culturas, expressa no próprio processo legal do País.

Coerente com isso, essa Constituição se omite em relação aos direitos referentes à proteção e ao atendimento à criança e ao adolescente. A infância e a adolescência sequer foram mencionadas na referida Constituição.

Seis anos depois, em 1830, surgiu o primeiro Código Penal do Brasil. Esse Código Penal definiu a idade de responsabilidade penal plena aos 14 anos de idade¹⁰³ e estabeleceu um sistema biopsicológico para a punição de crianças e adolescentes entre sete e quatorze anos. Apesar da idade de imputabilidade penal ter sido fixada aos 14 anos, as crianças e os adolescentes entre sete e quatorze anos que praticavam algum tipo

de 25 de Março de 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em 06 de abril 2014.

¹⁰² Declaração Francesa de 1789 tornou-se clássica para as democracias do mundo contemporâneo, foi aprovada pela Assembléia Constituinte no início da Revolução Francesa. Seus princípios iluministas tinham como base a liberdade e igualdade perante a lei, a defesa inalienável à propriedade privada e o direito de resistência à opressão.

¹⁰³ O Código Criminal de 1830 em seu Art. 10: Também não se julgarão criminosos: § 1º Os menores de quatorze anos. Art. 13. Se provar que os menores de quatorze anos, que tiverem cometido crimes obraram com discernimento, deverão ser recolhidos às casas de correção, pelo tempo que ao juiz parecer, com tanto que o recolhimento não exceda a idade de dezessete anos. BRASIL. Código Criminal de 1830. LEI DE 16 DE DEZEMBRO DE 1830. Manda executar o Código Criminal. D. Pedro por Graça de Deus, e Unanime Acclamação dos Povos, Imperador Constitucional, e Defensor Perpetuo do Brazil: Fazemos saber a todos os Nossos subditos, que a Assembléia Geral Decretou, e Nós Queremos a Lei seguinte.

de ato infracional durante a vigência desse Código poderiam ser recolhidos às Casas de Correção¹⁰⁴.

Somente após vinte anos da implantação do Código Penal de 1830 e da Casa de Correção, foram iniciadas as tentativas de regulamentar formas de atendimento mais adequado à adolescência.

De acordo com Rizzini (2000),

Considerando-se a época em questão, é, de certa maneira, surpreendente a preocupação com o recolhimento de menores em estabelecimentos especiais que visassem sua correção. Isso porque não estava ainda em voga a discussão sobre a importância de a educação estar em prevalência, sobre a punição, o que só viria a acontecer no final do século XIX¹⁰⁵.

É com o movimento abolicionista que as questões referentes à criança e ao adolescente ganham novos contornos. Esse movimento, que se desenvolveu e teve representantes em quase todo o Brasil, somou a pressão do capital internacional contra a escravidão, além da consolidação do Estado nacional monárquico e a complexidade das relações econômicas e sociais, sobretudo a partir da segunda metade do

¹⁰⁴O sistema de atendimento era constituído por internatos como as Casas de Correção, local destinado ao alojamento de menores de idade órfãos e expostos, mas recolhia também os menores de idade em conflito com a lei. GOMES DA COSTA A.C.; MENDEZ, E. G. Das necessidades aos direitos. Série Direitos da Criança. São Paulo: Malheiros, 1994.

¹⁰⁵ RIZZINI, Irene. **A Criança e a Lei no Brasil – Revisitando a História (1822-2000)**. Brasília: UNICEF; Rio de Janeiro: Universitária, 2000, p.10.

século XIX, favoreceram o surgimento e a disseminação das ideias com anseios emancipatórios e críticas ao regime de escravidão.

Vale ressaltar que as legislações aprovadas nesse período histórico de alguma forma colocaram a problemática da criança e do adolescente na agenda de debate e expressaram os anseios do movimento abolicionista. Embora poucos avanços tenham ocorrido nessa área, não podemos desconsiderar que pela primeira vez as crianças e os adolescentes são contemplados por políticas e por ações do Estado e da sociedade.

1.2.5 A Lei do Ventre Livre

Uma das respostas do Estado ao movimento abolicionista e ao capital internacional, entre elas a Lei do Ventre Livre, Lei nº 2040 de 28 de setembro de 1871¹⁰⁶.

¹⁰⁶ A Princesa Imperial Regente, em nome de S. M. o Imperador e Sr. D. Pedro II, faz saber a todos os cidadãos do Império que a Assembléia Geral decretou e ela sancionou a lei seguinte: Art. 1.º - Os filhos de mulher escrava que nascerem no Império desde a data desta lei serão considerados de condição livre. § 1.º - Os ditos filhos menores ficarão em poder o sob a autoridade dos senhores de suas mães, os quais terão a obrigação de criá-los e tratá-los até a idade de oito anos completos. Chegando o filho da escrava a esta idade, o senhor da mãe terá opção, ou de receber do Estado a indenização de 600\$000, ou de utilizar-se dos serviços do menor até a idade de 21 anos completos. No primeiro caso, o Governo receberá o menor e lhe dará destino, em conformidade da presente lei. § 6.º - Cessa a prestação dos serviços dos filhos das escravas antes do prazo marcado no § 1.º. se por sentença do juízo criminal reconhecer-se que os senhores das mães os maltratam, infligindo-lhes castigos excessivos. Art. 2.º - O Governo poderá entregar a associações, por ele autorizadas, os filhos das escravas, nascidos desde a data desta lei, que sejam cedidos ou abandonados pelos senhores delas, ou tirados do poder destes em virtude do Art. 1.º- § 6º. BRASIL.Lei n. 2040, de 28 de setembro de 1871. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia

No início dos anos 1870, a proposta de emancipação do ventre da mulher escrava foi responsável pela emergência de uma série de discursos e projetos voltados para a “proteção”, “educação” e “amparo” das crianças então conhecidas como “os ingênuos de 1871”, numa referência clara da Lei de 28 de setembro de 1871¹⁰⁷.

A lei foi um avanço para a realidade da época uma vez que abria uma possibilidade de acesso ao direito de liberdade a uma população que até então não se configurava como humana. O movimento abolicionista já era uma realidade, e não se opor a essa legislação significava acalmar o movimento e, ao mesmo tempo, os senhores de escravos poderiam lucrar mais, uma vez que continuavam com as crianças libertas-escravas, como verifica-se a seguir.

O *Ventre Livre* foi objeto de grandes controvérsias, pois ao mesmo tempo em que tinha como princípio conceder liberdade às crianças nascidas de mães escravas, a partir da data supracitada, como recorda Veronese (1997)¹⁰⁸, a lei apresentava que as crianças, filhas de escravas nascidas após a data de sua proclamação, deveriam permanecer sob a autoridade do senhor de escravo e de sua mãe até a idade de oito anos, pois juntos deveriam educá-lo. Atingida a idade de oito anos, o senhor teria uma opção a fazer: receber indenização do Estado e colocá-lo em liberdade, mas seus pais permaneceriam escravos. Caso

sobre a criação e tratamento daquelles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM2040.htm. Acesso em 01 maio de 2014.

¹⁰⁷ RIZZINI, Irene (Org). **O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Petrobrás, 1997, p.23.

¹⁰⁸ VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1997.

fosse *generoso* e aceitasse manter economicamente o filho da escrava, para não abandoná-lo ao acaso das ruas, poderia utilizá-lo no trabalho até os 21 anos de idade, oportunidade em que seria livre¹⁰⁹.

A Lei e a data ficaram conhecidas por libertar os filhos das escravas porém o que aconteceu realmente foi uma continuidade do sistema de exploração do trabalho. Caso não desejassem os senhores de escavo manter os filhos das escravas sob sua responsabilidade, poderiam receber indenização do Governo. Ou seja, mesmo com Leis, resoluções, tratados históricos que postulam por direitos, as relações sociais capitalistas, em seu fundamento estrutural, são contraditórias a esse arcabouço jurídico.

Contudo, a libertação da escravidão brasileira com a resposta legal do Estado através da assinatura da Lei nº 3353, mais conhecida como Lei Áurea¹¹⁰, fez-se como ato político, porém de necessidade econômica na busca de atender aos interesses do capitalismo internacional, mas também foi um momento importante no avanço dos

¹⁰⁹ VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1997.

¹¹⁰ A princesa imperial regente em nome de Sua Majestade o imperador, o senhor d. Pedro II, faz saber a todos os súditos do Império que a Assembléia Geral decretou e ela sancionou a lei seguinte: Art. 1º: É declarada extinta desde a data desta lei a escravidão no Brasil. Art. 2º: Revogam-se as disposições em contrário. Manda, portanto, a todas as autoridades a quem o conhecimento e execução da referida lei pertencer, que a cumpram e façam cumprir e guardar tão inteiramente como nela se contém. O secretário de Estado dos Negócios d'Agricultura, Comércio e Obras Públicas e interino dos Negócios Estrangeiros, bacharel Rodrigo Augusto da Silva, do Conselho de sua majestade o imperador, o faça imprimir, publicar e correr. Dado no Palácio do Rio de Janeiro, em 13 de maio de 1888, 67º da Independência e do Império. Carta de lei, pela qual Vossa Alteza Imperial manda executar o decreto da Assembleia Geral, que houve por bem sancionar declarando extinta a escravidão no Brasil, como nela se declara. BRASIL. Lei n. 3353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-3353-13-maio-1888-533138-publicacaooriginal-16269-pl.html> Acesso em 01 maio de 2014.

Direitos Humanos no Brasil e na ampliação dos direitos das crianças e adolescentes.

1.2.6 A Institucionalização do Abandono na Infância

Como se pôde observar até então, o atendimento à criança e ao adolescente no Brasil se desenvolveu voltada para as crianças negras, filhas de escravas. A política de libertação dos escravos possuía uma abertura para liberdade um tanto quanto contraditória, o que favoreceu a institucionalização da infância no Brasil.

1.2.7 A Roda dos Expostos

Para atender parte da sociedade que temiam as crianças e as famílias que não tinham como prover o sustento de seus filhos, foram criadas as primeiras instituições no século XVIII que se limitavam a Roda dos Expostos¹¹¹. As Rodas ficavam nas Santas Casas de Misericórdia e

¹¹¹ “Uma das instituições brasileiras de mais longa vida, criada na Colônia, conseguiu manter-se até a República. Basicamente era o local onde as crianças eram deixadas, abandonadas pelos seus familiares, tendo sido fundada pela Santa Casa de Misericórdia e mantida pelos nobres da época ligados à Irmandade. A Roda tinha sua forma cilíndrica, dividida ao meio por uma divisória. Era fixada no muro ou na janela da instituição. No tabuleiro inferior e em sua abertura externa, o expositor depositava a criança, girava a roda e a criança já estava do outro lado do muro. Puxava-se uma cordinha com uma sineta, para avisar a vigilante ou rodeira que um bebê acabava de ser abandonado e o expositor retirava-se do local, sem ser identificado”. MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil, 1726-1950. In: FREITAS, M.C. (Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 51-76.

tinham o auxílio do Estado através das Câmaras Municipais. Nesse sentido, o abandono era institucionalizado e legitimado pelo Estado, pela Igreja e pela sociedade, uma vez que existiam instituições onde o objetivo era o acolhimento das crianças, cujos pais as rejeitassem.

A roda foi instituída para garantir o anonimato do expositor, evitando-se, na ausência daquela instituição e na crença de todas as épocas, o mal maior, que seria o aborto e o infanticídio. Além disso, a roda poderia servir para defender a honra das famílias cujas filhas teriam engravidado fora do casamento. Alguns autores estão convencidos de que a roda serviu também de subterfúgio para se regular o tamanho das famílias, dado que na época não havia métodos eficazes de controle de natalidade¹¹².

A Roda dos Expostos marcou o atendimento à infância nos séculos XVIII e XIX no Brasil. Caracterizou-se como uma política com inúmeros limites entre eles as condições precárias de higiene e, de qualidade na assistência, levando a altas taxas de mortalidade¹¹³.

¹¹² MARCÍLIO, Maria Luiza, *História Social da Infância no Brasil*, 1997, p. 72. MARCÍLIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil, 1726-1950. In: FREITAS, M.C. (Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997, 51-76.

¹¹³ LEITE, Miriam Lifchitz M. O óbvio e o contraditório da Roda. In PRIORE, Mary (Org). **História da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991, p. 98-111.

No Brasil Imperial o atendimento e a política destinada à criança não tiveram avanços, ao contrário, continuavam com inúmeros limites com tentativas restritas de amparo¹¹⁴.

No que se refere às preocupações com a infância e à atuação de inúmeros agentes sociais na construção de uma política assistencial, pedagógica e/ou repressiva, é importante levarmos em conta todo um processo histórico – contraditório, não linear e complexo – que, tendo sido iniciado em meados do século XIX, foi intensificado e redimensionado após 1870¹¹⁵.

Para Rizzini (1997), a intervenção do Estado passou a ser debatida a partir de 1880 pelo judiciário, que questionava a responsabilidade do Estado em atenção à infância¹¹⁶.

1.2.8 Os Primeiros Anos da República

A Proclamação da República em 1889, resultado de um movimento *dentro da ordem*¹¹⁷, instituiu um novo modelo político e

¹¹⁴ PILOTTI Francisco e RIZZINI, Irene.(Orgs.) **A Arte de Governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/ Santa Úrsula - CESP/USU/AMAI, 1995, p. 340.

¹¹⁵ RIZZINI, Irene (Org). **O Século Perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Amais, 1997, p.29.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ “A República nasceu sob o signo da ordem pública. Herdeiros de concepções político-filosóficas de cunho evolucionista que naturalizavam o social, intelectuais e militares que

econômico no Brasil. Contrário aos ideais republicanos da época, que mobilizavam intelectuais e políticos, a República nasce cercada por princípios extremamente conservadores e impõe à população brasileira ações disciplinadoras e ajustadoras garantidas por um forte aparato repressivo do Estado. À população pobre cabia atender a demanda de mão de obra para a ainda nascente indústria, sendo a eles destinados serviços precários.

Essa realidade não era diferente para as crianças e os adolescentes. Na Primeira República (1889-1930), o recolhimento e a institucionalização de crianças e de adolescentes no Brasil¹¹⁸ possuíam ranços de assepsia, representavam limpeza do ambiente. Esse pensamento entra em consonância com o Movimento Sanitarista da época. A questão social era considerada caso de polícia ou de saúde pública.

Os higienistas estavam identificados com o movimento filantrópico, que travava um embate com os representantes da ação caritativa, nas primeiras décadas de século. A filantropia distinguia-se da caridade pelos seus métodos, considerados científicos, por esperar resultados concretos e imediatos como bom encaminhamento dos desviantes a vida social, tornando-

fundaram a República defendiam a tese do progresso ordeiro. O caráter nada revolucionário do movimento republicano brasileiro já era visível no Manifesto Republicano de 1870: seus signatários apresentavam-se "como homens livres e essencialmente subordinados aos interesses da pátria", que não pretendiam convulsionar a sociedade, muito menos romper com a estrutura vigente". PATTO, M. H. S. Estado, Ciência e Política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. **Estudos Avançados**, v. 13, n. 35. Disponível em: [http:// www.scielo.br](http://www.scielo.br) Acesso: 4 de maio de 2013.

¹¹⁸ RIZZINI, I. **A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente**. São Paulo: Loyola, 2004.

os cidadãos úteis e independentes da caridade alheia. A noção de prevenção do desvio e recuperação dos degenerados entranhou de tal forma na assistência, que nas décadas seguintes filantropia e caridade tornaram-se sinônimos. O conflito foi superado pela acomodação das disparidades, pois, ambas tinham o mesmo objetivo a preservação da ordem social¹¹⁹.

As crianças e os adolescentes em conflito com a Lei eram submetidos ao Código Penal de 1890¹²⁰, o primeiro da Era Republicana. O Código declarava *irresponsabilidade de pleno direito* aos menores de 09 anos de idade. As crianças e os adolescentes de 9 a 14 anos eram recolhidas em estabelecimento disciplinar industrial e, como forma de educação, seriam obrigados ao trabalho. Pode-se verificar que o Código Penal de 1890 defende o trabalho infantil como solução e não identifica o mesmo como uma expressão da questão social¹²¹.

Assim, nos primeiros anos da República, a problemática da criança e do adolescente passou a ser entendida como questão de

¹¹⁹ PILOTTI Francisco e RIZZINI, Irene.(Orgs.) **A Arte de Governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/ Santa Úrsula - CESP/USU/AMAI, 1995, p.12.

¹²⁰ BRASIL. Decreto nº. 847. Código Penal de 11 de Outubro de 1890. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes> Acesso: mar de 2013.

¹²¹ Sobre adolescentes em conflito com a Lei verificar FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de Direito Penal: parte geral**. Rio de Janeiro: Forense; e, JESUS, Maurício Neves. **Adolescente em Conflito com a Lei: prevenção e proteção integral**. Campinas: Sevanda, 2006; e, LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adolescente e Ato Infracional – medida socioeducativa e pena?** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

higiene pública e de ordem social¹²². Tais elementos consolidavam o projeto de País forte, limpo, sem doenças, ordeiro e progressista.

Com o projeto liberal oligárquico reinante, a intervenção mínima do Estado era aceita e não questionada diante das questões relacionadas à infância *desvalida*, moldada por uma estrutura de sociedade paternalista, autoritária e da reprodução da condição operária. Ao longo do século XX, na formulação de direitos e de políticas no âmbito da infância, o parâmetro era a intervenção frente à situação irregular que vivia a maioria da população infantil.

O braço jurídico da República, a Constituição de 1891, pouco altera quando se refere à proteção da criança e do adolescente. A exemplo da Constituição de 1824, nem sequer faz referência à proteção da criança¹²³. Desconsiderando as particularidades desse segmento da população, a Constituição de 1891 se refere à criança e a seus direitos como se fosse um *homem em miniatura*¹²⁴.

¹²² Na área da saúde, dentro da perspectiva do higienismo, foi criada, em 1934 (Decreto no. 24.278), a Inspetoria de Higiene Infantil (Lei no 16.300 de 1923), depois transformada em Diretoria de Proteção à Maternidade e à Infância. Em 1937, passa a ser denominada Divisão de Amparo à Maternidade e à Infância, vindo a ser Departamento em 1940, numa verdadeira escala de ascensão de importância burocrática e política. ORLANDI, O. **Teoria e prática do amor à criança: introdução à pediatria social no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

¹²³ RIZZINI, Irene (Org). **Olhares sobre a Criança no Brasil – Séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Amais, 1997.

¹²⁴ Em Ariès (1981): "Se, por um lado, houve momentos em que não se distinguia a infância da vida adulta, por séculos, crianças e adolescentes foram colocados no lugar de sem fala "infante"(quietinhos), ou como membros dos exércitos, ou ainda como objetos da esfera doméstica. Traçar historicamente no mundo os direitos da criança e do adolescente não é tarefa que nos obrigue a remontar uma época muito distante, pois, na realidade, a criança e o adolescente só foram descobertos como sujeitos de direitos específicos no século XVIII. Historicamente elas foram vistas como "adultos em miniatura" ou como um "ser humano incompleto". ARIÈS, Philippe. **A história social da criança e da família**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1981.

Mas isso não ocorreu por acaso, pois embora alguns direitos civis, políticos e sociais estivessem garantidos na Constituição, o que perpetuava era a articulação e os pactos sociais que se estabeleciam entre o Estado, a elite e o povo. Assim, era nas mãos dos fazendeiros, como no Império, que se estabelecia o acesso aos direitos, ou seja, através da força econômica e das relações que se davam com os votos de cabresto, que distribuía o poder e a política local.

1.2.9 As instituições assistenciais e a educação pelo trabalho

As mudanças econômicas, políticas e sociais contribuíram significativamente para o aprofundamento da questão social no Brasil¹²⁵ e afetaram diretamente as condições das crianças, em especial as empobrecidas e vulneráveis socialmente. Essas crianças e adolescentes constituíram-se no primeiro alvo das institucionalizações no Brasil.

Observando-se que o processo de formação das instituições que prestavam serviços de assistência a menores, verifica-se que, no período colonial e no Império a mesma se dava em três níveis: uma caritativa, prestada pela Igreja através de ordens religiosas e associações civis; outra filantrópica, oriunda da aristocracia rural e mercantilista e, a terceira, em menor número, fruto de algumas realizações da Coroa Portuguesa¹²⁶.

¹²⁵ IANNI, Octavio. A Questão Social. **Perspectiva**, v.5, n. 1, jan-mar 1991.

¹²⁶ VERONESE, Josiane Rose Petry. **Temas de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr, 1997, p.10.

As primeiras instituições trabalhavam na perspectiva caritativa assistencial com limites na intervenção e nas respostas às demandas dessas crianças.¹²⁷ O atendimento baseava-se na benesse, na boa vontade de pessoas que se sensibilizavam com a situação vivida pelas crianças, em geral negras. A visão caritativa da Igreja aparece representada por abrigos e orfanatos custeados pelas ordens religiosas. Algumas organizações que recebiam indenizações do Estado por abrigarem crianças também se desenvolviam na época com caráter filantrópico.

Importante ressaltar que a institucionalização de crianças e de adolescentes no Brasil significou, acima de tudo, uma forma de controle social na medida em que eles foram retirados das vias públicas e inseridos em organizações que não lhes garantiam direitos, mas sim muitas vezes medidas punitivas.

O atendimento pelo Estado dava-se muitas vezes através do trabalho, sob a ótica que a educação deveria ocorrer através do trabalho, principalmente para as crianças órfãs e abandonadas.

(...) os filhos dos pobres, desde muito cedo, eram considerados força produtiva, não tendo a educação como prioridade. Desde os pequenos grumetes recrutados nos portos de Portugal para servirem nos navios, aos filhos dos escravos, mestiços e imigrantes, às

¹²⁷ PILOTTI Francisco e RIZZINI, Irene. (Orgs.). **A Arte de Governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/ Santa Úrsula - CESP/USU/AMAI, 1995.

crianças pobres brasileiras coube o trabalho e não a escola¹²⁸.

As crianças pobres inseridas no trabalho tinham como função baixar os custos da produção na medida em que os empresários estavam isentos de responsabilidade sobre a sua reprodução, o que tornava possível o pagamento de míseros salários¹²⁹.

Por outro lado, vários esforços foram feitos no sentido de garantir a regulamentação sobre o trabalho de crianças. Rui Barbosa, em 1919, afirma que desde o início da República tentou-se colocar um limite para a idade do trabalho de crianças¹³⁰. A Lei nº 1.313, de 1891, referia-se ao trabalho de crianças e adolescentes nas fábricas da Capital¹³¹. Porém, a Lei de 1891 sequer foi regulamentada, apesar de declarar “impedir que, em prejuízo próprio e da prosperidade futura da pátria, sejam sacrificadas

¹²⁸ DEL PRIORE, Mary (Orgs.). **História da criança no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Contexto, 1991, p. 12.

¹²⁹ Segundo Relatório apresentado ao secretário de negócios do Estado de São Paulo, as crianças chegaram a representar cerca de 25% do total de mão de obra absorvida pela indústria têxtil de São Paulo. Verificar em Relatório de Negócios do Estado de São Paulo. São Paulo, 1996.

¹³⁰ BARBOSA, Rui. **A Questão Social e Política no Brasil**, OCRB, v. 46, t. 1, 1919.

¹³¹ Lei nº 1.313 de 1891, art. 2º. Não serão admitidas ao trabalho effectivo nas fábricas crianças de um e outro sexo menores de 12 annos, salvo a titulo de aprendizado, nas fabricas de tecidos a que se acharem comprehendidas entre aquella idade e a de oito annos completos. Art. 4º. Os menores de sexo feminino de 12 a 15 annos e os do sexo masculino de 12 a 14 annos só poderão trabalhar no máximo sete horas por dia, não consecutivas, de modo que nunca exceda de quatro horas o trabalho contínuo, e os do sexo masculino de 14 a 15 annos até nove horas, nas mesmas condições. Dos admitidos ao aprendizado nas fabricas de tecidos só poderão occupar-se durante três horas os de 8 a 10 annos de idade, e durante quatro horas os de 10 a 12 annos, devendo para ambas as classes ser o tempo de trabalho interrompido por meia hora no primeiro caso e por uma hora no segundo. BRASIL. Lei nº 1.313 de 17 de Janeiro de 1891. Disponível em <http://www.senado.gov.br> Acesso em Março de 2013.

milhares de crianças”¹³². As leis não conseguiram impedir o trabalho infanto-juvenil, pois seus mecanismos de exigibilidade e cumprimento eram falhos, além de pouca fiscalização. Assim, na indústria havia uso abundante da força de trabalho de crianças, apesar do discurso da proteção.

1.2.10 O Código de Menores

O início do século XX no Brasil foi marcado pelo surgimento das lutas sociais. “No contexto de instauração do regime republicano o País vivia um momento conturbado; um misto de esperança e libertação, exacerbado pelo advento recente da libertação dos escravos”¹³³.

O movimento da greve geral de 1917, possibilitou que fosse criado no Brasil o Comitê de Defesa Proletária¹³⁴, que tinha como líderes

¹³² Segundo Rui Barbosa em *A questão Social e Política no Brasil*, “em 20 de março de 1919 Outro projeto de alta inspiração moral assinalou os primeiros atos deste regime, ainda sob o Governo Provisório. Foi o decreto, que ele expediu, em 23 de janeiro de 1891, estabelecendo providências para regularizar o trabalho dos menores, empregados nas fábricas da capital. Essa lei, onde se fixava, a respeito dos operários menores, o mínimo da idade, e se limitavam as horas de trabalho, explicava a deliberação do Marechal Deodoro e seus ministros, com o desígnio, exarado no seu intróito, de “impedir que, em prejuízo próprio e da prosperidade futura da pátria, sejam sacrificadas milhares de crianças”. Pois bem, senhores: esse ato legislativo não se regulamentou até hoje. Quer dizer que se deixou de todo em todo sem execução, como se nunca houvera existido”. BARBOSA, Rui. **A Questão Social e Política no Brasil**, OCRB, v. 46, t. 1, 1919, p. 387.

¹³³ RIZZINI, Irene (Org). **Olhares sobre a Criança no Brasil – Séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Amais 1997, p. 203.

¹³⁴ LORENZI, 2007. In. Uma breve história dos direitos da criança e do Adolescente. Disponível em: <http://www.promenino.Org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/Conteudold/70d9fa8f-1d6c-4d8d-bb69-37d17278024b/Default.aspx> Acesso em: 14 jun. 2013.

os trabalhadores urbanos. A proposta do Comitê era a melhoria no processo de trabalho, para tanto lutavam pela proibição do trabalho aos menores de 14 anos e a abolição do trabalho noturno de mulheres e de menores de 18 anos¹³⁵. Após a Primeira Guerra Mundial, foram aprovados vários tratados internacionais com regras estabelecidas para os Países membros da Sociedade das Nações.

A preocupação com o tema Direito Internacional Público da criança e do adolescente começa no início do século XX, quando a extinta Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho – OIT, promoveram discussões a respeito dos direitos das crianças.

A OIT nos anos de 1919 e 1920, adotou Convenções que tinham por objetivo erradicar ou regulamentar o trabalho infantil. Já a Liga das Nações, em 1921, criou um Comitê Especial com objetivo de tratar questões referentes à proibição do tráfico de crianças e mulheres.

Em 1923, a União Internacional *Save the Children* redigiu o documento que ficou conhecido como Declaração de Genebra que foi aprovada no ano seguinte, em 1924, na Quinta Assembleia da Sociedade das Nações e propôs aos Países-membros que pautassem a sua conduta em relação à infância por seus princípios¹³⁶.

Englobando uma grande gama de direitos humanos, civis, políticos, sociais e culturais, as declarações e as convenções deixam

¹³⁵ BRASIL. SEDH/CONANDA. **Os bons conselhos: pesquisa “conhecendo a realidade”**. São Paulo: SEDH, 2007.

¹³⁶ COSTA, Antônio Carlos Gomes. **As bases éticas da ação sócio-educativa - referenciais normativos e princípios norteadores**. Presidência da República Secretaria Especial de Direitos Humanos. Subsecretaria dos Direitos da Criança e do Adolescente. 2004.

claro o seu objetivo de mostrar que é impossível que se garanta um direito específico, sem que se passe a garantir também todos os demais direitos correlatos.

Tal objetivo leva à consolidação uma nova perspectiva a ser encampada pelos Estados Partes¹³⁷, a perspectiva da totalidade, onde se visualiza a criança e o adolescente integralmente, como sujeito coletivo, inserido na realidade social. O Estado Brasileiro, como Estado Parte, inicia um processo de legalização e regulamentação de iniciativas que buscam atender crianças e adolescentes em vulnerabilidade social.

A primeira tentativa do Governo em regulamentar a “assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes”, no início da década de 20, legitimou a intervenção do Estado na família, não só da suspensão do Pátrio Poder, mas também pela apreensão dos menores ditos abandonados, mesmo contra a vontade dos pais. Tal medida foi consequência da percepção que certos setores da sociedade tinham das famílias pobres. Por isso, na lei, as situações definidas como de abandono, tais como: não ter habitação certa; não contar com meios de subsistência; estar empregado em ocupações proibidas ou contrárias a moral e aos bons costumes; vagar pelas ruas ou mendigar, etc., só se aplicavam aos pobres¹³⁸.

¹³⁷ Artigo 2º. Definições Para os fins do presente Acordo: 1. Estabelecem-se as seguinte definições: a) "Estado Parte" significa cada um dos Países signatários do presente Acordo e aqueles que a ele aderirem posteriormente. BRASIL. Decreto No 3.045, de 5 de maio de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 15 de fev. 2013.

¹³⁸ PILOTTI Francisco e RIZZINI, Irene.(Orgs.) **A Arte de Governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/ Santa Úrsula - CESP/USU/AMAIS, 1995, p. 15.

As ações do Estado na área da infância ocorriam através de intervenções pontuais, principalmente através da retirada dessa população infanto-juvenil das ruas, as quais passam a ser tuteladas pelo Estado tornando-se o que se denominava as *Filhas do Governo*. Elas eram colocadas em organizações que supostamente as educariam e proporcionariam as condições de se desenvolverem adequadamente.

Diante de tais ações do Estado, verifica-se que a Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança não incidiu de forma direta no âmbito da proteção da criança e do adolescente no Brasil, talvez até como decorrência do próprio panorama histórico que já se desenhava (fim da Liga das Nações e II Guerra Mundial).

A Declaração não tinha mecanismos de exigibilidade, o que não obrigava os Estados a cumprirem suas prerrogativas e seus direitos. Sendo assim, o Estado Brasileiro não se via obrigado a garantir os direitos proclamados em Genebra.

No Brasil em 1923, foi criado o Juizado de Menores. O primeiro documento Legal especificamente referente aos menores de 18 anos foi promulgado após alguns anos, em 1927. Tratava-se do Código de Menores, que ficou conhecido como Código Mello Mattos¹³⁹.

O Código de Menores visava estabelecer diretrizes no atendimento à infância e à adolescência excluídas, regulamentando questões como trabalho infantil, tutela e pátrio poder, *delinquência* e liberdade vigiada. O Código tinha como público alvo qualquer criança e adolescente, porém trazia uma forte carga de conceitos pejorativos e

¹³⁹ BRASIL. Decreto nº 17.943 A, de 12 de outubro de 1927, regulamentou o Código de Menores.

classificava as crianças como *menores, vadias, abandonadas* dentre outras. Trazia também a questão financeira como determinante no processo de tutela do Estado. Aos juízes, cabia julgar e punir os comportamentos considerados antissociais pela sociedade da época, aplicando medidas de correção aos considerados *culpados*¹⁴⁰.

A partir de então, os conceitos menor e criança se configuram na sociedade como conceitos que organizavam a sociedade infantil em dois grupos distintos: os menores, em sua maioria negra, abandonada, em conflito com a lei e pobres; e as crianças, em sua maioria branca, com família, sem problemas com a lei e de famílias abastadas¹⁴¹.

Como relatado anteriormente, as crianças e os adolescentes não eram vistos como sujeitos de direitos e sim alvo de medidas por parte do Estado, que as aglutinavam em situação irregular.

Segundo Rizzini (2002), essa situação irregular caracterizava-se pela condição de empobrecimento, negligência e abandono das famílias. Cabia, nessa lógica, ao Estado zelar pela manutenção da propriedade

¹⁴⁰ O Artigo 26 do Código de Menores de 1927: (...) Consideram-se abandonados os menores de 18 anos: I- Que não tenha habitação certa nem meios de subsistência, por serem seus pais falecidos, desaparecidos ou desconhecidos ou por não terem tutor ou pessoa cuja guarda vivam. II- Que vivem em companhia de pai, mãe, tutor ou pessoas que se entreguem a habitualmente a prática de atos contrários à moral e aos bons costumes. III- Que se encontrem em estado habitual de vadiagem, mendicância ou libertinagem. IV- Que freqüentem lugares de jogo ou de moralidade duvidosa ou andem na companhia de gente viciosa ou de má vida. V- Que devido a crueldade, abuso de autoridade, negligencia ou exploração dos Pais, tutor ou encarregado de sua guarda sejam: a) vítimas de maus tratos-físicos e habituais ou castigos imoderados: b) privados habitualmente dos alimentos ou dos cuidados indispensáveis a saúde. c) excitados habitualmente para gatunice, mendigagem ou libertinagem. BRASIL. Decreto nº17.943 A, de 12 de outubro de 1927. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 03 de mar. 2013.

¹⁴¹ MENDEZ, Emílio Garcia. Breve histórico dos direitos da criança e do adolescente. In: CBIA. **Da situação irregular às garantias processuais da criança e do adolescente**. São Paulo: CBIA, 1994.

privada e da ordem pública, evitando que tais crianças e adolescentes perambulassem pelas ruas oferecendo *perigo* à sociedade¹⁴².

Concomitantemente à Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente no Brasil, instituída pelo Código de Menores, ocorreram mudanças nas conjunturas sociais, econômicas e políticas do País que influenciaram para que houvesse um aumento da criminalidade atribuída aos adolescentes pobres¹⁴³. Enfim, existia no final da década de 20 um contexto na sociedade brasileira marcado pela exploração abusiva da força de trabalho, e a luta defensiva do operariado aparecia para o restante da sociedade como uma ameaça a seus mais sagrados segredos valores, “a moral, a religião e a ordem pública”¹⁴⁴.

As crianças e adolescentes, vítimas do empobrecimento e do abandono em situação de trabalho infantil, eram retiradas das ruas numa falsa ideia de que só a limpeza, a retirada desses e a colocação em lugar criado para recebê-los trariam à sociedade a tranquilidade almejada. Diante desse fato, o Governo passa a adotar medidas ainda mais severas de repressão. Foram criadas organizações específicas¹⁴⁵ para abrigar os ditos *menores delinquentes* e excluí-los do convívio com a sociedade.

¹⁴² RIZZINI, Irene, Irene, BARKER, G. e ZAMORA, M.H. (Orgs). Crianças, adolescentes, famílias e políticas públicas: para além do faz-de-conta. **O Social em Questão**, v. 7, n.7, 2002.

¹⁴³ COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **De menor a cidadão: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil**. Brasília: Ministério da Ação Social/CBIA, 1991.

¹⁴⁴ IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 20. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 128.

¹⁴⁵ “São elas: Legião Brasileira de Assistência (LBA): uma agência nacional de assistência social voltada inicialmente para o apoio aos combatentes na II Guerra

Em meio a essas questões, a crise de 1929 ampliou as condições que favoreceram o desencadeamento do movimento político-militar que pôe fim à República Velha¹⁴⁶, com a chamada Revolução de 30¹⁴⁷.

1.3 DO AUTORITARISMO POPULISTA AO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA AO MENOR (1930-1945)

A partir da década de 30, no Brasil, ocorreram alterações significativas no modelo econômico sustentado na agroexportação¹⁴⁸. O

Mundial e suas famílias e, posteriormente, á população carente de modo geral; Fundação Darcy Vargas: Organismos de cooperação financeira que apoiava a implantação de hospitais e serviços de assistência materno-infantil em diversos pontos do País; Casa do Pequeno Jornaleiro: programa de atenção a meninos de famílias de baixa renda baseado no trabalho informal (venda de jornais) e no apoio assistencial e socioeducativo; Casa do Pequeno Lavrador: programa de assistência e aprendizagem rural para crianças e adolescentes filhos de camponeses; Casa do Pequeno Trabalhador: programa de capacitação e encaminhamento ao trabalho de crianças e adolescentes urbanos de baixa renda; Casa das Meninas: programa de apoio assistencial e socioeducativo a adolescentes do sexo feminino com problemas de conduta”. COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **De menor a cidadão: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil**. Brasília: Ministério da Ação Social, 1991.

¹⁴⁶ IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 20. ed. São Paulo: Cortez, 2007, p. 152.

¹⁴⁷ A Revolução de 30 “[...] não foi a revolução burguesa no Brasil, com o incremento da indústria, como interpretaram muitos intelectuais e historiadores, mas foi sem dúvida um momento de inflexão no longo processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalistas no Brasil”. BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007. p. 105.

¹⁴⁸ ARIAS NETO, José Miguel. Primeira República: economia cafeeira, urbanização e industrialização. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves (Orgs). **O Brasil Republicano: o tempo do liberalismo excludente – da Proclamação da República à Revolução de 1930**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

incentivo à industrialização como estratégia para substituição das importações, em uma conjuntura de crise do capitalismo internacional¹⁴⁹, fortalece o modelo de sociedade urbano-industrial. O modelo implementado tinha como base a industrialização e o fortalecimento do mercado interno, através da presença indutora do Estado, o que implicou mudanças econômicas e políticas.

Desse modo, entre 1930 e 1937, começa a amadurecer na estrutura de Estado um projeto de desenvolvimento nacional centrado na industrialização, exercido com efetividade, o que resultou na centralização e concentração do poder.

A Revolução de 1930 faz a passagem de ciclos na economia brasileira, do fim da hegemonia agrário-exportadora para a predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. Segundo Oliveira (1981) “trata-se de introduzir um novo modo de acumulação, qualitativa e quantitativamente distinto, que dependerá substantivamente de uma realização parcial interna crescente”¹⁵⁰.

Por outro lado, nesse momento, ocorre o fortalecimento das organizações políticas das mais variadas categorias: operários, classe média, militares, oligarquias, industriais. Proliferaram os partidos e os movimentos políticos de massa nacionais. Para Carvalho (2002), há nesse momento uma polarização ideológica inédita, onde setores

¹⁴⁹ “O cenário externo, parte integrante das mudanças que ocorreram no Brasil, desenhava um período de turbulências, como a Primeira Guerra e a histórica queda da bolsa de valores de 1929, vindo culminar posteriormente na Segunda Guerra Mundial”. CHESNAIS, François. Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica. In: CHESNAIS, François (Org.). **A Mundialização Financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

¹⁵⁰ OLIVEIRA, F. **A Economia Brasileira: crítica à razão dualista**. Petrópolis: Vozes. 1981, p.14.

militares tendiam para a esquerda. A revolta popular motivada pela política econômica e social antipopular do grande capital cafeeiro como também pelo regime político excludente da república das oligarquias (direitos civis precários, direitos políticos falseados pelo voto de cabresto e pela prática do bico de pena¹⁵¹)¹⁵² suscitavam elementos suficientes para uma revolução. Porém, o cenário político e social impunha restrições à organização política.

O frágil movimento operariado fabril, sob hegemonia anarco-sindicalista, encontrava-se minimamente organizado. Além disso, os trabalhadores urbanos não organizados tendiam a expressar sua revolta sem consistência. Esses processos explicam o apoio à Revolução de 1930 por setores da população, o que teve impacto direto no âmbito dos Direitos e na proteção da criança e adolescente.

1.3.1 O Direito na Era Vargas

Observa-se também na década de 30 uma ampliação da legislação social, mesmo que implantada em ambiente com pequena participação política e com uma insipiente legislação que resguardaria os direitos civis e políticos dos cidadãos. É importante fazer menção à Lei de Segurança Nacional de 1935, que reprimia a ascensão de movimentos

¹⁵¹ Para forjar as eleições, alterava-se o resultado com caneta, na época canetas com bico de pena. Tal prática ficou conhecida como prática do bico de pena.

¹⁵² CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**. 2. edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

políticos, tanto da esquerda como da direita, assim centralizava no Governo Federal praticamente todo o poder decisório e administrativo .

O Governo Vargas investiu em legislações baseadas numa política social mesmo dentro de Estado autoritário com intervenções de cunho regulatório e assistencialista.

Para Draibe (1993), essas características apontam para um sistema de proteção social conservador ou meritocrático-particularista, com marcas corporativas e clientelistas na consagração de privilégios e na concessão de benefícios¹⁵³. Mesmo com essas características citadas anteriormente, para Couto (2006), há um avanço nas relações entre trabalhadores, empresários e Estado, pois anteriormente inexistiam garantias a esses trabalhadores¹⁵⁴.

A Constituição de 1934 foi fundamental na defesa desses direitos. Já no seu preâmbulo constava a defesa de um regime democrático e a garantia do acesso da população aos direitos fundamentais, ao fazer a seguinte afirmação: “Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico”.¹⁵⁵

¹⁵³ DRAIBE, Sônia, Brasil. **O Sistema de Proteção Social e Suas Transformações Recentes**. Série reformas de política pública, n. 14, Santiago do Chile: CEPAL/ Naciones Unidas, 1993.

¹⁵⁴ COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

¹⁵⁵ No preâmbulo da Constituição de 1934, a preocupação com uma *visão social do direito*, ao colocar como princípios básicos da Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos

A Constituinte de 1934 referendou os direitos civis e aprovou, pela primeira vez, um Capítulo Constitucional sobre a ordem econômica e social¹⁵⁶, em particular o direito do trabalhador¹⁵⁷, porém mantém grande parte da população afastada desses direitos¹⁵⁸. A Constituição de 1934 restabeleceu as franquias liberais¹⁵⁹, suprimidas pelo período autoritário

do Brasil de 16 de Julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 06 de abril de 2014.

¹⁵⁶ Criou normas reguladoras da ordem econômica e social (Título IV), da família, educação e cultura (Título V) e da segurança nacional (Título VI). Enquanto na Constituição de 1891 há preocupação liberal com o regime democrático que será alcançado com o liberalismo, a Constituição de 1934 se preocupa com o regime democrático, mas que deverá ser conseguido em consonância com os princípios da unidade, liberdade, justiça e bem-estar social e econômico. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 06 de abril de 2014.

¹⁵⁷ Para Siqueira Neto (1996) “A primeira Constituição Federal a inserir normas sobre Direito do Trabalho foi a de 1934, onde através dos arts. 120º a 123º regulou os sindicatos e os direitos dos trabalhadores. O art. 120º reconheceu os sindicatos e associações profissionais de conformidade com a lei, incorporando assim os princípios e fundamentos já constantes no Decreto-lei n. 19.770/31 sobre a matéria (apesar da tentativa frustrada da mencionada lei de pluralidade sindical). O art. 121º estabeleceu os critérios gerais da lei trabalhista visando a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País, incorporando preceitos relativos a direitos sociais de proteção do trabalho em caráter individualizado. O art. 122º criou a justiça do trabalho, sem, contudo, integrá-la à estrutura do Poder Judiciário, e art. 123º equiparou os profissionais liberais aos trabalhadores para todos os efeitos das garantias e dos benefícios da legislação social.[...]”. SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Direito do Trabalho e Democracia:** apontamentos e pareceres. São Paulo: LTr, 1996, p. 199.

¹⁵⁸ Pode-se destacar que há a proibição do voto aos analfabetos e mendigos e os direitos sociais estão limitados no campo do trabalho formal urbano. Art. 108º - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei. Parágrafo único - Não se podem alistar eleitores: a) os que não saibam ler e escrever; b) as praças-de-pré, salvo os sargentos, do Exército e da Armada e das forças auxiliares do Exército, bem como os alunos das escolas militares de ensino superior e os aspirantes a oficial; c) os mendigos; d) os que estiverem, temporária ou definitivamente, privados dos direitos políticos. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 06 de abr. 2014.

¹⁵⁹ A Constituição de 1934 ainda determinou que a lei não prejudicaria o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; explicitou o princípio da igualdade perante a lei, estatuidando que não haveria privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissão própria ou dos pais, riqueza, classe social, crença religiosa ou ideias políticas; permitiu a aquisição de personalidade jurídica, pelas

que se seguiu à Revolução de 1930. Instituiu a Justiça Eleitoral, Art. 82^{o160} e seguintes, e o voto secreto, Art. 52^o, 1^{o161}, como também abriu os horizontes do constitucionalismo brasileiro para os direitos econômicos, sociais e culturais¹⁶², Art. 115^{o163} e seguintes, e, Art. 148^{o164} e seguintes. O

associações religiosas, e introduziu a assistência religiosa facultativa nos estabelecimentos oficiais; instituiu a obrigatoriedade de comunicação imediata de qualquer prisão ou detenção ao juiz competente para que a relaxasse. Se ilegal, promovendo a responsabilidade da autoridade co-autora; manteve o habeas-corpus, para proteção da liberdade pessoal, e instituiu o mandado de segurança, para defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifesta incute inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade; vedou a pena de caráter perpétuo; proibiu a prisão por dívidas, multas ou custas; impediu a extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião e, em qualquer caso, a de brasileiros; criou a assistência judiciária para os necessitados; determinou às autoridades a expedição de certidões requeridas, para defesa de direitos individuais ou para esclarecimento dos cidadãos a respeito dos negócios públicos; isentou de imposto o escritor, o jornalista e o professor; atribuiu a todo cidadão legitimidade para pleitear a declaração de utilidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 06 de abr. 2014.

¹⁶⁰ Art. 82^o - A Justiça Eleitoral terá por órgãos: o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral, na Capital da República; um Tribunal Regional na Capital de cada Estado, na do Território do Acre e no Distrito Federal; e Juizes singulares nas sedes e com as atribuições que a lei designar, além das Juntas especiais admitidas no art. 83, § 3^o. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 06 de abr. 2014.

¹⁶¹ Art. 52 - O período presidencial durará um quadriênio, não podendo o Presidente da República ser reeleito senão quatro anos depois de cessada a sua função, qualquer que tenha sido a duração desta. § 1^o - A eleição presidencial far-se-á em todo o território da República, por sufrágio universal, direto, secreto e maioria de votos, cento e vinte dias antes do término do quadriênio, ou sessenta dias depois de aberta a vaga, se esta ocorrer dentro dos dois primeiros anos. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 06 de abr. 2014.

¹⁶² Para Herkenhoff (1994) "Também cuidou a Constituição de 1934 dos direitos culturais, sufragando os seguintes princípios, dentre outros: direito de todos à educação, com a determinação de que esta desenvolvesse, num espírito brasileiro, a consciência da solidariedade humana; obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário, inclusive para os adultos, e tendência à gratuidade do ensino ulterior ao primário; ensino religioso facultativo, respeitada a confissão do aluno; liberdade de ensino e garantia da cátedra". HERKENHOFF, João Baptista. **Curso de Direitos Humanos – Gênese dos Direitos Humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

Art. 121^{o165}, que aglutinava de forma especial os direitos sociais nessa Constituição.

¹⁶³ Art. 115^o - A ordem econômica deve ser Organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 06 de abr. 2014.

¹⁶⁴ Art. 148^o - Cabe à União, aos Estados e aos Municípios favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes, das letras e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 06 de abr. 2014.

¹⁶⁵ Art. 121^o da Constituição de 1934: A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. § 1^o - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: a) proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; b) salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador; c) trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei; d) proibição de trabalho a menores de 14 anos; de trabalho noturno a menores de 16 e em indústrias insalubres, a menores de 18 anos e a mulheres; e) repouso hebdomadário, de preferência aos domingos; f) férias anuais remuneradas; g) indenização ao trabalhador dispensado sem justa causa; h) assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte; i) regulamentação do exercício de todas as profissões; j) reconhecimento das convenções coletivas, de trabalho. § 2^o - Para o efeito deste artigo, não há distinção entre o trabalho manual e o trabalho intelectual ou técnico, nem entre os profissionais respectivos. § 3^o - Os serviços de amparo à maternidade e à infância, os referentes ao lar e ao trabalho feminino, assim como a fiscalização e a orientação respectivas, serão incumbidos de preferência a mulheres habilitadas. § 4^o - O trabalho agrícola será objeto de regulamentação especial, em que se atenderá, quanto possível, ao disposto neste artigo. Procurar-se-á fixar o homem no campo, cuidar da sua educação rural, e assegurar ao trabalhador nacional a preferência na colonização e aproveitamento das terras públicas. § 5^o - A União promoverá, em cooperação com os Estados, a Organização de colônias agrícolas, para onde serão encaminhados os habitantes de zonas empobrecidas, que o desejarem, e os sem trabalho. § 6^o - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada País exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos. § 7^o - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo

Na área da criança e do adolescente, a Constituição 1934 inovou trazendo de forma inédita o tema criança e adolescente na Constituição Federal. O Art. 138º delibera que a União, os Estados e os Municípios assegurarão amparo à maternidade das pessoas que não puderem prover auxílio através de serviços sociais que possibilitem às crianças e aos adolescentes educação e saúde, combata a exploração, o abandono físico, moral e intelectual; entre outros¹⁶⁶. A Constituição de 1934 representaria a abertura de nova fase na vida do País, não fosse a sua breve vida e a sua substituição pela Carta de 1937.

Com o apoio do militares, a Constituição de 1934 foi destituída pelo Governo e outorgada a Constituição de 1937, que, em seu Preâmbulo¹⁶⁷, apresentava-se como instrumento para combater as ideias

a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena. § 8º - Nos acidentes do trabalho em obras públicas da União, dos Estados e dos Municípios, a indenização será feita pela folha de pagamento, dentro de quinze dias depois da sentença, da qual não se admitirá recurso ex – officio. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 06 de abril 2014.

¹⁶⁶ Art. 138º - Incumbe à União, aos Estados e aos Municípios, nos termos das leis respectivas: a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurarão coordenar; b) estimular a educação eugênica; c) amparar a maternidade e a infância; d) socorrer as famílias de prole numerosa; e) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; f) adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a moralidade e a morbidade infantis; e de higiene social, que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; g) cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de Julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 06 de abril 2014.

¹⁶⁷ O Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil, Atendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil; ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente; ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não

comunistas que, segundo o Governo e os militares, ameaçavam a ordem vigente¹⁶⁸.

Destarte, o Estado Novo¹⁶⁹, institucionalizado pela Constituição de 1937, foi produto de um golpe de Estado dado pelos próprios dirigentes do regime inaugurado com a revolução de 1930, com o apoio do militares. Esse golpe de Estado foi arquitetado visando ao processo de modernização exigido pelo estágio no qual se encontrava o capitalismo

dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo; Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas; Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 06 de abril 2014.

¹⁶⁸ O pretexto para a interrupção do processo eleitoral veio com o episódio do plano Cohen, provocação arquitetada pelo Governo que atribuía aos comunistas, com base em papéis forjados, um projeto de insurreição. LEVINE, R. M. **O Regime de Vargas, 1934-1938: os anos críticos**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

¹⁶⁹ Para Herkenhoff (1994), “o Estado Novo institucionalizou o autoritarismo. O Parlamento e as Assembléias foram fechados. A Carta de 1937 previu a existência de um Poder Legislativo, mas as eleições para a escolha de seus membros não foram convocadas. Deteve o Presidente da República, até a queda do Estado Novo, o poder de expedir decretos-leis, previsto no art. 180 da Carta. A magistratura perdeu suas garantias (art. 177). Um tribunal de exceção, o Tribunal de Segurança Nacional, - passou a ter competência para julgar os crimes contra a segurança do Estado e a estrutura das instituições (art. 172). Leis eventualmente declaradas contrárias à própria Constituição autoritária, por juízes sem garantias, ainda assim podiam ser validadas pelo Presidente (art. 96, único, combinado como art. 180). A Constituição declarou o País em estado de emergência (art. 186), com suspensão da liberdade de ir e vir, censura da correspondência e de todas as comunicações orais e escritas, suspensão da liberdade de reunião, permissão de busca e apreensão em domicílio (art. 168, letras a, b, c e d). Em tal ambiente jurídico e político, mesmo as garantias individuais mantidas, perderam sua efetividade foram contagiadas pelo germen autoritário até as garantias que não representavam qualquer risco para o regime vigente. Não estiveram de pé os Direitos Humanos. O Estado Novo durou quase 8 anos”. HERKENHOFF, João Baptista. **Curso de Direitos Humanos – Gênese dos Direitos Humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

brasileiro. Assim, praticamente sem resistência popular, foi instituído um período ditatorial que perdurou até 1945:

(...) uma modernização [...] de talhe conservador, feita pelo alto e passivamente, reforçou ao extremo a presença estatal na sociedade, impôs séria derrota a democracia e jogou o País, sete anos depois da chegada do Governo da Revolução de 1930, em uma das mais perversas ditaduras de sua trajetória republicana: o Estado Novo¹⁷⁰

O Presidente Getúlio Vargas, então, decreta uma nova Constituição, de caráter fascista, sem a participação do legislativo, pois o Congresso Nacional e as Assembleias dos Estados encontravam-se fechadas por deliberação do executivo. O processo de centralização em curso desde a Revolução se realiza, pois, plenamente com a nova ordem implantada em 1937¹⁷¹.

A ditadura de Vargas tinha sua atenção voltada para o controle da classe trabalhadora. Empregados e empregadores eram obrigados a filiar-se a sindicatos controlados pelo Governo, sob a ótica da rejeição do conflito social e propondo a cooperação interclasses mediada pelo Estado. O Ministro do Trabalho, Lindolfo Collor (1991), afirmava que: “harmonizar as relações entre os que dão e os que recebem o trabalho,

¹⁷⁰ NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As Possibilidades da Política: Idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 93.

¹⁷¹ PINTO, Marcos José . **Um breve histórico sobre as Constituições Brasileiras. Conteúdo Jurídico**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36050&seo=1> Acesso em: 04 jul. 2013.

devendo, na República Nova, se esforçarem todos para substituir o conceito de luta de classe pelo de conciliação”¹⁷².

Os direitos sociais eram retratados na Constituição de 1937 através do Art. 135 que tinha como centro uma ordem econômica¹⁷³. Na área da criança e do adolescente, a Constituição de 1937 faz, nos seus Artigos 125¹⁷⁴ e 127,¹⁷⁵ referência à infância e à juventude, onde apresenta que o Estado, após a família, possibilitará educação e também que, através de garantias especiais, possibilitará segurança e condições físicas e morais de vida harmoniosa para o desenvolvimento da criança e do adolescente.

¹⁷² CARONE, Edgar. **Brasil: anos de crise (1930-1945)**. São Paulo: Ática, 1991, p.25.

¹⁷³ Art 135 - Na iniciativa individual, no poder de criação, de Organização e de invenção do indivíduo, exercido nos limites do bem público, funda-se a riqueza e a prosperidade nacional. A intervenção do Estado no domínio econômico só se legitima para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, de maneira a evitar ou resolver os seus conflitos e introduzir no jogo das competições individuais o pensamento dos interesses da Nação, representados pelo Estado. A intervenção no domínio econômico poderá ser mediata e imediata, revestindo a forma do controle, do estímulo ou da gestão direta. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 06 de abril 2014.

¹⁷⁴ Art. 125 - A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária, para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 06 de abril 2014.

¹⁷⁵ Art. 127 - A infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado, que tomará todas as medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades. O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de provê-las do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral. Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole. BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: 06 de abril 2014.

Segundo Rizzini (1995), a Constituição de 1937 trata de forma simplória, porém com um mínimo de condições Legais, a preservação física e moral das crianças e, concomitantemente, as famílias teriam o direito de “invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação de sua prole, a infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado”¹⁷⁶.

1.3.1.1 As instituições na Era Vargas

A intensa adesão do Governo Vargas ao projeto de industrialização tem ressonâncias nas políticas sociais desde os primeiros anos de seu Governo. Principalmente nas políticas de educação para o trabalho, via implantação do Sistema S¹⁷⁷ que são serviços sociais e de aprendizagem da indústria e do comércio.

Foram criadas Instituições públicas como os Institutos de Aposentadoria e Pensões. Entre as Instituições, podem ser destacados os IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensões – que começam a ser criados em 1933, quando surge o IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos. Em 1934, o IAPB (dos bancários) e o IAPC (dos comerciários) tomam forma. Durante o Estado Novo, foram montados o

¹⁷⁶ PILOTTI Francisco e RIZZINI, Irene.(Orgs.). **A Arte de Governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/ Santa Úrsula - CESP/USU/AMAIS, 1995, p. 136).

¹⁷⁷ Pelo Decreto-lei 4.481, de 16 de julho de 1942 a formação profissional fica a cargo do Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAI) e do Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC) que compõem o Sistema S.

IAPI (dos industriários), o IAPETEC (dos empregados em transporte e cargas, e que incluía os condutores de veículos e os empregados em empresas de petróleo) e o IPASE (dos servidores do Estado)¹⁷⁸.

Em 1942, buscando legitimar-se junto à população empobrecida, Vargas, emblemático *Pai dos Pobres*¹⁷⁹, criou a Legião Brasileira de Assistência - LBA, com o objetivo de atender as famílias com programas assistencialistas de caráter caridoso, especialmente na área materno-infantil¹⁸⁰.

Na área infanto-juvenil, aprofundou-se a prática higienista e repressiva, que privilegiava o internamento de crianças e adolescentes como principal tática de contenção e atendimento ao público infanto-juvenil. A criação do Departamento Nacional da Criança – DNCr –, do Serviço de Assistência ao Menor – SAM – e a LBA, marcaram o atendimento às famílias, às crianças e aos adolescentes no período¹⁸¹. “Até a criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM), em 1941, não

¹⁷⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Sistema Único de Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: CONASS, 2011.

¹⁷⁹ *Para Perez (2010,)* “Em virtude da atenção dispensada ao aspecto trabalhista e social à política econômico-social encetada pelo Governo, principalmente nos quatro primeiros anos após a revolução de 1930, esse período se caracterizou pelo denominado autoritarismo populista, delineado pela propaganda nacionalista que, posteriormente, rendeu o título de “pai dos pobres” a Getúlio Vargas”. PEREZ, J. R. R. e PASSONE E. F. Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, n.140, maio/ago, 2010, p. 656.

¹⁸⁰ COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

¹⁸¹ PEREZ, Op.Cit.

havia no País um órgão federal responsável pelo controle da assistência, oficial e privada, em escala nacional”¹⁸².

O Serviço de Assistência ao Menor - SAM¹⁸³, instituição subordinada ao Ministério da Justiça e Negócios do Interior e ao Juizado de Menores, em razão do Decreto nº 3.799¹⁸⁴, que atribuía ao Estado poder para atuar junto aos ditos *menores, desvalidos, delinquentes*, que atendia com medidas repressivas e autoritárias as crianças e adolescentes¹⁸⁵.

Em 1943 foi aprovado o Decreto nº 6.026, que dispunha sobre as medidas aplicáveis aos menores de dezoito anos pela prática de fatos considerados infrações penais¹⁸⁶. Essa medida não alterava o anterior

¹⁸² PILOTTI Francisco e RIZZINI, Irene.(Orgs.). **A Arte de Governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/ Santa Úrsula - CESP/USU/AMAIS, 1995, p. 15.

¹⁸³ Órgão do Ministério da Justiça e que funcionava como um equivalente do sistema Penitenciário para a população menor de idade. Sua orientação era correccional-repressiva. O sistema previa atendimento diferente para o adolescente autor de ato infracional e para o menor carente e abandonado.

¹⁸⁴ Art. 2º O S. A. M. terá por fim: a) sistematizar e orientar os serviços de assistência a menores desvalidos e delinquentes, internados em estabelecimentos oficiais e particulares; b) proceder à investigação social e ao exame médicopsicopedagógico dos menores desvalidos e delinquentes; c) abrigar os menores, á disposição do Juízo de Menores do Distrito Federal; d) recolher os menores em estabelecimentos adequados, afim de ministrar-lhes educação, instrução e tratamento somato-psíquico, até o seu desligamento; e) estudar as causas do abandono e da delinquência infantil para a orientação dos poderes públicos; f) promover a publicação periódica dos resultados de pesquisas, estudos e estatísticas. BRASIL. Decreto-Lei. 3.799, de 5 de novembro de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso: abr. 2013

¹⁸⁵ PEREZ, J. R. R. e PASSONE E. F. Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, maio/ago, 2010.

¹⁸⁶ Dispõe sobre as medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos considerados infrações penais e dá outras providências. BRASIL, DECRETO- 6.026 – DE 24 DE NOVEMBRO DE 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm Acesso em 01 maio de 2014.

Código de Menores de 1927, salvo o prolongamento da inimputabilidade penal de 14 para 18 anos.

A Consolidação das Leis do Trabalho - CLT de 1943 foi um avanço e possibilitou a ampliação de direitos trabalhistas e previdenciários¹⁸⁷. Os direitos civis continuavam presentes na legislação em geral, porém a efetivação e a materialização no cotidiano da maioria das pessoas continuaram precárias. Esses limites mais expressos aparecem nos períodos ditatoriais.

Em 1944, por intermédio do Decreto nº 6.865¹⁸⁸, o SAM teve redefinidas as suas competências, cabendo-lhe orientar e fiscalizar as entidades particulares; diagnosticar os casos em que caberiam internação e ajustamento social, por meio de exames médico-psicopedagógicos; encaminhar e abrigar os menores aos estabelecimentos, bem como supervisionar e controlar as instituições particulares que recebiam subvenções do Estado¹⁸⁹.

No contexto mundial o fim da Segunda Guerra Mundial, a *Era de Ouro* do capitalismo possibilitou, não só nos Países de economia central,

¹⁸⁷ A Consolidação das Leis do Trabalho instituiu a carteira de trabalho, jornada diária de oito horas, férias remuneradas, salário maternidade e ainda criou a área de segurança e medicina do trabalho. BRASIL, **CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas** (Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm Acesso em 01 maio de 2014.

¹⁸⁸ Redefina a competência do Serviço de Assistência a Menores, cria e transforma funções gratificadas e dá outras providências. BRASIL, DECRETO-LEI 6.865 – DE 11 DE SETEMBRO DE 1944. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6865-11-setembro-1944-386457-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 01 maio de 2014.

¹⁸⁹ FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Org.). **A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, 1995.

mas também nos Países à margem do capitalismo, mudanças consideráveis, especialmente ligadas à industrialização, à urbanização e ao aumento populacional, levando em consideração os limites e proporções que ocorreram tanto no interior dos Países de economia periférica como nos Países de economia central¹⁹⁰.

Embora o País tenha suportado grandes sacrifícios, a economia brasileira encontrava, graças às circunstâncias excepcionais da guerra, um novo equilíbrio provisório. “Porém fazia-se à custa da massa trabalhadora do País, que suportou todo o ônus daqueles sacrifícios”¹⁹¹.

No Pós-guerra, foi estabelecida uma nova disputa econômica e social, a *Guerra Fria*, que dividiu o mundo em dois grandes blocos geopolíticos: o bloco comunista, ou o do Leste Europeu, sob a liderança da URSS; e o bloco capitalista, na Europa Ocidental e Américas, com a hegemonia dos EUA. Cabe ressaltar que a hegemonia norte-americana mostrou-se acentuada propondo palavras de ordem ao sistema capitalista. No Brasil inicia-se o período da democracia populista.

1.4 DEMOCRACIA POPULISTA (1945-1964)

O período entre 1945 e 1964 teve destaque por ser legitimado como a primeira experiência democrática da história do País, o que

¹⁹⁰ HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

¹⁹¹ PRADO JÚNIOR, Caio, **História Econômica do Brasil**. 48. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008, p. 304.

contrariava o projeto nacionalista do setor militar e também parte da elite dominante ligada a antigos setores oligárquicos.

Essa fase histórica também foi conhecida como *nacional desenvolvimentista*, o Estado não só continuava como ampliava sua associação ao grande capital internacional com o objetivo de desenvolver as bases da industrialização, assim como o fortalecimento de uma burguesia urbana industrial. Desenvolve-se nesse período, contundentemente, um projeto nacional de infraestrutura para a consolidação do modo de produção capitalista baseado na indústria. Assim há um aprofundamento da industrialização, um aumento do consumo interno e uma internacionalização da economia brasileira.

Para tanto a necessidade da revisão do arcabouço jurídico do País que culminou com a Constituição de 1946.

1.4.1 A Constituição de 1946

A Constituição Brasileira de 1946 marcou o início de uma nova fase do processo democrático. O texto constitucional, de orientação liberal, garantiu os tradicionais direitos civis e políticos, ampliou os direitos sociais,¹⁹² além de restituir alguns direitos essenciais à sociedade civil.

¹⁹² Para Herkenhoff (1994), “no que se refere aos direitos sociais, também foram ampliados com a introdução dos seguintes preceitos: salário mínimo capaz de atender às necessidades do trabalhador e de suas famílias; participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa; proibição de trabalho noturno a menores de 18 anos; fixação das percentagens de empregados brasileiros nos serviços públicos dados em concessão e nos estabelecimentos de determinados ramos do comércio e da indústria; assistência aos desempregados; obrigatoriedade da instituição, pelo empregador, do

No preâmbulo da Constituição de 1946, tem destaque, pela primeira vez, a concepção de regime político democrático, mesmo que outras Constituições já tenham adotado a democracia como regime político¹⁹³.

Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos, sob a proteção de Deus, em Assembleia Constituinte para Organizar um regime democrático, decretamos e promulgamos a seguinte Constituição dos Estados Unidos do Brasil¹⁹⁴.

Os direitos culturais¹⁹⁵ também foram um avanço na Constituição de 1946. Destaque nessa Constituição para a abolição de instrumentos

seguro contra acidentes do trabalho; direito de greve; liberdade de associação patronal ou sindical; Foram mantidos os direitos de salário do trabalho noturno superior ao do diurno e de repouso nos feriados civis e religiosos, inovações da Carta de 37". HERKENHOFF, João Baptista. **Curso de Direitos Humanos – Gênese dos Direitos Humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

¹⁹³ Foram adotadas anteriormente expressões como "regime representativo", "todos os poderes emanam do povo", "o poder político emana do povo", mas somente a partir da Constituição de 1946 pode-se verificar o uso da expressão "regime democrático".

¹⁹⁴ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em 06 de abril de 2014.

¹⁹⁵ Para Herkenhoff (1994) "No que tange aos direitos culturais, ampliaram-se os de 1934, com o acréscimo das seguintes estipulações: gratuidade do ensino oficial superior ao primário para os que provassem falta ou insuficiência de recursos; obrigatoriedade de manterem as empresas, em que trabalhassem mais de 100 pessoas, ensino primário para os servidores e respectivos filhos, obrigatoriedade de ministrarem as empresas em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores; instituição de assistência educacional, em favor dos alunos necessitados, para lhes assegurar condições de eficiência escolar". HERKENHOFF, João Baptista. **Curso de Direitos Humanos – Gênese dos Direitos Humanos..** São Paulo: Acadêmica, 1994.

que cerceavam as liberdades dos cidadãos, garantindo a liberdade de associação sindical e o direito à greve.

A Constituição de 1946 foi um “ponto intermédio entre as forças do conservadorismo e as forças do progresso. Restaurou as liberdades e garantias tradicionais asseguradas ao povo brasileiro, que a ditadura anteriormente havia violado”¹⁹⁶.

Em relação aos direitos dos trabalhadores, a Constituição de 1946 aprovou “o salário-mínimo familiar, a proibição do trabalho de menores de quatorze anos, a assistência sanitária e médica ao trabalhador e à gestante, a previdência social”¹⁹⁷, e ainda, obrigatoriedade da assistência à maternidade, à infância e à adolescência¹⁹⁸.

1.4.2 Os Governos Nacional-Desenvolvimentistas e o Projeto de Desenvolvimento Econômico

Para Couto (2006), o Governo de Gaspar Dutra (1946-1951), então Presidente, ao estabelecer como meta o Plano Salte¹⁹⁹, teve como

¹⁹⁶ FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 59.

¹⁹⁷ PEREZ, José Roberto Rus and PASSONE, Eric Ferdinando. Políticas sociais de atendimento às crianças e aos adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisas**, v.40, n.140, 2010, p.12.

¹⁹⁸ FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Org.). **A Arte de Governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, 1995.

¹⁹⁹ O Plano Salte tinha como objetivo de implantar mecanismos de superação dos gargalos da infraestrutura brasileira. Com previsão para durar cinco anos, O Plano teve um investimento de 21 bilhões de cruzeiros (moeda nacional da época). Esses recursos foram destinados as área de transporte, energia, saúde e alimentação. Mesmo com esse

lógica a manutenção e regulamentação com a realidade social, planejando sua atuação na área da saúde, alimentação, transporte e energia, essas áreas identificaram o nome SALTE²⁰⁰. No Brasil, o diferencial desse plano é ser o primeiro a introduzir a perspectiva de atendimento à questão social na agenda governamental. O Plano incorporou políticas de cunho econômico e social. Porém, grande parte do planejamento não passou de discurso, pois os recursos eram insuficientes.

Na área econômica, a questão marcante desse novo Governo foi a implementação de uma política de controle cambial e de importações, decorrente de um problema de desequilíbrio do setor externo. O crescimento da produção industrial experimentado, sobretudo, nos primeiros anos do pós-guerra pode ser considerado uma decorrência dessa política de valorização cambial e seletividade nas importações²⁰¹.

Em 1951, Vargas volta ao poder, desta vez eleito pelo voto direto, graças às alianças feitas em parte com partidos conservadores²⁰² e outra

investimento o Plano passou por dificuldades financeiras e burocráticas, pois suas metas estavam além dos recursos disponíveis. O Plano Salte previa um programa quadrienal para o petróleo e para a indústria da energia elétrica. O Plano Salte era de caráter emergencial, pois deveria recuperar as reservas energéticas do País. Para aprofundar nessa temática DRAIBE, Sônia. **Rumos e Metamorfoses. Estado e Industrialização no Brasil: 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985; SMITH, Peter. **Petróleo e Política no Brasil Moderno**. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1978; IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-70)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977; e, BRANCO, Catullo. **Energia Elétrica e Capital Estrangeiro no Brasil**. São Paulo: AlfaÔmega, 1975.

²⁰⁰ COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

²⁰¹ GIAMBIAGI, Fábio et al . **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

²⁰² Partido Social Democrático (PSD), partido representativo das oligarquias rurais estaduais e Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), de base urbana e sindical.

com a população que tinha Getúlio como *Pai dos Pobres*²⁰³. Getúlio Vargas prossegue com sua política populista e nacionalista. Entre as suas principais realizações nesse segundo mandato, estão a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE²⁰⁴ em 1952 e a Petrobrás em 1953.

Em 1955, ocorreram novas eleições sendo eleito como Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961)²⁰⁵, tendo com vice-Presidente João Goulart (Jango), Governo presidencialista de recorte desenvolvimentista, fruto de um acordo entre setores econômicos dominantes, burguesia industrial e oligarquias do complexo agrário-exportador; com uma “administração paralela”²⁰⁶ que tinham estratégias que visavam dar continuidade ao processo de industrialização integrada.

Tais estratégias podem ser visualizadas quando o Governo elabora um Programa de Metas²⁰⁷, conhecido como Plano de Metas, que

²⁰³ LEVINE, Robert M. **Pai dos pobres?: o Brasil e a era Vargas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

²⁰⁴ O nome BNDES passaria a existir somente a partir de 1982, com a criação de uma diretoria responsável por financiamentos na área social.

²⁰⁵ O período em que Juscelino esteve no poder, conhecido como Governo JK foi associado a uma espécie de “era de ouro” da história do País. Os “anos dourados” de JK extrapola o aspecto meramente econômico. O Brasil viveu neste período uma efervescência no campo das artes, da cultura e do esporte VILLELA, André. Dos “anos dourados” de JK à crise não resolvida. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

²⁰⁶ Para Benevides (1976), “A administração paralela foi a melhor resposta do Governo Kubitschek, numa combinação adequada entre a percepção dos problemas e as escolhas efetivamente feitas, dados os recursos e os meios disponíveis e a relação de forças políticas atuantes que exigia um estilo conciliatório”. BENEVIDES, Maria Victoria M. **O Governo Kubitschek: Desenvolvimento econômico e estabilidade política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 224.

²⁰⁷ Programa de Metas elaborado em 1956, pelo Conselho de Desenvolvimento, órgão diretamente subordinado ao Presidente da República, sua implantação começou em

tinha como marca de campanha desenvolver o País *50 anos em 5*. Este Plano de Metas foi feito tendo como base uma aliança com o capital estrangeiro, pois o Governo priorizou a abertura da economia do País para o investimento externo, abriu efetivamente as portas ao capital internacional e deu continuidade ao processo acelerado de industrialização. O desenvolvimento industrial estruturava-se em um tripé: empresas estatais, capital privado nacional e capital estrangeiro, sendo este último o mais importante²⁰⁸.

Neste sentido, as empresas multinacionais passaram a dominar os setores mais dinâmicos da economia brasileira (a atividade produtiva mais complexa era exercida por empresa estrangeira), como bens de consumo duráveis e bens de capital. A produção de bens não duráveis ficou a cargo das empresas privadas nacionais (empresas privadas nacionais eram meras fornecedoras de insumos e componentes).

O Plano de Metas teve seu investimento maior nas áreas urbanas, aumentando ainda mais as disparidades sociais existentes entre a área rural e a área urbana. O Governo protegeu a elite rural, impossibilitou a realização da reforma agrária e a implementação dos direitos trabalhistas aos trabalhadores rurais, pouco investiu em políticas

1957. Cinco áreas priorizadas: transporte, energia, alimentação, educação e indústria de base. O plano, continha 31 metas, entre elas a construção de Brasília, que foi inaugurada no dia 21 de abril de 1960. Sobre o Plano verificar os trabalhos de análise detalhada do Plano de Metas de JK, efetuados cada um em sua vertente específica, respectivamente, no campo econômico. LESSA, Carlos. **15 Anos de Política Econômica**, 3. ed, São Paulo: Brasiliense, 1982, e, no campo da ciência política. LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

²⁰⁸ Juscelino Kubitschek, com a política do Plano de Metas, impulsionou transformações na sociedade a taxas de crescimento do PIB elevadas. ABREU, M. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

sociais, preferindo focalizar as ações nas questões econômicas, no desenvolvimento industrial e na manutenção da elite rural.

Com a crescente industrialização e a conseqüente urbanização, como produto desta, há um processo de declínio do campesinato e do trabalho no setor agrário da economia. Para Fiori (1995), o estímulo de uma urbanização acelerada reproduziu uma massa de desempregados ou subempregados que ocupavam os bolsões da pobreza urbana vindos da miséria rural, contribuindo assim para solidificar as bases de um sistema social excludente²⁰⁹.

No contexto nacional-desenvolvimentista, nos anos 1950 até início da década de 1960, o movimento sindical se fortaleceu, mesmo que restrito à área urbana, sem organizar a maioria e nem superar a dependência do Estado, como interlocutores importantes dos trabalhadores diante dos patrões e do Estado. A classe operária e o trabalhadores nas fábricas, a partir do início da década de 1960 são atores importantes e influenciam os sindicatos operários e urbanos nas lutas e movimentos políticos.

Jânio Quadros (Governo presidencialista de recorte moralizante) toma posse em janeiro de 1961, mas permanece no Governo somente sete meses e, com sua renúncia, foi substituído pelo vice-Presidente João Goulart (Jango). O Governo herda um conjunto de problemas macroeconômicos do Governo de Juscelino Kubitschek, tais como: aceleração inflacionária, déficit fiscal e pressão sobre o balanço de pagamentos. Vale lembrar que nesse período o mundo vivia a Guerra Fria.

²⁰⁹ FIORI, J. L. **O Vôo da Coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro**. Rio de Janeiro, EdUERJ, 1995.

Em setembro de 1961, João Goulart assume sob um sistema parlamentarista de Governo²¹⁰. Em relação à área econômica, o Brasil passou por uma relativa estabilidade em 1962. Porém, as taxas de crescimento do Governo de Juscelino não tiveram continuidade no novo Governo de Goulart. De imediato, consolida o discurso da necessidade de implementação das *reformas de base* – agrária, tributária, financeira e bancária –, cria o Ministério do Planejamento e anuncia o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico-Social (1963-1965)²¹¹.

Porém, antes de acabar o ano de 1963, o Plano Trienal fracassa sem mesmo conseguir a desaceleração da inflação nem a aceleração do crescimento.

Nesse sentido, o Governo assume de forma mais agressiva a bandeira das reformas de base, em especial a reforma agrária.

²¹⁰ A Constituição Federal previa que com a renúncia, o vice-Presidente, João Goulart, deveria assumir o poder. Porém, como Goulart era considerado populista, de esquerda e muito ligado aos sindicatos consequentemente, não era aceito pelos setores mais conservadores da sociedade, pois havia uma preocupação de uma guinada socialista. Assim visando diminuir a tensão política, o Congresso Nacional tenta uma medida conciliatória e aprova uma alteração do sistema de Governo, de presidencialista para parlamentarista com o intuito de minimizar o poder do Presidente. Em 1963 ocorre um plebiscito, onde a população em sua maioria opta pelo presidencialismo onde João Goulart (Jango) assume o poder. Para Carvalho (2002), O plebiscito para a restauração do presidencialismo agudizou sobremaneira a polarização política. CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

²¹¹ “Com uma trajetória de queda do crescimento, de 9,4% em 1960 para 8,6% e, 1961, 6,6% em 1962 até o colapso da economia em 1963, como a taxa de 0,6%²¹¹. O Governo desenvolve o Plano Trienal com o objetivo de conciliar o combate à inflação com um crescimento econômico próximo a 7%. A equipe responsável pela elaboração do plano era liderada por Celso Furtado, que então ocupava a função de ministro extraordinário para assuntos do desenvolvimento econômico. A inflação foi diagnosticada como um problema de excesso de demanda”. BASTIAN, Eduardo F. O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo. **Estudos Econômicos**, 2013, v. 43, n.1, p. 139-166.

Os empresários industriais, que inicialmente saudaram a proposta governamental, viraram-se contra o Governo, pois o mesmo cedia às fortes pressões dos protestos vindos dos setores sindicais e das organizações nacionalistas e de esquerda.

Segundo Carvalho (2002), João Goulart atuou com determinação no escopo da democracia política e social no Brasil. Tal característica governamental trouxe desconforto aos conservadores, entre eles: a União Democrática Nacional - UDN; setores das forças armadas; Igreja Católica conservadora; proprietários rurais; a maior parte do empresariado nacional; e investidores internacionais. Para Couto (2006), essas forças reunidas, apoiadas pelo movimento anticomunista da classe média brasileira e a fragilidade das organizações civis deram sustentação ao golpe militar de 1964²¹².

Assim, no processo de formação de uma aliança ampla da burguesia nacional, internacional e do Estado brasileiro, foi descartada a via populista de desenvolvimento econômico, que havia atingido seu auge no Governo João Goulart. Há uma mudança na trajetória política da sociedade brasileira indo do populismo democrático ao elitismo autoritário²¹³.

²¹² COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

²¹³ MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

1.4.3 A Criança e o Adolescente

Na área da Criança e do Adolescente no período da democracia populista, foram implantadas novas medidas para o atendimento, por parte do Estado, às crianças e aos adolescentes trabalhadores ou que apresentavam algum tipo de conflito com a Lei, como: a Casa do Pequeno Jornaleiro²¹⁴; a Casa do Pequeno Trabalhador²¹⁵; Programa de Apoio aos Jovens de Baixa Renda com Base no Trabalho Informal e no Apoio Assistencial e Socioeducativo; Casa do Pequeno Lavrador²¹⁶; Programa de Assistência e Aprendizagem Rural; Programa de Apoio Assistencial e Socioeducativo a Adolescentes do Sexo Feminino com Problemas de *Conduta*.

Na área da educação, foi retomado o anteprojeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN, em 1946, baseada nos princípios liberais e democráticos, porém a LDB só foi aprovada em 1961. Foi criado o Ministério da Educação e Cultura, que implementou o Serviço Nacional de Merenda Escolar, com o objetivo de fazer a suplementação alimentar da criança na escola.

²¹⁴ Programa de atenção a meninos de famílias de baixa renda baseado no trabalho informall (venda de jornais) e no apoio assistencial e socioeducativo.

²¹⁵ Programa de capacitação e encaminhamento ao trabalho de crianças e adolescentes urbanos de baixa renda.

²¹⁶ Programa de assistência e aprendizagem rural para crianças e adolescentes filhos de trabalhadores rurais.

O primeiro Serviço de Colocação Familiar²¹⁷ foi criado em 1949 e, em 1957, os serviços de adoção seriam regulamentados, mediante o Instituto de Adoção, previsto no Código Civil vigente.

Em 1950, é instalado no Brasil o primeiro escritório do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, com iniciativas de proteção à saúde da criança e da gestante em alguns estados do nordeste do País.

Na área da saúde, o ponto relevante foi a criação do Ministério da Saúde em 1953, que incorporou a assistência à infância, nos moldes do Departamento Nacional da Criança.

Há processos importantes paralelamente acontecendo no mundo. O 9º Congresso Pan-americano da Criança, realizado na Venezuela no final da década de 1940, aprofundou a discussão sobre o enfoque dado aos direitos da população infanto-juvenil. A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas - ONU aprovou a Declaração dos Direitos da Criança em 1959²¹⁸, mudando a situação da criança, passando a mesma a sujeito de direitos²¹⁹. O preâmbulo da Declaração (1959) repete o que já estava na Declaração de Genebra (1924).

²¹⁷ Por intermédio do Decreto Lei 560, LEI 560, DE 27 DE DEZEMBRO DE 1949. Criação do Serviço de Colocação Familiar, junto aos juízos de Menores.

²¹⁸ SOUZA, Sérgio Augusto G. Pereira de. A Declaração dos Direitos da Criança e a Convenção sobre os Direitos da Criança. Direitos humanos a proteger em um mundo em guerra. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 6, n. 53, jan. 2002. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2568> Acesso: 05 maio 2013.

²¹⁹ MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança Abandonada**. 1.ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

A humanidade deve à criança o melhor do que ela tem para dar, assim como que a criança, devido à sua imaturidade física e mental, precisa de cuidados e salvaguarda especiais, introduzindo e sugerindo aos Estados a adoção do sistema da proteção integral²²⁰.

Essa Declaração tornou-se guia para a intervenção na área da criança e do adolescente, tanto na área privada como pública. A Declaração é formada por dez princípios básicos. Afirma, em síntese, o direito da criança à proteção especial; impõe, enquanto dever dos Estados, partes às oportunidades e facilidades necessárias ao pleno desenvolvimento saudável e harmonioso; utiliza-se dos benefícios relativos à seguridade social, incluindo-se a adequada nutrição, moradia, recreação e serviços médicos; determina o recebimento de educação; protege a criança contra todas as formas de negligência, crueldade e exploração²²¹.

Há, então, mais um momento paradoxal na área da criança e do adolescente brasileiro: de um lado a proclamação dos direitos universais da criança e do outro a realidade do atendimento existente no Brasil.

Sob a influência da Lei, o SAM e o próprio Código de Menores passam a ser criticados e desenvolve-se a proposta de reformulação da

²²⁰ ONU. Declaração Universal dos Direitos da Criança. 1959. Disponível em: http://www.dhnet.Org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex41.htm Acesso em: 25 de mar. de 2013.

²²¹ Destacamos alguns princípios da Declaração. O Princípio 2 é relativo à situação da criança nos conflitos armados: A criança deverá gozar de proteção especial, e lhe serão dadas oportunidades, pelo direito e outros meios, para habilitá-la para se desenvolver de uma maneira saudável e normal e em condições de liberdade e dignidade. E o princípio 8, que trata a criança como prioridade absoluta: A criança deverá em todas as circunstâncias estar entre as primeiras a receber proteção e socorro. ONU. **Declaração Universal dos Direitos da Criança.** 1959. Disponível em http://www.dhnet.Org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex41.htm Acesso em: 25 de mar. de 2013.

legislação, onde de um lado havia os que defendiam “o menor como objeto do direito penal, e do outro os que reivindicavam a criança e o adolescente enquanto sujeito de direitos”²²². O Estado, então, é chamado a assumir a responsabilidade pela assistência e proteção à infância vulnerável. Começou, a partir daí, a ser construída a fase de assistência e proteção à infância que, no Brasil, teve início com tímidas iniciativas voltadas para as famílias pobres²²³.

As crianças e os adolescentes passaram a ganhar notoriedade e visibilidade, mesmo que as atenções a eles tenham se dado de forma residual pela realidade sócio-histórica do País. Nesse período, década de 60, eles passam a ser considerados sujeitos, com necessidades, prioridades e algumas especificidades próprias da idade.

²²² PILOTTI Francisco e RIZZINI, Irene.(Orgs.) **A Arte de Governar crianças: A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño/ Santa Úrsula - CESP/USU/AMAI, 1995, p.27.

²²³ MARCÍLIO, Maria Luiza. **História Social da Criança Abandonada**. 1.ed. São Paulo: Hucitec, 1998.

1.5 OS ANOS DA DITADURA MILITAR (1964 A 1979)

Em abril de 1964, o Congresso Nacional, sob a tutela do Ato Institucional nº 1²²⁴, elegeu o chefe do Estado-maior do Exército, General Humberto de Alencar Castelo Branco como Presidente da República.

A principal característica que marca acentuadamente esse período, que se inicia em 1964, é o cerceamento de liberdades políticas e individuais resultado da instauração do regime autoritário.

Neste momento a censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião; os partidos eram regulados e controlados pelo Governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; não existia a inviolabilidade do lar e da correspondência; a tortura nos cárceres do Governo violava cotidianamente a integridade física²²⁵.

É nesse contexto que se promove um leque de reformas institucionais – administrativa, bancária, financeira e tributária – que remodelam o perfil do Estado e criam as condições para dois novos processos de desenvolvimento da economia brasileira: os períodos do

²²⁴ Para Herkenhoff (2000), “O Ato Institucional da Revolução de 31 de março de 1964 (na verdade, um golpe de Estado) deu ao Presidente da República poderes para decretar o estado de sítio, sem ouvir o Congresso Nacional (art. 6.º). Suspendeu as garantias constitucionais e legais da vitaliciedade e estabilidade e, por conseguinte, também as garantias da magistratura, pelo prazo de 6 meses (art. 7.º). Deu aos editores do Ato, bem como ao Presidente da República, que seria escolhido, poderes para, até 60 dias depois da posse, cassar mandatos eletivos populares e suspender direitos políticos”. HERKENHOFF, João Baptista. **Como Funciona a Cidadania**. Manaus: Valer, 2000.

²²⁵ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002.

*milagre econômico*²²⁶ e do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND²²⁷.

1.5.1 O Milagre Econômico

Entre os anos de 1968 e 1973, o País teve um período conhecido como *Milagre Econômico*²²⁸, que foi materializado em taxas de crescimento econômico superiores à maioria dos Países industrializados. A indústria de bens de consumo duráveis deixou de exibir capacidade ociosa, o setor financeiro apresentou crescimento acelerado e consolidou-se como o agente financiador do sistema.

A aceleração do desenvolvimento industrial e os modelos político e econômico assumem características diferenciadas. A economia direcionava-se para uma política de desenvolvimento, com intervencionismo industrializante e com controle dos trabalhadores e das

²²⁶ SINGER, Paul. **A Crise do “Milagre”. Interpretação crítica da economia brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

²²⁷ BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND: Lei n.º 6.151, de 4 dezembro de 1974.

²²⁸ “A expressão “Milagre Econômico” foi usada pela primeira vez em relação à Alemanha Ocidental. A rapidez da recuperação desse País na década de 1950 foi tão inesperada que muitos analistas passaram a chamar o fenômeno de “Milagre Alemão”. A expressão foi posteriormente repetida para o crescimento japonês na década de 1960. Finalmente, na década de 1970, a expressão “Milagre Brasileiro” passou a ser usado como sinônimo do boom econômico observado desde 1968 - e também como instrumento de propaganda do Governo”. EARP, F. S. e PRADO, L. C. O “Milagre” Brasileiro Crescimento Acelerado, Integração Internacional E Distribuição De Renda 1967-1973. In: FERREIRA, JORge; DELGADO, Lucília Delgado (Orgs.). **O Brasil Republicano. O tempo da Ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p.11.

massas para sustentação do Estado. O aumento do PIB, a redução da inflação e o aumento do comércio exterior foram uma combinação virtuosa entre a política econômica e o substancial crescimento da economia mundial²²⁹.

A implementação dessas reformas obedeceu a um viés eminentemente tecnocrático, e esteve amparada, ao longo do regime militar, pela forma administrativa com que os marcos legais passaram a ser criados, inclusive a elaboração de uma nova Constituição, através dos Atos Institucionais.

O *Milagre Econômico* usou de estratégia para deixar a classe média satisfeita, para que não reivindicassem a perda dos direitos políticos. Os trabalhadores rurais também foram atendidos e algumas de suas solicitações sendo objeto da atenção do Governo devido à ampliação dos direitos previdenciários que pela primeira vez passam a contemplar o trabalhador rural, como a aposentadoria vitalícia²³⁰. Assim o Governo amplia as bases de apoio²³¹. Os operários urbanos mantiveram

²²⁹ EARP, F. S.; PRADO, L. C. O “Milagre” Brasileiro Crescimento Acelerado, Integração Internacional E Distribuição De Renda 1967-1973. In: JOrge Ferreira e Lucília Delgado (Orgs.). **O Brasil Republicano. O tempo da Ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

²³⁰ “Refere-se aos benefícios de Renda Mensal Vitalícia (RMV) pagos aos idosos e inválidos trabalhadores rurais. Em 1971, em pleno Governo Médici foi criado o Fundo de Assistência Rural (Funrural), que efetivamente incluía os trabalhadores rurais na previdência. Finalmente, “os eternos párias do sistema, os trabalhadores rurais, tinham afinal, direito a aposentadoria e pensão, além de assistência médica”. CARVALHO, José Murilo de . **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 171.

²³¹ Para Carvalho (2002) “Parte desse apoio pode ser atribuída ao conservadorismo rural, mas sem dúvida a legislação social contribuiu para reforçar essa tradição. Como a previdência rural não onerava os proprietários e não se falava mais em reforma agrária, também eles tinham motivos para apoiar o Governo”. Ibid. p. 172.

os direitos sociais. Durante o crescimento econômico os trabalhadores tinham mais empregos, embora menores salários²³².

Por outro lado, as críticas ao processo ao qual se desenvolvia o Milagre Econômico não cessaram totalmente e se fortaleceram ao primeiro sinal de crise do modelo e sustentavam-se na má distribuição de renda, na desigualdade que teria crescido sistematicamente durante a década e ainda as fragilidades estruturais que caracterizariam a economia brasileira como subdesenvolvida²³³.

Os Governos militares desenvolveram políticas econômicas que, tanto na estratégia anti-inflacionária como também nas reformas estruturais, tornaram-se um modelo que não beneficiava os setores mais vulneráveis, ao contrário, tendia a concentrar renda.

Quando a taxa de crescimento começou a decrescer, por volta de 1975, o crédito do regime esgotou-se rapidamente e o *Milagre Econômico* tão aplaudido e referendado começou a se tornar um problema nacional.

Os índices de pobreza eram alarmantes. Segundo dados da ONU (1985), o número de pessoas pobres em 1970 na América Latina era de milhões, sendo que as projeções para os anos de 1980 e 2000 estimavam 130 milhões e 170 milhões respectivamente. Tomando como referencial o contingente urbano, significa 42% de pobres em 1970 e 49% em 1980²³⁴. Em 1970 o número de pobres segundo o Censo Demográfico de 1970 era

²³² CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

²³³ Furtado, Celso. **Análise do 'Modelo' Brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

²³⁴ ONU. **La pobreza en America Latina: dimensiones y políticas**. Santiago de Chile. (Estudios e Informes de la CEPAL), 1985.

de 68% da população brasileira, isso em um universo de 90 milhões de brasileiros, o que corresponde a mais de 60 milhões de pobres no Brasil²³⁵.

O investimento na área social de forma altamente tutelar-autoritária aconteceu beneficiando alguns setores considerados pontos relevantes para os Governos como saúde, educação e habitação²³⁶. Neste contexto, as ações do Estado voltadas para crianças e adolescentes também sofrem influência do período militar, impactando em especial o cotidiano daqueles pertencentes às camadas populares da sociedade.

1.5.1 Políticas Públicas na Área da Criança e do Adolescente sob o Comando dos Militares

As políticas públicas na área da criança e do adolescente sob o comando dos militares tiveram um retrocesso com a desarticulação que o Golpe Militar de 1964 provocou nos movimentos sociais que propunham um atendimento menos repressivo, uma estratégia integrativa e voltada para a família, uma vez que o novo ordenamento institucional reverteu

²³⁵ ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: A Evolução de Longo Prazo (1970-2011). XXV Fórum Nacional (Jubileu de Prata – 1988/2013). **O Brasil de Amanhã. Transformar Crise em Oportunidade**. Rio de Janeiro, 13-16 de maio de 2013.

²³⁶ ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de; VILLELA, Renato. A Situação Social no Brasil: um balanço de duas décadas. In: VELLOSO, João Paulo do Reis. **A questão social no Brasil**. São Paulo, Nobel, 1991.

todos os propósitos educativos e integrativos propostos por lei ao Estado²³⁷.

Nesse sentido, destaca-se a relevância dada a um processo educativo sob a orientação da Ditadura Militar com cunho e instrumento ideológico que visava doutrinar, as crianças e os adolescentes pertencentes às classes populares e, sobretudo, fortalecer a força produtiva do País. Tal afirmação encontra-se fundamentada no discurso funcionalista *de que as crianças são o futuro da nação*, sendo necessário doutriná-las a fim de que o progresso do País fosse garantido.

A atenção voltada às crianças e aos adolescentes oriundas das classes populares tinha em seu interior uma direção clara que era a de aperfeiçoá-los para o trabalho, a fim de que eles contribuíssem com seu labor na manutenção do capitalismo.

Considerado como a *Escola do Crime*, o SAM foi extinto em 1º Dezembro de 1964, passando para o Governo Militar o controle das crianças e dos adolescentes nas condições de vulnerabilidade social.

Em 1967, há uma nova Constituição que estabelece diretrizes autoritárias, há retrocessos no campo dos direitos sociais. O período dos Governos Militares foi pautado, para a área da infância, por dois documentos significativos e indicadores da visão vigente: a Lei que criou

²³⁷ FALEIROS, V. P. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Org.). **A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, 1995.

a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM²³⁸, e o novo Código de Menores de 1979²³⁹.

Criou a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), às quais coube comandar todas as ações neste terreno. Sua missão era velar para que a massa crescente de “menores abandonados” não viesse a transformar-se em presa fácil do comunismo e das drogas, associados num empreendimento de desmoralização e submissão nacional²⁴⁰.

Paradoxalmente ao processo da ditadura militar, o Governo brasileiro assinou em 1968 um acordo com o Fundo das Nações Unidas para Infância onde o Brasil se propõe a assumir a Declaração Universal dos Direitos da Criança. Entretanto, a proposta de uma Declaração dos Direitos da Criança não encontrou repercussão política na férrea doutrina militar. O Estado assume os preceitos do novo Código de Menores, mais repressivo do que o de 1927.

²³⁸ A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor, Lei 4.513 de 1/12/64, tinha como objetivo formular e implantar a Política Nacional do Bem Estar do Menor, herdando do SAM uma cultura Organizacional. A FUNABEM propunha-se a ser a grande instituição de assistência à infância, cuja linha de ação tinha na internação, tanto dos abandonados como dos infratores. LORENZI Gisella W. **Uma Breve História dos Direitos da Criança e do adolescente no Brasil**. Disponível em: <http://www.promenino.Org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/Conteudold/70d9fa8f-1d6c-4d8d-bb69-37d17278024b/Default.aspx> Acesso em: 20 jun. 2013.

²³⁹ O Código de Menores de 1979, Lei 6.697 de 10/10/79, constituiu-se em uma revisão do Código de Menores de 1927, não rompendo, no entanto, com sua linha principal de arbitrariedade, assistencialismo e repressão junto à população infanto-juvenil. Ibid.

²⁴⁰ PILOTTI F.; RIZZINI I. (Orgs.) **A Arte de Governar crianças. A História das políticas sociais, da legislação e da Assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: IIDN/Santa Úrsula - CESP/USU/AMAIS, 1995, p. 16.

Depois de várias décadas de debate, formulação de dezenas de anteprojetos, e movimentação do meio jurídico com o objetivo de fazer aprovar uma revisão no Código de Menores de 1927, este foi finalmente substituído, em 1979. O novo Código de Menores veio a consagrar a noção do “menor em situação irregular”, ou seja, a visão do problema criança marginalizada como uma “patologia social”. Caberia ao Juiz de Menores intervir na suposta irregularidade, que englobava desde a privação de condições essenciais à subsistência e omissão dos pais, até a autoria de infração penal²⁴¹.

O período do Código de Menores ficou conhecido como o período da Doutrina da Situação Irregular²⁴². As políticas públicas teriam como público alvo os chamados menores, ou seja, crianças e adolescentes em situação irregular. Por isso, a base doutrinária definia-se como o direito tutelar do *menor*, colocando o mesmo como objeto de medidas judiciais. Assim, “alguns serão crianças e os demais serão menores”²⁴³.

A concepção de política social implícita no Código de Menores era a de um Instrumento de controle social dirigido às vítimas de omissões e transgressões da família, da sociedade e do Estado. Se forem consideradas as mudanças ocorridas na legislação e na política social referentes à criança e ao adolescente no Brasil, desde o seu

²⁴¹ PILOTTI F.; RIZZINI I. Orgs.) **A Arte de Governar crianças. A História das políticas sociais, da legislação e da Assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: IIDN/Santa Úrsula - CESP/USU/AMAI, 1995, p.17.

²⁴² MENDEZ E. G.; SIMONETTI C.; BLECHER M. (Orgs.) **Do Averso ao Direito: Da situação Irregular à Proteção Integral da Infância e da Adolescência na América Latina**. III Seminário Latino-Americano. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo/UNICEF/Malheiros, 1994.

²⁴³ RIZZINI, Irene. Crianças e Menores – Do Pátrio poder ao Pátrio dever – Um histórico da legislação para a infância no Brasil. In: RIZZINI, I; PILOTTI, F (Orgs). **A arte de Governar Crianças: a histórias das políticas sociais, da legislação e da Assistência a infância no Brasil**. RIO DE Janeiro: Universitária Santa Úrsula, 1995, p. 102.

descobrimto até a data de 1979, é possível perceber que o foco das atenções esteve centrado nas crianças e nos adolescentes empobrecidos e que sofriam as consequências das desigualdades sociais que foram se acentuando com o decorrer dos anos.

Para Alencar (2004)²⁴⁴, o final de 1970 foi uma época em que preocupações na área da criança e do adolescente se fizeram presentes, pois houve um cenário extremamente caótico com processos de negligência, precariedade nos serviços públicos, arbitrariedades judiciais e, ainda, a falência das políticas sociais, em especial as voltadas para o segmento infanto-juvenil. O debate sobre os *direitos dos menores, assim*, retornou ao centro das discussões, influenciados pelas Convenções e fóruns internacionais.

Paralelamente, o arcabouço institucional e organizacional das políticas sociais se consolidava mediante profunda transformação na estrutura institucional e financeira das políticas sociais devido à aceleração dos processos de industrialização, urbanização e da transformação da estrutura social brasileira.

Na segunda metade da década de 70, inicia-se um processo de reorganização e mobilização de setores da sociedade na busca de alternativas para enfrentar as mazelas sociais oriundas do período do Milagre Econômico. A seguir compreenderemos esse momento histórico, uma vez que ele foi determinante para o processo de redemocratização do País e influenciou a elaboração da Constituição Cidadã de 1988.

²⁴⁴ ALENCAR, Mônica M. T. de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, Mione A; MATOS, Maurílio C. de ; LEAL, Maria C. (Orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

1.5.2 Reorganização dos Movimentos Sociais

Com os problemas frutos do *Milagre Econômico*, a classe média incomodada somou nos votos da oposição. “Os operários urbanos retomaram sua luta por salários e maior autonomia. Os trabalhadores rurais foram os únicos a permanecerem governistas”²⁴⁵.

A população se organizou em associações de moradores, movimentos contra a carestia, mutirões e outros tipos de movimentos sociais para a melhoria das suas condições de vida.

A erupção do movimento operário brasileiro, em 1978, marcou, decisivamente, o ressurgimento das lutas populares ao mesmo tempo em que se constituía e avançava no Brasil um vigoroso movimento de massas. Diferentes formas de organização e resistência ganhavam visibilidade e se proliferavam em todo o País. O setor sindical teve, entre suas bandeiras de luta, a garantia do salário real dos trabalhadores.

Esse processo de reorganização política que se iniciou na década de 70, posteriormente, fortaleceu-se ainda mais e, nos anos 80, esses espaços de luta e reivindicação tornaram-se ainda mais consolidados. Ampliaram-se as conquistas dos espaços políticos e sociais. A efervescência dos movimentos sociais, após um período de 20 anos de ditadura militar, provocou fissuras importantes no legado político de uma sociedade autoritária e excludente.

²⁴⁵ CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 192.

No bojo dessas lutas e a partir delas foram criadas, na primeira metade da década de 80, as três maiores instituições resultantes da resistência e da organização política da classe trabalhadora no Brasil naquele período: o Partido dos Trabalhadores – PT (02/1980); a Central Única dos Trabalhadores – CUT (08/1983) e o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST (01/1984).

Construíram-se nesse momento histórico as mais diferentes formas de resistência, que buscavam uma articulação para a reorganização política e fortalecimento da democracia no Brasil. Pode-se destacar, nesse sentido, a ação de grupos organizados de esquerda no único partido de oposição, o Movimento Democrático Brasileiro – MDB e a intervenção decisiva da Igreja Católica, da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e da Associação Brasileira de Imprensa. Esses grupos foram importantes para vencer a cultura do medo: o silêncio, o isolamento e a descrença e abriu espaço para a aproximação de amplos setores da luta popular e operária ao movimento de oposição²⁴⁶.

²⁴⁶ ALVES, Maria Helena. **Estado e Oposição no Brasil** (1964-1984). Petrópolis: Vozes, 1984.

1.6 O BRASIL NOS ANOS 80

No âmbito econômico, as consequências da crise do *Milagre Econômico Brasileiro* e a crise internacional, desencadeadas nos anos setenta, deixaram como herança para a década seguinte o aumento da inflação, a crise fiscal do Estado e a recessão econômica.

Depois de um breve período de reaquecimento econômico nos anos de 1984 e 1985, o Brasil passou por fracasso dos planos de estabilização e combate à inflação, fruto do peso insustentável da dívida externa e do esgotamento de um modelo de desenvolvimento. Esses elementos desencadearam forte crise inflacionária nacional, marcando os anos 80 como a *década perdida*, em decorrência do persistente quadro recessivo no País.

Consequentemente, a área social sofreu diretamente os reflexos negativos da economia nacional. O aumento das desigualdades sociais, fruto da história recente do *Milagre Econômico Brasileiro* somado ao modelo de desenvolvimento econômico adotado nas últimas décadas, ocasionou uma dívida social para com os trabalhadores.

Em 1980, o contingente de pobres cresceu ainda mais do que na década anterior, em números absolutos, no Brasil seriam 52,6 milhões de pessoas pobres, que representavam 43% do total da população²⁴⁷. Assim, em larga escala, teve-se aumento na desigualdade social, falta da distribuição de renda e queda dos investimentos.

²⁴⁷ ONU. **La pobreza en America Latina: dimensiones y políticas**. Santiago de Chile. 161p. (Estúdios e Informes de la CEPAL),1985.

Aliado à crise, houve um modelo econômico do desenvolvimento que não garantiu a reprodução da força de trabalho. A generalização do trabalho assalariado no campo e na cidade acentuou as dificuldades de garantia da reprodução via mercado. Era crescente o quantitativo de trabalhadores fora do mercado de trabalho, com dificuldades em seu sustento e da sua família e, assim, sujeitos às múltiplas expressões da questão social .

O processo de decomposição da economia fez com que as transformações políticas no sentido de uma transição para um Governo civil acontecesse mais rapidamente. A credibilidade de um regime militar, que aspirava se sustentar justamente baseado em seu sucesso na gestão da economia, perdeu força com o fracasso econômico e sem legitimidade política. Assim, movimentos sociais ganharam força em lutas contra o regime, exigindo reformas democráticas e eleição direta para Presidente entre outras.

Os movimentos sociais eram os atores mais próximos da população, negados pela ditadura, assim eram os mais indicados e possíveis para organizar a população e os trabalhadores frente aos espaços políticos e as discussões sobre o acesso aos direitos e o quadro de desigualdade existente²⁴⁸.

Os movimentos organizados muitas vezes encontravam-se articulados à Igreja Católica menos conservadora, a associações de base, aos grupos de assessoria, às ONGs, aos profissionais liberais, aos sindicatos e às universidades e eram caracterizados por lutas contra o

²⁴⁸ DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

modelo econômico, o desemprego e contra o regime político da época. Na agenda das lutas dos movimentos sociais, estavam os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. A luta por esses direitos de cidadania se fortaleceram ainda mais por ocasião da promulgação da Constituição de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã.

1.6.1 A Constituição de 1988

A Constituição de 1988, sem dúvida, representa um avanço em relação à história de um País regado com sangue de índios, escravos, migrantes e trabalhadores. No entanto, ainda hoje, a realidade brasileira está permeada por violenta contradição com os ideais proclamados na Constituição e a realidade cotidiana dos brasileiros.

Conhecida como a *Constituição Cidadã*, foi promulgada em 1988, após intensa participação popular, e estabeleceu em seu preâmbulo referência à adoção do regime democrático, mais propriamente da democracia representativa. Assim, reitera a adoção da democracia como regime político que, como se pode observar no decorrer deste estudo, está apresentado nas Constituições anteriores, mas não de forma tão incisiva.

Após anos de ditadura e de supressão dos direitos de participação política, houve uma mudança no art. 1.º parágrafo único, da Constituição de 1988, quando retrata a dimensão política da democracia:

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”²⁴⁹.

Assim, há um processo democrático sendo construído legalmente, quando a titularidade do poder político é conferida ao povo, enquanto o seu exercício pode ser praticado de forma direta ou por meio da representação.

Em seu Art. 3º (incisos de I a IV):

Art.3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação²⁵⁰.

Como fundamentos do Estado Democrático de Direito, o texto constitucional afirma a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Os direitos sociais incluem educação, saúde, moradia, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados²⁵¹.

²⁴⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Art. 1º.

²⁵⁰ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Art. 3º.

²⁵¹ Conforme a Constituição Federal de 1988 em seu Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a

A ampliação e a extensão dos direitos sociais (novos direitos, assim como sua homogeneização, a novas categorias sociais), a universalização do acesso e a expansão da cobertura, um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema, a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção, a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais e, enfim, o maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento de todo sistema²⁵².

Os direitos dos trabalhadores especificam conquistas sociais que em nada ficam a dever às democracias populares socialistas e às democracias progressistas do chamado Primeiro Mundo (art.7º)²⁵³. Assim,

proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Art. 6º *(Redação dada pela Emenda Constitucional n. 26, de 2000).

²⁵² DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas de políticas públicas. In: **IPEA/iPLAN. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília.** (Políticas Sociais e Organização do Trabalho, 4),1990, p. 29.

²⁵³ Conforme o Art.7º da Constituição da República Federativa do Brasil: São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: I - relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos; II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário; III - fundo de garantia do tempo de serviço; IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; V - piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho; VI - irredutibilidade do salário, salvo o disposto em convenção ou acordo coletivo; VII - garantia de salário, nunca inferior ao mínimo, para os que percebem remuneração variável; VIII - décimo terceiro salário com base na remuneração integral ou no valor da aposentadoria; IX - remuneração do trabalho noturno superior à do diurno; X - proteção do salário na forma da lei, constituindo crime sua retenção dolosa; XI - participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme definido em lei; XII - salário-família pago em razão do dependente do trabalhador de baixa renda nos termos da lei; * (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998 - D.O.U. 16.12.98)XIII - duração do trabalho normal não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, facultada a compensação de horários e a redução da jornada,

a Carta Magna de 1988 legitima a democracia, a participação popular e os direitos sociais.

Com esse novo cenário político, a proteção à criança e ao adolescente no Brasil sofre alterações significativas, que demarcam uma nova concepção de proteção social, baseada na lógica de universalização de direitos e rompimento com a dicotomia entre crianças e adolescentes, pobres e ricos.

mediante acordo ou convenção coletiva de trabalho; XIV - jornada de seis horas para o trabalho realizado em turnos ininterruptos de revezamento, salvo negociação coletiva; XV - repouso semanal remunerado, preferencialmente aos domingos; XVI - remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal; XVII - gozo de férias anuais remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; XVIII - licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias; XIX - licença-paternidade, nos termos fixados em lei; XX - proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei; XXI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei; XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança; XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei; XXIV - aposentadoria; XXV - assistência gratuita aos filhos e dependentes desde o nascimento até seis anos de idade em creches e pré-escolas; XXVI - reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho; XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei; XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa; XXIX - ação, quando aos créditos resultantes das relações de trabalho, com prazo prescricional de cinco anos para os trabalhadores urbanos e rurais, até o limite de dois anos após a extinção do contrato de trabalho; * (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 28, de 25/05/2000 - D.O.U 26.05.00)a) * (Revogado pela Emenda Constitucional nº 28, de 25/05/2000 - D.O.U 26.05.00)b) * (Revogado pela Emenda Constitucional nº 28, de 25/05/2000 - D.O.U 26.05.00) XXX - proibição de diferença de salários, de exercício de funções e de critério de admissão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil; XXXI - proibição de qualquer discriminação no tocante a salário e critérios de admissão do trabalhador portador de deficiência; XXXII - proibição de distinção entre trabalho manual, técnico e intelectual ou entre os profissionais respectivos; XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre aos menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; * (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998 - D.O.U. 16.12.98). XXXIV - igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício permanente e o trabalhador avulso. Parágrafo Único - São assegurados à categoria dos trabalhadores domésticos os direitos previstos nos incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI e XXIV, bem como a sua integração à previdência social. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: senado Federal, 1988, Art.7º

1.6.2 A Infância e a Doutrina da Proteção Integral no Brasil dos Anos 80

Como relatado anteriormente a década de 80 ficou conhecida como a década perdida, resultado da recessão, do agravamento da pobreza e da piora dos indicadores sociais, porém na área da criança e do adolescente a década de 80 avança na visão da sociedade frente aos direitos do público infanto-juvenil. Os movimentos sociais se organizam em frentes de luta por direitos e na área da infância não seria diferente, com manifestações internas oriundas da mobilização popular e pressões internacionais.

Em referência as pressões internacionais, cabe ressaltar que em 1978, o Governo Polonês apresentou à Comunidade Internacional a proposta da Convenção Internacional relativa aos Direitos da Criança. Em 1979, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, examinando o documento, criou o Grupo de Trabalho, o qual, partindo do texto polonês, elaborou o texto final da Convenção aprovada, por unanimidade, pela Assembleia das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Ela passa a ser denominada de Convenção sobre os Direitos da Criança, exatamente quando se comemoravam os trinta anos da Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, reafirmando as disposições contidas em tratados e declarações anteriores sobre os direitos humanos em geral.

A Convenção sobre os Direitos das Crianças reafirma as disposições contidas em tratados e declarações anteriores sobre os direitos humanos em geral. Assume, também, o compromisso de distinguir a infância como grupo privilegiado dentro do direito, quer pela

vulnerabilidade própria da idade, quer pelo reconhecimento da existência de grupos de crianças que ainda vivem em situação particularmente difícil²⁵⁴.

Com a Convenção, fica explicitado ao mundo que toda criança tem reconhecido seus direitos fundamentais, como a vida, a liberdade, a saúde, a assistência, a educação e a proteção (como está inscrito na Declaração de Genebra de 1924 sobre os Direitos da Criança; a Declaração dos Direitos da Criança adotada pela Assembleia Geral em 20 de novembro de 1959; a Declaração Universal dos Direitos Humanos; o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, em particular nos Art. 23º e 24º; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em particular no Art. 10º; e os estatutos e instrumentos pertinentes das agências especializadas e das organizações internacionais que se interessam pelo bem-estar). A Convenção sobre os Direitos da Criança destaca:

A humanidade deve dar à criança o melhor que lhe pode dar... A criança gozará de uma proteção especial e disporá de oportunidades e serviços, proporcionados pela lei e por outros meios, para que possa desenvolver-se física, mental, moral espiritual e socialmente de forma saudável e normal, assim como em condições de liberdade e dignidade. A criança deve ser protegida contra toda forma de abandono, crueldade e exploração²⁵⁵.

²⁵⁴ Os princípios básicos de proteção à infância, entretanto, já haviam sido reconhecidos pela declaração de Genebra aprovada em 1924 na quinta assembléia da Sociedade das Nações.

²⁵⁵ Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia das Nações Unidas, em 1989, e transformada em lei Internacional, foi ratificada pela quase totalidade dos Países desde então, inclusive pelo Brasil. Ela obriga os Países signatários a

Assim, a Convenção surge como instrumento complementar da Declaração, não substituto, tomando os princípios dessa última como referência para o estabelecimento de compromissos e obrigações específicas que adquirem caráter coercitivo em relação aos Países que a ratificam.

Verifica-se, pois, a preocupação de dar à Convenção um caráter de efetividade imediata. Os Estados Partes assumem as normas que até então tinham um sentido mais moral do que obrigatório, comprometendo-se a realizar mudanças administrativas e legislativas no plano interno.

A comunidade internacional demonstrou ter ciência de que o respeito aos direitos humanos começa pelo entendimento pelo qual a sociedade visualiza as suas crianças. Uma sociedade que respeite os direitos da criança dará liberdade e dignidade, criando as condições em que possam desenvolver todas as suas potencialidades e preparar-se para uma vida adulta plena e satisfatória.

O conteúdo global da Convenção²⁵⁶ estabelece princípios norteadores dos direitos humanos que podem ser comuns a quaisquer

proteger os direitos da criança. Um desses direitos, explicitado no artigo 32, é o de ter proteção contra o trabalho que ameace sua saúde, educação ou desenvolvimento.

²⁵⁶ O preâmbulo da Convenção lembra os direitos básicos do ser humano, tais como liberdade, justiça, paz, os quais reconhecem a dignidade da pessoa, considerando tais direitos inalienáveis, recordando a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os Pactos Internacionais de Direitos Humanos, reafirmando que as crianças, em razão de sua vulnerabilidade, merecem cuidados e necessitam de proteção especial, enfatizando a participação da família no processo de desenvolvimento da personalidade do ser humano infantil, recordando os instrumentos de proteção especial já enunciados.

nações, mesmo com diferenças econômicas, políticas, sociais, culturais e religiosas²⁵⁷.

Englobando uma grande gama de direitos civis, políticos, sociais e culturais, a Convenção deixa claro o seu objetivo de mostrar que é impossível que se garanta um direito específico sem que se passe a garantir também todos os demais direitos correlatos. Tal objetivo leva à consolidação de uma nova doutrina a ser encampada pelos Estados Partes, a *Doutrina da Proteção Integral*.

O sistema da proteção integral da criança fora sugerido pela Declaração Universal dos Direitos da Criança e foi melhor explicitado na Convenção que determina aos Estados Partes a adoção de todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física e mental, abuso ou tratamento negligente, maus tratos, exploração, inclusive abuso sexual, esteja sob a custódia dos pais, representante legal ou qualquer outra pessoa responsável por ela.

A Doutrina da Proteção Integral somente veio a ser efetivamente discutida no Brasil por volta de 1985,²⁵⁸ quando entidades não governamentais e segmentos da sociedade civil, por ocasião dos novos

²⁵⁷ Inclusive segundo material elabora pela Unicef sobre Direitos Humanos para a imprensa, formulado em novembro de 1990, “o desafio maior daqueles que, durante dez anos trabalharam na elaboração da Convenção, foi definir quais os direitos humanos que podem ser comuns diante das diferenças religiosas, culturais e socioeconômicas nas diversas nações. Para tanto encontraram princípios comuns para formulação de normas internacionais para nortear os princípios da Convenção”. UNICEF. **Kit para a imprensa**. Brasília, novembro de 1990.

²⁵⁸ NETO, Wanderlino Nogueira. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 83, ano XXVI, setembro 2005.

rumos que tomava a política nacional constituinte, passaram a articular movimentos e campanhas a favor de um novo tratamento Jurídico à criança e ao adolescente.

Os ideais de reformulação da política de assistência à criança e ao adolescente se mesclavam com os ideais de libertação do sistema ditatorial. Com a conquista da abertura política, o Brasil passou a ser gerido por novos paradigmas democráticos.

A abertura política da época, as pressões internacionais por uma política de atenção especial voltada para a criança e para o adolescente, que universalizasse o acesso aos direitos e serviços e eliminasse qualquer dicotomia existente até então, fez com que o País se organizasse para uma política adequada às demandas vigentes, visando não mais atender os que estivessem apenas em *situação irregular*, mas a todas as crianças e adolescentes, possibilitando assim a *proteção integral*.

O Brasil, ao assinar a Convenção em 1989, assumiu o compromisso de distinguir a infância como grupo privilegiado dentro do direito, quer pela vulnerabilidade própria da idade, quer pelo reconhecimento da existência de grupos de crianças que ainda viviam em situação de extrema pobreza e violência. Com a Convenção fica explicitado ao mundo que toda criança tem reconhecido os seus direitos fundamentais à vida, à liberdade, à saúde, à assistência, à educação e à proteção.

A Doutrina da Proteção Integral tem legalmente início no Brasil com a Constituição Federal de 1988. Para muitos autores, a Constituição de 1988 é considerada a melhor Constituição brasileira já promulgada, relativamente aos direitos fundamentais. Em termos jurídicos, desde a

promulgação da Constituição Federal de 1988, a criança e o adolescente são colocados como prioridade absoluta, conforme preconiza o art. 227º,

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 a convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão²⁵⁹.

O parágrafo primeiro do Art. 227º, da Constituição trata da assistência integral à criança e ao adolescente, admitindo a participação de entidades não governamentais, enquanto o parágrafo terceiro do mesmo artigo elenca os direitos básicos da proteção especial que gozará a criança e o adolescente, constituindo-se em uma espécie de *Constituição da Criança e do Adolescente*.

Ainda no Art. 227º, O quarto parágrafo recomenda que a lei punirá severamente o abuso, a violência e a exploração sexual da criança e do adolescente. O quinto parágrafo trata da adoção e o parágrafo sexto da proibição de discriminação entre crianças e adolescentes no tocante à filiação.

Por fim, o art. 228º trata da inimputabilidade penal para os menores de dezoito anos, submetendo-os à legislação especial, repetindo o que já dispunha o art. 27, do Código Penal²⁶⁰.

²⁵⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988, Art. 227º.

²⁶⁰ Em relação à inimputabilidade penal, é interessante verificar a concepção e análise dos autores: VERONESE J.R. P. **Os Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo

Todos esses artigos da Constituição de 1988 encontram consonância com a Convenção Internacional pelos Direitos da Criança, e esses dois documentos são os fundamentos da legislação específica na área da criança e do adolescente no Brasil, o Estatuto da Criança e do Adolescente.

LTr.,1992, CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1998 e ALBERNAZ Júnior; Victor Hugo; FERREIRA, Paulo Roberto Vaz. **Convenção sobre os direitos da criança. Direitos humanos: construção da liberdade e da igualdade**. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1998.

2 A CONSTRUÇÃO DA DÉCADA DE 90

Un simulacro de satisfacción ... ¿De qué valía esa conciencia feliz, pero enajenada de sí misma? ¿No era la prueba de la alienación de los individuos en esa sociedad, la pérdida de sentido crítico que caracterizaba a la conciencia feliz?²⁶¹.

Jacques Donzelot

Este capítulo dedica-se a fazer uma análise do período histórico crucial para implementação no Brasil da Doutrina da Proteção Integral aos Direitos da Criança e do Adolescente no cenário nacional. Porém na contramão do avanço em relação ao arcabouço jurídico e as lutas dos movimentos sociais pela ampliação dos direitos e pelo aprofundamento da democracia, conquistados legalmente e proclamados na Constituição Federal de 1988 encontra-se um modelo de desenvolvimento econômico, com a implementação das medidas de ajustes que visavam à redução dos direitos e à privatização do Estado.

²⁶¹ DONZELOT, Jacques. **La invención de lo social**. Nueva Visión, 2007, p. 135.

2.1 O CENÁRIO BRASILEIRO NA DÉCADA DE 90 E SEUS NOVOS DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

O Brasil está inserido em um novo processo de hegemonia capitalista em curso: a globalização ou mundialização e o neoliberalismo, o que foi orquestrado minimamente desde a década de 70. Reitera-se que longo da década de 1980, *conhecida como a década perdida*, o Brasil passou por mudanças, porém a consolidação de um novo modelo econômico e político fez-se a partir dos primeiros anos da década de 1990, com a eleição de Fernando Collor de Melo para a Presidência da República em 1989 e seu sucessor, Itamar Franco, em 1992. Contudo, após as eleições presidenciais de 1994, torna-se hegemônico o modelo neoliberal no Brasil, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, que criou possibilidades para o aprofundamento desse modelo político e econômico em âmbito nacional.

Para compreensão do modelo político e econômico adotado pelo Brasil faz-se mister tecer às décadas anteriores, não apenas no âmbito da economia nacional, mas também internacional, porque o período histórico recente, que compreende a década de 90 e os primeiros anos do século XXI, é resultado do desfecho de um processo de adoção de um novo modelo político e econômico internacional que se inicia no mundo capitalista nos anos 70 e que atingiu a economia brasileira de forma singular.

2.1.1 Desenvolvimento do Neoliberalismo

Para uma melhor compreensão da influência do neoliberalismo na efetivação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil nos anos 90, considera-se importante a reflexão da gênese do neoliberalismo, seu desenvolvimento no contexto mundial e sua influência no cenário brasileiro de forma marcante a partir da década de 90.

No início da década de 1970, o modelo desenvolvimentista de mundialização controlada se encarregara de contrariar os defensores dos anos de ouro e lembrar o caráter inerentemente cíclico da acumulação capitalista.

A economia mundial aviltava-se de forma arrebatadora. Os anos de 1960 trouxeram uma nova realidade econômica o que transformou a vida cotidiana. “A produção mundial de manufaturas quadruplicou entre o início da década de 1950 e o início da década de 1970 e, o comércio mundial de produtos manufaturados aumentou dez vezes”²⁶².

Porém, a crise estrutural do capitalismo ressurgia não contendo a explosão salarial, o colapso do sistema financeiro internacional organizado pelo acordo de *Bretton Woods*²⁶³, o boom de produtos e a

²⁶² HOBBSAWN, Eric J. A Era dos Extremos: o Breve Século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1994, p. 257.

²⁶³ “Em julho de 1944, representantes da Aliança das Nações Unidas, que reunia os Países em guerra contra o eixo fascista (inclusive o Brasil), reuniram-se na pequena localidade de Bretton Woods, para empreender uma iniciativa em engenharia social (...). Tratava-se de criar regras e instituições formais de ordenação de um sistema monetário internacional capaz de superar os sistemas então conhecidos, o padrão-ouro e o sistema de desvalorizações cambiais competitivas, haviam imposto não apenas ao comércio internacional, mas também à própria operação das economias domésticas. Buscava-se assim definir regras comuns de comportamento para os Países participantes que, se

crise do petróleo. Ou seja, a crise estrutural do capitalismo anunciava o fim da Era de Ouro²⁶⁴.

O fato fundamental das décadas de crise não é que o capitalismo não mais funcionava tão bem quanto na Era de Ouro, mas que suas operações se haviam tornado incontroláveis “(...) As décadas da crise foram a era em que os Estados nacionais perderam seus poderes econômicos”²⁶⁵.

A dimensão econômica assumiu mais fortemente a primazia, globalizando de forma qualitativamente diferente os mercados de produtos e de capital, segmenta o mercado de trabalho, acentuando e aprofundando as desigualdades econômicas e sociais entre os Países, onde as formas políticas determinam os modos internos de dominação social específica. Assim, os Países capitalistas centrais intervieram na política e na economia dos Países dependentes. Um conjunto de políticas foi instituído em escala mundial para minimizar a crise que se instalava.

Friedrich Hayek, em *O Caminho da Servidão* (1944), e Milton Friedman, em *Capitalismo e Liberdade* e *Liberdade de Escolher* (1962), acreditavam que o Estado deveria ter funções menos autoritárias e paternalistas. Os autores defendiam que para sair da crise deveria dar ao

poderiam contribuir para que eles atingissem níveis sustentados de prosperidade econômica como nunca havia sido possível, exigiriam que abrissem mão de pelo menos parte da sua soberania na tomada de decisões sobre políticas domésticas, subordinando-as ao objetivo comum de conquista da estabilidade macroeconômica”. CARVALHO. Fernando Cardim De. Bretton Woods Aos 60 Anos. **Revista Novos Estudos**, No. 70, 2004, CEBRAP. P. 51 a 63.

²⁶⁴ BISPO, Carlos Roberto, MUSSE, Juliano Sander, e outros. **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no mercado de trabalho**. Brasília: ANFIP, 2009.

²⁶⁵ HOBBSAWN, Eric J. **A Era dos Extremos: o Breve Século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994, p.398.

mercado o poder necessário para o desenvolvimento. A partir daí, todos os processos que apresentassem obstáculos, limitassem ou barrassem o livre jogo das forças do mercado repercutiriam negativamente na economia e, conseqüentemente, no bem-estar e liberdade dos cidadãos, já que nele, mercado, residia a satisfação das necessidades de todos os indivíduos.

Cabe retomar que o neoliberalismo teve o embrião de suas ideias no pós II Guerra Mundial em regiões da Europa e da América do Norte, onde imperava o capitalismo. Em 1947, Friedrich Hayeck convocou seus companheiros, Milton Friedman, Karl Popper, Von Mises, para uma reunião na Suíça. Perry Anderson, em seu estudo, *Balanço do Neoliberalismo*,

Aí se fundou a Sociedade de Mont Pèlerin, uma espécie de franco-maçonomia neoliberal, altamente dedicada e organizada, com reuniões internacionais a cada dois anos. Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras para o futuro²⁶⁶.

Esses ideais combatiam a política keynesiana do Estado intervencionista e as instituições de bem-estar²⁶⁷. Porém, tais ideias eram

²⁶⁶ ANDERSON, Perry. *Balanço do neoliberalismo*. In: **Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 10.

²⁶⁷ “John Maynard Keynes, na Inglaterra e Dexter White nos Estados Unidos elaboraram uma política econômica que buscasse dar sustentação aos fortes desequilíbrios sociais. Aplicada à formulação prática da política econômica, ela ensina cada classe a assumir o papel da outra! A economia capitalista, e esta é a lição a ser aprendida com o keynesianismo, é um jogo de soma positiva [...] Isto quer dizer que cada classe tem que levar em consideração os interesses da outra classe: os operários a lucratividade, porque somente um nível de lucro e de investimento razoável garantirá o emprego [...] e

criticadas, pois até os anos sessenta e início dos anos setenta o mundo vivia os anos dourados, as três décadas de ouro ou ainda as décadas gloriosas do capitalismo e não tinha uma preocupação com os ideais do neoliberalismo. Para Perry Anderson:

As condições para este trabalho não eram de todo favoráveis, uma vez que o capitalismo avançado estava entrando numa longa fase de auge sem precedentes, a era do ouro, apresentando o crescimento mais rápido da história, durante as décadas de 50 e 60. (...) Hayek e seus companheiros argumentavam que o novo igualitarismo (muito relativo, bem entendido) deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos²⁶⁸.

Para Harvey, os ideários de Hayek começam a se tornar hegemônico, quando:

Essas mudanças foram acompanhadas e, em parte, promovidas, pela ascensão de um agressivo neoconservadorismo na América do Norte e em boa parte da Europa Ocidental. As vitórias eleitorais de Thatcher (1979) e Reagan (1980) costumam ser vistas como uma clara ruptura da política do período de pós-guerra. Eu as compreendo mais como uma consolidação do que já vinha acontecendo em boa parte dos anos 70. A crise de

os capitalistas, os salários e as despesas do Welfare State, porque são eles que garantirão uma demanda efetiva e uma classe operária saudável [...]” OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p.373.

²⁶⁸ HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1992, p.156.

1973-1975 derivou, em parte, de um confronto com a rigidez acumulada de práticas e políticas de Governo implantadas no período fordista-keynesiano²⁶⁹.

Os liberais, embasados nas teorias de Hayek, defendiam que a economia, a política e até os ideais da Declaração de 1948 impediam que os lucros aumentassem, o que não proporcionaria o desenvolvimento econômico e a superação da estagnação econômica.

Tratou-se, na verdade, de uma política econômica precisa e planejada, e com objetivos claros. A política neoliberal foi inaugurada no Chile no período do ditador Pinochet, entretanto, foi com os governantes das nações hegemônica politicamente, como os Estados Unidos e a Inglaterra, que ganhou seus contornos mais definitivos e acabados. “O triunfo da teologia neoliberal na década de 1980 na verdade traduziu-se em políticas de privatização sistemática e capitalismo de livre mercado impostas aos Governos demasiado falidos para resistir-lhes”²⁷⁰.

Nessa linha de ação hegemônica, em 1989, em um encontro realizado na capital dos Estados Unidos, constrói-se um receituário para os Países da América Latina que ficou conhecido como Consenso de Washington²⁷¹.

²⁶⁹ HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1992, p.157.

²⁷⁰ HOBBSAWM, Eric J. **A Era dos Extremos: o Breve Século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1994, p.420.

²⁷¹ “Um conjunto abrangente de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos Países e regiões do mundo para obter o apoio político e econômico dos Governos centrais e dos Organismos internacionais. Tratava-se também de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas estruturais

Assim, desenvolve-se uma rígida política monetária que buscaria a estabilização financeira e uma austera reforma fiscal no âmbito macroeconômico, como cortes de salários, demissões, cortes efetivos em investimentos sociais, além de reforma na previdência social. No âmbito microeconômico, o objetivo é desonerar fisicamente o capital a fim de possibilitar o aumento de sua competitividade no mercado internacional, desregulado e aberto. Dessa forma, desenvolveu uma estrutura onde há um Estado mínimo para o social e máximo para o capital.

O *Welfare State*²⁷², o Estado de Bem-Estar Social que desenvolveu-se no contexto da dinâmica capitalista, com padrões diferenciados de proteção social, foi o primeiro limite apontado pelos neoliberais como a causa da grande crise do capital e, apesar de o mesmo não ter se constituído na América Latina assim como em Países de capitalismo avançado (Estados Unidos e Europa Ocidental), suas críticas e consequências tiveram fortes rebatimentos na América Latina. O Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial, organismos responsáveis pela gestão da crise de endividamento e pela reestruturação dos Países em desenvolvimento, passaram a implementar programas de ajuste estrutural, com o objetivo de assegurar o pagamento da dívida

liberalizantes”. TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. Desajuste global e modernização conservadora. São Paulo: Paz e Terra, 1993. p. 18.

²⁷² “O Welfare State, uma das marcas da ‘era dourada’ de prosperidade do pós-guerra, significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, representou um esforço de reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das idéias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o Welfare State foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo. Muitos Países se autoproclamaram Welfare States, não tanto por designarem desse modo as suas políticas sociais, quanto por promoverem uma integração social nacional”. ESPING-ANDERSEN, GOSTA. **O futuro do Welfare State na nova ordem mundial**. IN: Revista Lua Nova, n 35, São Paulo, CEDEC, 1995, P.73.

externa e transformar a estrutura econômica dos Países da região, tornando-os aptos para se inserirem no circuito moderno e competitivo internacional.

Assim, o neoliberalismo, ideário hegemônico, passa a sinalizar para uma redefinição da atuação do Estado na América Latina, tanto no campo econômico quanto no social. Nesse retrato, muitos Governos latino-americanos foram compelidos a implantar programas de ajuste estrutural e reformas institucionais durante a década de 1980, compostos basicamente por dez tipos específicos de reforma:

(...) disciplina fiscal; redefinição das prioridades do gasto público; reforma tributária; liberalização do setor financeiro; manutenção de taxas de câmbio competitivas; liberalização comercial; atração das aplicações de capital estrangeiro; privatização de empresas estatais; desregulamentação da economia; proteção de direitos autorais²⁷³.

Aos poucos o neoliberalismo foi se globalizando, chegando aos anos 90 como um modelo a ser seguido por todo o mundo. Para Octavio Ianni (1993), “o ideário neoliberal atinge predomínio mundial, como ideologia e prática, modo de compreender e agir, forma de gestão do mercado e poder político, ordenação da sociedade e visão do mundo”²⁷⁴.

²⁷³ GENTILLI, Pablo (Org). **Globalização Excludente: Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999, p. 14.

²⁷⁴ IANNI, Octavio. **A Sociedade Global**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993, p.59.

Para Soares (2000)²⁷⁵, a crise em esfera global, com esse modelo social de acumulação, produziu transformações estruturais como fim do emprego de forma ampla nos Países que viveram o Estado de Bem-Estar Social de fundamentos keynesianos, o poder da classe trabalhadora ficou limitado assim como a fragilidade nas estruturas dos sindicatos, que também sofreu com a lógica da flexibilização das relações de trabalho, o avanço da robótica, do trabalho morto, da exploração e controle dos trabalhadores e restrição dos direitos trabalhistas e sociais resultaram no aumento do trabalho informal, no desemprego, no subemprego, na desproteção ao trabalho e numa pobreza em âmbito assustador. Ou seja, o neoliberalismo não é apenas um projeto de natureza econômica, mas sim um plano político-institucional que interfere diretamente nas relações sociais realizando, nas palavras de Tavares e Fiori (1993), um *desajuste global*²⁷⁶.

2.1.1.1 Neoliberalismo à Brasileira

O modelo neoliberal desenvolvido no Brasil e em outros Países da América Latina diferencia-se em alguns aspectos da concepção clássica do neoliberalismo, sobretudo a proposta como o modelo neoliberal desenvolveu-se nos Países centrais. Nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, o projeto neoliberal tinha como intuito a redução dos encargos estatais acumulados pelo Estado de Bem-Estar Social europeu e a liberalização do capital das rédeas da regulação estatal. Dessa forma,

²⁷⁵ SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**, 2000.

²⁷⁶ TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993, p.73.

reduzir-se-ia a sobrecarga dos Estados, liberando as empresas dos altos encargos necessários para manter o funcionamento da máquina estatal, aumentando assim o dinamismo dessas empresas e retomando o crescimento da economia.

Diferenciando-se da proposta clássica e do que fora aplicado nos Países centrais, no Brasil e na América Latina, o neoliberalismo adquiriu um formato díspar, com características distintas. O principal objetivo da aplicação desse modelo em âmbito nacional não fora como nos Países europeus, uma crítica ao Estado de Bem-Estar Social, até porque esse modelo keynesiano não foi estruturado no Brasil e nem nos demais Países da América Latina, porém se manteve fortemente atrelado à formação do capitalismo²⁷⁷.

O desenvolvimento do neoliberalismo nos Países da América Latina funciona como um aporte na manutenção e funcionamento desse modelo nos Países de capitalismo avançado. Nesse sentido, disseminou uma lógica nos Países periféricos que, para sua própria sustentação, não poderia sobreviver sem certa estabilidade econômica, sem a abertura de seus mercados e sem o pagamento das dívidas adquiridas pelo modelo de substituição de importações. Assim, o modelo neoliberal na América Latina emerge em oposição ao Estado desenvolvimentista.

Nesse sentido, o neoliberalismo na América Latina desenvolveu-se visando à redução das barreiras comerciais impostas pelo Estado, a consequente liberalização do mercado nesses Países e a garantia de

²⁷⁷ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

pagamento da dívida externa através da diminuição dos gastos do Estado, resultando no aumento do superávit primário. É importante destacar que, no Brasil, a proposta neoliberal aponta para o ajuste das contas externas do País para dar sustentabilidade ao programa neoliberal dos Países de capitalismo avançado²⁷⁸.

Todo esse ideário chegou ao Brasil no início da década de noventa pela ascensão de Governos que defendiam um modelo de tendência neoliberal. Os Governos Collor/Itamar e Fernando Henrique se comprometeram com ajustes econômicos, políticos e sociais que resultaram em medidas de controle fiscal e anti-inflacionária, assim como ajustes econômicos de acordo com o receituário dos organismos internacionais. Para Perry Anderson (1995), a proposta neoliberal tinha como objetivo “manter o Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer Governo”²⁷⁹.

2.1.2 O Governo Fernando Collor De Mello

Dentro de um cenário de mudanças econômicas, políticas e sociais, elegeu-se para Presidente da República Fernando Collor de Mello. A eleição de Collor em 1989 foi fruto de uma organização partidária

²⁷⁸ SOARES, Laura T. R. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.

²⁷⁹ ANDERSON, Perry. “Balanço do Neoliberalismo” In: SADER, Emir. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p.11.

que fez frente às urnas, após mais de trinta anos sem eleição no País. A vitória dele representou a vitória militar e civil, via eleição direta, da mesma classe dominante que realizou o Golpe Militar de 64²⁸⁰.

2.1.2.1 A Política Econômica

O Governo Collor atendeu as recomendações e diretrizes do Consenso de Washington, dando início ao processo de privatizações e de liberalização econômica, tanto no que tange aos fluxos de capitais quanto aos fluxos de mercadorias.

Com o Governo Collor e seu plano econômico, assistiu-se a uma ruptura econômico-política que marcou definitivamente a trajetória do desenvolvimento do Brasil na década de 1990. Pela primeira vez, para além de uma política de estabilização, surgiu a proposta de um projeto de longo prazo, que articulava o combate à inflação com a implementação de reformas estruturais na economia, no Estado e na relação do País com o resto do mundo, com características nitidamente liberais. No entanto, esse projeto, conduzido politicamente de maneira bastante inábil, acabou por se inviabilizar naquele momento²⁸¹.

Collor inicia seu Governo instalando o Plano Collor, que se destaca com certas medidas como: a mudança do signo da moeda; a desindexação geral, principalmente entre preços e salários; a

²⁸⁰ GENNARI, A. M., Globalização, Neoliberalismo E Abertura Econômica No Brasil Nos Anos 90. **Pesquisa & Debate**, v.13, n. 1, p. 30-45, 2001.

²⁸¹ FILGUEIRAS, L.A.M. **História do Plano Real**, São Paulo: Boitempo, 2000, p.84.

reformulação dos mercados cambiais, com a criação do dólar livre para as operações de exportação, importação e transações financeiras; o programa de privatização, de desregulamentação, supressão de subsídios; a reforma administrativa com o objetivo de instalar a demissão de funcionários públicos federais e etc²⁸².

Estudos brasileiros demonstram que no período 1988 a 1993, ocorreu um extenso processo de liberalização comercial onde possibilitou maior transparência à estrutura de proteção. Passou-se a eliminar as principais barreiras não tarifárias e diminuir paulatinamente o nível e o grau de proteção da indústria local. A nova Política Industrial e de Comércio Exterior – PICE “extinguiu a maior parte das barreiras não-tarifárias herdadas do período de substituição de importações e definiu um cronograma de redução das tarifas de importação”²⁸³.

O processo de redução das tarifas foi planejado para que ocorresse gradualmente entre 1991 e 1994, possibilitando ao Governo Collor realizar uma abertura comercial a contento dos ditames do modelo econômico adotado²⁸⁴. Com uma agenda de integração subordinada da economia nacional à internacional, de acordo com o Consenso de Washington, e do fracasso do Plano Collor II, Fernando Collor de Mello

²⁸² GENNARI, Adilson Marques. Globalização, Neoliberalismo e Abertura Econômica no Brasil nos Anos 90. **Pesquisa & Debate**, v. 13, n. 1, p. 30-45, 2001.

²⁸³ MOREIRA, Mauricio M.;CORREA, Paulo G. **Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo**, Texto para Discussão n. 49. BNDES, p.68.

²⁸⁴ Ibid.

também nutriu seu Governo com corrupção e desvios de verbas públicas, vindo a sofrer o processo de impeachment em 1992²⁸⁵.

2.1.2.2 A Política Social Brasileira e a influência neoliberal nos anos 90

A partir do momento em que assumiu a Presidência da República, Collor de Mello iniciou um processo de desconstrução de princípios universalizantes e de acesso aos direitos, inscritos na Constituição Federal de 1988. Para garantir o modelo econômico adotado, há um processo de desregulamentação do mercado de trabalho e dos direitos trabalhistas e sociais até então conquistados.

Collor não só restringiu o acesso a bens e serviços durante o seu Governo como também desmantelou o padrão anterior sem a substituição de um novo padrão de proteção social. A compreensão da política social no Governo Collor perpassou por uma lógica seletiva, dicotomizada, liberal e focalizada para com as ações e intervenções na área social²⁸⁶.

O Governo tentou junto ao Senado reforma constitucional visando fortalecer sua intervenção ampla ao modelo econômico e restrita ao social, porém, sem sucesso, usou de outras estratégias como emendas e

²⁸⁵ GENNARI, A. M., Globalização, Neoliberalismo e Abertura Econômica no Brasil nos Anos 90. **Pesquisa & Debate**, v. 13, n. 1, p. 30-45, 2001.

²⁸⁶ SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

vetos presidenciais, possibilitando ao máximo a restrição às políticas sociais²⁸⁷.

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS foi vetada integralmente pelo Presidente, pois, se aprovada, mudaria a concepção de acesso aos direitos e estaria contra os preceitos defendidos por Collor de Mello na Presidência. A LOAS, tal qual apresentada, dava materialidade à Constituição Cidadã de 1988 e concebia a assistência como uma política, com racionalidade, ética e com os direitos de cidadania. Além de política, é pública e, portanto, comprometeria o Estado na execução e a sociedade no exercício do controle social e democrático²⁸⁸.

Nesse sentido, Collor de Mello se nega a concretizar os preceitos constitucionais via assistência social. Porém, na área da saúde, o debate já estava mais fortalecido desde a década de 1980, dando assim a possibilidade da edificação do Sistema Único de Saúde -SUS.

O SUS conseguiu encampar princípios como a democratização do Estado, a universalização, a constituição de uma esfera pública com controle social, a descentralização, a democratização do acesso à qualidade dos serviços e a premissa básica da saúde como direito de todos e dever do Estado²⁸⁹.

²⁸⁷ SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

²⁸⁸ PEREIRA, P. **Necessidades humanas. Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

²⁸⁹ BRAVO, Maria Inês. **A Política de Saúde no Brasil: trajetória histórica**. In: **Capacitação para Conselheiros de Saúde**. Rio de Janeiro: UERJ/DEPEXT/NAPE, 2001.

Porém, mesmo com o surgimento do SUS, Collor de Mello, a exemplo da assistência social, criou emendas constitucionais limitando que o SUS fosse implantado de maneira integral, como também reduziu verbas para a área da saúde.

Estudos na área da assistência à saúde, entre os anos 1989 e 1993, mostram redução nos gastos sociais, o que proporcionou o sucateamento da rede e a insuficiência na contratação da equipe técnica²⁹⁰.

Na área da criança e do adolescente há um debate reduzido e despolitizado contrário ao debate e a luta dos movimentos sociais pelos direitos da criança e do adolescente, enquanto cidadãos e sujeitos de direitos²⁹¹. Meses antes de sancionar o Estatuto da Criança e do Adolescente, maio de 1990, o Presidente Collor criou o Ministério da Criança, assim como encaminhou ao Congresso Nacional, a proposta de ratificação da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. Seu discurso naquela ocasião:

Em cada criança, em cada menor carente, há de se criar um brasileiro que tenha condições perfeitas para o exercício da mais autêntica liberdade. Vamos enfrentar o problema com determinação, com energia. Até hoje, pouco se fez. As iniciativas empreendidas foram sempre pequenas e inexpressivas diante da magnitude do drama. [...] Por isso estou convocando a Nação, cada brasileiro a engajar-se de corpo e alma na luta pela criança. Precisamos de todos: do cidadão, das famílias, das igrejas

²⁹⁰ BARROS, E. As idas e vindas do financiamento da política de saúde. In: **INESC. A Era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília, INESC, 2004. Disponível em: www.inesc.Org.br Acesso: 13 jun. 2013 e SOARES, L. T. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.** Rio de Janeiro: Vozes/CLACSO/LPP-UERJ, 2001.

²⁹¹ BOTELHO, R. U. **Uma história da proteção à infância no Brasil: da questão do menor aos direitos da criança e do adolescente - 1920-1990.** 1993. Dissertação (Mestrado)-Universidade de Brasília, Brasília, 1993.

e organizações religiosas, dos empresários, dos trabalhadores, dos partidos políticos, dos organismos representativos da sociedade, dos veículos de comunicação. O Brasil, enfim, tem de conscientizar-se de que ou salvam-se as crianças, ou perde-se o País. A luta pelo bem-estar e pela felicidade de nossos filhos tem a motivá-la o instinto natural mais profundo de defesa da prole e o imperativo ético maior da defesa do homem. De hoje em diante, a minha equipe de Governo irá dedicar-se ao resgate das crianças brasileiras. [...] Que o dia de hoje marque o compromisso de meu Governo com essa causa.²⁹²

Collor em seu discurso mantém a dicotomia entre crianças e menor carente. Suplica a nação de forma sentimental convocando a todos a serem grandes pais. Faz um discurso populista, paternalista e iguala a questão do direito a missão de religiosos e empresários, colocando-se no lugar de salvador e redentor.

Temos o dever de reverter essa situação; de garantir alimentação e saúde para as nossas crianças. Temos de tirá-las das ruas e dos desvios da marginalidade; de encaminhá-las à escola motivando-as para o estudo. Temos de levá-las de volta ao seio da família, ao convívio e guarda de pais capazes de dar-lhes sustento, afeto e amor; de fazer prevalecer o sentido da paternidade responsável. A salvação da infância começa necessariamente por esse cuidado.²⁹³

Tratando a infância e a adolescência como alvos de salvação e não de direito, Collor demagogicamente convoca os brasileiros a trabalhar pelo controle da infância e de seus pais.

²⁹² MELLO, F. C. de. O Ministério da Criança. In: COSTA, A. et al. (Org.) Brasil, criança urgente: a Lei 8069/90. São Paulo: Columbus, 1990. p. 12-13.

²⁹³ Ibid., p. 15-17.

O Presidente Fernando Collor de Mello descarta em seu discurso e em suas ações os movimentos sociais que lutaram pela mudança no panorama legal e para a instauração das crianças e dos adolescentes como sujeitos de direitos. Assim de forma autoritária Collor tenta apagar a historicidade.

O Estatuto foi aprovado em 1990, no mandato do Presidente Fernando Collor de Mello, sem vetos. No entanto, o ECA representa o resultado de lutas e embates de forças que se imbricaram em uma rede de relações, de demandas e de reivindicações anteriores à posse do Presidente Fernando Collor²⁹⁴.

Assim como o mandato de Collor o seu Ministério da Criança não teve continuidade. Collor não conseguiu que a imagem de *doador de direitos aos menores carentes* tivesse ressonância, uma vez que o próprio Estatuto, sancionado por ele, contestava esta defesa.

2.2 A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL NA ÁREA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA DÉCADA DE 90

Como observou-se no decorrer deste estudo a década de 1990 revelou expressamente as mudanças político-econômicas que já estavam em curso desde a década de 1980. A implementação do ideário neoliberal, nessa década, que se sustenta na diminuição de recursos públicos para a área social, contrasta com um amplo aparato legislativo anunciado na Constituição de 1988, que indica a efetivação de políticas

²⁹⁴ LEMOS, Flávia Cristina Silveira. O Estatuto da Criança e do Adolescente em discursos autoritários. *Fractal, Rev. Psicol.* [online]. 2009, v.21, n.1, pp. 137-150.

sociais com forte conteúdo democrático e orientadas pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática.

Nesse terreno paradoxal, a Doutrina da Proteção Integral no Brasil rompeu legalmente com a Doutrina Situação Irregular que perdurou no Brasil de 1927 a 1990. Essa ruptura foi resultado do movimento de mobilização social e organização política, fruto do processo de redemocratização e trouxe para o País novas referências políticas, jurídicas e sociais.

O Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei Federal 8069/90, de 13 de julho de 1990, configura a Doutrina da Proteção Integral e exige seu cumprimento dentro das especificidades brasileiras. No Estatuto, por exemplo, os direitos são expressos com enfoque inovador, rompendo com as formas assistencialistas, inquisitórias e estigmatizantes tradicionais, expressas no anterior Código de Menores²⁹⁵.

Ao deliberar em seus primeiros artigos que a criança e o adolescente têm direito à proteção integral²⁹⁶, a legislação suprimiu a

²⁹⁵ COSTA, Antônio Carlos Gomes da. **Das Necessidades ao Direito**. São Paulo: Melhoramentos, 1994.

²⁹⁶ O Art. 3º do Estatuto da Criança e do Adolescente apresenta: A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990.

categoria *menor* do arcabouço conceitual e jurídico²⁹⁷, rompendo com preceitos presentes por séculos no País.

O Estatuto ao definir o conceito de criança e adolescente e colocá-los na situação de sujeito em desenvolvimento, com direitos próprios e especiais, com condição peculiar de pessoas em desenvolvimento, necessitando de proteção diferenciada, especializada e integral expõe a necessidade de traçar mecanismos, ações, intervenções, políticas que garantam a efetivação dos direitos da criança e do adolescente de forma diferenciada, especializada e integral.

Diferenciada porque impõe uma distinção entre o tratamento que se deve dar à maioridade e à menoridade, entendendo a criança e o adolescente como pessoas em desenvolvimento. Especializada porque há uma particularização, ou seja, tal proteção destina-se tão somente às crianças e aos adolescentes, sem exceção alguma. Finalmente, é integral, já que se estende a todas as situações jurídicas das quais possam ser partes, sendo vedado qualquer tipo de discriminação.

Dessa forma, a Doutrina Proteção Integral tem como premissa o atendimento de todo o universo das crianças e dos adolescentes²⁹⁸. A Política de Atendimento legalmente resguardada na Doutrina, apresentada a partir do Estatuto da Criança e do Adolescente, abre um leque de discussões sobre a efetivação dessas Políticas Públicas para todo o universo infanto-juvenil, justamente porque tem como objetivo e

²⁹⁷ PEREZ, J. R. R.; PASSONE E. F. Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, maio/ago. 2010.

²⁹⁸ SEDA E. **A Criança e o Direito Alterativo. Um relato sobre o Cumprimento da Doutrina da Proteção integral à Criança e ao Adolescente no Brasil.**São Paulo: Adês, 1995.

obrigatoriedade a garantia do atendimento universal, ou seja, a toda criança e a todo adolescente, independente de sua classe social, de seu gênero, de sua etnia ou de outra variável condicionante.

O Estatuto impõe a condição de interesse superior, que devem ser as crianças e os adolescentes. Em todas as circunstâncias, crianças e adolescentes devem ser atendidos como prioridade absoluta, cumprindo assim o acesso aos direitos. Crianças e adolescentes passam a ser considerados cidadãos, com reconhecimento de direitos, exigindo que os Governos municipais implementem políticas públicas especialmente dirigidas a esse segmento.

Os princípios, no marco de um sistema jurídico baseado no reconhecimento de direitos, pode-se dizer que são direitos que permitem exercer outros direitos e resolver conflitos entre direitos igualmente reconhecidos. Entendendo deste modo a ideia de 'princípios', a teoria supõe que eles se impõem às autoridades, isto é, são obrigatórios especialmente para as autoridades públicas e vão dirigidos precisamente para (ou contra) eles²⁹⁹.

Com o avanço jurídico da Proteção Integral, a criança e o adolescente passam a ser vistos também como sujeitos em situação especial e, como tal, necessitando de tutela distinta em garantias e direitos, fazendo atentar para o princípio da isonomia em que a

²⁹⁹ BRUÑOL, Miguel Cillero. O interesse superior da criança no marco da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança. In: MÉNDEZ, Emilio García, BELOFF, Mary (Orgs.). **Infância, Lei e Democracia na América Latina: Análise Crítica do Panorama Legislativo no Marco da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança 1990 – 1998**. Blumenau: Edifurb, 2001, v. 1, p. 101.

preocupação do Estado deve ser “tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades”³⁰⁰.

Sendo assim, a criança e o adolescente deverão estar inseridos tanto dentro do princípio da igualdade formal, perante a lei, como na igualdade material, igualdade na lei³⁰¹. Reconhecer os direitos das crianças e adolescentes, na forma da lei – “sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento”³⁰² – Parte do princípio de garantir direitos.

Os direitos à vida, à saúde³⁰³, à liberdade, ao respeito, à dignidade³⁰⁴, à convivência familiar e comunitária³⁰⁵, à educação, à cultura,

³⁰⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1978, p.225.

³⁰¹ NETO, Wanderlino Nogueira. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 83, 2005.

³⁰² Conforme o Estatuto da Criança e do Adolescente, Art. 15. A criança e o adolescente têm direito à liberdade, ao respeito e à dignidade como pessoas humanas em processo de desenvolvimento e como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na Constituição e nas leis. BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990.

³⁰³ BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990. Artigos 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º e 14º.

³⁰⁴ BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990. Artigos 15º, 16º, 17º e 18º.

³⁰⁵ BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990. Artigos 19º, 20º, 21º, 22º, 23º e 24º.

ao esporte, ao lazer³⁰⁶, à profissionalização e à proteção no trabalho³⁰⁷ estão expressos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Para garantir tais direitos, a Doutrina de Proteção Integral indica um amplo reordenamento institucional de todas as instituições que atuam na área da criança e do adolescente. A partir do artigo 86 até o artigo 90, mais especificamente, constrói-se um Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente visando a uma política de atendimento.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 86, define “a política de atendimento aos direitos da criança e do adolescente: será feito através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”³⁰⁸.

As novas linhas de ação da Política da Proteção Integral³⁰⁹, contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente, exigem uma

³⁰⁶ BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990. Artigos 53º, 54º, 55º, 56º, 57º, 58º e 59º.

³⁰⁷ BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990. Artigos 60º, 61º, 62º, 63º, 64º, 65º, 66º, 67º, 68º e 69º.

³⁰⁸ BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990. Artigo 86.

³⁰⁹ São linhas de ação da política de atendimento: I - políticas sociais básicas; II - políticas e programas de assistência social, em caráter supletivo, para aqueles que deles necessitem; III - serviços especiais de prevenção e atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso, crueldade e opressão; IV - serviço de identificação e localização de pais, responsável, crianças e adolescentes desaparecidos; V - proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente. VI - 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 ; VII - campanhas de estímulo ao acolhimento sob forma de guarda de crianças e adolescentes afastados do convívio

reestrutura dos serviços da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente nas políticas sociais, cuja inclusão seja decorrente de um processo de reconhecimento e de garantia dos direitos que venham a suprir suas necessidades de desenvolvimento.

A Política de Atendimento demarca que a proteção dos direitos de crianças e adolescentes desenvolve-se através, primeiramente, de políticas sociais básicas, destinadas a todas as crianças e adolescentes. A Política Social Básica de Atendimento tem caráter universal e ações nas áreas de saúde, educação, moradia, alimentação, entre outros.

A Política de Assistência Social de caráter supletivo está inserida como a segunda linha de atenção da política de atendimento. Tal proposta é para todos, crianças e adolescentes que dela necessitarem, através de ações buscando minimamente atender o princípio da isonomia.

As Políticas de Proteção Especial, para as crianças e os adolescentes em situação de vulnerabilidade, desenvolvem serviços especiais de atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso e opressão, como também serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos.

As Políticas de Garantias, que atendem às crianças e aos adolescentes envolvidos em conflitos de natureza jurídica, e as Políticas de Convivência Familiar, que representam as entidades e os aparatos jurídicos e sociais de proteção dos direitos individuais e coletivos da

familiar e à adoção, especificamente inter-racial, de crianças maiores ou de adolescentes, com necessidades específicas de saúde ou com deficiências e de grupos de irmãos. BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990. Artigo 87.

infância e adolescência, encerram as linhas da Política de Atendimento que fazem parte do Sistema de Garantia de Direitos à Criança e ao Adolescente. Nesse sentido, promoção e defesa de direitos e controle institucional são pilares do Sistema de Garantia.

No artigo 88, apresentam-se as diretrizes da Política de Atendimento³¹⁰, indicando como deverão ser organizados as instituições que farão parte desse Sistema de Garantias, suas responsabilidades e competências. O artigo 89 demarca sobre os Conselhos de Direitos e o artigo 90 fala especificamente sobre as instituições de atendimento às crianças e aos adolescentes.

O Sistema de Garantia de Direitos dentro da Política de Atendimento à infância e à adolescência no Brasil, abarca um conjunto de instituições, organizações, entidades, programas e serviços de atendimento. Este conjunto, por princípio e ética, deve atuar de forma articulada e integrada nos moldes previstos pelo Estatuto da Criança e do

³¹⁰ Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: I - municipalização do atendimento; II - 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; III - criação e manutenção de programas específicos, observada a descentralização político-administrativa; IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente; V - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social, preferencialmente em um mesmo local, para efeito de agilização do atendimento inicial a adolescente a quem se atribua autoria de ato infracional; VI - integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Conselho Tutelar e encarregados da execução das políticas sociais básicas e de assistência social, para efeito de agilização do atendimento de crianças e de adolescentes inseridos em programas de acolhimento familiar ou institucional, com vista na sua rápida reintegração à família de origem ou, se tal solução se mostrar comprovadamente inviável, sua colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei ; VII - mobilização da opinião pública para a indispensável participação dos diversos segmentos da sociedade . BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990. Artigo 88.

Adolescente e pela Constituição Federal Brasileira de 1988. O Sistema de Garantia de Direitos tem o intuito de efetivamente implantar a Doutrina da Proteção Integral por meio da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

Por entender que a efetivação do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente vai além da obrigatoriedade da lei, pois está condicionado pelo contexto econômico, social e político que dificulta muitas vezes o cumprimento da Proteção Integral, em todo o processo de construção deste estudo, realizou uma investigação mostrando o caráter histórico, social e econômico como fatores preponderantes na determinação do entendimento sobre a construção das políticas na área da criança e do adolescente. Sendo assim, entende-se como relevante a apresentação da configuração dos Governos de Fernando Henrique e de Lula.

2.3 OS MODELOS ECONÔMICOS, POLÍTICOS E SOCIAIS NOS GOVERNOS FERNANDO HENRIQUE E LULA E SEU REBATIMENTO NA POLÍTICA DE ATENDIMENTO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE NO BRASIL

Com o intento de compreender os desdobramentos da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente no Brasil dentro de uma nova estrutura inaugurada, tendo como pilares de um lado a Política de Proteção Integral e suas legislações, e de outro a Política Neoliberal proposta por organismos internacionais, propõe-se analisar como as mudanças políticas, econômicas e sociais entre os Governos Fernando Henrique e Lula afetaram as diretrizes da Política de Atendimento à

Criança e ao Adolescente, e em que medida se pode relacionar um período ao outro.

A partir do entendimento de que a Constituição Federal Brasileira (1988) e o Estatuto da Criança e Adolescente (1990) significaram avanço legal e, conseqüentemente, favoreceram a construção de um Sistema de Garantia dos Direitos na área infanto-juvenil, com gestão partilhada e participação social, o modelo de política econômica adotado pelos Governos, a partir da década de 1990, caminharam para um expressivo retrocesso nas políticas sociais no Brasil.

Portanto, buscou-se, a seguir, fazer uma análise da organização dos dois Governos em relação ao Estado e os modelos políticos, econômicos e sociais adotados, para então entender como o poder público dos Governos Fernando Henrique e Lula atendem aos desafios colocados pela realidade social e em que medida eles garantem a efetivação das políticas públicas na área da criança e do adolescente.

2.3.1 A Estrutura do Governo Fernando Henrique

Os dois mandatos de Fernando Henrique no Brasil (1995-1998 e 1999-2002) faziam parte de um mesmo projeto político e econômico, como pode ser observado no decorrer deste trabalho. Nos primeiros quatro anos de Governo, fazia parte dos modelos político e econômico, o sucesso do Plano Real³¹¹ com a lógica de valorização e a política econômica do capital financeiro, a estabilização monetária, a valorização

³¹¹ FILGUEIRAS, Luiz. **A história do Plano Real**: fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo, 2000, 1. ed.

cambial, as taxas de juros elevadas, a desregulamentação e abertura comercial e financeira, privatização e desregulação do mercado de trabalho³¹².

2.3.1.1 Fernando Henrique– Um Relato de sua Trajetória Política

A biografia de Fernando Henrique é marcada pela contradição entre sua trajetória intelectual e a sua atuação política partidária até a Presidência do Brasil. Fernando Henrique fez parte de um seleto grupo de estudiosos brasileiros, entre os quais, Florestan Fernandes e Antônio Candido, no âmbito da Universidade de São Paulo - USP, onde o principal objetivo era pensar os ditames do Brasil numa perspectiva crítica.

Ainda tomado por suas aspirações críticas, foi professor universitário de relevância no contexto nacional e internacional, onde acumulou uma vasta produção acadêmica que o colocou num patamar de referência nos circuitos acadêmicos comprometidos em atuar criticamente nas mudanças do País. Embora Fernando Henrique tivesse no seu currículo um vínculo intelectual forte com a tradição crítica, essa não se traduzia na sua trajetória política partidária.

Assim, o que se pode verificar é que, ainda na década de 70, o então intelectual com aspirações à *vida política* vincula-se ao *Movimento Democrático Brasileiro*-MDB no primeiro momento, através de seu cargo de pesquisador e diretor do Centro Brasileiro de Análise e

³¹²FILGUEIRAS, Luiz. **A história do Plano Real**: fundamentos, impactos e contradições. São Paulo: Boitempo, 2000, 1. ed.

Planejamento - CEBRAP, o que permitiu contribuir para a reelaboração do programa do partido.

Com essa vinculação ao MDB, Fernando Henrique se desvincula de toda sua trajetória intelectual, abandona os bastidores acadêmicos da política e emerge sua participação nas disputas eleitorais.

Em 1980, quando se extinguiu o bipartidarismo e autorizou-se o multipartidarismo, Fernando Henrique formaliza sua vinculação com o movimento, filiando-se ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB, partido sucessor do antigo MDB. Fernando Henrique assume uma cadeira no Senado em 1983, quando Montoro³¹³ renunciou ao mandato de Senador para assumir o Governo de São Paulo.

O pilar do reformismo brasileiro teve como centro das discussões a democracia, e se pode dizer que no Brasil era a via pela qual seria instaurada a *emancipação política* com cariz elitista. Diante disso, a partir de 1983, com a posse de 10 governadores de oposição ao Governo do Presidente Militar João Figueiredo, Fernando Henrique participa das articulações visando à transição do regime militar para a democracia, tornando-se um dos grandes articuladores do movimento das *Diretas-já*, amplo movimento social e político que reivindicava eleições democráticas para Presidente já no final do Governo do Presidente João Figueiredo.

Outro elemento característico desse momento político no Brasil eram as alianças partidárias. Por conta das aspirações e disputas eleitorais, os grupos se fortaleciam através das alianças, mesmo com grupos ou partidos que não comungavam com as perspectivas ideológicas.

³¹³ André Franco Montoro foi um político brasileiro ocupando diversos cargos eletivos entre eles o de Governador de São Paulo.

Roberto Schwarz (1981) observou, através de suas conceituadas pesquisas, que o Brasil é um misto entre o arcaico e o moderno e que, diante disso, as elites brasileiras, historicamente, lançaram mão de acordos entre grupos bem heterogêneos³¹⁴. Fernando Henrique não fugiu à regra, pois firmou alianças políticas com atores políticos bem diferenciados, entre eles Tancredo Neves, Ulysses Guimarães e, também, com os militares, tendo assim contribuído no processo de transição *pacífica* do regime militar para a democracia em 1985.

Diante de tamanho conhecimento e traquejo com a política, não demorou muito para Fernando Henrique ser novamente uma referência reconhecida. Acabou sendo um dos líderes do PMDB nacional, participou das revisões e críticas ao partido, atuando como protagonista, o que culminou na fundação do Partido da Social-Democracia Brasileira - PSDB em 1988.

Líder desse novo partido, Fernando Henrique continuou participando ativamente do processo de transição do regime político brasileiro. Participou sistematicamente da elaboração do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a Constituição de 1988. Teve atuação destacada em 1992 na transição do Governo Collor para o Governo Itamar Franco. Fernando Henrique foi, de 1992 a 1993, Ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco, quando teve papel de destaque no Governo Tampão.

Embora o Plano Real tenha sido implantado no Governo Itamar Franco, Fernando Henrique foi considerado o *Pai* do referido Plano

³¹⁴ SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas**: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro. 2. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1981.

Monetário. Na ocasião, Fernando Henrique exercia o cargo de Ministro da Fazenda.

O sucesso do Plano Real na estabilidade da crise financeira no Brasil credenciou Fernando Henrique como o principal nome para a presidência. Assim, nas eleições de 1994, Fernando Henrique teve como principal *trunfo o resultado do Plano Real*. Diante disso, foi eleito em primeiro turno, com um número bem expressivo de votos. Seguindo a tática de alianças, tomou posse como Presidente em primeiro de janeiro de 1995, tendo nos dois mandatos como vice-Presidente o ex-governador de Pernambuco e senador Marco Maciel, do Partido da Frente Liberal (PFL)³¹⁵, uma das principais lideranças civis que apoiaram os Governos militares pós 64.

Fernando Henrique conseguiu para a sua eleição à presidência o apoio total do PSDB, do PFL, do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB³¹⁶ (que o apoiou nas duas eleições presidenciais), do Partido Progressista Brasileiro - PPB, atual PP³¹⁷, e de parte do PMDB, e conseguiu manter

³¹⁵ Partido da Frente Liberal, fundado em 1985 em meio as articulações que elegeram Tancredo Neves para a Presidência da República. Em 2007, seus integrantes deliberaram por sua extinção formal e em seu lugar surgiu uma agremiação chamada Democratas. Partido tem ideais conservadores e liberais.

³¹⁶ O Partido Trabalhista Brasileiro foi fundado pelo Presidente Getúlio Vargas, em 15 de maio de 1945. Disponível em: <http://www.ptb.org.br> Acesso: nov. 2013.

³¹⁷ Partido Progressista tem origem ligada à ditadura militar, tem sua denominação modificada desde 1964 quando denominava-se como Aliança Renovadora Nacional (Arena), partido do Governo militar, em 1933 passa a se chamar Partido Progressista Reformador (PPR), por Findo o Governo Cardoso e completado mais um ciclo na vida política do País, a Convenção Nacional do PPB, buscando inspiração nas transformações políticas internacionais, decide, em 4 de abril de 2003, alterar sua denominação para Partido Progressista (PP). Partido tem ideais conservadores e liberais.

esses apoios nos 8 anos de seu Governo, o que deu relativa estabilidade política ao Brasil no período.

2.3.1.2 O Plano Real

A política econômica adotada pelo Brasil desde 1994 tinha como objetivo estabilizar a moeda associada ao câmbio sobrevalorizado e a abertura comercial acelerada³¹⁸. O Plano Real, iniciado em 1994³¹⁹ durante o Governo do Presidente Itamar Franco, cujo Ministro da Fazenda era Fernando Henrique, teve continuidade no Governo de Fernando Henrique como Presidente da República.

O Plano Real foi elaborado após uma série de planos de estabilização que não tiveram êxito³²⁰, em especial em relação à contenção da inflação. Como se pode observar no **Gráfico 2-1**.

No **Gráfico 2-1**, está apresentado a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA³²¹. Desde junho de 1999, é o índice utilizado pelo Banco Central do Brasil para o acompanhamento dos

³¹⁸ MINEIRO, S. Adhemar. O desenvolvimento e Inserção Externa: Algumas Considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil. In: **Os Anos Lula: Contribuições para um balanço crítico 2003-2010**, 2010.

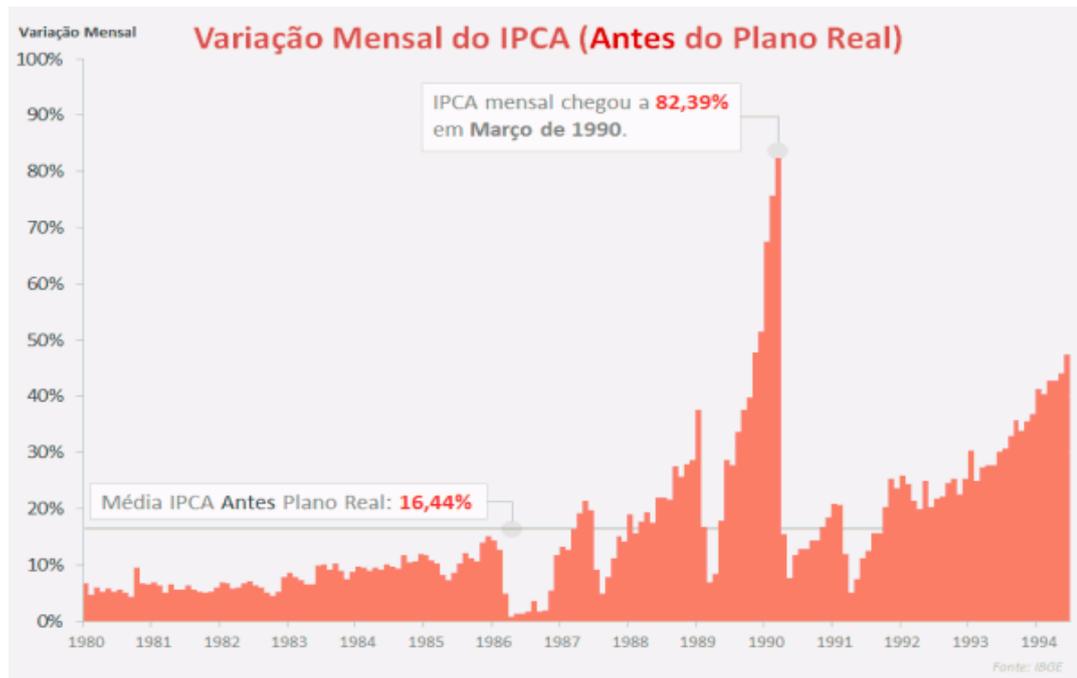
³¹⁹ Iniciado oficialmente em 27 de fevereiro de 1994 com a publicação da Medida Provisória n. 434 no Diário Oficial da União.

³²⁰ Com o objetivo de deter a inflação no Brasil, desde a década de 80 foram implementados e implantados vários planos no combate à inflação, como: Cruzado, Bresser, Verão, Collor I e Collor II.

³²¹ O IPCA é produzido pelo IBGE desde 1979, tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias, cujo rendimento varia entre 1 e 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos.

objetivos estabelecidos no sistema de metas de inflação, sendo considerado o índice oficial de inflação do País.

Gráfico 2-1. Variação Mensal do IPCA (Antes do Plano Real)



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Índices de Preços, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor.

Como se pode observar no gráfico anterior, a inflação se apresentava elevada, com destaque para o mês de março de 1990, quando o IPCA registrou alta de 82,39%³²².

O ambiente inflacionário antes do Plano Real provocou distorções na alocação de recursos da economia. Com as incertezas do valor real da moeda nacional e da taxa de câmbio, a inflação ocasionou efeitos

³²² Verificar dados no IBGE - Estatísticas mensais sobre IPCA referente aos anos publicados. Disponíveis em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultnotas.shtm Acesso: 20 abr. 2014.

negativos sobre o balanço de pagamentos, uma vez que as pessoas acabavam por buscar na moeda estrangeira uma alternativa de reserva de valor, provocando assim uma fuga de capitais³²³.

É importante destacar também que medidas de ajuste fiscal e a abertura econômica anteriores a 1994 favoreceram em parte o sucesso do Plano Real. A abertura comercial intensificada no Governo Collor fazia parte de um mesmo modelo de desenvolvimento e contribuiu para o sucesso do Plano Real.

No Plano Real, o combate à inflação seria a primeira meta a ser cumprida. Há uma distinção entre o Plano Real e os planos anteriores. O Plano Real mesmo com o objetivo da estabilização como os demais planos, apresentou uma metodologia diferente, pois não recorreu às medidas tradicionais adotadas até então, como o congelamento de preços e de salários. A Medida Provisória nº 434³²⁴ instituiu a Unidade Real de Valor - URV³²⁵ e estabeleceu regras de conversão e uso de valores monetários, iniciou a desindexação da economia e determinou o lançamento de uma nova moeda, o Real.

³²³ GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO Jr., Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

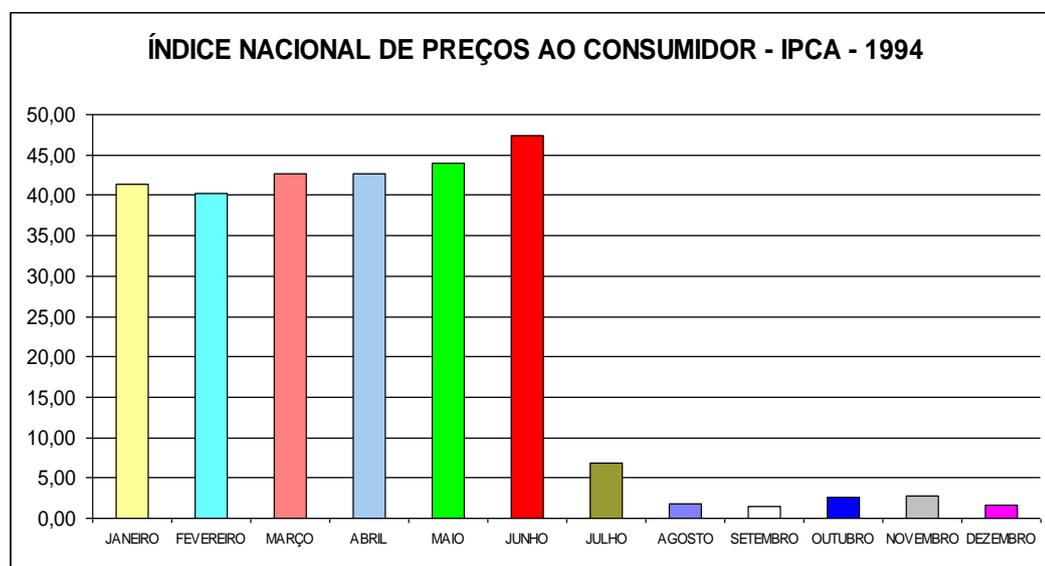
³²⁴ Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica, o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor (URV) e dá outras providências.

³²⁵ URV - Parte escritural da atual moeda corrente do Brasil, cujo curso obrigatório se iniciou em 1º de março de 1994. Foi um índice que procurou refletir a variação do poder aquisitivo da moeda, servindo apenas como unidade de conta e referência de valores. Teve curso juntamente com o Cruzeiro Real (CR\$) até o dia 1º de julho de 1994, quando foi lançada a nova base monetária nacional, o Real (R\$). Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/> Acesso 29 de junho de 2013.

O Plano Real, além da estabilização, buscou inaugurar uma nova fase política para o País. “Por trás do Plano Real, estava um projeto político que, em verdade, visava ir muito além da mera estabilização; sua pretensão era ‘virar a página da era Vargas’ e inaugurar um novo padrão de desenvolvimento”³²⁶.

Nesse sentido, quando Fernando Henrique tomou posse como Presidente da República, o Plano Real já tinha seis meses de existência e havia alcançado uma relativa estabilização dos preços com o controle da inflação, como apresenta o **Gráfico 2-2**. Há de se destacar que a política de estabilidade e da continuidade do Plano Real, como relatado, principal apelo da campanha eleitoral de Fernando Henrique, é um dos fatores decisivos para sua reeleição no primeiro turno em 1998.

Gráfico 2-2. Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA-1994

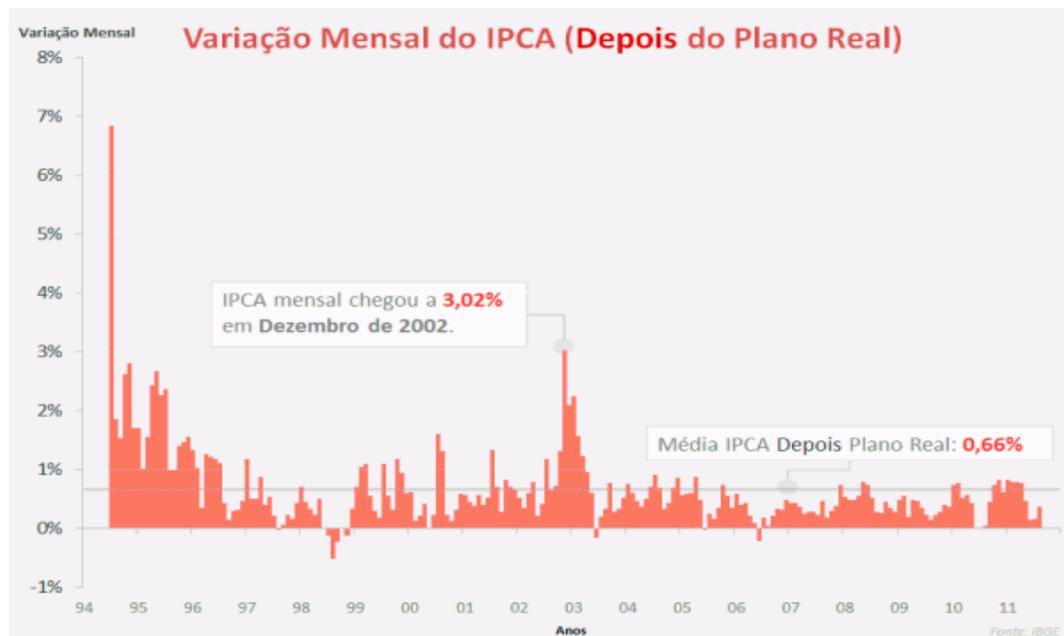


Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE

³²⁶ FARIA, L.A.E. Aquém da estagnação: 10 anos do Plano Real. **Indicadores Econômicos FEE**. 2004, p. 177.

O **Gráfico 2-2** revela o corte ocasionado pelo Plano Real no Índice Nacional de Preços ao Consumidor de um mês para outro, mostrando a força do Plano. Não só os meses após o Plano Real como também os anos seguintes mostraram a eficiência do Plano em lidar com os índices inflacionários. Como se pode verificar no **Gráfico 2-3**.

Gráfico 2-3. Variação Mensal do IPCA (Depois do Plano Real)



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Índices de Preços, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor

Com a estabilização da moeda, a inflação mensal caiu rapidamente. O passado recente, que chegou a apresentar o IPCA com alta de 10% em um mês, mostrava nova realidade a partir de julho de 1994, com variáveis chegando a 3% em um único mês como exceção.

Fernando Henrique, apoiado no sucesso do Plano Real, articulou-se a uma coligação política e eleitoral que curiosamente emergiu da própria Era Vargas, porém em oposição a ela. Assim, como o Plano Real

foi uma estratégia para garantir a vitória eleitoral de Fernando Henrique, a estrutura eleitoral gerida pela nova burguesia com poder capaz de sustentar o programa de estabilização hegemônico importante para esse novo momento do País³²⁷, ou melhor,

O Plano Real não teria sido concebido para eleger FHC, mas, na ordem inversa, a candidatura FHC teria sido gestada pelas novas elites dominantes para viabilizar, no Brasil, a coalizão de poder capaz de dar sustentação de permanência ao programa de estabilização hegemônico³²⁸.

2.3.1.3 A Disputa Entre Dois Projetos

A partir da derrota de 1989, o Partido dos Trabalhadores-PT buscou alternativas para se aproximar mais da população e de lideranças internacionais, além de estabelecer novas alianças. Assim, lançou a proposta de coligação partidária para a próxima eleição, passou a viajar pelo Brasil e pelo exterior.

Luis Inácio Lula da Silva candidato do PT preocupou-se mais sobre as temáticas internacionais que compunham a nova realidade mundial e seus projetos políticos e econômicos e continuou a se posicionar criticamente em relação às problemáticas internacionais

³²⁷ SALLUM JR., Brasília. O Brasil sob FHC: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social; Revista Sociologia**. São Paulo, v. 11, n. 2, p. 23-47, out. 1999.

³²⁸ FIORI, José Luiz. **Em Busca do Dissenso Perdido**. Rio de Janeiro: Insight, 1995, p. 236.

enfrentadas pelo Brasil. Com esse processo de preparação que vinha desde 1989, Lula apresentava-se em 1994 à frente de todos os demais candidatos³²⁹ para a disputa à Presidência da República.

O Partido dos Trabalhadores foi o primeiro a definir o Programa de Governo para as eleições de 1994, sob o lema *Uma revolução democrática no Brasil*³³⁰.

Entre algumas promessas contidas no Programa de Governo do PT estava a realização ampla da reforma agrária, defesa intransigente dos salários e do direito de todo trabalhador a um emprego com remuneração digna, ampliação das relações econômicas com todos os Países, “buscando uma inserção solidária e soberana na economia mundial, priorizando um processo de integração econômica com os Países da América Latina”³³¹. Em relação à inflação, o PT sentenciava que seu combate terá como base,

Uma política global de desenvolvimento e distribuição de renda, com uma estratégia que atacará suas várias causas: conflito distributivo, transferência de recursos para o exterior, juros altos e especulação financeira,

³²⁹ Fernando Henrique Cardoso (PSDB), Enéas Carneiro (PRONA), Orestes Quécia (PDMB), Leonel Brizola (PDT), Espiridião Amin (PPR), Carlos Antonio Gomes (PRN) e Hernani Goulart Fortuna (PSC).

³³⁰ O Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores de 1994 foi impresso em volume de 162 páginas e dividido em sete capítulos, o programa se propôs a uma análise da evolução histórica no Brasil e traçou as diretrizes gerais do PT para a solução dos problemas do País nas mais diversas áreas.

³³¹ Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores para as eleições de 1994.

crescimento da dívida pública, expansão monetária e fragilidade financeira do setor público³³².

Tais ideais representavam um avanço para a lógica governamental presente por décadas no País, neste sentido, o Partido dos Trabalhadores e Lula configuravam uma alternativa de esquerda e “uma espécie de retaguarda de resistência e esperança de uma virada política que viria a acontecer a partir dos fracassos econômicos e sociais que o projeto liberal acumulava”³³³.

O outro Projeto era representado por Fernando Henrique que esteve presente tanto em lutas de movimentos sociais como também em discursos conservadores da direita política do País³³⁴.

O Programa de Governo do PSDB e de Fernando Henrique de 1994 ressaltava a necessidade de parcerias com a iniciativa privada e setores cada vez mais numerosos e organizados da própria sociedade. No programa presidencial da campanha de 1994, por exemplo, o quinto e último capítulo era inteiramente dedicado à proposta de parcerias³³⁵, assim como a questão da necessidade da reformulação do papel do Estado, tendo o programa dedicado um capítulo ao assunto³³⁶.

³³² Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores para as eleições de 1994.

³³³ PASSARINHO, Paulo. In **Os anos Lula**: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. - Rio de Janeiro : Garamond, 2010, p. 14

³³⁴ Como relatado anteriormente a transição pacífica do Governo Collor para o Governo de Itamar Franco em 1992.

³³⁵ Programa de Governo Fernando Henrique - O referido capítulo tem por título: “A parceria Estado-sociedade”.

³³⁶ Programa de Governo Fernando Henrique - Capítulo IV, a Reforma do Estado.

O PSDB e Fernando Henrique representavam a continuidade do Plano Real, uma segurança econômica e política que muito se esperava depois do processo de redemocratização do País.

Lula, o PT e a Frente Brasil Popular pela Cidadania, mesmo antes da implantação do Plano Real, realizaram severas críticas ao modelo econômico ao qual o Plano estava vinculado.

Porém, o Plano teve um impacto positivo para a população, assim como na inflação do País. Para tanto, houve uma mudança no discurso de Lula³³⁷, que ponderou sobre a moeda, mas fez críticas severas à política salarial do Governo.

Nessa disputa entre um programa que iria dar continuidade ao Plano Real e o outro que poderia fazer mudanças, ganhou o continuador do Real, que era o seu criador. O Plano Real retomou as rédeas da inflação, e as pessoas voltaram a consumir. Para a população, era Fernando Henrique, o conhecido *Pai do Plano Real*, que estava autorizado a dar continuidade ao Governo.

Assim, o *Pai do Real*, somado aos méritos reconhecidos por parte da população e até por intelectuais, como sociólogo respeitado, senador e ministro, teve apoio institucional que favoreceu o processo eleitoral. A agenda do Plano Real, implementação, implantação e divulgação, estava

³³⁷ “Cunhando a famosa frase “moeda forte, salário fraco”. Com isto, reconhecia de público que a moeda era forte e contrapunha a ela o salário que só era considerado como maior problema do País por apenas 4% dos eleitores, enquanto o custo de vida/inflação o era para 34% (CBPA - março de 94)”. ALMEIDA, Jorge. Lugar de fala, polissemia e paráfrase nos discursos de FHC e Lula sobre o Plano Real. IV Congresso da ALAIC (Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación), Recife, setembro de 1998.

condicionada ao processo eleitoral e à colheita de bons frutos pelo então Ministro da Fazenda³³⁸.

2.3.1.4 - O Governo de Fernando Henrique

Na agenda do Presidente a estabilização monetária e as reformas constitucionais ganharam espaço importante, além das privatizações, da reforma do sistema financeiro e do acordo da dívida dos estados³³⁹.

Nesse sentido, Fernando Henrique buscou obter reformas macroeconômicas no âmbito nacional e profundos ajustes fiscais visando à estabilidade das contas nacionais e da moeda³⁴⁰. O Governo de Fernando Henrique tinha como principal objetivo sanar as contas públicas que estavam deficitárias e, acima de tudo, alcançar a estabilidade monetária. Havia um cenário com elevadas taxas de inflação e

³³⁸ DIMENSTEIN, Gilberto e SOUZA, Josias de. **A história do Real. Trama de uma sucessão**. São Paulo, Ática, 1994. EXPEDITO FILHO. **Crônica de uma Vitória**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1994.

³³⁹ Para uma discussão mais extensiva acerca do primeiro Governo de Fernando Henrique, ver LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do Governo FHC**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

³⁴⁰ “A política econômica do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) deu absoluta ênfase à consolidação do ambiente de estabilidade de preços. Durante todo o período, foi mantido um regime cambial semifixo, baseado na administração de estreitas bandas de flutuação. Permitiu-se uma desvalorização cambial a um ritmo relativamente estável, porém insuficiente para a redução do desequilíbrio do mercado em relação ao câmbio real de equilíbrio”. OLIVEIRA, Gesner e TUROLLA Frederico. *Política Econômica do Segundo Governo Cardoso: Mudança em Condições Adversas*. **Tempo social**, v.15 n. 2, São Paulo, Nov. 2003, p.2.

estagnação da economia brasileira. Tal cenário favoreceu as medidas adotadas pelo Governo visando estabilizar a economia.

FHC rapidamente deu efetividade ao projeto político do grande capital: sua base parlamentar, articulada fisiologicamente e reunindo as velhas e novas oligarquias, garantiu-lhe precisamente a inviabilização do projeto social contido na Constituição de 1988 - sob o pretexto da 'modernização do País', do 'ingresso no Primeiro Mundo' e coisas que tais, e sustentado por uma unanimidade da mídia que nem a ditadura forçadamente obteve, o primeiro Governo FHC operou eficientemente contra a alternativa social proposta na Constituição em dois planos: no plano jurídico, dando forma a uma reforma/revisão constitucional, que acabou por retirar da Carta elementos fundamentais (nesse sentido, a 'reforma da previdência' é emblemática); e, substancialmente, no plano prático-concreto, dando curso a um 'modelo de desenvolvimento' que subtraiu as bases de sustentação econômico-financeiras para uma eventual implementação daquela alternativa.³⁴¹

No momento da posse em 1995, através do seu discurso³⁴² Fernando Henrique apontava as diretrizes políticas, econômicas e sociais, as quais iriam direcionar o País:

³⁴¹ NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: **O desmonte da nação - balanço do Governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 79.

³⁴² Discurso de Posse do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso no Congresso Nacional. Brasília, 1 de janeiro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/discurs.htm>. Acesso: 13 de nov. de 2012.

O momento é favorável para que o Brasil busque na urna participação mais ativa nesse contexto [...]. Numa fase de transformações radicais, marcada pela redefinição das regras de convivência política e econômica entre os Países, não podemos, por mero saudosismo, dar as costas aos rumos da História. Temos, sim, que estar atentos a eles para influenciar o desenho da nova ordem [...]. É tempo, portanto, de atualizar nosso discurso e nossa ação externa, levando em conta as mudanças no sistema internacional e o novo consenso interno em *relação aos nossos objetivos* [...]. *Vamos aposentar os velhos dilemas ideológicos e as velhas formas de confrontação, e enfrentar os temas que movem a cooperação e o conflito entre os Países nos dias de hoje: as tarefas ampliadas do multilateralismo e os desafios da regionalização; a dinamização do comércio internacional e a superação das formas de protecionismo e unilateralismo. Outros temas centrais são o acesso à tecnologia [...]. Eu os convoco para mudar o Brasil. Muito obrigado*³⁴³.

Assim, empossado, Fernando Henrique dava continuidade à Política Econômica e Social defendendo e organizando forças para prover as propostas de estabilidade monetária, não só da moeda como de todas as contas públicas com a contenção dos gastos dos estados, além de incentivar as privatizações³⁴⁴ e a reforma tributária.

³⁴³ Discurso de Posse do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso no Congresso Nacional. Brasília, 1 de janeiro de 1995 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/discurs.htm Acesso: nov. de 2012.

³⁴⁴ Sobre um balanço sobre o processo de privatização no Brasil, ver BIONDI, Aloysio, 1936-2000. **O Brasil privatizado: um balanço do desmonte do Estado.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. – (Coleção Brasil Urgente)

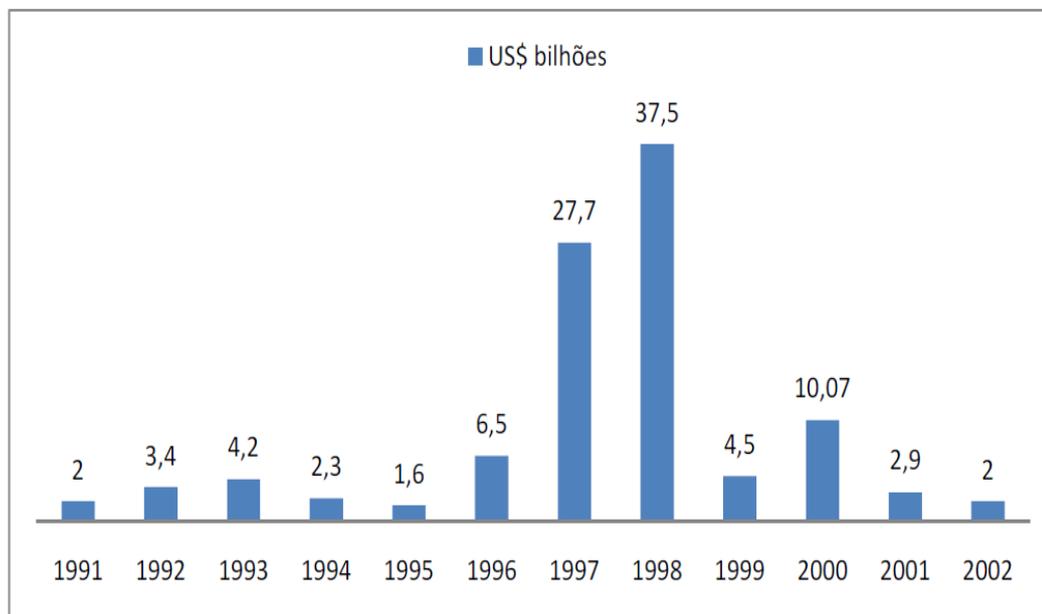
Cabe ressaltar que as privatizações foram iniciadas durante o Governo Collor de Melo³⁴⁵, porém a prática das privações foi executada mais fortemente durante o primeiro Governo de Fernando Henrique³⁴⁶ e renderam ao Brasil um déficit da conta de renda e serviços, com a maturação dos grandes fluxos de investimentos diretos e a expansão das remessas de lucros e dividendos³⁴⁷. “O auge do programa de privatização brasileiro ocorreu durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique (1995/98), quando 80 empresas foram vendidas, gerando resultados totais de US\$ 73,3 bilhões”³⁴⁸.

³⁴⁵ No Governo Collor, foram vendidas 18 empresas, num total de US\$ 4 bilhões, enquanto no Governo Itamar foram privatizadas 16 empresas, num montante de US\$ 4,6 bilhões. FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 115.

³⁴⁶ No Governo Cardoso que, de fato, as privatizações deslançaram, tornando-se, na prática, elemento essencial do novo projeto de desenvolvimento. Apenas com relação ao PND (US\$28,9 bilhões), as privatizações no Governo Cardoso corresponderam a 70% do total; se incluirmos o setor de telecomunicações (mais de US\$ 29,1 bilhões), essa participação chega a 85% do valor arrecadado pela União. FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006, p. 115.

³⁴⁷ FILGUEIRAS, Luiz ET al. **O Modelo Liberal-periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula**, 2010, p.54.

³⁴⁸ PINHEIRO, A.C., GIAMBIAGI, F.F. e MOREIRA, M. M. **O Brasil na Década de 90: Uma Transição Bem Sucedida?** Rio de Janeiro: BNDES. (Texto para discussão n. 91), 2001, p. 11.

Gráfico 2-4. Receitas das Privatizações no Brasil

Fonte: BNDES (2005) Elaboração Marco Antonio Bestetti Paccola

A política de privatização³⁴⁹, assumida com mais êxito a partir da década de 90, contribuiu para a sustentação do Plano Real, pois atraiu grandes fluxos de investimentos externos para o Brasil, o que ajudou a financiar o déficit em conta corrente, evitando assim pressões inflacionárias, e a segurar a explosão da dívida pública, reduzindo, dessa forma, as pressões inflacionárias³⁵⁰.

³⁴⁹ “Receitas da privatização - O processo de privatização será acelerado, segundo as diretrizes definidas nesta proposta. Mesmo com estimativas conservadoras, a venda dos ativos públicos deverá gerar recursos da ordem de R\$ 15 bilhões nos próximos quatro anos para investimentos em projetos de infraestrutura”. Proposta de Governo de Fernando Henrique Cardoso para Eleição para Presidente da República de 1994.

³⁵⁰ PINHEIRO, A.C., GIAMBIAGI, F.F. e MOREIRA, M. M. **O Brasil na Década de 90: Uma Transição Bem Sucedida?** Rio de Janeiro: BNDES. (Texto para discussão n. 91), 2001.

Nesse sentido, o Plano Real sob um caráter prático foi bem avaliado, ocasionando a queda substancial da inflação e um crescimento substancial da economia em seu primeiro ano. Segundo Baer (1996), a indústria liderou o crescimento com 15,5% no primeiro trimestre de 1995, e a utilização da capacidade produtiva situou-se ao redor de 80% no período, aumentando a taxa de investimento, de 16,3% do Produto Interno Bruto - PIB em 1994 para cerca de 18% em 1995. Houve também um crescimento dos salários, o fim do imposto inflacionário e consequentemente o crescimento do consumo das camadas de renda mais baixa³⁵¹.

(...) a primeira administração de Fernando Henrique avançou mais um passo ao levar o programa de privatização ao setor de infraestrutura e ao conter a inflação, que caiu de 5.000% ao ano para aproximadamente 2% em 1998. Entretanto, a demora em adotar o regime de flutuação da taxa de câmbio e a falta de disciplina fiscal levaram ao aumento do déficit fiscal e em conta corrente, o que também comprometeu o crescimento³⁵².

Assim, entende-se que a política econômica do primeiro Governo de Fernando Henrique foi bem sucedida devido à estabilização de preços, produziu deflação em alguns índices de preços ao consumidor, e tal sucesso junto com o Plano Real, garantiu em 1998 a vitória de Fernando Henrique para Presidente do Brasil. Entretanto a administração de

³⁵¹ BAER, W. **A Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.

³⁵² PINHEIRO, A.C., GIAMBIAGI, F.F. e MOREIRA, M. M. **O Brasil na Década de 90: Uma Transição Bem Sucedida?** Rio de Janeiro: BNDES. (Texto para discussão n. 91), 2001, p. 29.

Fernando Henrique mostrou-se precária em relação à acumulação contínua de passivos públicos e externos. Nesse sentido, a “Herança de FHC para FHC” restringiu o raio de ação da política econômica do segundo mandato, mesmo com a mudança do regime cambial³⁵³.

Mesmo que a reeleição de Fernando Henrique tivesse representado um sucesso político notório, seu segundo Governo não realizou a proposta original do Programa de Governo do Presidente, como também de suas alianças e lideranças partidárias, em que o ensejo seria a estabilização para a retomada do crescimento sustentado³⁵⁴.

O Governo ficou comprometido pela crise cambial e o seu desenvolvimento. Nesse sentido, nem a privatização das empresas, nem a entrada de capitais estrangeiros, por meio do investimento direto, possibilitou que o Governo tivesse êxito. Num processo de desvalorizações gradativas e controladas acima do índice de inflação, a cadência não sinalizava aos agentes de mercado que o Real aproximava-se de uma cotação adequada em relação ao dólar. Assim, as repetidas crises externas cambiais entre 1995-1998³⁵⁵ e a drenagem de divisas foram mais fortes que as possíveis escolhas das autoridades monetárias. A dependência do Plano Real com o capital externo de curto prazo, acompanhado ao momento de crise, possibilitou uma fuga considerável

³⁵³ OLIVEIRA, Gesner e TUROLLA Frederico. Política Econômica do Segundo Governo FHC: Mudança em Condições Adversas. **Tempo social**, São Paulo, v.15, n. 2, 2003, p.4.

³⁵⁴ COUTO, Cláudio G e ABRUCIO, Fernando. O segundo Governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo social**, São Paulo, v.15, n. 2, 2003.

³⁵⁵ Crises externas cambiais: México (1994), Ásia (1997) e Rússia (1998).

de capitais estrangeiros, obrigando Fernando Henrique a inserir na economia uma série de ajustes³⁵⁶.

Passados quase cinco anos desde o lançamento do Plano Real, o Governo FHC não conseguiu produzir contas públicas estruturalmente equilibradas, que pudessem ancorar a moeda nacional em lugar do dólar. Colheu esse resultado sem desvio significativo em relação ao neoliberalismo abrazeirado que, desde o Plano Real, dominou a administração da política monetária e cambial, mesmo que alguns dos seus custos se tornassem cada vez mais evidentes – crescimento medíocre, privilegiamento dos rendimentos financeiros, desnacionalização da economia, intercâmbio cronicamente deficitário com o Exterior e, por fim, alto desemprego³⁵⁷.

Assim, os U\$40 bilhões obtidos por Fernando Henrique junto ao Fundo Monetário Internacional – FMI não foram satisfatórios para reprimir a especulação financeira contra o Real e, paulatinamente, mudar o modelo da âncora cambial. Sendo assim, o Banco Central não conseguiu segurar o valor da moeda,³⁵⁸ o que resultou na mudança substancial de política econômica, com a adoção do câmbio flutuante³⁵⁹.

³⁵⁶ FILGUEIRAS, Luiz. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006.

³⁵⁷ SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social**, São Paulo, 1999, p. 26.

³⁵⁸ Mesmo com as indicações da dupla Gustavo Franco/Pedro Malan, o mercado não conseguiu segurar o processo de desvalorização do Real, o que levou à queda do Presidente do Banco Central.

³⁵⁹ COUTO, Cláudio G. and ABRUCIO, Fernando. O segundo Governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo Social**, 2003, v.15, n.2.

Essa nova realidade resultou num crescimento econômico próximo de zero, logo no primeiro ano do segundo mandato. Assim, a decepção com o *ano da virada* acarretou o início da desaprovação do Presidente Fernando Henrique, até então visto como o único capaz de conduzir o País a um porto seguro.

A política econômica do período Fernando Henrique no segundo mandato impunha uma reorientação econômica. Gradativamente a política econômica do primeiro mandato foi substituída para possibilitar a virada que, como se pode observar no decorrer deste trabalho, não ocorreu. O Quadro a seguir, organizado por Oliveira e Turolla (2003),³⁶⁰ apresenta características da política econômica (regimes fiscal, monetário e cambial) e faz uma comparação entre o primeiro e o segundo mandato do Governo Fernando Henrique, destacando o momento que elas ocorreram; sendo que as alterações necessariamente não coincidem de forma precisa com a cronologia dos mandatos.

³⁶⁰ OLIVEIRA, Gesner e TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo Governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo social**, São Paulo, v.15, n. 2, 2003, p. 197.

Quadro 2-1. Principais Mudanças no Regime de Política Econômica no Segundo Mandato de Fernando Henrique (1999-2002)

	Situação no 1ºMandato	Data Efetiva da Mudança	Mudanças no 2ºMandato
REGIME FISCAL	<ul style="list-style-type: none"> • Esforços de reforma estrutural e patrimonial do setor público, com a apresentação de propostas legislativas e privatização. • Introdução de medidas de controle das finanças dos Governos estaduais e municipais, com efeito estrutural, mas resultados não-imediatos. • Controle primário insuficiente: Aumento do déficit primário. • Aumento da despesa com juros devido à instabilidade financeira. 	28 de Outubro de 1998 (anúncio do Programa de Estabilidade Fiscal)	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuste fiscal voltado para a geração de superávits primários, baseado em aumento de receitas e redução de despesas, com maior ênfase nas primeiras. • Fadiga reformista, embora propostas importantes tenham sido implementadas (Lei de Responsabilidade Fiscal, fator previdenciário)
REGIME MONETÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> • Subordinado à âncora cambial. • Choques externos requereram contração monetária recorrente. 	12 de Janeiro de 1999 (relaxamento da âncora cambial) e maio de 1999 (introdução do regime de metas de inflação).	<ul style="list-style-type: none"> • Metas de Inflação, possibilitando resposta mais suave aos choques.
REGIME CAMBIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Câmbio administrado • Déficits crescentes em conta corrente. 	12 de Janeiro de 1999 (abandono da defesa das bandas cambiais).	<ul style="list-style-type: none"> • Flutuação suja. • Reversão dos déficits em conta corrente.

Fonte: OLIVEIRA, Gesner e TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo Governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo social**, São Paulo 2003, v.15, n. 2, p. 204.

No período do primeiro Governo de Fernando Henrique, o esforço de estabilização foi paralelo aos desequilíbrios fiscais e externos. Mudanças no regime de política econômica como está apresentado no quadro anterior, promoveu mudança de regime, envolvendo os regimes cambial, monetário e fiscal:

- *O regime de câmbio fixo, flexibilizado pelas bandas cambiais, foi substituído por uma flutuação suja, na qual o Banco Central manteve a intervenção na forma de venda pontual de reservas e oferta de títulos públicos indexados à taxa de câmbio.*
- *O regime monetário, anteriormente atrelado à defesa das bandas cambiais, foi substituído pelo sistema de metas inflacionárias.*
- *O regime fiscal foi alterado a partir da introdução, no fim de 1998, de um compromisso de política econômica relativo à manutenção de um superávit primário elevado o suficiente para produzir a estabilização da razão entre a dívida pública e o Produto Interno Bruto (PIB)³⁶¹.*

Todos esses elementos supracitados ocasionaram o enfraquecimento das bases políticas do Governo. As bancadas de deputados e senadores frente à crise nacional e o insucesso do Governo em lidar com a área econômica e a real possibilidade da não sucessão presidencial fizeram com que a base política ficasse mais preocupada com seus interesses de sobrevivência política do que com a defesa do Governo³⁶².

³⁶¹ OLIVEIRA, Gesner and TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo Governo FHC: mudança em condições adversas. **Tempo social**, São Paulo, v.15, n. 2, 2003, p. 196.

³⁶² COUTO, Cláudio G e ABRUCIO, Fernando. O segundo Governo FHC: coalizões, agendas e instituições. **Tempo social**, São Paulo, v.15, n. 2.

A concepção econômica do Governo Fernando Henrique Cardoso (...) se situa no conjunto de medidas preconizadas pelo consenso de Washington para a periferia do sistema capitalista, determinando estabilização da moeda, privatização das empresas estatais, redução do papel regulador do Estado, saneamento da dívida pública, desregulação do mercado de trabalho minimização das políticas sociais, cujo Plano real [foi] o instrumento mais importante³⁶³.

Os custos (político, econômicos e sociais) tiveram no Plano Real e na Política Fernando Henrique um retorno amargo, pois houve o aprofundamento dos desequilíbrios estruturais já existentes, como também a criação de novos problemas, desencadeando uma imensurável instabilidade macroeconômica no País.

O cenário macroeconômico projetado incorporava mudanças estruturais, resultando em reformas constitucionais, ajustes fiscais, privatizações, valorização da administração empresarial, valorização do mercado que refletiram na alta taxa de juros, no baixo investimento no capital produtivo, nas perdas salariais, na expansão do desemprego, na ausência de amadurecimento e da qualificação da democracia, na restrição dos direitos sociais, na desresponsabilização do Estado³⁶⁴, limitação das responsabilidades públicas e diminuição da proteção social, com a piora progressiva dos serviços públicos e decomposição explícita da infraestrutura de energia, de transporte e de saúde.

³⁶³ SILVA, M. O. da S. et al. Comunidade solidária: contradições e debilidades do discurso. In: SILVA, M. O. da S. (Coord.). **Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001, p. 82.

³⁶⁴ Já prometidas no Programa de Governo de Fernando Henrique Cardoso desde 1994, como a parceria do público com o privado. CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil: proposta de Governo**. Brasília: [s. ed.], 1994.

2.3.1.5 O Papel do Estado no Governo Fernando Henrique

A reforma do Estado, que aconteceu durante o Governo Fernando Henrique, estava dentro de uma estrutura maior, numa lógica que engloba o Brasil assim como a maioria dos Países capitalistas desenvolvidos e em desenvolvimento, a partir da grande crise que atingiu suas economias nos anos 1980³⁶⁵.

Durante o Governo Fernando Henrique, e até mesmo no seu primeiro Programa de Governo, já se sinalizava para reformas no Estado³⁶⁶. Nesse sentido, a reforma implementada pelo Governo Fernando Henrique já anunciada, pois é sequencial aos demais Governos da década de 90, dá continuidade a um processo de *desmonte do Estado*³⁶⁷.

Assim, tendo em seu Programa a justificativa de que “o Estado perdeu a capacidade de investir e, por isso, deixou de promover o desenvolvimento, a justiça e o bem-estar”³⁶⁸, Fernando Henrique desenvolveu uma estrutura de reforma do Estado através dos seguintes

³⁶⁵ O tema da reforma do Estado surge com força ao final da década de 70, quando entra em crise o modelo estatal montado no pós-guerra, o qual tinha sido o agente fundamental de uma era de gigantesca prosperidade das economias capitalistas, centrais e periféricas. ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC**. Brasília: SEGES, 2002.

³⁶⁶ A crise brasileira é também uma crise do Estado. Sua solução envolve, necessariamente, uma corajosa reforma administrativa e a redefinição do papel constitucional do Estado na sociedade, do campo de atuação do setor público em seus três níveis – federal, estadual e municipal- e das formas de financiamento do Governo. CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil: proposta de Governo**. Brasília: [s. ed.], 1994., p. 82.

³⁶⁷ LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**. Petrópolis: Vozes, 2. Ed, 1999.

³⁶⁸ CARDOSO, Op.Cit.

eixos: Reforma Administrativa; Reforma Fiscal; Reforma da Previdência Social; Privatização; Parceria entre o Público e o Privado³⁶⁹.

O segundo Governo de Fernando Henrique adquiriu um caráter diferenciado, resultado de uma nova conjuntura econômica em que fica explícita a fragilidade da economia nacional, sobretudo em face do ambiente de crise internacional, com a expressiva alta do câmbio e o consequente aumento da pressão sobre a dívida pública.

O mandato de Fernando Henrique passou por uma reorientação da ação do Estado em seus pilares básicos. O Governo optou por políticas mais restritivas, capitaneadas por mecanismos legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal³⁷⁰, e pela busca de superávit nas contas públicas para fazer frente aos crescentes compromissos externos.

A fragilização da economia nacional devido à abertura irrestrita das importações resultou na fragilização das áreas sociais como educação, saúde, previdência social, entre outras. O Estado tornou-se ampliado ao mercado e restrito ao social. A perspectiva do modelo econômico, político e social, adotada pelo Governo Fernando Henrique, preconizou um Estado menor para o social, com uma política social focalizada e restrita no combate à pobreza.

³⁶⁹ CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil: proposta de Governo**. Brasília: [s. ed.], 1994.

³⁷⁰ Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101, A Lei impõe controle dos gastos de estados e municípios. Neste sentido estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo nas normas constitucionais sobre finanças públicas (Capítulo II do Título VI da Constituição).

2.3.1.6 – Fernando Henrique e a Política Social

A política social proposta pelo Governo Fernando Henrique já estava anunciada no Programa eleitoral para Presidência da República de 1994, intitulado *Mãos à Obra*³⁷¹ e também no documento *Uma Estratégia de Desenvolvimento Social de 1996*³⁷².

Nos documentos supracitados, há referências ao desenvolvimento de programas sociais públicos, desenvolvidos dentro das políticas de previdência social³⁷³, saúde³⁷⁴, educação³⁷⁵, habitação³⁷⁶ e saneamento básico³⁷⁷, trabalho³⁷⁸ e assistência social³⁷⁹.

³⁷¹ CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil**: proposta de Governo. Brasília: [s. ed.], 1994.

³⁷² “A política social tratada no documento é a que se destina a garantir o direito social, a promover a igualdade de oportunidades e a proteger os grupos vulneráveis. Não abrange, portanto, os outros programas públicos sociais ou de impacto social, restringindo-se aos voltados “mais diretamente para políticas de bem-estar e promoção social que são – seguindo a tradição internacional – as áreas de educação, saúde e nutrição, previdência social e seguro-desemprego, trabalho, habitação e saneamento”. “A inspiração, afirma-se, é social-democrata e o horizonte, mais que o Estado, é o de uma sociedade de bem-estar, para a qual se pretende caminhar, plano onde se articulariam os objetivos da política social e da consolidação democrática”. DRAIBE, Sonia. “A política social no período FHC e o sistema de proteção social”. **Tempo Social**, 2003, nov., p.63.

³⁷³ A previdência social é o eixo do sistema brasileiro de proteção social, pelo volume de recursos movimentados e pelo número de pessoas que ampara. Mas esse sistema vem enfrentando sucessivas crises, devido a fatores conjunturais e estruturais, agravados nas últimas décadas pelas dificuldades do País – redução do nível de atividade econômica, aumento do desemprego e do número de trabalhadores no mercado informal. CARDOSO, Op. Cit., p. 87.

³⁷⁴ A saúde decorre da conjugação de padrões aceitáveis de emprego e segurança, de educação básica para todos, de alimentação adequada, da disponibilidade de água, esgoto e coleta de lixo, de um meio ambiente saudável e do acesso aos serviços de saúde. Mudar essa realidade requer, a partir de uma economia estabilizada, novas estratégias de desenvolvimento que contemplem ações firmes e harmoniosas nas áreas social e econômica. Ibid, p. 67.

A partir desses eixos apresentados e com as concepções que o Governo tinha para cada um deles, foi desenvolvida a ação social do Governo Fernando Henrique no seu primeiro mandato e, em certa medida, também no segundo Governo³⁸⁰.

As diferenças entre os dois Governos de Fernando Henrique referentes à ação social estão na forma como os programas sociais foram agrupados e apresentados, nas prioridades e no campo de enfrentamento à pobreza. Na proposta de 1998, segundo mandato do Governo Fernando Henrique, a centralidade continuava nos programas básicos de caráter

³⁷⁵ A educação é, hoje, requisito tanto para o pleno exercício da cidadania como para o desempenho de atividades cotidianas, para a inserção no mercado de trabalho e para o desenvolvimento econômico, e elemento essencial para tornar a sociedade mais justa, solidária e integrada. CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil: proposta de Governo** Brasília: [s. ed.], 1994, p. 67.

³⁷⁶ A reativação do setor da construção de habitações tem dupla importância para o Governo Fernando Henrique: melhorar as condições de moradia para ampla parcela da população e, ao mesmo tempo, gerar mais empregos. CARDOSO, *Ibid.*, p. 75.

³⁷⁷ Falta uma política nacional de saneamento que privilegie os setores sociais carentes do País. Conseqüentemente, faltam diretrizes nacionais para aplicação dos recursos disponíveis de forma descentralizada por estados e municípios, além de mecanismos que possibilitem a participação da iniciativa privada nos empreendimentos do setor. CARDOSO, *Ibid.*, p. 78.

³⁷⁸ No Governo Fernando Henrique, a prioridade será a geração de empregos, com maior estabilidade e segurança no trabalho. CARDOSO, *Ibid.*, p. 54.

³⁷⁹ Criação de programas prioritários, selecionados pelo seu caráter estratégico diante da pobreza, da desigualdade social e também do novo padrão de crescimento trabalhados no decorrer da Proposta de Governo. Há destaque para o Programa Comunidade Solidária, elaborado como uma estratégia inovadora de coordenação das ações federais, em parceria com estados, municípios e sociedade, segundo os princípios da descentralização e da solidariedade. CARDOSO, *Ibid.*, p. 64.

³⁸⁰ De fato, tal como apresentadas no programa de Governo Avança Brasil (cf. PSDB, 1998), lançado na campanha eleitoral de 1998, as propostas para a política social do segundo Governo seguem as mesmas linhas mestras da Estratégia de 1996. DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo: USP, 2003, nov., p. 65.

universal, porém as ações programáticas foram agrupadas segundo áreas de ação (urbana, rural etc.) e públicos-alvo (crianças e adolescentes, jovens, terceira idade, mulheres etc.). Sobre a questão da prioridade, elas estão desenhadas no interior de cada grande área social³⁸¹.

Porém, há necessidade de destacar a mudança em relação à política de enfrentamento da pobreza³⁸². O Governo priorizou programas de transferência direta de renda³⁸³ para famílias pobres, integradas a outros programas já existentes, que deveriam, ademais, passar por um processo de aperfeiçoamento, universalizando a cobertura e melhorando a equidade.

Uma vez desenhada às propostas de Governo e aprovadas pela maioria da população, a sua efetivação não aconteceu como estava previsto. “O Governo Fernando Henrique partia do princípio de que as Funções do Estado deveriam ser de coordenar e financiar as políticas públicas e não de executá-las”³⁸⁴. As políticas e os programas sociais do

³⁸¹ DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo: USP, 2003, nov., p. 68.

³⁸² “Resgatar da indigência mais de cinco milhões de famílias, eliminar a fome e a exploração do trabalho infantil, assegurar o acesso dos brasileiros mais pobres a serviços públicos de boa qualidade: eis a grande tarefa que temos pela frente para tomar realidade o sonho de uma sociedade mais justa e mais igualitária. Para acelerar o passo do País na direção dessa utopia, hoje finalmente possível, o Presidente Fernando Henrique, se reeleito, articulará múltiplas ações, dos diferentes níveis do Governo e da sociedade civil”. CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil**: proposta de Governo. Brasília, [s. ed.].1998. p. 7.

³⁸³ Sobre esta temática verificar SILVA, M. O., YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

³⁸⁴ REZENDE, Conceição Aparecida Pereira. Modelos de Gestão do SUS e as Ameaças do Projeto Neoliberal. In: BRAVO. Maria Inês Souza; [et al.] (Org.). **Política de Saúde na Atual Conjuntura**: modelos de gestão e agenda para a saúde. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sírius, 2007, p. 26.

Governo Fernando Henrique foram agrupados em três conjuntos, a partir dos parâmetros legais e da ênfase que o Governo dava a essa temática. Políticas e programas de caráter Universal abarcando a educação e a saúde; políticas e programas de seguridade social, emprego e renda, que englobava a previdência social, programas de capacitação e inserção produtiva; e as políticas e programas voltados para o enfrentamento da pobreza que reunia a assistência social, o combate à pobreza e subsídios monetários às famílias.

Contraditoriamente aos parâmetros legais e às propostas de Governo que foram registradas e documentadas, e que exigiam a efetivação de políticas sociais públicas universais que atendessem a toda população, o modelo econômico e político de Fernando Henrique, apresentado anteriormente neste trabalho, fragilizou os direitos sociais e conseqüentemente as políticas sociais com limites na alocação de recursos³⁸⁵.

As reformas necessárias, apresentadas nas propostas governamentais, aconteceram de forma branda e insuficiente. A área de caráter universal como educação³⁸⁶ ficou limitada e focalizada. “Enquanto cresciam as demandas, o Governo Fernando Henrique sistematicamente

³⁸⁵ GUERRA, Yolanda. A Racionalidade das Formas de Enfrentamento da Questão Social: o público e o privado no Brasil (do) real. **II Jornada Internacional de Políticas Públicas**. Maranhão, 2005.

³⁸⁶ “No plano nacional, a reforma educacional esteve ausente, de modo notório e até certo ponto estranho, da agenda do primeiro ciclo de reformas de programas sociais brasileiros. Mudanças significativas ocorreram tão-somente no segundo ciclo e se concentraram no primeiro mandato do Governo Fernando Henrique. Em sentido estrito, a reforma educacional limitou-se ao ensino fundamental, e de modo parcial”. DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo: USP, 2003, nov., p. 70.

cortava recursos³⁸⁷, e isto em todos os programas na área de educação³⁸⁸. Em relação à saúde, teve avanços com a inserção de programas novos como o Programa Saúde da Família - PSF (ações básicas e de focalização nas famílias e áreas mais carentes), criação de agências reguladoras como a Agência Nacional de Saúde - ANS, o reforço da Vigilância Sanitária e o controle da mortalidade infantil.

O Governo Fernando Henrique instituiu a criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, imposto criado provisoriamente para abarcar recursos para a saúde, porém em algumas áreas da saúde aconteceu um estrangulamento dos recursos, “nos grandes programas do Ministério: entre 1995 e 1998, o Programa Saúde teve uma perda de 4,8 bilhões de Reais e o Programa Saneamento gastou em 1998 menos que em 1995³⁸⁹”.

Seguramente, as inovações e as mudanças realizadas não foram exaustivas nem suficientes para enfrentar as dificuldades e completar o aperfeiçoamento do SUS. Tampouco a gestão da política, no período a que nos referimos, logrou enfrentar um dos gargalos que afeta o

³⁸⁷ Estudos efetuados por BADIJÃO e citados por NETTO, J. P. **FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras**, 1999, afirmam que no primeiro Governo *Fernando Henrique*, os valores autorizados para a Educação e Cultura (em bilhões de reais) são em 1995 - 14.010.293.873; em 1996 – 12.252.383.350; em 1997 – 12.220.174.739 e em 1998 – 11.269.810.530. Como podemos observar uma evolução negativa e ainda é importante ressaltar que esses números são recursos autorizados, que não correspondem efetivamente aplicados.

³⁸⁸ NETTO, J. P. **FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras**. In: LESBAUPIN, Ivo. **O desmonte da nação: balanço do Governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999, p.68.

³⁸⁹ NETTO, J. P. **FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras**. In: LESBAUPIN, Ivo. **O desmonte da nação: balanço do Governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 83.

sistema desde o seu início, qual seja, a implantação incompleta das redes intermediárias e básicas de serviço, o que sobrecarrega sistematicamente o sistema hospitalar³⁹⁰.

Nas propostas direcionadas ao emprego, ao trabalho e renda, à previdência social e aos programas de proteção do trabalho, foram as áreas de política social que mais foram influenciadas pelas mudanças globais e os processos de reestruturação produtiva. Assim Fernando Henrique, “desde seus primeiros dias de trabalho no Planalto, presidiu um Governo direcionado contra os interesses e as aspirações da massa dos trabalhadores brasileiros”³⁹¹.

A política destinada ao trabalho sofreu muitas perdas, assim como a assistência e a previdência. O debate sobre a legislação sindical e trabalhista vem sofrendo mudanças e perdas para os trabalhadores desde os anos de 1990, favorecendo a flexibilização do sistema brasileiro de relações de trabalho. São muitos os exemplos que poderiam ilustrar essa realidade como: a desindexação salarial; a extensão da abrangência do contrato por tempo determinado; a instituição do banco de horas; a instituição da modalidade da suspensão do contrato de trabalho; a instituição do regime de trabalho em tempo parcial; entre outras³⁹².

³⁹⁰ DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, 2003, nov., p. 74.

³⁹¹ NETTO, J. P. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo. **O desmonte da nação**: balanço do Governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 82.

³⁹² DRAIBE, Op. Cit.

A Política de Assistência Social que foi impulsionada com a Constituição de 1988 pela Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, de 1993, como política pública fundada nos direitos sociais básicos, associada a ações permanentes, dirigidas aos setores vulneráveis, segundo suas necessidades, também não foi desenvolvida durante o Governo Fernando Henrique, tal qual constava em seu programa presidencial.

Mudanças ocorreram como a extinção da Legião Brasileira de Assistência - LBA, e com a implantação em todo o País de instituições e órgãos para providenciar que a LOAS fosse efetivada, como por exemplo, o Conselho Nacional da Assistência Social - CNAS, o Fundo Nacional da Assistência Social - FNAS, assim como conselhos e os fundos estaduais e municipais. “Implantou-se outra frente de ação, voltada ao combate à pobreza, primeiro com o Programa Comunidade Solidária; em seguida, no segundo mandato, com o Programa Comunidade Ativa, o Projeto Alvorada e a Rede de Proteção Social”³⁹³.

O conjunto de políticas e de programas governamentais, que se estruturava em função da assistência social e do combate à fome e à pobreza, sempre teve recursos escassos. Segundo Cardoso Jr e Jaccoud (2005), o Gasto Social Federal, 1995-2002, destinou 2,4% ao custeio dos programas institucionais da Assistência Social, como “Benefício de Prestação Continuada-BPC, Serviço de Ação Continuada - SAC,

³⁹³ DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo: USP, 2003. p. 101.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI e Brasil Jovem, com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social- FNAS³⁹⁴.

É importante destacar também que muitos programas desenvolvidos durante os Governos Fernando Henrique tiveram centralidade nas ações focalizadas de transferência de renda com possibilidade de enfrentamento à pobreza, ou seja, são programas que estão localizados numa vertente distinta da representada pela LOAS. Assim, foram desenvolvidos programas destinados à política social associada aos objetivos de garantir mínimos sociais, sem foque universal democratizante e de acesso aos direitos sociais pela via da emancipação humana, e sim *para o pobre, uma política social pobre*.

Nesse sentido, as políticas de combate direto à pobreza muitas vezes comprometem a Assistência Social como parte integrante das políticas sociais de caráter universal e da Seguridade Social. As ações focalizadas e restritas não têm como princípios a integralidade, a universalidade e o direito social. A política focalizada trabalha restritamente com a linha de pobreza, com o risco social³⁹⁵ e até mesmo com questionáveis critérios de avaliação de efetividade, eficiência e eficácia das políticas.

³⁹⁴ CARDOSO JR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais No Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal. In JACCOUD, Luciana et al (Org). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 37.

³⁹⁵ Sobre o conceito de risco social há de se ter criticidade pois muitas vezes sua justificativa encontra-se mais próxima da restrição ou desconstrução, do que, da possibilidade de ampliação dos direitos. Para verificar a categoria risco social no Brasil verificar: MARTINS, Aline de Carvalho. **Risco Social**: Terminologia adequada para a proteção social e garantia dos direitos? In: Em Pauta – Teoria Social e Realidade Contemporânea. Rio de Janeiro, FSS/UERJ. n. 29, 2012.

Tantas restrições foram paulatinamente mudando a visão sobre o Governo do Presidente Fernando Henrique, segundo dados da pesquisa realizada pelo Ibope no final de 2000, os índices de impopularidade elevaram-se ano após ano do segundo mandato do Governo Fernando Henrique³⁹⁶.

Tal fato prejudicou os objetivos de sucessão do Presidente Fernando Henrique, seguido da crise energética ocorrida em 2001, que obrigou o Executivo Federal a propor medidas de racionamento, as quais reduziram consideravelmente o nível de atividade econômica. Tal direcionamento mostrou a pouca habilidade e competência técnica do período de Fernando Henrique em lidar com situações problemáticas do País³⁹⁷.

Outro fator que prejudicou o desempenho do Presidente Fernando Henrique foi a inaptidão em reformar o modelo econômico com vistas a reduzir a vulnerabilidade externa e gerar maior crescimento. Não há como negar que no final da era Fernando Henrique há uma mudança nos déficits externos, porém é sabido que esse fato ocorreu pela desvalorização não planejada do Real e não pela intervenção efetiva do Estado.

³⁹⁶ A Avaliação da Administração do Governo Fernando Henrique em Dezembro do ano de 2000 pelo IBOPE apresentou que apenas 4% da população pesquisada avaliavam a administração como ótima contra 39% regular, 12% ruim e 22% péssima. Na pesquisa anterior, de agosto, o índice de péssimo era de 39% e em maio de 2000, chegou a 45%. Disponível em http://www.ibope.com.br/calandraWeb/servlet/CalandraRedirect?temp=6&proj=PortalIBOPE&pub=T&db=caldb&comp=pesquisa_leitura&docid=657DBB418F06AF5283256E9E005C6C99 Acesso: 28 mar. de 2013.

³⁹⁷ Para uma discussão mais extensiva acerca da crise do setor elétrico sugerimos. GOLDENBERG, J. e PRADO, L. T. S. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC em **Tempo Social** vol.15 no.2 São Paulo: USP, Nov. 2003.

Assim, o Governo Fernando Henrique chega ao fim de seu segundo mandato com uma rejeição popular significativa e abre caminhos para a eleição do Presidente Lula.

2.3.2 - A Estrutura do Governo Lula

O resultado da eleição de 2002 expressou a insatisfação da grande maioria da população brasileira às políticas econômicas e sociais implementadas entre os anos de 1995 a 1998 e 1999 a 2002, nos dois Governos de Fernando Henrique. Cabe ressaltar que a vitória de Lula à Presidência da República, depois de três derrotas consecutivas, foi entendida nesse momento como a vitória da esquerda, a vitória das forças políticas comandadas pelo Partido dos Trabalhadores - PT, o respeito pela biografia de Lula e, conseqüentemente, o desejo de mudança por parte dos brasileiros, descontentes com os rumos do País e, principalmente, com as duras conseqüências sociais decorrentes dos últimos anos de redemocratização do País.

2.3.2.1 – Lula – Um Relato de Sua Trajetória Política

É interessante notar que Fernando Henrique e Lula são contemporâneos. Embora estejam vivenciando o mesmo momento histórico brasileiro, suas trajetórias são bem distintas. Enquanto Fernando Henrique formou-se no mais alto nível educacional e se inseriu pelo *alto* na política, Lula teve a sua história de vida marcada por várias

expressões de questão social. Não fez curso superior e ingressou na política por *baixo*, através dos sindicatos.

Enquanto Fernando Henrique era professor universitário, Lula era metalúrgico. Fernando Henrique utilizou seu largo conhecimento para organizar as elites pós-ditadura, e Lula utilizou sua capacidade de mobilização para organizar os trabalhadores em prol dos seus direitos. No final da década de 1960, Lula começou a militar no movimento sindical, vindo a assumir em meados da década de 1970 a presidência do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema, ambos no Estado de São Paulo.

Na década de 70, como foi relatado anteriormente, Fernando Henrique atuava como pesquisador e era filiado ao MDB, enquanto Lula liderava a primeira grande greve operária do Brasil. Em 1980, durante uma outra greve, Lula foi preso e enquadrado na Lei de Segurança Nacional. Cabe ressaltar ainda que a atuação de Lula frente ao sindicato dos metalúrgicos e às greves históricas do ABC³⁹⁸ paulista projetaram-no como líder do movimento sindical brasileiro. Assim, na década de 1980, esteve no comando da fundação do Partido dos Trabalhadores e da Central Única dos Trabalhadores - CUT.

Dois anos depois, Lula tentou se eleger governador do Estado de São Paulo, mas não obteve sucesso. Entre 1983 e 1984 participou ativamente da campanha das *Diretas-já*. Deve-se destacar, ainda, a contemporaneidade dos dois sujeitos históricos, pois Fernando Henrique participou também da mesma campanha.

³⁹⁸ ABC é a Região berço das lutas sindicais no Brasil – Santo André, São Bernardo e São Caetano.

Fernando Henrique já acumulava experiência no cenário político, enquanto Lula venceu seu primeiro pleito eleitoral em 1986, para o cargo de deputado federal, com a maior votação da história do País até então. Lula, durante o seu mandato, encampava lutas históricas, tais como a defesa da reforma agrária, da empresa nacional, da nacionalização das reservas minerais e da estatização dos bancos.

Candidatou-se pela primeira vez à presidência da República em 1989, com o apoio da Frente Brasil Popular composta pelos partidos: PT, PSB³⁹⁹ e PC do B⁴⁰⁰, sendo derrotado, no segundo turno, por Fernando Collor de Melo, que conquistou 53% dos votos válidos. Após a eleição, optou estrategicamente por não se candidatar a uma vaga no Congresso Nacional e trabalhou na criação de um Governo Paralelo como forma de continuar com a plataforma política dos setores da sociedade que apoiaram sua candidatura no segundo turno⁴⁰¹ e para fazer uma caravana pelo Brasil, estando mais próximo das realidades de um País com extensão continental. Desse modo, teria a oportunidade de defender o Governo do PT para a eleição presidencial de 1994.

³⁹⁹ Partido Socialista Brasileiro – PSB partido político de esquerda no Brasil, com ideologia socialista democrática. Foi criado em 1947 a partir da Esquerda Democrática, até ser extinto por força do Ato Institucional n. 2, de 1965. Em 1985, com a redemocratização no Brasil, foi retomado suas funções.

⁴⁰⁰ Partido Comunista do Brasil – **Fundado** em dia 25 de março de 1922, na cidade de Niterói-RJ e reOrganizado em 18 de fevereiro de 1962 em São Paulo.

⁴⁰¹ Chamado Governo Paralelo estruturado sob a liderança de Lula após a derrota de 1989, entre 1990 e 1992, buscou apresentar propostas alternativas de políticas públicas, enquanto acompanhava, criticamente, o Governo Fernando Collor de Melo. Nessa primeira fase, ofereceu suporte estrutural e jurídico para o Governo Paralelo. Depois vieram as Caravanas da Cidadania e as atividades de debate, estudos, pesquisas, informação e elaboração de políticas públicas em profundidade, sempre com o cuidado de assegurar o pluralismo de enfoques que deve marcar uma instituição suprapartidária. Disponível em: <http://www.institutoLula.org/historia> Acesso: 23 abr. 2013.

Em 1994, Fernando Henrique e Lula se enfrentaram politicamente. Como foi visto anteriormente, o candidato do PSDB, Fernando Henrique, elegeu-se Presidente da República com 54,3% dos votos válidos no primeiro turno, e Lula ficou em segundo lugar, com 27% dos votos válidos. Fernando Henrique atendia os anseios da elite brasileira e de setores médios da sociedade; já Lula mantinha um plano de Governo com cariz radical e rompimento público com a direita do País.

Ancorado no sucesso do Plano Real, o Governo de Fernando Henrique se sustenta nos quatro anos do mandato. Em 1998, em uma eleição polarizada novamente entre esses dois nomes, houve a terceira derrota de Lula à Presidência da República. Com mais essa derrota, o PT inicia um processo de reorientação dos fundamentos do partido e coloca então como meta a imprescindibilidade da vitória de Lula na eleição de 2002.

Instaura-se, no interior do partido, uma grande polêmica polarizada entre os que defendiam a manutenção das estratégias mais à esquerda, colocando a eleição presidencial em segundo plano, e mantendo válidas as teses socialistas defendidas pelo Partido, contra os que se posicionavam a favor de reformas dentro da ordem, o que significava investir todas as forças na eleição presidencial, inclusive lançando mão de alianças – como vimos com Fernando Henrique – mesmo que essas alianças fossem com partidos cujos planos de Governos estivessem incompatíveis com os ideais do PT.

A moderação das posições políticas e as alianças com outros partidos e setores da economia, aliadas ao descontentamento geral com os rumos da política implementada pelo Governo de Fernando Henrique, ampliaram o apoio ao candidato do Partido dos Trabalhadores, garantindo a sua vitória.

A vitória de Lula em 2002, contra o também candidato do PSDB, José Serra, no segundo turno das eleições de outubro, levou, pela primeira vez na história do Brasil, um operário ao topo do poder, sendo considerado um marco na política brasileira desde 1930⁴⁰².

O histórico de Lula mostra o acesso de um ex-operário, com baixa escolarização, retirante nordestino, ao cenário político do País, desde a fundação e direção de um partido com notória visibilidade na esquerda do Brasil à vitória na eleição para a Presidência da República.

Faz-se mister ressaltar que a vitória de Lula causou uma onda de otimismo em boa parte da população, em especial nas camadas mais populares e nos petistas⁴⁰³. Porém, esse otimismo seria temporário, pois em muitas áreas do Governo Lula há uma continuidade de projetos do Governo Fernando Henrique.

2.3.2.2 - O Governo de Lula

O Programa Eleitoral do Governo Lula prometia *Um Brasil para Todos: Crescimento, Emprego e Inclusão Social*, e já na introdução desse

⁴⁰² Em 1930, com a eleição de Getúlio Vargas para a presidência do Brasil, se consolidam as bases políticas para a implantação da estratégia de industrialização por substituição de importações. Ocorre neste momento o rompimento com o modelo agroexportador, predominante desde a consolidação da economia brasileira, e se criam as bases para uma nova ordem urbano-industrial.

⁴⁰³ O impacto da vitória de Lula pôde ser sentido na cerimônia de posse, marcada por grandes manifestações de apreço pelo Presidente eleito e de enorme alegria e otimismo, verificar matérias sobre a posse do Presidente. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/especiais/8-anos-de-lula/linha-do-tempo.jhtm> Acesso: 23 abr. 2013.

Programa apresentavam expectativas de mudança política e econômica para retomar o crescimento do País, visando gerar empregos e reduzir a enorme desigualdade que afetava a maioria dos brasileiros⁴⁰⁴.

Porém, nem Lula nem o PT eram os mesmos de 1989, assim como a situação do Brasil, da América Latina e do mundo que, de uma forma geral, passaram por muitas mudanças de 1989 a 2002⁴⁰⁵. Nesse sentido, governar o Brasil em 2002 significava assumir um País com um projeto já consolidado e implementado ainda na década de 1990. A conhecida *Herança Maldita*⁴⁰⁶ herdada pelo PT, fez com que muitas vezes “o FMI estabelecesse as bases do programa de Governo para os quatro anos do Governo Lula”⁴⁰⁷.

Sendo assim, as expectativas de mudanças na área econômica não tiveram êxito. O primeiro Governo Lula não rompeu com o modelo

⁴⁰⁴ “Para mudar o rumo do Brasil será preciso um esforço conjunto e articulado da sociedade e do Estado. Esse é o único caminho para pôr em prática as medidas voltadas ao crescimento econômico, que é fundamental para reduzir as enormes desigualdades existentes em nosso País. A implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo, só poderá ter êxito se acompanhada da democratização do Estado e das relações sociais, da diminuição da dependência externa, assim como de um novo equilíbrio entre União, estados e municípios. Da mesma forma, o estabelecimento de segurança e paz para a cidadania, da plena defesa da integridade territorial e de uma orientação externa que permita a presença soberana do País no mundo são condições necessárias para a construção de um Brasil decente”. *Programa de Governo PT/Lula à Presidência da República. Crescimento, Emprego e Inclusão Social*. 2002.

⁴⁰⁵ COGGIOLA, Osvaldo. **Governo Lula da esperança à realidade**. São Paulo: Xamã, 2004.

⁴⁰⁶ A Herança Maldita é um argumento utilizado para justificar a continuidade da política econômica do Governo Fernando Henrique, onde o PT afirma que o Governo Fernando Henrique deixou armadilhas econômicas e problemas estruturais graves para o Governo Lula. CARCANHOLO, Marcelo Dias. In: **Os anos do Governo Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

⁴⁰⁷ COGGIOLA, Op. Cit., p. 27.

econômico e político adotado pelo Governo Fernando Henrique. A política econômica implantada pelo primeiro Governo de Lula favoreceu aos interesses do capital nacional e internacional⁴⁰⁸. Para Faleiros (2004)⁴⁰⁹, os setores mais conscientes do Partido dos Trabalhadores esperavam que o Governo Lula rompesse com um modelo de Estado intervencionista, burocrático e clientelista já conhecido historicamente.

Desenvolveu-se, assim, um debate que aponta um processo de continuidade entre os Governos Fernando Henrique e Lula. A manutenção do modelo econômico e da mesma política macroeconômica⁴¹⁰ apresentou o não rompimento como muitos esperavam. Essa possível manutenção do modelo econômico desenvolvido no Brasil desde 1990 foi referendada por vários líderes que representavam esse modelo. Para Heinrich Koeller (2003), na época diretor-gerente do Fundo Monetário Internacional,

⁴⁰⁸ Para Marques e Mendes (2007), “o Governo Lula (2003-2006) atendeu aos interesses do capital financeiro nacional e internacional, e do agrusiness, garantindo elevada rentabilidade mediante a manutenção de elevadas taxas de juros e viabilizando um lucro bancário recorde. Para Magalhães (2010) o Presidente Lula não rompeu com o neoliberalismo, repetindo fielmente as linhas básicas de política econômica do seu antecessor com resultados idênticos em termos de baixo incremento do PIB”. MARQUES, R. M. e MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no Governo Lula. In: **Políticas Sociais no Governo Lula: promessas e realidade**. v. 10, n. 1. Santa Catarina: UFSC, 2007, e MAGALHÃES, João Paulo de Almeida et al. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010.

⁴⁰⁹ FALEIROS, Vicente de Paula. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do Governo Lula. In: FALEIROS, Vicente de Paula. et al. **A era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004.

⁴¹⁰ FILGUEIRAS, Luize et al. **O Modelo Liberal-periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula**. 2010, p.37.

Sou entusiasta [em relação à administração Lula]; mas é melhor dizer que estou profundamente impressionado pelo Presidente Lula, na verdade, e em particular porque penso que ele tem a credibilidade que muitas vezes falta um pouco a outros líderes, e a credibilidade está em que é sério para trabalhar afincadamente a fim de combinar política orientada para o crescimento com equidade social. Isto é a agenda certa, a direção certa, o objetivo certo para o Brasil e, para além do Brasil, para a América Latina. Assim, ele definiu a direção certa. Segundo, penso que o Governo, sob a liderança do Presidente Lula, demonstrou nos seus primeiros 100 dias que também é impressivo e não apenas de intenções aéreas, pois elas funcionam ao longo do processo desta enorme agenda de reformas. Entendo que a reforma das pensões e reforma fiscal é prioritária na agenda e isto é correto. O terceiro elemento é aquilo que o FMI ouve do Presidente Lula e da equipe econômica, e é a nossa filosofia, naturalmente, para além do Brasil⁴¹¹.

Assim, no plano externo, o Governo do Presidente Lula contou com o apoio do FMI e do Banco Mundial, pois para ambos o Governo era um exemplo no combate à fome e à pobreza sem se negar ao processo de ajuste fiscal⁴¹². Há um forte debate sobre o suposto conservadorismo do Governo Lula, tanto em relação à política econômica como nas reformas previdenciária⁴¹³ como tributária⁴¹⁴.

⁴¹¹ KOELLER, Heinrich. **Press Conference**. Nova York: Fundo Monetário Internacional, 2003.

⁴¹² SADER, Emir. Política Nacional. In: SADER Emir et al. **Governo Lula: decifrando o enigma**. São Paulo: Viramundo, 2004.

⁴¹³ “Sobre a reforma Previdenciária no Plano de Governo: Um dos maiores desafios políticos e administrativos do futuro Governo é o equacionamento da questão previdenciária. Para dar conta desse desafio, é necessário um conjunto de iniciativas de curto, médio e longo prazos, para construir soluções estruturais, capazes de permitir que a presente e as futuras gerações de brasileiros possam estar plenamente conscientes e

Há um processo contínuo do Governo Fernando Henrique, porém não absolutamente igual. Houve uma modificação da política macroeconômica com redução das taxas de juros, ampliação do crédito e aumento no saldo da balança comercial, crescimento do valor das exportações brasileiras e aumento nos investimentos por parte do Estado.

Lula, durante os anos de 2003-2006, teve sob sua batuta a evolução das contas externas do País e alcançou uma menor vulnerabilidade externa conjuntural da economia brasileira e, conseqüentemente, uma menor instabilidade macroeconômica, como se pode observar na **Tabela 2-1**.

relativamente tranqüilas quanto aos direitos que poderão usufruir após o término de uma longa dedicação de vida laboral. Essa profunda reformulação deve ter como objetivo a criação de um sistema previdenciário básico universal, público, compulsório, para todos os trabalhadores brasileiros, do setor público e privado. O sistema deve ter caráter contributivo, com benefícios claramente estipulados e o valor do piso e do teto de benefícios de aposentadoria claramente definido. Programa de Governo PT/Lula à Presidência da República. Crescimento, Emprego e Inclusão Social. 2002. Para o grande público, a maior surpresa oferecida pelo Governo Lula em matéria de Seguridade Social talvez tenha sido seu projeto de contrarreforma da previdência social dos funcionários públicos, encaminhada em abril de 2003 para ser apreciada pelo Congresso Nacional e aprovada em dezembro do mesmo ano. Nele o Governo retomava os principais pontos que haviam sido derrotados durante a reforma promovida por Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), inclusive com o apoio ativo de deputados e senadores do Partido dos Trabalhadores (PT)". MARQUES, R. M. e MENDES, A. Servindo a dois **senhores**: as políticas sociais no Governo Lula. In: **Políticas Sociais no Governo Lula: promessas e realidade**. v. 10, n.1. Santa Catarina: UFSC, 2007, p. 16.

⁴¹⁴ "Sobre a reforma tributária no Plano de Governo - A primeira das reformas a ser encarada pelo novo Governo, ainda no primeiro ano de mandato, tem como objetivo o aumento da eficiência econômica e a redução das desigualdades sociais através da correção de distorções na área tributária. A meta será claramente a de simplificar o sistema tributário nacional, especialmente com o fim da cumulatividade das contribuições e a redução ao longo do tempo da carga tributária incidente sobre a produção e os assalariados de baixa e média renda". Programa de Governo PT/Lula à Presidência da República. **Crescimento, Emprego e Inclusão Social**. 2002. Verificar a crítica em SADER, Emir. Política Nacional in SADER et al. **Governo Lula: decifrando o enigma**, São Paulo: Viramundo, 2004, p. 86.

Tabela 2-1. Indicadores da vulnerabilidade externa – 1994/2006 (%)

Período	Serviço da dívida/exp.	Dívida total/ PIB	Dívida total líquida/PIB	Reservas / dívida total	Dívida total/exp.	Dívida total líquida/exp.
1994	38,2	26,3	15,3	27,1	3,3	1,9
1995	44,5	21,7	12,2	33,9	3,3	1,9
1996	54,7	22,3	12,1	34,7	3,6	2,0
1997	72,6	23,7	15,2	27,2	3,6	2,3
1998	87,4	28,4	20,9	19,9	4,4	3,2
1999	126,5	42,0	32,5	16,1	4,7	3,6
2000	88,6	36,0	28,4	15,2	3,9	3,1
2001	84,9	41,2	31,9	17,1	3,6	2,8
2002	82,7	45,9	35,9	18,0	3,5	2,7
2003	72,5	42,4	29,8	22,9	2,9	2,1
2004	53,8	33,3	22,5	26,3	2,1	1,4
2005	56,0	21,3	12,8	31,9	1,4	0,8
2006	41,3	15,9	6,9	49,7	1,3	0,5
2007	32,4	14,1	-0,9	93,3	1,2	-0,1
2008	19,0	12,1	-1,7	104,3	1,0	-0,1
2009	28,6	12,6	-3,9	120,6	1,3	-0,4

Fonte: Banco Central do Brasil

A **Tabela 2-1** apresenta uma piora da economia brasileira entre os anos de 1994-1999 e uma melhora a partir do ano 2000.

O crescimento do saldo da balança comercial brasileira iniciou-se, de fato, durante os dois últimos anos do período FHC como Presidente (1995-2002). Ao longo dos seis primeiros anos (1995-2000), os resultados anuais da balança comercial foram negativos, após o que se inicia um novo período, de nove anos (2001-2009) – que abarca sete anos da era Lula –, em que o saldo da balança comercial se torna sistematicamente positivo ano após ano⁴¹⁵.

⁴¹⁵ FILGUEIRAS, Luiz et al. O Modelo Liberal-periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula. In: **Os anos do Governo Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 52.

A **Tabela 2-1** mostra também que durante o Governo Lula há uma evolução significativa da economia a partir de 2003. É importante lembrar que alcançou êxito mesmo com o fim das privatizações, com a diminuição dos investimentos diretos chegando a,

ser negativo em virtude do crescimento dos investimentos diretos de empresas brasileiras (transnacionalizadas) no estrangeiro – impulsionados pela liquidez propiciada pelos elevados superávits comerciais dos últimos anos⁴¹⁶.

As modificações ou *flexibilização*⁴¹⁷ da política macroeconômica do Governo Lula vêm acompanhadas de uma presença diferenciada do Estado na área econômica, com o incentivo às empresas estatais (Petrobrás e Bancos do Estado). Dessa maneira, inicia-se uma mudança paulatina referente aos blocos de poder político dominante no País. Para Filgueiras (2010), “a hegemonia financeiro-exportadora (bancos e agronegócio) que comandava a economia brasileira, veio se juntar a segmentos nacionais do grande capital, articulados por dentro do Estado”⁴¹⁸.

A retomada vigorosa das exportações a partir de 2003, como consta na **Tabela 2-2**, reduziu a vulnerabilidade externa. A redução das

⁴¹⁶ FILGUEIRAS, Luiz et al. O Modelo Liberal-periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula. In: **Os anos do Governo Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 55.

⁴¹⁷ A Flexibilização é usada neste contexto por FILGUEIRAS, Luiz (2010), apenas para escalar o grau de mudança dentro do processo. Ibid.

⁴¹⁸ Ibid., p. 38.

restrições externas, numa conjuntura de crescimento da economia mundial até 2007, possibilitou uma menor instabilidade macroeconômica e, ainda dentro das premissas do modelo em vigor, a redução das taxas de juros⁴¹⁹ e a ampliação do crédito⁴²⁰.

Tabela 2-2. Transações Correntes 1994 – 2006

Ano	Exportações (U\$ milhões)
1994	43.545,16
1995	46.506,28
1996	47.746,73
1997	52.994,34
1998	51.139,86
1999	48.011,45
2000	55.085,59
2001	58.222,64
2002	60.361,79
2003	73.084,14
2004	96.475,24
2005	118.308,39
2006	137.807,47

Fonte: Banco Central do Brasil

⁴¹⁹ No período 2003-06, as taxas de juros se fixaram abaixo dos intervalos superiores estabelecidos para as metas de inflação, chegando mesmo a ficar, em 2006, abaixo da meta estabelecida, de 4,5%. Essa trajetória de redução das taxas de inflação de forma semelhante ao período inicial pós-Plano Real (1995- 1998) foi fortemente influenciada por uma nova tendência de valorização do real. FILGUEIRAS, Luiz et al. O Modelo Liberal-periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula. In: **Os anos do Governo Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 57.

⁴²⁰ O melhor desempenho do Produto Interno Bruto-PIB apoiou-se, direta ou indiretamente, numa expansão forte e continuada das exportações durante praticamente todo o período Lula. Contudo, a partir de 2005-2006, com a redução das taxas de juros e a ampliação do crédito, o consumo das famílias passou a ser o determinante principal das maiores taxas de crescimento. O setor externo, que chegou a representar em 2004 16,4% do PIB, reduziu sua participação a partir de 2005, atingindo 11,3% em 2009. Ibid.

Nesse mesmo caminhar histórico de melhora no âmbito das exportações, também pode ser visualizado o crescimento do PIB a partir de 2004, e conseqüentemente a melhora na oferta de novas vagas no mercado de trabalho, aumentando o número de pessoas empregadas e a diminuição na taxa de desemprego.

Tabela 2-3. Evolução percentual de trabalhadores ocupados contribuintes para a Previdência Social, em qualquer ocupação, 1992 a 2008

Ano	Contribuintes para a Previdência Social (%)
1992	42,5
1993	42,0
1995	41,9
1996	42,6
1997	42,6
1998	43,2
1999	42,3
2001	45,5
2002	45,0
2003	46,2
2004	47,0
2005	47,8
2006	49,2
2007	51,1
2008	52,1

Fonte: PNAD – IBGE.

Obs: Em 1994 e 2000, não foram realizadas PNAD

A **Tabela 2-3** indica uma variação no número de trabalhadores empregados, com direitos trabalhistas e previdenciários garantidos, durante toda a década de noventa, com queda entre 1992 e 1995⁴²¹, e a mudança apresentada nos anos 2000, com o crescimento na inserção de trabalhadores no mercado formal a partir de 2001.

⁴²¹ Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente. Brasília: CEPAL/ PNUD/OIT, 2008.

O mais significativo, em termos de política de rendas, foi o aumento sistemático do salário mínimo real, como consta na **Tabela 2-4**. O aumento do salário mínimo atendeu a grande maioria dos trabalhadores situados na base da pirâmide salarial, assim como aposentados e pensionistas.

Tabela 2-4. Salário Mínimo Vigente de 1994 a 2008

LEGISLAÇÃO	DOU	VIGÊNCIA	VALOR (R\$)
Lei n.º 8.880 de 27.05.94	28.05.94	01.07.94	64,79
Medida Provisória n.º 598 de 31.08.94	01.09.94	01.09.94	70,00
Medida Provisória n.º 637 de 29.09.94	30.09.94	01.09.94	70,00
Medida Provisória n.º 679 de 27.10.94	28.10.94	01.09.94	70,00
Lei n.º 9.032 de 28.04.95	29.04.95	01.05.95	100,00
Medida Provisória n.º 1415 de 29.04.96	29.04.96	01.05.96	112,00
Medida Provisória n.º 1572 de 29.04.97	30.04.97	01.05.97	120,00
Medida Provisória n.º 1656 de 29.04.98	30.04.98	01.05.98	130,00
Medida Provisória n.º 1824 de 30.04.99	01.05.99	01.05.99	136,00
Medida Provisória n.º 2.019 de 23.03.2000	24.03.00	03.04.00	151,00
Medida Provisória Originária n.º 2.142 de 29.03.2001	30.03.01	01.04.01	180,00
Medida Provisória n.º 35 de 27.03.2002	28.03.02	01.04.02	200,00
Medida Provisória n.º 116 de 02.04.2003	03.04.03	01.04.03	240,00
Medida Provisória n.º 182 de 29.04.2004	30.04.04	01.05.04	260,00
Medida Provisória n.º 248 de 20.04.2005	22.04.05	01.05.05	300,00
Medida Provisória n.º 288 de 30.03.2006	31.03.06	01.04.06	350,00
Medida Provisória n.º 362 de 16.05.2007		01.04.07	380,00
Medida Provisória n.º 421 de 29.02.2008		01.03.08	415,00

Fonte: IBGE. A Tabela conta valores do salário mínimo em Real (R\$). Inclui ainda os dispositivos legais que regem o salário mínimo, desde sua criação em 1994 até 1999. As informações são de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

O aumento real do salário mínimo, mesmo menor que o aumento histórico reivindicado em lutas do próprio Partido dos Trabalhadores-PT, é mais elevado do que o salário mínimo concedido pela *Era Fernando Henrique* e possibilitou uma melhora no poder de compra da população. É importante destacar que essa mudança na distribuição de renda está articulada com a política social e os programas sociais que têm como meta a transferência de renda à população mais pobre. A melhora no crescimento salarial dos trabalhadores repercutiu também na melhora na distribuição pessoal da renda.

Além do aumento no salário, diferentemente do Governo Fernando Henrique, o Governo Lula teve uma política menos prejudicial para reduzir os direitos dos trabalhadores⁴²². O Governo Fernando Henrique na área trabalhista e previdenciária retrocedeu diretamente em relação ao direito do trabalhador, punindo inúmeras vezes o servidor público com a flexibilização dos direitos, chegando inclusive à supressão de alguns direitos. Prejudicou diretamente os sindicatos e até mesmo os trabalhadores das zonas rurais⁴²³.

Com isso, a economia brasileira do primeiro Governo de Lula e o modelo político estão interligados, e qualquer que for a análise deve considerar características estruturais que configuraram o desenvolvimento capitalista.

⁴²² Esse dado lembrando que o Governo Lula fez frente à reforma da previdência, a Lei da Falência e a Lei Geral da Pequena Empresa que flexibilizou parte do direito dos trabalhadores. TONELLI, F; QUEIROZ, A. C. Trabalho e Sindicalismo no Governo Lula. In: **Os anos do Governo Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

⁴²³ No Governo Fernando Henrique até emendas constitucionais, decreto leis e portarias afetaram diretamente o direito dos trabalhadores. Ibid.

Cabe retomar que o Governo Lula deu continuidade a um bloco que exerce poder político, desenvolvido fortemente nos anos 1990 no Brasil.

Esse bloco de poder passou por uma acomodação a partir do segundo Governo FHC, com a incorporação em seu núcleo da fração exportadora do capital, especialmente o agronegócio – quando as crises cambiais recorrentes evidenciaram a impossibilidade de manutenção da hegemonia, estrito senso, do capital financeiro⁴²⁴.

Durante o Governo Lula críticas estavam presentes, tanto do lado dos apoiadores históricos quanto dos opositores. Neste sentido, muitos apoiadores esperavam uma política econômica menos conservadora e, do outro lado, os opositores esperavam não perder o bloco de poder tal qual foi arquitetado. Lula que tinha uma conjuntura econômica a seu favor (tanto da conjuntura internacional favorável às exportações dos Países periféricos a partir de 2002-2003, como da mudança do regime cambial resultado da crise de 1999) tratou de conciliar minimamente os lados.

Assim sendo, Lula assumiu a *Herança Maldita*, “incorporando e ratificando no interior do aparelho de Estado – Banco Central, MDIC e MDA, de forma explícita, os interesses e as demandas do capital

⁴²⁴ FILGUEIRAS, Luiz et al. O Modelo Liberal-periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula. In: **Os anos do Governo Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 62.

financeiro e da fração exportadora do capital, em particular o agronegócio⁴²⁵.

Os dois Governos de Lula, mais especificamente os dois últimos anos do primeiro Governo e os dois primeiros anos do segundo Governo, foram paralelos à preponderância da economia mundial, bem como a melhora das contas externas do País. Fato este que possibilitou uma melhor gerência na política macroeconômica assim como resultados mais favoráveis junto ao controle da inflação, da dívida pública, do crescimento econômico, das taxas em relação ao emprego e salário, entre outras possibilidades reais, frente à política social adotada pelo Governo no atendimento à população mais pobre⁴²⁶.

2.3.2.3 – O Papel do Estado no Governo Lula

Como se pode observar até aqui o Governo Lula em seu primeiro mandato foi de moderação, não apresentando rompimento com as políticas do Governo Fernando Henrique. Tal comportamento gerou críticas e até crise partidária e político-ideológica; que afirmavam que o Governo Lula estava comprometido com a política neoliberal⁴²⁷.

⁴²⁵ O MDIC e o MDA que o autor se refere são os Ministérios de Desenvolvimento Indústria e Comércio; e o Ministério do Desenvolvimento Agrário respectivamente. FILGUEIRAS, Luiz et al. O Modelo Liberal-periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula. In: **Os anos do Governo Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 63.

⁴²⁶ Ibid., p. 57.

⁴²⁷ BOITO Jr, Armando. A hegemonia neoliberal no Governo Lula. **Revista Crítica Marxista**, n.17, Rio de Janeiro: Revan, 2003. MARQUES, Rosa Maria; MENDES,

O Estado no Governo Lula retoma a sua função de articulador da esfera econômica, possibilitando a construção de um tripé velho conhecido na história do País *Capital Internacional/Estado/Capital Nacional*.

Mais uma vez, coerentemente com a trajetória histórica do capitalismo retardatário brasileiro, o capital privado nacional vai a reboque do Estado – que se mostra peça fundamental na organização e legitimação do bloco de poder dominante. É a isto que se vem chamando de “novo desenvolvimentismo”, que, tal como o velho, sintetiza o capitalismo possível de existir na periferia do capitalismo na “era imperialista”, cujas características fundamentais são: dependência tecnológico-financeira, concentração de renda, exclusão social e democracia restrita⁴²⁸.

Embora isso não seja consenso, pode-se afirmar que a força e o poder acumulados por segmentos da burguesia nacional no decorrer da década de 1990, para não ser sufocada pelo grande capital internacional, passa nesse Governo a reivindicar a proteção do Estado, ganhando prioridade através de políticas macroeconômicas.

Durante o primeiro Governo de Lula (2003-2006) como Presidente da República, o cenário internacional foi favorável a que o Estado

Áquilas. O social no Governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 1, p. 58-74, jan.-mar.2006.

⁴²⁸ FILGUEIRAS, Luiz et al. O Modelo Liberal-periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula. In: **Os anos do Governo Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 39.

retomasse o processo econômico, como supracitado, ao mesmo tempo em que havia no País uma lógica apaziguadora que contava com o apoio do movimento sindical e dos movimentos sociais que apoiaram Lula durante o seu processo de eleição e que apostavam no atendimento de suas demandas e no atendimento aos setores marginalizados da sociedade.

Para Faleiros (2004):

O papel do Estado proposto no Governo Lula é o de proteger os investimentos capitalistas, mas atendendo melhor aos programas governamentais e ao interesse público, com o desafio de que o Estado possa vir a ter maior peso em relação ao mercado, propondo-se que o Estado não seja apenas um apêndice do mercado. Esta proposta se ajusta à correlação de forças em que o próprio Governo se situa: dentro do capitalismo como uma inflexão para as demandas de maior transparência e controle público, assim como de favorecimento de algumas metas junto aos mais pobres, na tentativa de harmonizar os interesses do capital e de socorro aos mais pobres (...)⁴²⁹.

Neste sentido Lula paradoxalmente buscava atender às demandas decorrentes da desigualdade social do País e do redimensionado do Estado, no contexto da globalização. Sendo assim foi um Governo que ficava dividido entre a manutenção dos acordos

⁴²⁹ FALEIROS, Vicente de Paula. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do Governo Lula. In: FALEIROS, Vicente de Paula et al. **A era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004, p. 59.

financeiros com organismos internacionais, e o combate à pobreza, que buscasse garantir sua popularidade entre a maioria da população⁴³⁰.

A melhora dos indicadores macroeconômicos no período, decorrente, sobretudo, da conjuntura econômica internacional favorável, acompanhada pela flexibilização da política econômica, vem se constituindo em fator fundamental de legitimação desse modelo e de sua política macroeconômica, contribuindo decisivamente para a consolidação da hegemonia – no sentido preciso de Gramsci – das frações financeiro- exportadoras do capital e dos grandes grupos econômicos privados e estatais nacionais⁴³¹.

2.3.2.4 - Lula e a Política Social

No atual estágio do País, as prioridades relativas à dimensão social do desenvolvimento são as seguintes: a) ampliação do nível de emprego, para prover ocupação aos que ingressam no mercado de trabalho, reduzir o desemprego e combater a precariedade do emprego; b) melhoria no perfil de distribuição de renda, sobretudo por meio do aumento do salário mínimo e de uma tributação não regressiva; c) crescente universalização da moradia própria, dos serviços urbanos essenciais (saneamento e transporte coletivo) e de direitos sociais básicos (saúde, educação, previdência e proteção do emprego); d) combate à fome e à pobreza absoluta, com assistência social aos excluídos⁴³².

⁴³⁰ MOTTA, Thalita Cunha e AZEVEDO, Janete Maria Lins de. **Uma Análise de Conjuntura dos Governos FHC e Lula e suas Políticas Educacionais**. Pesquisa apresentada Encontro de Pesquisa Educacional de Pernambuco, 2012.

⁴³¹ FILGUEIRAS, Luiz et al. O Modelo Liberal-periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula. In: **Os anos do Governo Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 39.

⁴³² *Programa de Governo PT/Lula à Presidência da República. Crescimento, Emprego e Inclusão Social*, 2002.

Com o Programa de Governo PT/Lula supracitado, o futuro Presidente indicava para a sociedade os planos para a área social após a eleição de 2002. O Governo de esquerda do PT apresentava ao longo dos anos uma estreita relação com os movimentos sociais; as pastorais sociais; à sociedade civil organizada. Assim as indicações do Governo Lula na área social podem dizer que também eram indicação desses movimentos organizados que tinham bandeiras em defesa dos trabalhadores, dos empobrecidos e das ditas minorias do País.

Lula, após a vitória nas eleições de 2002, assume a Presidência da República com apoio irrestrito desses grupos sociais que, até certo ponto, estabelecem um consenso sobre o comprometimento desse Governo junto às lutas sociais. Os movimentos sociais esperavam, mesmo que não tão ingenuamente, que o Governo de esquerda fosse implementar, de forma desbravadora, os direitos sociais previstos na Constituição de 1988. Assim como abarcar lutas históricas dos trabalhadores e reivindicatórias e até mesmo incorporar e protagonizar políticas públicas e sociais universais, justas, eficientes e equânimes.

Em relação ao ponto que demarca a ampliação do nível de emprego, para prover ocupação aos que ingressavam no mercado de trabalho, reduzir o desemprego e combater a precariedade do emprego, já foi apresentado ao longo deste trabalho que, mesmo não suprimindo os anseios de seus aliados, as ofertas de vagas de emprego foram maiores que as de seu antecessor, assim como a redução do desemprego.

Em relação à melhoria no perfil de distribuição de renda, sobretudo por meio do aumento do salário mínimo e de uma tributação não regressiva, verificou-se que, a partir de dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE, no primeiro ano do Governo Lula (2003), “o reajuste aplicado ao salário

mínimo foi de 20,00%, para uma inflação acumulada de 18,54%, correspondendo a um aumento real de 1,23%⁴³³. Embora pequeno esse aumento já mostrava ganhos reais em relação ao salário mínimo do trabalhador.

No ano seguinte, 2004, a elevação do salário mínimo foi de 8,33%, sendo alterado, em 2005, em 15,38%, contra uma inflação de 6,61%. Em 2006, a inflação foi de 3,21% e o reajuste foi de 16,67%, o que corresponde a um aumento real de 13,04%. Assim, pôde ser observado o aumento real do salário mínimo, acima da inflação e superior ao concedido por Fernando Henrique, possibilitando maior poder de compra na última década⁴³⁴.

Sobre o ponto que demarcava o tripé da Seguridade Social: Saúde, Previdência Social e Assistência Social, o Presidente Lula também realizou durante todo o processo eleitoral várias promessas. Essas promessas tinham que ir ao encontro do Sistema Único de Saúde-SUS, que “se transformou em um dos maiores sistemas de saúde do mundo. 70% dos brasileiros dependem absolutamente do SUS, 30% têm seguro privado ou recursos para custear seu atendimento”⁴³⁵.

A saúde teve destaque na 1ª campanha eleitoral de Lula para Presidente do Brasil⁴³⁶, bem como no plano para elegê-lo, no qual havia

⁴³³ DIEESE. **Política de Valorização do Salário Mínimo: Considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010**. Nota Técnica, n. 86, Janeiro de 2010, p.12.

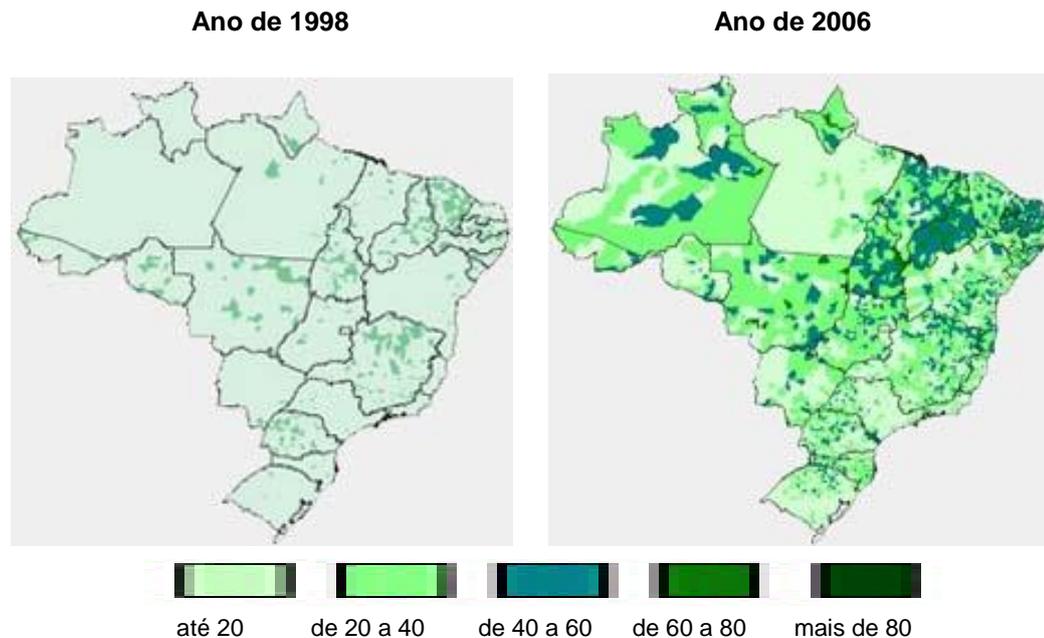
⁴³⁴ Ibid.

⁴³⁵ CAMPOS, G. W. de S. Reflexões sobre a construção do Sistema Único de Saúde (SUS) um modo singular de produzir política pública. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 87, 2006 p. 141.

⁴³⁶ BAHIA, L.; COSTA, N. R.; VAN STRALEN, C. A saúde na agenda pública: convergências e lacunas nas pautas de debate e programas de trabalho das instituições

referência do que seria implantado posteriormente, e as principais inovações setoriais do seu primeiro mandato⁴³⁷.

Figura 2-1. Distribuição per capita dos Recursos Financeiros da Atenção Básica em reais/hab/ano



Fonte: DATASUS

governamentais e movimentos sociais. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1791-1818, 2007. Suplemento.

⁴³⁷ “Em nosso Governo, a saúde será entendida e gerenciada no contexto dos direitos sociais compreendidos na Seguridade Social, devendo ser financiada por toda a sociedade, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, além de contribuições sociais e outras fontes. (...) Em defesa da vida e de um direito fundamental da pessoa humana, nosso Governo trabalhará para garantir acesso universal, equânime e integral às ações e serviços de saúde, assim como a políticas sociais e econômicas que reduzam o risco de adoecimento e que promovam a qualidade de vida. Desenvolverá políticas promotoras de saúde e bem-estar nas cidades e no campo, estimulando a participação dos diversos segmentos da sociedade e respeitando o controle social dos Conselhos de Saúde. (...) Nosso Governo buscará garantir o direito constitucional da população ao atendimento de suas necessidades, desde a prevenção dessas doenças até o atendimento dos casos mais complexos”. Programa de Governo PT/Lula à Presidência da República. **Crescimento, Emprego e Inclusão Social**, 2002.

Há uma maior distribuição per capita dos recursos financeiros da atenção básica em Reais (R\$) por habitantes/ano entre 1998 e 2006, como mostra a **Figura 2-1** supracitada. Cabe ainda destacar que no Governo Fernando Henrique o Piso de Atenção Básica, repassado diretamente para todos os municípios brasileiros, ficou congelado em R\$ 10,00 per capita. Já no início do Governo Lula, de 2003 a 2004, passou a R\$ 15,00 per capita, ou seja, houve um aumento de 50%⁴³⁸.

Entre 2000 e 2006 o orçamento federal para a saúde passou de R\$ 17 bilhões para R\$ 40 bilhões. Além do aumento da contrapartida dos estados e municípios que também ampliaram sua contribuição em 2005. Somados a esses orçamentos, outros R\$ 30 bilhões foram aplicados no SUS. Porém, mesmo com todos esses investimentos, o orçamento na saúde do Brasil em relação a per capita é metade do orçamento na saúde da Argentina⁴³⁹.

O plano governamental do Presidente Lula também dava continuidade a programas já anteriormente desenvolvidos pelo Governo Fernando Henrique, como o Programa de Saúde da Família - PSF, “o reforço da atenção básica, o aprimoramento das relações intergovernamentais, a ampliação do acesso e a garantia da integralidade da assistência”⁴⁴⁰.

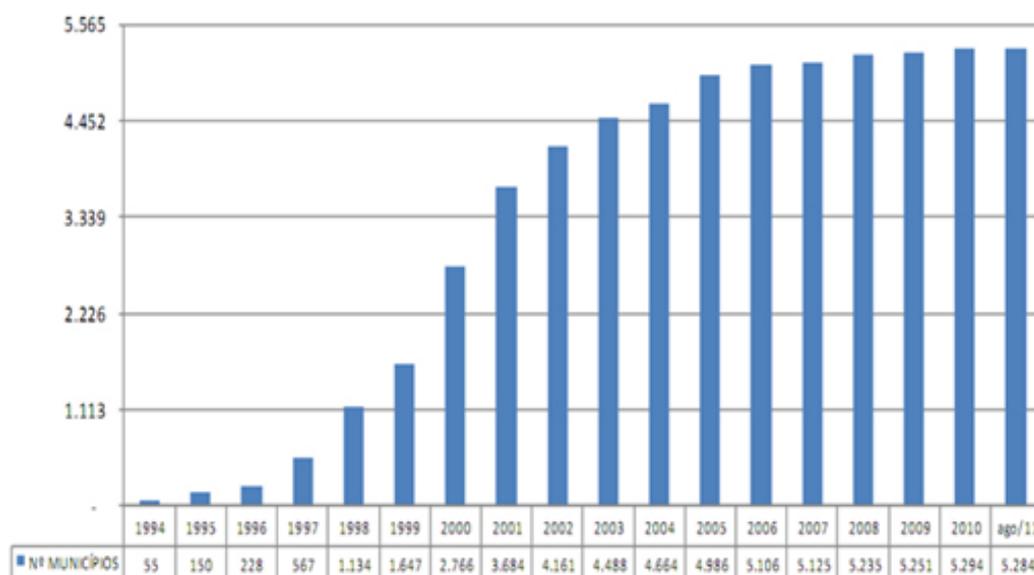
⁴³⁸ FREITAS, R. de C. M. O Governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74, 2007.

⁴³⁹ CAMPOS, G. W. de S. Reflexões sobre a construção do Sistema Único de Saúde (SUS) um modo singular de produzir política pública. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 87, p. 132-146, 2006.

⁴⁴⁰ MENICUCCI, T. G. A Política de Saúde no Governo Lula. **Saúde sociedade**. v.20 n. 2, São Paulo, apr./june, 2011, p. 45.

No **Gráfico 2-5**, pode-se observar a evolução do número de municípios com equipes do Programa Saúde da Família, implantados durante os Governos Fernando Henrique e Lula.

Gráfico 2-5. Municípios com Equipes do Programa Saúde da Família

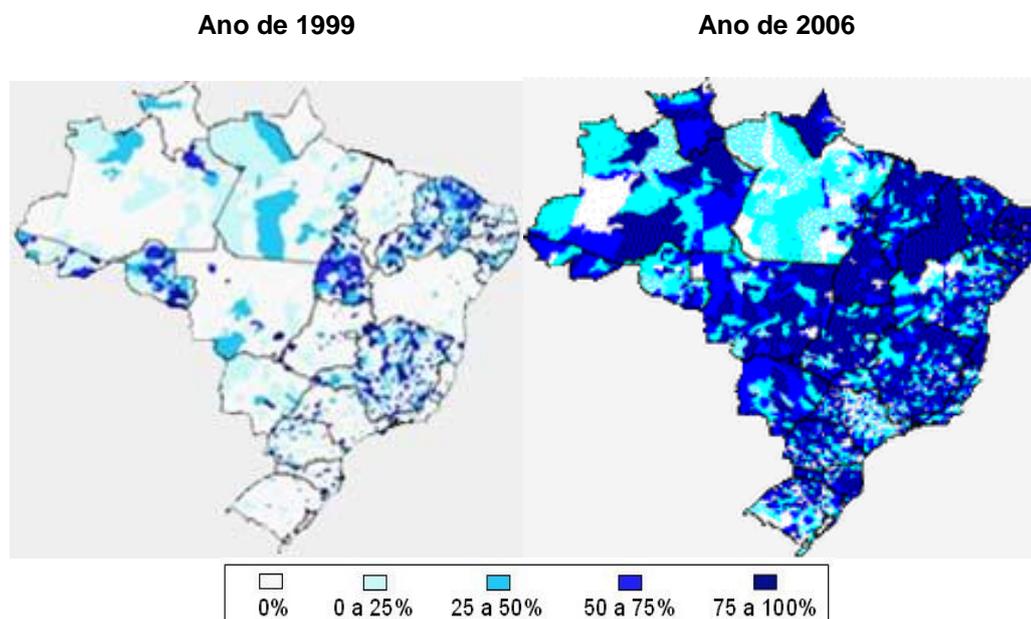


Fonte: SIAB – Sistema de Informação da Atenção Básica e SCNES – Sistema de Cadastro Nacional de estabelecimentos em Saúde.

Como apresentado acima, em 1999, 1.647 municípios haviam desenvolvido o Programa de Saúde da Família e em 2006 este número subiu para 5.106. Vale ressaltar que esses anos representam o final dos Governos Fernando Henrique e Lula, respectivamente.

Quando esses dados são analisados a partir do mapa do País, tal informação se apresenta de forma mais compreensível, como ilustrado na **Figura 2-2**, ano de 1999 e de 2006, a seguir:

Figura 2-2. Implantação das Equipes Saúde da Família no Brasil

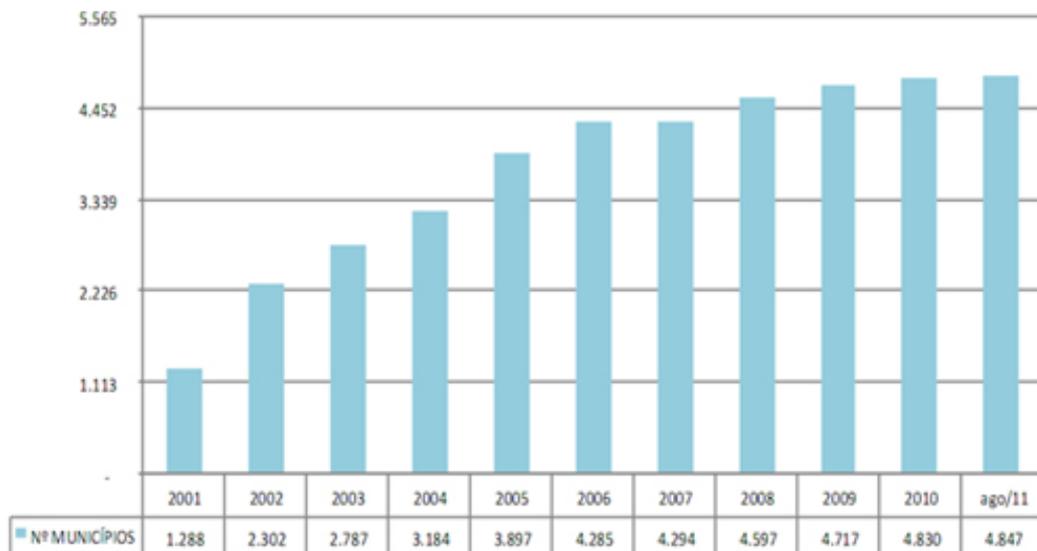


Fonte: DATASUS

Na figura acima, no ano de 1999 mostra que no início do segundo mandato do Governo Fernando Henrique parte relevante do Brasil ainda não tinha o Programa Saúde da Família implantado nos seus municípios. Em 2006, último ano do mandato do primeiro Governo Lula, há uma maioria absoluta de municípios sendo atendida pelo Programa.

No Governo Lula ainda foram implantados programas mais inovadores como a Política de Saúde Bucal, por meio do Programa Brasil Sorridente, que teve grande destaque por ser uma inovação na abrangência de saúde bucal, com o objetivo de expandir o cuidado odontológico de forma mais universal e em níveis mais complexos⁴⁴¹.

⁴⁴¹ Entre os anos de 2002 e 2006 as equipes de saúde bucal passam de 4.260 para 14.244, atendendo a 69.700.000 pessoas, além de serem instalados cerca de 500 Centros de Especialidades e laboratórios regionais de próteses dentárias. FREITAS, R.

Gráfico 2-6. Municípios com Equipes de Saúde Bucal

Fonte: SIAB – Sistema de Informação da Atenção Básica e SCNES – Sistema de Cadastro Nacional de estabelecimentos em Saúde.

No **Gráfico 2-6**, apresentado anteriormente, pode ser acompanhada a evolução do número de municípios com equipes de saúde bucal, no Brasil, no decorrer de 2001 a 2011. Tais serviços foram implantados ou expandidos em relação ao Governo Fernando Henrique, como, por exemplo, os Programas de Saúde Bucal, que no final do segundo Governo Fernando Henrique eram de 4.260 e, no final do primeiro Governo Lula, de 14.244, atendendo a 69.700.000 pessoas⁴⁴². Esses números demarcam a atenção do Governo para com a referida política.

de C. M. O Governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74, 2007.

⁴⁴² FREITAS, R. de C. M. O Governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74, 2007.

Outros programas tiveram uma intervenção destacada e inovadora na área da saúde do Governo Lula, entre eles podem ser citadas as ações de grande amplitude como: o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU⁴⁴³ e o Programa Farmácia Popular⁴⁴⁴.

Há estudos que demarcam ainda o aumento das equipes de saúde, as 16.700 existentes em 2002, foram ampliadas para 26.300. Um aumento de 57%, tendo uma relação de custeio entre o Governo Federal e os Governos municipais, numa relação de 40% e 60% respectivamente⁴⁴⁵.

Outras tantas ações foram implantadas ou expandidas como os Centros de Atenção Psicossocial – CAPS; a criação da Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CAMED; Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica; a atenção à saúde do Idoso, do adolescente e da mulher, entre outros.

A partir daí, pode-se entender que o foco na saúde no Brasil não estava restrito aos mais pobres, a grupos e as especificidades desses grupos ou a partir de determinadas características particulares. O foco da

⁴⁴³ Atendimento pré-hospitalar móvel no âmbito da Política de Atenção às Urgências e Emergências.

⁴⁴⁴ Rede de drogarias privadas credenciada para vender produtos com até 90% de desconto em relação ao preço de comercialização, mediante subsídio governamental.

⁴⁴⁵ FREITAS, R. de C. M. O Governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, 2007.

saúde estava inserido em uma concepção universalista, a partir da lógica do direito humano⁴⁴⁶.

Em relação à Previdência Social, que também compõe o tripé da Seguridade Social no Brasil, foi a primeira reforma estrutural pela qual o Governo Lula se empenhou.

A reforma previdenciária proposta pelo Presidente Lula, aprovada na Câmara dos Deputados e no Senado ainda em 2003, primeiro ano de Governo do referido Presidente, retomou os pontos referentes ao regime dos servidores, antes derrotados nas votações da reforma promovida por Fernando Henrique. Há um debate consistente no País de um desmonte da Previdência Social desde o início da década de 90, que teve continuidade com o Presidente Lula,

a recuperação desse desmonte, mesmo que de forma resumida, realizada pelos Governos Sarney, Collor e FHC (nas duas gestões), coloca em perspectiva a contrarreforma previdenciária empreendida pelo Governo Lula⁴⁴⁷.

Em relação à assistência social que, assim como a saúde e a previdência social, também compõe o tripé da Seguridade Social no Brasil, tinha na agenda inicial do Presidente Lula ênfase ao combate à fome, à pobreza e à desigualdade social.

⁴⁴⁶ COHN, A. O SUS e o direito à saúde: universalização e focalização nas políticas de saúde. In: LIMA, N. et al (Org.). **Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

⁴⁴⁷ MARQUES, R. M. e MENDES, A. O Governo Lula e a Contra-Reforma Previdenciária. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, p. 3-15, 2004.

Lula, durante a campanha eleitoral de 2002, lançou mão, por diversas vezes, da promessa de acabar com a fome no Brasil em quatro anos, resgatando 50 milhões de pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza. Após o resultado da eleição, já como Presidente eleito, foram estas as palavras de Lula: “Se no final de meu mandato cada brasileiro puder comer três vezes ao dia, terei cumprido a missão de minha vida”⁴⁴⁸.

O Programa Fome Zero foi lançado oficialmente em janeiro de 2003, e um ministério foi criado para sua implementação: o Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil – MESA. Segue o texto original que definia o Programa Fome Zero:

Uma estratégia impulsionada pelo Governo Federal para assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos [...] Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional, buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome⁴⁴⁹.

Durante o desenvolvimento do programa, há um debate complexo sobre a forma como foi implantada sua estrutura e a sua metodologia no que se refere ao acesso ao direito, à organização e ao planejamento.

Nenhuma proposta poderia ser menos ambiciosa. Com toda propaganda veiculada não se verifica no Programa Fome Zero algo que é essencial para o povo brasileiro: a garantia do direito social, cuja ação do Estado reconheça o vínculo de classe, contribuindo para sedimentar uma

⁴⁴⁸ Parte do texto do primeiro pronunciamento de Lula como Presidente eleito em 2002.

⁴⁴⁹ Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/> Acesso: 10 de abr. 2014.

noção fecunda e radical de democracia popular, ao mesmo tempo libertária e igualitária⁴⁵⁰.

Porém, o Fome Zero, mesmo que com uma expectativa diferenciada do Governo Lula, continuava com ações focalizadas, muitas vezes restrita à distribuição de cestas de alimentos, limitando o direito social e com intervenções restritas. Nesse sentido, o próprio MESA teve vida curta, acabando no fim do ano em que foi criado, dando espaço ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, que englobou outros programas e políticas sociais, não ficando restrito ao tema específico da fome.

Durante o Governo Lula, houve uma expansão da rede de assistência social em comparação à rede de assistência do Governo Fernando Henrique. Porém, essa expansão não significou um rompimento com políticas e programas de caráter focalizado, assistencialista e restrito a proposta compensatória de transferência de renda iniciados na gestão de Fernando Henrique. É importante destacar que tanto Fernando Henrique como Lula desenvolveram programas focalizados de transferência de renda, distante de uma política social concebida a partir da década de 1930 na formação do Estado de Bem-Estar Social, nos principais Países desenvolvidos do mundo⁴⁵¹.

⁴⁵⁰ PAIVA, B. A. de. **A timidez das políticas sociais no Governo Lula**: quando o fundo do poço tornou-se nossa morada. Disponível em <http://www.ola.cse.ufsc.br> Acesso: 10 de abr. 2014.

⁴⁵¹ “O Estado de Bem-Estar Social (Welfare State) desenvolve-se no contexto da dinâmica capitalista, com padrões diferenciados de proteção social. Tais diferenciações davam-se pelas relações entre as classes sociais, assim como as condições econômicas gerais, que interferem nas decisões políticas e econômicas dos Governos. A ideia jus-política do welfare state liga-se a um acordo feito por amplos segmentos sociais sob a direção do Estado. O Welfare State, uma das marcas da ‘era dourada’ de prosperidade do pós-guerra, significou mais do que um simples incremento das políticas sociais no mundo industrial desenvolvido. Em termos gerais, representou um esforço de

A partir daí, para os que apoiavam o Governo começaram a ficar mais nítidos os limites do Governo Lula. *A Herança Maldita* deixada por Fernando Henrique restringiu os anseios por políticas e programas sociais universais, amplos e de caráter emancipatório.

As iniciativas sociais do Governo Lula mostram-se incapazes de enfrentar as práticas conservadoras que naturalizam a pobreza e condenam as iniciativas de investimento público no campo dos direitos sociais.

Assim, os programas, os projetos e as ações se configuraram na arena da despolitização, ainda mais quando se verifica o local que os movimentos sociais historicamente ocuparam no País e onde passaram a ocupar durante o Governo Lula.

Essa realidade mostra a crise que instituições políticas e sociais sofreram no decorrer do Governo Lula. Os movimentos sociais que até o Governo do PT representavam a oposição aos Governos vigentes são inseridos na estrutura de Estado, através de seus representantes, deixando de ser oposição e passando a ser aliados do Governo.

Há, assim, um empobrecimento das reivindicações populares e dos movimentos sociais que passaram a sofrer nesse decorrer uma cooptação político-institucional, pelo lugar institucional que passaram a

reconstrução econômica, moral e política. Economicamente, significou um abandono da ortodoxia da pura lógica do mercado, em favor da exigência de extensão da segurança do emprego e dos ganhos como direitos de cidadania; moralmente, a defesa das ideias de justiça social, solidariedade e universalismo. Politicamente, o welfare state foi parte de um projeto de construção nacional, a democracia liberal, contra o duplo perigo do fascismo e do bolchevismo. Muitos Países se autoproclamaram welfare states, não tanto por designarem desse modo as suas políticas sociais, quanto por promoverem uma integração social nacional". ESPING-ANDERSEN, G. O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial. **Lua Nova**, n. 5, 1995,. p.73.

ocupar. Ao contrário dos Governos anteriores, quando a pressão dos movimentos sociais se fazia presente e havia uma criminalização dos movimentos sociais. No Governo Lula o que inovou a relação do Estado com os movimentos sociais foi o diálogo permanente.

Dessa maneira, as políticas sociais foram desenhadas dentro de um hiato entre o modelo político e econômico adotado pelo País e a inserção dos movimentos sociais dentro da estrutura do Estado propriamente dita. Com poucas críticas vindas dos movimentos sociais (a oposição e as críticas eram feitas até então com muito rigor e propriedade), ampliam-se os programas compensatórios de transferência de renda no Governo Lula, com uma concepção restrita sobre a pobreza e a desigualdade, ignorando muitas vezes os direitos amplos e irrestritos de cidadania social, como é o caso do Programa Bolsa Família⁴⁵².

O Governo Lula divulga como carro chefe da política social nesse contexto o Bolsa Família. Há um direcionamento do gasto social nas políticas e programas focalizados em grupos de menor renda. Assim, o investimento nas políticas sociais no Governo Lula ocorreu de forma localizada e direcionada para a população mais pobre.

Não há como negar que o Programa Bolsa Família fez diferença para as famílias atendidas e para os municípios aos quais esse Programa foi direcionado, porém limita-se a uma realidade e a serviços específicos e não proporciona um direito para as famílias beneficiadas, e sim uma transferência temporária de renda.

⁴⁵² O Programa Bolsa Família tem como objetivo combater a miséria e a exclusão social assim como minimamente possibilitar a emancipação das famílias atendidas pelo programa. O Bolsa Família é uma junção de outros programas e projetos desenvolvidos no Governo Fernando Henrique, tais como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e o Auxílio Gás.

Yazbek (2004), preocupa-se com o fato de que Programas como o Bolsa Família e o Fome Zero apesar de levantarem uma bandeira ética que é uma proposta contra a fome, dependendo do grau de politização, pode ter poucas possibilidades de sair do âmbito do assistencialismo e do dever moral e humanitário de prestar socorro aos pobres, dos mais pobres⁴⁵³. Assim, não se estrutura e não se realiza como direito social, tampouco enfrenta no âmbito estrutural das relações sociais, as causas da fome e da pobreza. Entretanto Marques (2007), afirma que:

Apesar de o Bolsa Família não constituir um direito, sendo um benefício decorrente de um programa governamental, a rigor não pode ser comparado com as tradicionais políticas assistencialistas, voltadas para segmentos excluídos 'minoritários' que, no falar da literatura, estavam à margem da dinâmica da sociedade. Um novo conceito precisa ser elaborado para a realidade brasileira, pois quase 50 milhões de brasileiros não podem ser considerados uma 'minoridade' e nem é possível se defender que estejam à margem da acumulação capitalista brasileira⁴⁵⁴.

Não se pode negar que no Governo Lula existe sim um investimento mais amplo e mudanças na política social, mais especificamente quando se trata dos programas de transferência de renda, assim como outras frentes assumidas no Programa Eleitoral de Governo, como se pode observar até o momento: saúde, emprego, distribuição de renda, entre outros.

⁴⁵³ YASBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. São Paulo Perspec. [online]. 2004, vol.18, n.2 [cited 2014-11-01], pp. 104-112 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200011&lng=en&nrm=iso. Acesso 20 Novembro de 2014.

⁴⁵⁴ MARQUES, R. M. e MENDES, A. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no Governo Lula. In: **Políticas Sociais no Governo Lula: promessas e realidade**. Santa Catarina: UFSC, 2007, v. 10, n. 1, p. 22.

As mudanças expressas no Governo Lula oportunizaram o aumento das taxas de crescimento, a ampliação do mercado interno, a redução das taxas de desemprego e, conseqüentemente, uma distribuição de renda menos desigual, tanto pelo acesso ao trabalho como pelas políticas sociais focalizadas⁴⁵⁵.

⁴⁵⁵ FILGUEIRAS, Luiz. et al. **O Modelo Liberal-periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula**, 2010, p.38.

3 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE - DE FERNANDO HENRIQUE A LULA

Neste capítulo, será analisado o desenvolvimento das políticas sociais na área da criança e do adolescente no Brasil, por um período de oito anos, que compreende o segundo Governo de Fernando Henrique e o primeiro Governo de Lula. Aqui serão também analisados os principais programas na área da criança e do adolescente desenvolvidos no período supracitado, abarcando as áreas: saúde, assistência social, educação, justiça e trabalho. A escolha pelos programas se deu em função da sua importância e magnitude no campo das políticas sociais. Ao acompanhar a implantação desses programas, o objetivo foi entender as mudanças, os avanços ou eventuais retrocessos ocorridos nos distintos momentos da recente história política do País.

Partindo desses pressupostos, as análises das políticas e dos principais programas sociais desenvolvidos na área da criança e do adolescente possibilitarão verificar em que condições os programas sociais foram gestados e implantados. O estudo das políticas e programas em cada Governo apontará também para possíveis continuidades ou descontinuidades, assim como indicar a prioridade, o empenho e as determinações políticas, econômicas e sociais para assegurar a Proteção Integral da Criança e do Adolescente.

3.1 OS PROGRAMAS SOCIAIS NA ÁREA DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A realidade brasileira mostra, como observado anteriormente neste estudo, uma transição política desencadeada a partir da década de 90, que gerou impactos nas políticas e programas sociais desenvolvidos pelos Governos de cunho democrático. Tais impactos foram resultados tanto do agravamento da questão social como do modelo de desenvolvimento econômico e político adotado por esses Governos. Para Cohn (2000): “é perceptível, portanto, uma contradição de base entre a política de ajuste e de estabilização econômica adotada pelo Governo e a possibilidade de se promover políticas sociais com impacto efetivo sobre o desenvolvimento social no País”⁴⁵⁶.

Para Soares (2002), a crise em esfera global, com esse modelo social de acumulação, produziu transformações estruturais que inclui o trabalho informal, o desemprego, o subemprego, a desproteção ao trabalho e pobreza em grande escala. Ou seja, o neoliberalismo não é apenas um projeto de natureza econômica, mas sim um plano político-institucional que interfere diretamente nas relações sociais realizando, um *desajuste global*⁴⁵⁷.

⁴⁵⁶ COHN, AMÉLIA. As políticas sociais no Governo FHC. **Tempo Social. Revista. Social**. São Paulo:USP, v. 11, n. 2, p. 184, out. 1999. (editado em fev. 2000).

⁴⁵⁷ SOARES, L.T. R. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002; e, NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**, São Paulo: Cortez, 1993.

Nesse sentido, para atender ao desajuste global, há necessidade de um ajuste nacional onde a estrutura e a organização das políticas sociais e dos programas fiquem condicionadas ao modelo econômico, social e político que o Estado adota⁴⁵⁸. Dessa forma, analisar as políticas e os programas sociais também significa analisar como o Estado entende a questão social, formula alternativas para o seu enfrentamento, adota política e programas sociais e implementa a execução desses programas.

3.1.1 – Programas Desenvolvidos no Governo Fernando Henrique

O modelo econômico e político implementado no Governo Fernando Henrique ditava que os direitos sociais e conseqüentemente as políticas sociais deveriam ser restringidos sob o argumento da escassez de recursos. Para tanto, desenvolvia-se a política social numa lógica focalizada dando ênfase à descentralização dos programas, com a execução sendo realizada em parceria com instituições não governamentais e com a iniciativa privada, ficando o Estado com a tarefa restrita da coordenação e financiamento das políticas públicas. Para lamamoto:

⁴⁵⁸ “O novo enfoque, chamado de ajuste estrutural, pretende desencadear as necessárias mudanças através de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado. A proposta desse ajuste resume-se, para o chamado curto prazo, em diminuir déficit fiscal reduzindo o gasto público, aplicar uma política monetária restritiva para combater a inflação e fazer prevalecer uma taxa de juros “real e positiva” e um tipo de câmbio “real adequado”. A médio prazo os objetivos seriam transformar as exportações no motor de crescimento; liberalizar o comércio exterior; atenuar as regulações estatais maximizando o uso do mercado; concentrar o investimento no setor privado, comprimindo a presença do setor estatal, e promover uma estrutura de preços sem distorções”. (...) SOARES, L.T. R. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2002, p. 14- 15.

(...) o Governo considera que o Estado deve deixar de ser o “responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social” para se tornar promotor e regulador desse desenvolvimento, transferindo para o setor privado, as atividades que possam ser controladas pelo mercado. Isso vai se traduzir na generalização da privatização das empresas estatais e na publicização dos serviços de saúde, educação e cultura. Tornando possível que o estado abandone o papel de executor direto desses serviços⁴⁵⁹.

No Governo Fernando Henrique, o desenvolvimento de programas sociais acontece durante os dois mandatos, como apontado anteriormente neste estudo. As diferenças entre os mandatos estão basicamente na forma como os programas sociais foram agrupados e apresentados nas prioridades e no campo de enfrentamento à pobreza. No período analisado, mais especificamente o segundo mandato do Governo Fernando Henrique, a centralidade continuava nos programas de atenção básica com ações agrupadas segundo áreas de ação e públicos-alvo. Durante esse período, a prioridade foi maximizar os programas compensatórios de transferência direta de renda, visando atender restritamente as pessoas que se encontravam na linha de pobreza ou em risco social.

⁴⁵⁹ IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001 p. 120.

Alguns programas contidos no Projeto de Governo de Fernando Henrique *Avança Brasil*⁴⁶⁰ foram nomeados como estratégicos, sendo assim prioritários na ação do Governo Federal. Ao todo foram 54 programas e projetos estratégicos⁴⁶¹. Na área da criança e do adolescente, os principais programas e projetos estratégicos são: Toda Criança na Escola; Programa Educação de Jovens e Adultos; Programa Escola de Qualidade para todos; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Programa Saúde da Criança e Aleitamento Materno; e Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei.

Além dos programas estratégicos do Governo Fernando Henrique na área da criança e do adolescente, outros programas foram desenvolvidos, como se pode observar na **Tabela 3-1** a seguir.

⁴⁶⁰ O documento intitulado *Avança Brasil* apresenta às diretrizes e metas do Programa de Governo de Fernando Henrique para Presidente da república de 1998.

⁴⁶¹ Alguns programas contidos no Projeto de Governo de Fernando Henrique Cardoso *Avança Brasil* foram demarcados como Programas Estratégicos de Governo. Para caracterizá-los como estratégico partiu-se da definição dos objetivos fundamentais que visavam o desenvolvimento equitativo e sustentável. São 54 programas acompanhados e com caráter prioritário que abarcam temas sociais e econômicos como: saúde, educação, saneamento, habitação, agricultura, indústria, turismo, inovação e infraestrutura.

Tabela 3-1. Áreas e Programas Sociais Federais – Governo Fernando Henrique

ÁREAS	PROGRAMAS FEDERAIS	ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS	PROGRAMA ESTRATÉGICO
Educação	Toda Criança na Escola	Ministério da Educação/ Secretaria de Ensino Fundamental	SIM
	Programa Atenção à Criança	Ministério da Assistência e Previdência Social e Ministério da Educação	NÃO
	Programa Educação de Jovens e Adultos	Ministério da Educação/ Secretaria de Ensino Fundamental	SIM
	Programa Escola de Qualidade para Todos	Ministério da Educação	SIM
Assistência Social	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério da Assistência e Previdência Social	SIM
	Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	Ministério da Assistência e Previdência Social	NÃO
	Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano	Ministério da Assistência e Previdência Social	NÃO
Saúde	Programa Saúde da Criança e Aleitamento Materno	Ministério da Saúde	SIM
	Programa Saúde do Jovem	Ministério da Saúde	Não
Justiça	Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei	Ministério da Justiça	SIM
	Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Ministério da Justiça	Não

Elaboração Própria

Os principais programas e projetos sociais desenvolvidos no âmbito das Políticas Sociais que atendem crianças e adolescentes no Governo Fernando Henrique estão desenvolvidos nos Ministérios da Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social⁴⁶² e Justiça, perpassando por políticas sociais transversais a esses Ministérios. A maior concentração de programas se encontrava no Ministério da Educação (33,6%). Em segundo lugar, o Ministério de Previdência e Assistência Social (28%), seguidos pelos Ministérios de Saúde (23,2%) e Justiça (22,4%). Para facilitar a análise desses programas optou-se por agrupá-los em quatro grandes áreas, de acordo com as áreas específicas: educação, assistência social, saúde e justiça.

Nesse contexto, pode-se verificar que a educação tem o maior número de programas frente às outras áreas que perpassam o atendimento às crianças e aos adolescentes. Importante destacar que na campanha eleitoral para Presidente da República de 1994, Fernando Henrique e sua coligação PSDB/PFL/PTB adotou como uma das cinco metas prioritárias a educação. Porém, tal direcionamento não está desarticulado dos determinantes sociais, políticos, econômicos e até mesmo ideológicos sobre essa área⁴⁶³.

⁴⁶² A Medida Provisória n. 813, de 1º de janeiro de 1995, dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Transformou o Ministério da Previdência Social (MPS) em Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS).

⁴⁶³ “(...) política educacional, uma componente da política social, insere-se no âmbito do processo de desenvolvimento social engendrado pela ordem capitalista, e como tal, está imbricada imediata e mediatamente no metabolismo dessa sociedade, e não pode, contraditoriamente, existir sem a sustentação direta ou indireta do Estado. E, como uma política social, só pode existir porque o Estado capitalista se reproduz também nela, congregam nos seus limites e possibilidades as contradições que perpassam a luta de classes como mediações e tensões sociais, econômicas e ideológicas que, afloradas e canalizadas sob o comando deste aparato estatal capitalista, são tratadas como possibilidades históricas generalizáveis e eticamente aceitáveis”. DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Tese de Doutorado em Educação. Faculdade de Educação. UNICAMP: Campinas, 2005, p. 328.

A década de 1990 foi um momento propício para as reformas educacionais. Podem ser destacadas várias iniciativas relevantes tanto internacionais como no Brasil. Entre elas, destacam-se: o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania do Governo Fernando Collor de Mello; A Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien – Tailândia; O Plano Decenal de Educação para Todos do Governo Itamar Franco; e o Programa Alfabetização Solidária do Governo Fernando Henrique. Tais marcos impulsionaram substancialmente reformas político-educacionais, em especial a Conferência Mundial de Educação para Todos organizada pela Unesco, onde os Países que assinassem a declaração final se comprometeriam com os Países com altas taxas de analfabetismo do mundo, sendo que o Brasil fazia parte dos nove Países com as taxas mais elevadas⁴⁶⁴.

Fernando Henrique, na década de 90, intensificou as mudanças na política educacional, assim como a política de ajuste às exigências da reestruturação econômica do Governo de Fernando Collor de Melo⁴⁶⁵. O Governo de Fernando Henrique se empenhou nas mudanças na área da educação, ao regulamentar a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN⁴⁶⁶, e posteriormente aprovou medidas que

⁴⁶⁴ Além do Brasil fazia parte da lista Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

⁴⁶⁵ “Há indícios de que desde o início dos anos oitenta, há estratégias do BM para modificar contratos na estrutura produtiva dos Países periféricos, condicionando as políticas econômicas destes Países à incorporação de suas políticas macroeconômicas, administrativas e institucionais para firmar contratos/empréstimos para setores da economia em geral e particularmente para Educação Básica”. NOGUEIRA, F.M.G.; FIGUEIREDO, I.M.Z.; DEITOS, R.A. A implementação de políticas para o ensino fundamental, médio e profissional no Paraná nos anos 90: o PQE\PROEM e as orientações do BIRD\BID. In: NOGUEIRA, F.M.G. **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001, p. 129.

⁴⁶⁶ BRASIL, Lei Federal nº. 9.394 de 20 de dezembro de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 20 de Dez. de 1996.

favoreceram o novo Plano Nacional de Educação⁴⁶⁷. Tais mudanças estavam alinhadas com as orientações dos organismos multilaterais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura⁴⁶⁸.

A política educacional do Governo do Presidente Fernando Henrique favoreceu a municipalização e focalizou o investimento público no ensino fundamental de crianças e adolescentes, mediante a criação, em 1996, de fundos de financiamento em cada uma das unidades da Federação⁴⁶⁹.

Ao dar prioridade à área da educação, mesmo com características de política neoliberal focalizada, Fernando Henrique buscou atender os anseios tanto da sociedade brasileira como dos organismos multilaterais, além de tentar desenhar um novo quadro frente à comunidade internacional, pois as taxas elevadas de analfabetismo infanto-juvenil comprometiam a imagem do País.

Como observou-se na **Tabela 3-1**, na área da Educação desenvolveram-se os Programas Federais: Toda Criança na Escola; Atenção à Criança; Educação de Jovens e Adultos; e Escola de Qualidade para Todos.

⁴⁶⁷ BRASIL, Lei Federal nº. 10.172, de 09 de janeiro de 2001 que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 09 de Jan. de 2001.

⁴⁶⁸ OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica Gestão Do Trabalho e Da Pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000.

⁴⁶⁹ DI PIERRO, Maria Clara. A Educação De Jovens E Adultos No Plano Nacional De Educação: Avaliação, **Desafios e Perspectiva. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 939-959, jul.-set. 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso: 25 jun..2013.

O Programa Toda Criança na Escola é um dos Programas estratégicos do Governo Fernando Henrique, sendo a primeira iniciativa em âmbito federal de renda mínima aprovada 1996⁴⁷⁰ e sancionada⁴⁷¹ pelo Presidente Fernando Henrique em 1997.

O objetivo do programa era promover a universalização do ensino fundamental, porém assegura condições de acesso em caráter focalizado, uma vez que restringia as crianças e os adolescentes de sete a quatorze anos em risco social, estando inseridas em famílias com renda per capita mensal inferior a meio salário mínimo.

Segundo o Programa de Governo de Fernando Henrique, denominado Avança Brasil, o Toda Criança na Escola ainda estruturou-se com o intuito de promover ações voltadas para a organização do ambiente escolar (melhoria na merenda escolar; assistência médico-odontológica; distribuição de materiais escolares; e capacitação dos professores), para que o processo ensino-aprendizagem se desenvolvesse com a maior qualidade possível e reduzisse a taxa de repetência.

Entretanto, para Oliveira e Duarte (2005), o Programa Toda Criança na Escola, além de restringir a idade do público alvo, também se limitava aos municípios considerados mais necessitados, e a meta era

⁴⁷⁰ Projeto de autoria do deputado Nelson Marchezan (PSDB/RS), em dezembro de 1996.

⁴⁷¹ BRASIL, Lei Federal n. 9.533/97 de 10 dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Diário Oficial da União, Brasília, 10 de Dez. de 1997.

atender pelo menos 20% dessas municipalidades entre os anos de 1998 e 2002⁴⁷².

O Governo Federal destacou, entre as principais ações do Programa, o fornecimento de alimentação escolar; a efetivação de padrão de qualidade com - complementação da União ao Fundo de Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF; participação em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas; dinheiro direto na escola - Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – FUNDESCOLA⁴⁷³.

A União apoiaria os municípios que instituíssem programas de renda mínima associados a programas socioeducacionais, financiando 50% de seus custos.

Mais tarde, em 2001, o Programa Toda Criança na Escola foi substituído pelo Programa Nacional de Bolsa-Escola – PNBE⁴⁷⁴. O novo Programa tinha como objetivo possibilitar o acesso e a permanência de crianças pertencentes as camadas sociais tradicionalmente excluídas da escola. Esse Programa consistia na concessão de uma bolsa de R\$ 15,00 por criança, podendo atingir no máximo três crianças por família. Para se inserir no programa, as famílias deveriam apresentar uma renda

⁴⁷² OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 279-301, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html> Acesso: 5 fev. 2013.

⁴⁷³ Conforme consta no site do Governo Federal. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/index.htm>. Acesso: 5 fev. 2013.

⁴⁷⁴ BRASIL, Lei Federal n. 10.219 de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 de abr. de 2001.

per capita inferior a R\$ 90,00, e todos os seus filhos entre seis e quinze anos deveriam estar matriculados e frequentando o ensino formal.

A **Tabela 3-2** a seguir apresenta a taxa de escolarização das crianças e adolescentes de 07 a 14 anos de idade e possibilita fazer uma análise entre os objetivos do Programa e o alcance após a sua implantação.

Tabela 3-2. Percentual de Escolarização das Crianças de 7 a 14 anos de Idade no Segundo Mandato de Fernando Henrique

Percentual de Escolarização	
Período	7 a 14 anos
1999	95,69
2001	96,46
2002	96,94

Fonte: IBGE, Pesquisa Anual por Amostra de Domicílio. Não há informações do ano de 2000. Unidade: percentual.

Segundo a **Tabela 3-2**, pode-se observar que durante o Governo de Fernando Henrique (1999, 2001 e 2002) a taxa de escolarização das crianças de 7 a 14 anos de idade aumentou num percentual de 1.2%, tendo sua maior alta entre os anos de 1999 a 2001. Nesse sentido, a **Tabela 3-2** expõe que há um crescimento na taxa de escolarização. Porém, ao compará-la com o objetivo desse Governo que era possibilitar o acesso e permanência de crianças e adolescentes de forma universal, verifica-se que não foi alcançado uma vez que 826.200 crianças e adolescentes de 07 a 14 anos em 2002, segundo o IBGE, não estavam estudando⁴⁷⁵.

⁴⁷⁵ Síntese de Indicadores Sociais 2002/IBGE. Departamento de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro:IBGE, 2003.

Outro programa nessa área específica da educação foi o Programa de Atenção à Criança que se constituiu numa ação do Governo Federal que viabilizaria o acesso de crianças em risco social em creches e pré-escolas. Implantado em 2000, teve como órgãos responsáveis o Ministério da Previdência e Assistência Social e o Ministério da Educação e Cultura e como público alvo crianças de até seis anos de idade, com renda familiar per capita de até ½ salário mínimo. Como se pode observar, o Programa também tinha a restrição do público alvo selecionado pela renda per capita e o risco social, o que demonstra a focalização e restrição da abrangência.

O Programa de Atenção à Criança teve como objetivo inserir crianças em creches e pré-escolas credenciadas, para que participassem de atividades que promovessem o desenvolvimento integral. O projeto previa ainda a implantação de brinquedotecas, acompanhamento da saúde das crianças e das mulheres gestantes, além de orientação para a utilização de uma alimentação alternativa de alto valor nutricional.

Segundo o Governo Federal, as principais ações do programa seriam: formação continuada de professores da educação infantil para implementação dos referenciais curriculares nacionais; aquisição e distribuição de material didático para educação infantil; construção, ampliação e modernização de creche; assistência financeira para a melhoria da educação infantil⁴⁷⁶.

⁴⁷⁶ Conforme consta no site do Governo Federal. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/index.htm> Acesso: 5 fev. 2013.

A **Tabela 3-3** apresenta a taxa de frequência à escola ou à creche de crianças de 0 a 6 anos de idade e permite fazer uma análise entre os objetivos do Programa e o alcance após a sua implementação.

Tabela 3-3. Percentual de Frequência à Escola ou Creche de Crianças de 0 a 6 anos de Idade no Segundo Mandato de Fernando Henrique

Período	Percentual de frequência à escola ou creche
2001	34,9
2002	36,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Na pesquisa, não constam dados dos anos 1999 e 2000. Unidade: percentual.

Como verifica-se através da **Tabela 3-3**, no Governo Fernando Henrique em 2001 a taxa de frequência foi de 34,9 e no ano seguinte do seu Governo a taxa foi de 36,5, daí se poder afirmar que houve um aumento de 2,4% no percentual de frequência. Apesar de ter avanço nas taxas de frequência à creche, elas se mostram ainda limitadas frente ao universo de crianças que têm direito à inserção no ensino formal, como consta nos artigos 208 e 227 da Constituição Federal Brasileira de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996.

Segundo o IBGE a população de 0 a 6 anos era maior do que 23 milhões em 2002⁴⁷⁷. O que conclui-se a partir da análise da **Tabela 3-3** que apenas 8 milhões estavam frequentando a escola ou creche. Tal número é gigantesco ao se comparar com a população total de alguns Países, porém é restrito frente a realidade brasileira e aos objetivos

⁴⁷⁷ Síntese de Indicadores Sociais 2002/IBGE. Departamento de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro:IBGE, 2003.

assumidos pelo Governo Federal. Ou seja, 15 milhões de crianças de 0 a 6 anos estavam fora da escola e da creche ficando integralmente sob os cuidados dos pais ou responsáveis. Em muitos casos a mãe é obrigada a sair do trabalho por não ter com quem deixar os filhos. É importante lembrar que a licença maternidade no Brasil limita-se a 4 meses⁴⁷⁸. Salvo algumas exceções 6 meses⁴⁷⁹

Entrou em vigor também, no segundo mandato do Governo Fernando Henrique, o Programa de Educação de Jovens e Adultos - EJA sob a responsabilidade do Ministério da Educação, mais especificamente da Secretaria de Educação Fundamental. O EJA caracterizou-se como Programa estratégico do Governo Federal. O Programa não foi uma ideia originária do Governo Fernando Henrique, pois tem suas primeiras iniciativas no Brasil na década de 1940. Tem como público alvo jovens e adultos que não tiveram acesso ao ensino fundamental, ou não o concluíram na idade própria. O objetivo do Programa é reduzir o analfabetismo e/ou diminuir a defasagem escolar.

Segundo o Governo Federal, as principais ações do Programa são: fomento a projetos especiais para a oferta de ensino fundamental a jovens e adultos; alfabetização de jovens e adultos nas áreas de reforma agrária; formação continuada de professores de jovens e adultos;

⁴⁷⁸ Licença maternidade é um benefício de caráter previdenciário garantido pelo artigo 7º, inciso XVIII da Constituição Brasileira, que consiste em conceder à mulher após o parto licença remunerada de 120 dias.

⁴⁷⁹ A Lei Federal 11770/2008, prorrogou a licença maternidade em 60 dias, que diz em seu art. 1º que a prorrogação será garantida à empregada da pessoa jurídica que aderir ao Programa "empresa cidadã", mas tem outra condição que é, desde que a empregada a requeira até o final do primeiro mês após o parto, e concedida imediatamente após a fruição da licença-maternidade de que trata o inciso XVIII do caput do art. 7º da Constituição Federal.

material didático-pedagógico para a educação de jovens e adultos; veiculação de programas de rádio-escola para jovens e adultos⁴⁸⁰.

A participação da União na execução do EJA era pontual, centralizava suas ações com referências curriculares nacionais, unificação de materiais didáticos e nas ações de formação docente em serviço e a criação de um exame nacional de certificação de competências. As demais ações do EJA ficavam sob a responsabilidade dos estados e municípios, que possibilitavam o financiamento, os serviços educativos e as matrículas⁴⁸¹.

O EJA passou a ser uma política marginal para o Governo Federal, que progressivamente definiu a sua concepção sobre o “regime de colaboração” entendido agora como ação centralizadora de definição e coordenação das políticas pelo Governo Federal e repasse de execução destas, em especial das destinadas à educação básica, para estados e municípios, com acentuada sobrecarga para esses últimos⁴⁸².

⁴⁸⁰ Conforme consta no site do Governo Federal. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/index.htm> Acesso: 5 fev. 2013.

⁴⁸¹ DI PIERRO, Maria Clara. A Educação De Jovens E Adultos No Plano Nacional De Educação: Avaliação, Desafios e Perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 939-959, jul. Set, 2010. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso: 20 jan. 2014.

⁴⁸² ARELARO, L. G; KRUPPA, S. P. Educação de jovens e adultos. In: **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007, p. 90.

Assim como os demais programas, o EJA reproduziu a lógica da descentralização e da focalização da política tendo os municípios que assumir o atendimento ao público alvo do programa.

Na **Tabela 3-4** são apresentados os percentuais de jovens que não eram estudantes na população de 15 a 17 anos, durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique (1999 – 2002).

Tabela 3-4. Jovens que não eram Estudantes na População de 15 a 17 anos de Idade no Segundo Mandato de Fernando Henrique

Período	Percentual de Jovens que não eram estudantes
1999	21,5
2001	18,9
2002	18,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Não há informações do ano de 2000. Unidade: percentual.

De acordo com a **Tabela 3-4**, houve uma queda no percentual de jovens que não eram estudantes na população de 15 a 17 anos. No ano de 1999, a taxa era de 21,5% e no ano de 2002 o percentual caiu para 18,9%, num percentual de queda de 2,65%, o que demonstra um relativo avanço desse Programa.

Ao contrastar a **Tabela 3-4** com o dado que a população de adolescentes de 15 a 17 anos passava de 10 milhões, conclui-se que cerca de 2 milhões de adolescentes não estudavam em 2002⁴⁸³.

Um dado importante para este estudo, e que contribui para a análise desse Programa, é a taxa de analfabetismo no Brasil no período

⁴⁸³ Síntese de Indicadores Sociais 2002/IBGE. Departamento de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro:IBGE, 2003.

estudado. Na **Tabela 3-5** seguem as taxas de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique (1999 – 2002).

Tabela 3-5. Percentual de Analfabetismo das Pessoas de 15 anos ou mais de Idade no Segundo Mandato de Fernando Henrique

Percentual de Analfabetismo	
Período	15 anos ou mais de idade
1999	13,3
2001	12,4
2002	11,8

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Não há informações do ano de 2000. Unidade: percentual.

A **Tabela 3-5** revela as variações nos percentuais no Governo Fernando Henrique em relação ao analfabetismo de adolescentes com 15 anos ou mais de idade. Os dados expressam que entre os anos de 1999 e 2002 houve queda do percentual de analfabetismo no Brasil de 1,5%. Mesmo com a redução, a questão do analfabetismo continua sendo um problema nessa faixa etária. Vale ressaltar que a descentralização do Programa e a falta de incentivo financeiro por parte da União levaram à estagnação, no que se refere à educação dos jovens.

Esse cenário foi fruto também de mudanças na legislação que ocorreu durante o Governo de Fernando Henrique. A Emenda Constitucional Nº 14⁴⁸⁴ de 1996 modificou o artigo 228 da Constituição

⁴⁸⁴ Emenda Constitucional n. 14, de 1996, modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Sobre a educação de jovens e adultos no Art. 2o É dada nova redação aos Incs. I e II do Art. 208 da Constituição Federal, nos seguintes termos: I. ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria.

Federal no ato de suprimir a obrigatoriedade do ensino fundamental aos jovens e adultos, mantendo apenas a garantia de sua oferta gratuita. Nesse sentido, desobriga o Estado da responsabilidade do ensino a jovens e adultos.

Em 1996, também foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, que não priorizava as matrículas do Programa de Educação de Jovens e Adultos, restringindo assim as fontes de financiamento e levando os gestores municipais à limitação na oferta das matrículas.

Na área da Educação, também foi implementado o Programa Escola de Qualidade para Todos, descrito como Programa Estratégico do Governo Federal, sob a responsabilidade do Ministério da Educação. Segundo o Governo Federal, esse programa tem como objetivo reduzir as disparidades regionais no ensino fundamental⁴⁸⁵, trabalhando nas três esferas – nacional, estadual, municipal – para melhorar a qualidade do ensino. Para tanto, ele prevê o apoio à capacitação de professores e à introdução de novas tecnologias nas escolas.

De acordo com o Governo Federal, as principais ações do programa são: Fundo de Fortalecimento da Escola - FUNDESCOLA I e III; correção do fluxo escolar - aceleração da aprendizagem; veiculação de programas de educação a distância; equipamentos de informática para o Centro de Experimentação e Tecnologia Educacional - CETE, Núcleo de Tecnologia Educacional - NTE e escolas; e produção de material impresso de apoio à educação a distância.

⁴⁸⁵ Ensino fundamental é considerado a fase de educação básica no Brasil, regulamentada por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996. Tem duração de nove anos, a partir da Lei Ordinária n. 11274/2006, sendo a matrícula obrigatória para todas as crianças com idade entre seis e quatorze anos.

A **Tabela 3-6** apresenta o percentual de escolarização, ensino fundamental, na Região Nordeste no ano de 1992 e durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique (1999 – 2002).

A escolha em apresentar os dados da Região Nordeste e da Região Sudeste se justifica por serem regiões que expressam disparidades, onde uma apresenta o maior índice de pobreza do País, e a outra é uma das regiões mais desenvolvidas economicamente. O ano de 1992 também está apresentado na Tabela a seguir para ilustrar com mais precisão as disparidades históricas dessas regiões.

Tabela 3-6. Percentual de Escolarização – Ensino Fundamental – Região Nordeste no Segundo Mandato de Fernando Henrique

Percentual de Escolarização	
Período	7 a 14 anos de idade
1992	79,71
1999	94,1
2001	95,21
2002	95,78

Unidade territorial: Nordeste | **Unidade:** percentual.
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2007

Segundo a **Tabela 3-6**, entre os anos do segundo mandato do Governo Fernando Henrique (1999 – 2002), na Região Nordeste, aconteceu um aumento de 1.68% na taxa de escolarização.

A **Tabela 3-7** apresenta o percentual de escolarização, ensino fundamental, na Região Sudeste no ano de 1992 e durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique (1999 – 2002).

Tabela 3-7. Percentual de Escolarização – Ensino Fundamental – Região Sudeste no Segundo Mandato de Fernando Henrique

Percentual de Escolarização	
Período	7 a 14 anos de idade
1992	90,94
1999	96,74
2001	97,37
2002	97,83

Unidade territorial: Sudeste | **Unidade:** percentual
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2007

As **Tabelas 3-6 e 3-7** mostram que no ano de 1992 havia no Brasil uma grande disparidade entre as Regiões Nordeste e Sudeste em relação à taxa de escolarização do ensino fundamental. Na Região Nordeste, 79,71% da população entre 7 e 14 anos estava no ensino fundamental, já na Região Sudeste 90,94% dessa população frequentava o ensino fundamental. O estudo mostra uma disparidade de mais de 10%, número elevado ao se considerar a obrigatoriedade da matrícula para todas as crianças e adolescentes com idade entre seis e quatorze anos.

Segundo a **Tabela 3-7**, entre os anos do segundo mandato do Governo Fernando Henrique (1999 – 2002), na Região Sudeste, ocorreu um aumento de 1.09% na taxa de escolarização.

Ao realizar a análise comparativa através dos dados apresentados nas mesmas **Tabelas 3-6 e 3-7**, verifica-se que no primeiro ano do segundo Governo de Fernando Henrique a disparidade entre a Região Nordeste e a Sudeste era de 2,64% e que no último ano do segundo Governo de Fernando Henrique a disparidade entre as mesmas regiões

era de 2,05%. Sendo assim, durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique aconteceu uma diminuição na disparidade de 0,59%.

A área da Assistência Social também se destacou no atendimento à criança e ao adolescente. A Política de Assistência Social, como se pôde observar anteriormente neste estudo, teve alterações e reformas. A Assistência Social foi estabelecida como política pública na Constituição Federal Brasileira de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS de 1993.

De uma forma geral, o Governo implantou programas na área da assistência que abrangem outros públicos alvo, além da criança e do adolescente. Foram implementados programas de combate à pobreza, como o Programa Comunidade Solidária no primeiro mandato e os Programas Comunidade Ativa, o Projeto Alvorada e a Rede de Proteção Social, no segundo Governo de Fernando Henrique. A partir da LOAS, iniciou-se uma política de transferência monetária a idosos e pessoas com deficiências físicas ou incapacitadas para o trabalho. Basicamente, a política de assistência se desenvolveu como um conjunto de transferências monetárias a pessoas ou famílias de mais baixa renda com risco e em vulnerabilidade social.

Focando a criança e o adolescente na área da assistência social, desenvolveram-se os programas federais: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano; e Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

O Governo Fernando Henrique deu ênfase à erradicação do trabalho infantil dando continuidade ao enfretamento feito anteriormente

no País pela Organização Internacional do Trabalho – OIT⁴⁸⁶. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI constituiu-se como Programa Estratégico do Governo Fernando Henrique, foi criado em 1995, inserido no então Ministério de Previdência e Assistência Social - MPAS.

Constituiu-se como um programa de transferência direta de renda do Governo Federal para famílias de crianças e adolescentes inseridos no trabalho precoce. O objetivo inicial do PETI era erradicar todas as formas de trabalho de crianças e adolescentes menores de 16 anos para garantir a frequência à escola e às atividades socioeducativas⁴⁸⁷. Posteriormente, com a mudança da legislação referente ao trabalho infanto-juvenil, o objetivo do PETI também sofreu modificações, votando-se a erradicação das chamadas piores formas⁴⁸⁸ de trabalho infantil no País, aquelas consideradas perigosas, penosas, insalubres ou degradantes. O público alvo desse programa passa a ser as famílias

⁴⁸⁶ Em 1992, o Brasil foi o primeiro País da América Latina a sediar ação da OIT de enfrentamento ao trabalho infantil. Tal ação foi resultado de inúmeras denúncias de órgãos nacionais e internacionais junto a OIT.

⁴⁸⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 dez. 1998. Em seu "Art. 7º - XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos".

⁴⁸⁸ A Convenção da OIT sobre as piores formas de trabalho infantil, ratificada por 116 Países, foi adotada em junho de 1999, durante Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra. A Convenção tem como objetivo a adoção, pelos Estados ratificantes, de conjunto de medidas com vistas à eliminação das piores formas de trabalho infantil, definidas como: trabalho escravo e práticas análogas; prostituição e participação na produção de pornografia; participação em atividades ilícitas, como o tráfico de entorpecentes, atividades em carvoarias, olarias, no corte de cana-de-açúcar, nas plantações de fumo e lixões. ANTÃO DE CARVALHO, Henrique José et al. **Análise e recomendações para a melhor regulamentação e cumprimento da normativa nacional e internacional sobre o trabalho de crianças e adolescentes no Brasil** Brasília: OIT / Programa IPEC Sudamérica, 2003.

com crianças e adolescentes na faixa etária dos 7 aos 14 anos⁴⁸⁹ de idade envolvidos em atividades consideradas como as piores formas de trabalho infantil.

Uma das ações do PETI era a concessão de bolsa às famílias com crianças e adolescentes trabalhadores em substituição à renda advinda do trabalho infantil. Em contrapartida, as famílias teriam que matricular seus filhos na escola e garantir a frequência na jornada ampliada.

Os Estados, por intermédio dos seus órgãos gestores de Assistência Social, realizavam levantamento dos casos de trabalho infantil em seus municípios. Esse levantamento era apresentado às Comissões Estaduais e Municipais de Erradicação do Trabalho Infantil. Os objetivos desses relatórios eram estabelecer critérios de prioridade para atendimento às situações de trabalho infantil, verificar o atendimento preferencial dos municípios em pior situação econômica, e identificar as atividades mais prejudiciais à saúde e à segurança da criança e do adolescente.

Segundo dados do Governo Federal, as principais ações do PETI eram: concessão da bolsa criança-cidadã; atendimento às crianças e ao adolescente em jornada escolar ampliada (fora do horário normal de

⁴⁸⁹ A idade do público alvo foi alterada para atender as exigências da Emenda Constitucional no. 20 com a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos. BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 dez. 1998.

aulas); ações educativas e de sensibilização; e fiscalização para erradicação do trabalho infantil⁴⁹⁰.

Em 1999 o número total de crianças e adolescentes (5 a 17 anos) trabalhando era de 6,594,718 e em 2002 era de 5,473,192, o que revela uma diminuição expressiva no número de crianças e adolescentes trabalhando⁴⁹¹. Porém a diminuição ocorreu em áreas específicas como demonstram as tabelas a seguir, tendo alterações significativas entre a zona rural e a zona urbana.

Tabela 3-8. Percentual de Crianças e Jovens de 5 a 17 anos de Idade Ocupados por Atividade de Trabalho Principal - Atividade não Agrícola no Segundo Mandato de Fernando Henrique

Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade, ocupadas

Período	Atividade não Agrícola
1999	50,6
2001	56,7
2002	56,9

Fonte: IBGE, Pesquisa Anual por Amostra de Domicílio. Não há informação para os anos de 2000. **Unidade:** percentual

Com relação aos percentuais de crianças e jovens de 5 a 17 anos de idade ocupados por atividade de trabalho principal - Atividade não agrícola, a **Tabela 3-8** mostra que no Governo Fernando Henrique no ano de 1999 a taxa era de 50,6% e em 2002 56,8%, ou seja, houve um aumento de 6,2%.

⁴⁹⁰ Conforme consta no site do Governo Federal. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/index.htm> Acesso: 5 fev. 2013.

⁴⁹¹ Tabulações realizadas com base nos dados da PNAD de 2002 e anteriores. Disponível em: <http://www.iets.org.br/dado/tendencias-do-trabalho-infantil-no-brasil-1992-2002>. Acesso: 5 de fev. 2013.

Tabela 3-9. Percentual de Crianças e Jovens de 5 a 17 anos de Idade Ocupados por Atividade de Trabalho Principal - Atividade Agrícola no Segundo Mandato de Fernando Henrique

Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade, ocupadas

Período	Atividade Agrícola
1999	49,4
2001	43,3
2002	43,1

Fonte: IBGE, Pesquisa Anual por Amostra de Domicílio. Não há informação para os anos de 2000. **Unidade:** percentual

Na **Tabela 3-9** os dados revelam os percentuais referentes ao número de crianças e jovens de 5 a 17 anos de idade ocupados por atividade de trabalho principal - Atividade Agrícola. No Governo Fernando Henrique, verifica-se que no ano de 1999 o percentual era de 49,4% e no ano de 2002 houve uma queda para 43,1%, ou seja, um percentual de queda de 6,3%.

Desta forma observa-se na **Tabela 3-9** que a zona rural respondeu melhor a intervenção do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Tal fato pode ter como explicação a concessão de bolsa às famílias com crianças e adolescentes trabalhadores em substituição à renda advinda do trabalho infantil. Pois o trabalho infantil na zona rural tem remuneração mais baixa do que na zona urbana, o que torna a bolsa concedida pelo Programa mais atrativa.

O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, pautado na Emenda Constitucional nº 20⁴⁹², foi criado em 1999, porém só em 2001 o Governo Federal estipulou normas e diretrizes do Projeto Agente Jovem⁴⁹³. O Projeto estava inserido na Assistência Social e tem como órgão responsável o Ministério da Previdência e Assistência Social.

O público alvo do Programa era adolescente entre 15 e 17 anos em situação de risco e vulnerabilidade social e tinha como objetivo o desenvolvimento pessoal, social e comunitário através de capacitação teórica e prática, por meio de atividades que não configuram trabalho, mas que possibilitam a permanência do adolescente no sistema educacional, preparando-os para futuras inserções no trabalho. Em relação às responsabilidades, cabia ao Ministério Previdência e Assistência Social conceder diretamente ao jovem, uma bolsa durante os 12 meses em que ele estivesse inserido no Programa e atuando em sua comunidade⁴⁹⁴.

Objetivos do Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano: criar condições para a inserção, reinserção e permanência do jovem no sistema de ensino; promover sua integração à família, à comunidade e à sociedade; preparar o jovem para atuar como agente de

⁴⁹² A Emenda Constitucional n. 20, Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. A Emenda propõe ocupação para jovens de 15 a 17 anos que não configure trabalho. BRASIL. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998.

⁴⁹³ BRASIL. Ministério Da Previdência E Assistência Social Secretaria De Estado De Assistência Social. Portaria n. 879, De 03 De Dezembro De 2001. Estabelece Normas e Diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e do Projeto Centro da Juventude. Diário Oficial de 03 de Dez. de 2001. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>>. Acesso: 20 mar. 2014.

⁴⁹⁴ Disponível em: <<http://www.guiadedireitos.Org>>. Acesso: 5 fev. 2013.

transformação e desenvolvimento de sua comunidade; contribuir para a diminuição dos índices de violência, uso de drogas, doenças sexualmente transmissíveis - DSTs e gravidez não planejada e desenvolver ações que facilitem sua integração e interação, para quando estiver inserido no mercado de trabalho⁴⁹⁵.

O Ministério da Previdência e Assistência Social responsabilizava-se também pelo treinamento nas áreas de saúde, cidadania e meio-ambiente, financiando 300 horas-aula com educadores sociais. Para que o projeto atendesse ao público alvo, os estados e municípios deveriam encaminhar a demanda para serem analisadas pelo Governo Federal que formalizava a instalação do Programa.

Capitais e municípios com grande concentração de jovens em situação de risco, associado ao baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH foram prioritários para a implantação do Agente Jovem.

Os jovens inseridos no Programa recebiam uma bolsa para possibilitar a permanência do jovem nas atividades e não no trabalho precoce. Para receber a bolsa, o jovem deveria estar regularmente cadastrado e participando, no mínimo, de 75% do total de aulas na escola e das atividades previstas no Programa⁴⁹⁶.

⁴⁹⁵ BRASIL. Ministério Da Previdência E Assistência Social Secretaria De Estado De Assistência Social. Portaria n. 879, De 03 De Dezembro De 2001. Estabelece Normas e Diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e do Projeto Centro da Juventude. Diário Oficial de 03 de Dez. de 2001. Disponível em: <http://www.mds.gov.br> Acesso: 20 mar. 2014.

⁴⁹⁶ O financiamento do projeto é feito com a participação das três esferas de Governo, em regime de co-financiamento. O Governo Federal investe R\$ 1.000,00 (mil reais) ano por jovem, sendo distribuídos em cada grupo de 25 jovens: Bolsa Agente Jovem - R\$ 65,00 jovens/mês; Bolsa Orientador Social - R\$ 200,00 / mês; Capacitação (300 horas/aula) - R\$ 3.100,00 / ano. BRASIL. Ministério Da Previdência E Assistência Social Secretaria De Estado De Assistência Social. Portaria n. 879, de 03 de dezembro de 2001.

Segundo o Governo Federal, as principais ações eram: implantação de centros da juventude e atendimento aos jovens; formação de jovens para atuação como agentes de desenvolvimento social⁴⁹⁷.

Ao retomar o objetivo do Programa Agente Jovem, observa-se que o mesmo tinha pautado a permanência do adolescente no sistema educacional e, ao comparar com os dados do IBGE sobre a inserção/permanência na escola com a idade dos adolescentes atendidos de 15 a 17 anos, verifica-se a partir do ano de sua implantação, que foi 1999, ao comparar com 2002, último ano do Governo Fernando Henrique, houve uma diminuição no percentual dos adolescentes fora do ensino formal chegando ao percentual de 2,96%.

Tabela 3-10. Percentual de Jovens que eram Estudantes na População de 15 a 17 anos de Idade no Segundo Mandato de Fernando Henrique

Percentual de Escolarização	
Período	15 a 17 anos
1999	78,51
2001	81,09
2002	81,47

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2007. Não há dados referentes ao ano de 2000. Unidade: percentual.

Cabe ressaltar que além dos objetivos de inserção no ensino formal o Programa buscava ainda o desenvolvimento pessoal, social e comunitário desses adolescentes para que os mesmos fossem

⁴⁹⁷ Conforme consta no site do Governo Federal. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/index.htm> Acesso: 5 fev. 2013.

referência em suas comunidades e se tornassem agentes de desenvolvimento social. O Programa foi implantado inicialmente nas capitais com maiores taxas de violência presentes nas Regiões Nordeste e no Sudeste do País, tentando combater as taxas elevadas de violência entre a população jovem.

Tabela 3-11. Taxa Específica de Mortalidade de Jovens de 15 a 19 anos de Idade – Homicídios no Segundo Mandato de Fernando Henrique – Região Nordeste

Período	Taxa Específica de Mortalidade de Jovens de 15 a 19 anos de Idade – Homicídios
1999	22
2000	25,2
2001	29
2002	28,4

Unidade territorial: Nordeste | **Unidade:** por 100.000 hab.

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM. ver Ministério da Saúde/Indicadores e Dados Básicos - Brasil - 2010

Após analisar a Região Nordeste, os dados do IBGE mostram que no período de 1999 a 2002 as taxas de mortalidade de jovens de 15 a 19 anos de idade tendo como causa o homicídio tiveram um aumento de 29%, conforme apresentam os dados da **Tabela 3-11**.

Tabela 3-12. Taxa Específica de Mortalidade de Jovens de 15 a 19 anos de Idade – Homicídios no Segundo Mandato de Fernando Henrique - Região Sudeste

Período	Taxa específica de mortalidade de jovens de 15 a 19 anos de idade – homicídios
1999	59,8
2000	62,6
2001	62
2002	62,7

Unidade territorial: Sudeste | Unidade: por 100.000 hab.
 Fonte: Ministério da Saúde/SVS – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM. ver Ministério da Saúde/Indicadores e Dados Básicos – Brasil – 2010

Após analisar a Região Sudeste, os dados do IBGE mostram que no período de 1999 a 2002 as taxas mortalidade de jovens de 15 a 19 anos de idade tendo como causa o homicídio tiveram um aumento de 4,8%, conforme apresentam os dados da **Tabela 3-12**.

Pode-se inferir ao comparar as **Tabelas 3-11 e 3-12** que apesar do aumento percentual de homicídios de jovens da Região Nordeste ser maior do que a Região Sudeste durante o segundo Governo de Fernando Henrique, é na Região Sudeste que encontra-se o maior número de jovens vítimas de homicídio por 100.000 habitantes.

Ao confrontar as **Tabelas 3-11 e 3-12** com o objetivo do Programa Agente Jovem que era contribuir para a transformação da comunidade onde estava inserido, a diminuição da violência não conseguiu êxito pois as taxas de homicídios de jovens cresceram ao invés de regredir. Tais dados ficam ainda mais representativos quando se analisa a Região Nordeste.

O Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes tem como órgão responsável o Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Foi criado em 2001 e tem suas ações realizadas no âmbito das Secretarias de Estado da Assistência Social - SEAS. O Programa se desenvolveu com ações variadas, entre elas a implementação e implantação de Projetos Sentinelas em todos os Estados. O Projeto Sentinela dentro da estrutura do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes desenvolveu-se como um conjunto de ações de assistência social responsável pelo atendimento direto de crianças e adolescentes explorados sexualmente bem como de seus familiares.

O Projeto Sentinela também buscava criar condições para que as crianças e os adolescentes vitimados sexualmente e suas famílias tivessem a garantia dos direitos através dos serviços de assistência social, saúde, educação, justiça e segurança, esporte, lazer e cultura.

Para o Governo Federal, as principais ações do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes são: atendimento à criança e ao adolescente em jornada escolar ampliada no combate à exploração sexual comercial infanto-juvenil; campanha educativa de combate à exploração sexual infanto-juvenil; campanha educativa de combate ao turismo sexual⁴⁹⁸.

No Brasil, não existem indicadores de desempenho específicos do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes e tampouco dados nacionais referentes à violência sexual sofrida por crianças e adolescentes durante o segundo Governo de Fernando Henrique e nem o primeiro Governo de Lula.

⁴⁹⁸ Conforme consta no site do Governo Federal. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/index.htm> Acesso: 5 fev. 2013.

O próprio Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual-PPA (2000-2003) do Governo Federal afirma que os operadores do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, como os Conselhos Tutelares, Delegacias da Infância e Ministério Público não dispõem de sistemas organizados para oferecer relatórios nesse sentido. Mesmo com a exigência de notificação que deveria ser feita em hospitais, escolas e até mesmo em conselhos tutelares através do programa Sipia⁴⁹⁹, os dados sobre esse recorte temporário são insuficientes nacionalmente.

É importante ressaltar que o Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes só iniciou as atividades em 2001, antes disso, o atendimento à criança e ao adolescente, vítimas de violência era realizado através de Jornada Escolar Ampliada no Combate à Exploração Sexual Comercial Infanto-Juvenil.

O Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes vai ao encontro do que estabelece o Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil, aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA. O Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil foi construído coletivamente com a participação de mais de 140 instituições governamentais e não governamentais ⁵⁰⁰.

⁴⁹⁹ Sistema de Informação para a Infância e Adolescência- SIPIA é um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos fundamentais que constam no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Os dados do SIPIA encontram-se a nível municipal, estadual e nacional e se constitui em uma base única nacional para formulação de políticas públicas no setor. Rede Marista de Solidariedade. **Fontes sobre a infância: diagnóstico de fontes de informação sobre a criança e o adolescente**. 1. ed. São Paulo: FTD, 2012, p.108.

⁵⁰⁰ Relatório Anual de Avaliação - PPA 2000-2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br> Acesso: 10 fev.2013.

Segundo o relatório do Tribunal de Contas da União, o Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, durante o segundo Governo de Fernando Henrique, atendia a 331 municípios dos 5.561 existentes no País, o que equivale a uma abrangência de apenas 5,95%. O PPA de 2000-2003 destinava apenas R\$ 26.317.035,00 para o Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes⁵⁰¹. Tal valor é restrito perante a complexidade que envolve a violência sexual, suas causas e consequências.

O Relatório Nacional afirma que foram muitos os avanços em relação ao Programa de Enfrentamento da Violência Sexual, porém tais avanços não podem ser quantificados pela falta de dados fidedignos, como foi relatado anteriormente. Não há monitoramento dos dados, e os dados existentes são insuficientes, uma vez que a complexidade da problemática da violência sexual revela-se ainda como um tabu no Brasil, e suas denúncias não apresentam a totalidade dos casos. Portanto, o relatório oficial se reduz à análise de quantos municípios foram alcançados pelo Programa, qual o valor investido e ainda os prêmios recebidos pela atuação. Não se pode negar que há um avanço, pois iniciou uma nova forma de enfrentamento da questão. Em algumas regiões do País, o Programa era a única forma de enfrentamento, uma vez que inexistia qualquer tipo de ação de combate ao enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil.

Outro ponto que merece destaque, sobre o Programa de Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, está na concepção que o Governo Fernando Henrique tem sobre as

⁵⁰¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório de avaliação de programa: Programa Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004.

instituições governamentais e não governamentais. Muitas vezes instituições fora do Governo assumem ações que deveriam ser de responsabilidade do Estado. Tal afirmação pode-se observar no Relatório Anual de Avaliação - PPA 2000-2003, onde a gerência do Programa afirma que o enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil não se constitui em uma tarefa exclusiva do Governo Federal, tampouco de outras instâncias do setor público. Nesse sentido, cabe uma comparação dessa visão do Governo Fernando Henrique com a história da intervenção na área da criança e do adolescente, onde a sociedade civil organizada protagonizou e continua protagonizando uma série de iniciativas objetivando a eliminação do fenômeno da violência.

Na área da Saúde, o Governo Fernando Henrique, em seu primeiro mandato, implantou o Programa Saúde da Família – PSF com ações básicas focalizadas nas famílias com determinação de abrangência por territórios. Outro ponto relevante da Política de Saúde foi a criação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira - CPMF, destinada exclusivamente para a saúde pública no Brasil. Ainda no primeiro Governo, foi criada a Agência Nacional de Saúde -ANS e houve o reforço da Vigilância Sanitária.

Já no segundo mandato, destaca-se o Programa Bolsa-Alimentação de transferência de renda às famílias com crianças em risco nutricional. Foram desenvolvidos ainda os Programas federais: Programa Saúde da Criança e Aleitamento Materno e Programa Saúde do Jovem.

O Programa de Saúde da Criança e Aleitamento Materno, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, desenvolveu-se com o objetivo de propor e apoiar a implementação de estratégias nos estados e municípios que reduzam a mortalidade de crianças, em especial a infantil e neonatal, e promovam a saúde integral da criança. Entre os principais

projetos desenvolvidos, destacam-se: Promoção da Saúde Integral da Criança; Investigação de Óbitos Infantis; Atenção à Saúde do Recém-nascido; Incentivo ao Aleitamento Materno; Plano de Enfrentamento da Violência Contra a Criança; e Promoção da Cultura de Paz.

Segundo o Governo Federal, as principais ações são: vacinação múltipla de crianças de 0 a 5 anos de idade; estudos e pesquisas sobre saúde da criança e aleitamento materno; criação da rede de bancos de leite humano; e promoção de eventos técnicos sobre saúde da criança e aleitamento materno⁵⁰².

A **Tabela 3-13** apresentada a seguir permite fazer uma análise comparativa com o objetivo do programa que é a redução da mortalidade infantil.

Tabela 3-13. Taxa de Mortalidade Infantil no Brasil Durante o Segundo Mandato de Fernando Henrique

Período	Taxa de Mortalidade Infantil
1999	28,37
2000	27,36
2001	26,3
2002	24,89

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC). Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) ver Ministério da Saúde/Indicadores e Dados Básicos - Brasil - 2010. Unidade: por 100.000 hab.

A **Tabela 3-13** mostra que no ano de 1999 a taxa de mortalidade infantil era de 28,37 e em 2002 era de 24,89. Sendo assim, do Primeiro ano do segundo mandato ao último ano do segundo mandato do

⁵⁰² Conforme consta no site do Governo Federal. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/index.htm> Acesso: 10 fev. 2013.

Governo Fernando Henrique há uma redução de 12,26%. Desse modo, o Programa de Saúde da Criança e Aleitamento Materno vem alcançando paulatinamente seus objetivos.

O Programa Saúde do Adolescente e do Jovem sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, que foi criado antes do primeiro Governo de Fernando Henrique, tem como objetivos: contribuir para redução da gravidez precoce, da drogadição e da violência entre os jovens e promover a conscientização, inclusive para reduzir casos de gravidez na adolescência. O público alvo desse Programa são jovens em risco social e pessoal.

Segundo o Governo Federal, as principais ações são: implantação de centros de atenção à saúde do adolescente e do jovem; campanha educativa em atenção à saúde do adolescente e do jovem; promoção de eventos técnicos sobre saúde do adolescente e do jovem; e estudos e pesquisas sobre saúde do adolescente e do jovem⁵⁰³.

Na área da Justiça, desenvolvem-se os programas federais: Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei e o Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei sob a responsabilidade do Ministério da Justiça tem como objetivo melhorar a infraestrutura de atendimento, capacitando profissionais que acompanham adolescentes em conflito com a lei. O público alvo do programa são os profissionais que atuam diretamente com os adolescentes em conflito com a lei e os próprios adolescentes.

⁵⁰³ Conforme consta no site do Governo Federal. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/index.htm> Acesso: 10 fev. 2013.

Conforme o Governo Federal, as principais ações são: construção de unidades de atendimento para adolescentes em conflito com a lei; atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei; modernização das unidades do sistema de justiça; segurança e atendimento ao adolescente em conflito com a lei⁵⁰⁴.

O Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei é extremamente complexo, pois demanda intervenções que vão além da capacitação do corpo técnico responsável pelo atendimento aos adolescentes.

O Relatório Nacional do Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei expõe como importantes resultados obtidos pelo Programa entre 2000 e 2002:

- 1) *reordenamento institucional do atendimento ao adolescente infrator;* 2) *prioridade aos serviços de execução das medidas socioeducativas em meio aberto (Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade);* 3) *investimento na formação de dirigentes e agentes educacionais, fornecimento de equipamentos e material permanente e viabilização de oficinas socioeducativas;* 4) *apoio a 84 obras, incluindo construção e reforma, para viabilizar serviços de atendimento aos adolescentes que cumprem medidas socioeducativas em unidades de semiliberdade e de internação;* 5) *instalação de serviços de acompanhamento para reinserção social do egresso do sistema socioeducativo;* 6) *apoio ao Módulo II do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência - SIPIA e a continuação de plantões institucionais para atendimento inicial e capacitação profissional;* 7) *realização de grandes convênios de construção de novas unidades de internação nos estados - unidades modelo, que vão servir de*

⁵⁰⁴ Conforme consta no site do Governo Federal. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/index.htm> Acesso: 10 fev. 2013.

referência pedagógica e arquitetônica para todo o sistema de atendimento do País nos próximos anos; e 8) afirmação, junto aos parceiros do sistema sócio-jurídico-educativo de todo o País, de um estilo de trabalho comprometido com os princípios da doutrina de proteção integral, objetiva, profissional e ética⁵⁰⁵.

O Programa Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente tem como órgão responsável o Ministério da Justiça e busca garantir a defesa dos direitos a todas as crianças e adolescentes. Tem como público as crianças e os adolescentes, em especial crianças vítimas de violência e abandono.

De acordo com o Governo Federal, as principais ações são: campanha jovem cidadão; criação de Defensorias Públicas especializadas em crianças e adolescentes nos Estados e Distrito Federal-DF; implantação de unidades para atender crianças e adolescentes, assegurando seus direitos; implantação de uma rede de informações, para localizar crianças e adolescentes desaparecidos.

O Programa localiza-se nos municípios e sob a responsabilidade dos mesmos, assim como dos estados, ficando a União com a tarefa de apoiar as ações. A implantação dos órgãos de defesa depende diretamente da iniciativa local municipal ou estadual.

Portanto, as ações do Programa Defesas dos Direitos da Criança e do Adolescente são geridas pela ótica do apoio e das colaborações e não exatamente pela responsabilidade e por ações diretas do Estado.

⁵⁰⁵ Conforme consta no site do Governo Federal. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/index.htm> Acesso: 10 fev. 2013.

Segundo informações oficiais do Governo Federal, o Programa apoiou, no período de 2000 a 2002, a criação de dezessete unidades de Delegacias de Proteção, 23 Núcleos Estaduais de Atendimento no âmbito das Defensorias Públicas e dezessete Centros de Defesa. Porém, o próprio Governo Federal admite que a maioria das avaliações desse período são inadequadas, pois não havia acompanhamento e monitoramento das atividades realizadas nesses Centros de Defesa⁵⁰⁶.

O Programa também tem como meta a pesquisa na área da criança e do adolescente e a capacitação dos executores da Política de Atendimento, o que ocorreu durante os anos de 2000 a 2002. Outro ponto relevante do Programa foi a Implantação da Rede de Identificação e Localização de Crianças e Adolescentes Desaparecidos, implementado no último mês do Governo Fernando Henrique.

Segundo relatório oficial do Programa, há dificuldades na implantação das ações do Programa pelo pequeno número de técnicos disponíveis, limitações orçamentárias, excesso de burocracia exigida para formalização de convênios e poucas condições de monitoramento e avaliação das ações que são por ele desencadeadas⁵⁰⁷.

Como se pode observar, os programas voltados para a infância e a adolescência durante o Governo de Fernando Henrique se caracterizavam pela restrição do público alvo, seletividade do público, dos critérios e dos serviços, descontinuidade das ações, como também pela focalização do atendimento.

⁵⁰⁶ Conforme consta no site do Governo Federal. Disponível em: <http://www.abrasil.gov.br/index.htm> Acesso: 10 fev. 2013.

⁵⁰⁷ Ibid

3.1.2 Programas Desenvolvidos no Governo Lula

O Governo Lula, que se elege sustentado na promessa de mudança e de ampliação da intervenção do Estado no âmbito das políticas sociais, passa a enfrentar grandes desafios como relatado anteriormente.

Este estudo através da análise dos programas na área da criança e do adolescente, objeto da pesquisa, buscou compreender se as políticas sociais propostas pelo Governo garantiram tais mudanças, se foram ampliadas e ainda se o acesso aos direitos, como preconizado na Doutrina da Proteção Integral, foram garantidos. Para essa análise, é importante ter em conta a política econômica adotada por esse Governo, fato que foi expresso anteriormente neste estudo, pois somente dessa forma foi possível avaliar se houve continuidade, avanços ou retrocessos em referência à política adotada pelo Governo de Fernando Henrique.

Como foi ressaltado anteriormente, Lula iniciou seu Governo com desempenho econômico ruim, o qual provocou redução de 12,6% do rendimento médio real do trabalhador brasileiro em relação a 2002⁵⁰⁸, fato este que impossibilitou dar conta das altas taxas de desemprego⁵⁰⁹ que, mesmo sendo menores que as de seu antecessor, não atendiam aos anseios da população. A distribuição de renda também continuava

⁵⁰⁸ MARQUES, Rosa Maria; NAKATANI, Paulo. **A Política Econômica do Governo Lula: Como Mudar Para Ficar no Mesmo.** Disponível em: http://www.forumdesalternatives.Org/docs/politica_economica_do_Governo_lula.pdf Acesso: 10 fev. 2013.

⁵⁰⁹ Verificar Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br> Acesso em 10 de fev.2013.

desigual e a inflação aumentou consideravelmente⁵¹⁰. A justificativa para esse fraco desempenho se dava através do argumento da *Herança Maldita* do Governo Fernando Henrique, já relatado anteriormente neste estudo, que obrigou o Governo a tomar medidas que acabaram por limitar os programas sociais universais, amplos e de caráter emancipatório.

Dessa forma, as políticas sociais dentro do Governo Lula se organizavam entre o modelo político e econômico adotado pelo Governo anterior, as promessas e, até mesmo, propostas desenhadas no Plano Eleitoral. Sendo assim, o Governo deu continuidade e ampliou as políticas restritivas de transferência de renda.

Os principais programas desenvolvidos no âmbito das políticas sociais na área da criança e do adolescente no primeiro mandato do Governo Lula dividiam-se em cinco grandes setores: educação; assistência social; saúde, trabalho e justiça, como se apresenta a seguir na **Tabela 3-14**.

⁵¹⁰ DIEESE. **Política de Valorização do Salário Mínimo**: Considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010. Nota Técnica, n. 86, jan. de 2010.

Tabela 3-14. Áreas e Programas Sociais Federais – Governo LULA

ÁREAS	PROGRAMAS FEDERAIS	ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS
Educação	Brasil Alfabetizado	Ministério da Educação
	Escola que Protege	Ministério da Educação
	Educação em Direitos Humanos – EDH	Ministério da Educação e Secretaria Especial de Direitos Humanos
Assistência Social	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério da Assistência e Previdência Social
	Programa de Combate ao Abuso e a Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes	Ministério da Assistência e Previdência Social/ Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
	Programa Agente Jovem de desenvolvimento Social e Humano	Ministério da Assistência e Previdência Social
	Fome Zero	Ministério da Assistência e Previdência Social
	Bolsa Família	Ministério da Assistência e Previdência Social
Saúde	Brasil Sorridente	Ministério da Saúde
Trabalho	Programa Primeiro Emprego	Ministério do Trabalho e Emprego
Justiça	Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei	Ministério da Justiça/ Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República
	Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente	Ministério da Justiça/ Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República

Elaboração Própria

Como se observa na **Tabela 3-14**, na área da educação, desenvolveram-se os Programas Federais: Brasil Alfabetizado, Escola que Protege e Educação em Direitos Humanos – EDH.

Apesar de criar novos Programas Federais na área da educação para crianças e adolescentes, a política educacional apresentou em sua concepção de direito mais permanências do que rupturas em relação ao Governo de Fernando Henrique. Há uma ausência de políticas contínuas e de medidas contrárias ao movimento de reformas iniciado no Governo anterior. O Governo acabou desenvolvendo uma diversidade de projetos datados e direcionados a um público focalizado.

O Governo Federal criou o Programa Brasil Alfabetizado – PBA sob a responsabilidade do Ministério da Educação em 2003 para possibilitar o acesso e a integração à escola a todos aqueles que estão fora do sistema de ensino.

O Programa tinha como princípio fazer parcerias com estados, municípios, universidades, empresas privadas, organizações não-governamentais, organismos internacionais e instituições civis visando ao combate ao analfabetismo. O Programa atende jovens, adultos e idosos. O PBA, articulado à Educação de Jovens e Adultos – EJA, fortalece políticas que estimulam a continuidade nos estudos e a reinserção nos sistemas de ensino⁵¹¹.

O Brasil Alfabetizado desenvolvido em todo o território nacional com o atendimento prioritário a municípios que apresentam alta taxa de analfabetismo, sendo que 90% deles localizam-se na Região Nordeste. Esses municípios recebem apoio técnico na implementação das ações

⁵¹¹ Informação oficial contida no site do Ministério da Educação e Ciência. Disponível em <http://portal.mec.gov.br> Acesso: 10 fev. 2013.

do Programa, visando garantir a continuidade dos estudos aos alfabetizando.

Segundo o Governo Federal, são objetivos do Programa: promover a superação do analfabetismo entre jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos e contribuir para a universalização do ensino fundamental no Brasil⁵¹². As principais ações do Programa: apoiar técnica e financeiramente os projetos de alfabetização de jovens, adultos e idosos apresentados pelos estados, municípios e Distrito Federal.

Para se verificar o alcance do Programa, é importante observar a taxa de analfabetismo. Na **Tabela 3-15**, esse fenômeno é demonstrado a partir dos dados sobre as pessoas de 15 anos ou mais de idade, durante o primeiro mandato do Governo Lula (2003 - 2006) no Brasil.

Tabela 3-15. Taxa de Analfabetismo das Pessoas de 15 anos ou mais de Idade no Primeiro Mandato do Governo Lula

Período	15 anos ou mais de idade
2003	11,6
2004	11,2
2005	10,9
2006	10,2

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Unidade:** percentual.

A **Tabela 3-15** revela que são restritas as variações nos percentuais no Governo Lula. Os dados expressam que entre os anos de 2003 e 2006 houve queda do percentual de analfabetismo no Brasil de

⁵¹² Informação oficial contida no site do Ministério da Educação e Ciência. Disponível em <http://portal.mec.gov.br> Acesso: 10 fev. 2013.

1,4%. O que pode indicar que houve uma melhoria, mas ainda em nível insatisfatório, ao se comparar com os objetivos do Programa.

Porém, ao se compararem os dados nacionais com os dados da Região Nordeste, prioridade para o Programa, segundo o Governo Federal, observa-se que houve uma maior redução na taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, na Região Nordeste como apresenta a **Tabela 3-16**.

Tabela 3-16. Percentual de Analfabetismo das Pessoas de 15 anos ou mais de Idade na Região Nordeste no Primeiro Mandato do Governo Lula

Período	Percentual de analfabetismo
2003	23,15
2004	22,43
2005	21,9
2006	20,73

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Tabela extraída dos Indicadores e Dados básicos-IDB, Brasil, 2009. **Unidade:** percentual.

Nesse sentido, a análise das **Tabelas 3-15 e 3-16** permite verificar que a redução do analfabetismo na Região Nordeste foi maior que a média nacional. A média nacional foi de 1,4% de redução na taxa de analfabetismo, enquanto na Região Nordeste houve uma redução de 2,42%. Tais dados possibilitam afirmar que o Programa Brasil Alfabetizado – BPA colaborou na redução do analfabetismo na Região Nordeste ultrapassando a média nacional, e pode-se explicar esse fato pela prioridade desse Governo no atendimento dos municípios que apresentam alta taxa de analfabetismo, sendo que 90% deles localizam-se na Região Nordeste.

Outra iniciativa do primeiro mandato do Governo Lula foi o Programa Escola que Protege⁵¹³ que, sob a responsabilidade do Ministério da Educação, teve início em 2004.

O Programa trabalha com a prevenção e o enfrentamento das violências contra crianças e adolescentes, apoiando projetos de instituições públicas de educação superior e da rede federal para a formação continuada de profissionais e a produção de materiais didáticos voltados para a promoção e a defesa, no contexto escolar, dos direitos de crianças e adolescentes⁵¹⁴. Tem como objetivo promover e defender, no contexto escolar, os direitos das crianças e dos adolescentes, assim como prevenir e enfrentar as violências.

O Escola que Protege foi Implantado inicialmente como projeto piloto nas cidades de Recife, Belém e Fortaleza. Nessa fase, o projeto atingiu 403 escolas e capacitou 608 professores. Em 2006, por meio de 20 instituições de ensino superior, alcançou 84 cidades em 18 estados, aperfeiçoando 7.197 educadores⁵¹⁵.

⁵¹³ Segundo o Ministério da Educação. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br>
Acesso: 10 fev. 2013.

⁵¹⁴ Instrumento legal que o instituiu: Normativas nacionais: a) Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei n. 8.069/1990. b) Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) - Lei n. 9.394/96, artigos 2º e 3º. c) Lei n. 9.975/2000, que altera o ECA para tratar como Crimes em Espécie submeter a criança ou o adolescente à exploração sexual. d) Decreto n. 6.481, de 12 de junho de 2008. e) Ratificação do Governo brasileiro à Convenção 182 e a Recomendação 190 da OIT. Instrumentos Institucionais: a) Plano Nacional de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil/2004. b) Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção aos Adolescentes/2004. c) Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos - PNEDH/2006. d) Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária/2006. e) SINASE – Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo/2006.

⁵¹⁵ Segundo o Ministério da Educação. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br>
Acesso: 10 fev. 2013.

O Programa Escola que Protege representou nesse período um avanço ao aproximar o ensino superior e técnico federal da educação básica. Porém com limites na abrangência e na continuidade das ações, pois as intervenções foram inferiores à demanda existente.

Um Programa que requer destaque na área da educação é o Programa Educação em Direitos Humanos – EDH⁵¹⁶. Este Programa foi implantado sob a responsabilidade do Ministério da Educação a partir de 2006. Tendo como objetivo apoiar e fortalecer ações e atividades sobre educação em direitos humanos. A educação em direitos humanos está prevista no Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos-PNEDH⁵¹⁷.

Entre as ações desenvolvidas em parceria com a Secretaria Especial de Direitos Humanos, está a formação de profissionais da educação básica, assim como a produção e a publicação de materiais didáticos para professores e estudantes.

Segundo o Governo Federal, em 2006, foram aprovados e apoiados 46 projetos de instituições de ensino superior. Além da formação de 10.341 profissionais de educação e a publicação de 84

⁵¹⁶ Instrumento legal que o instituiu: Normativas nacionais: a) Artigos 227 e 228 da Constituição Federal de 1988. b) Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - Lei n. 8.069/1990. c) Decreto nº. 7.037, de 21/12/2009. Instrumentos Institucionais: a) Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos (PMEDH). b) Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos - PNEDH/2006. c) II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres/2008. d) Programa Brasil sem Homofobia/2004. e) Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (PNLGBT/2009). f) Resolução CD/FNDE n.. 15/2009 (Educação em Direitos Humanos). g) Resolução CD/FNDE Nº. 16/2009 (Gênero e Diversidade Sexual).

⁵¹⁷ O Plano Consta na íntegra em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/edh/pnedhpor.pdf> Acesso: 10 fev. 2013.

títulos sobre direitos humanos⁵¹⁸. Como o Programa foi criado no final do último ano de análise deste trabalho, não foram gerados dados, pois inicialmente o Programa Educação em Direitos Humanos fez um processo de mobilização e sensibilização do tema para com as instituições parceiras. Esse é um dos Programas de destaque pois abarca a educação, os direitos humanos e a criança e o adolescente com um olhar ampliado e emancipatório.

Uma área de destaque no atendimento à criança e ao adolescente no Governo Lula é a área da assistência social. É importante retomar que o Governo Lula foi eleito com muitas expectativas da sociedade brasileira, como também pelos próprios apoiadores do Partido dos Trabalhadores. Lula, assim, assumiu a Presidência da República e, em seu primeiro discurso, enfatizou que o combate à fome e à miséria seriam prioridades em seu Governo.

Enquanto houver um irmão brasileiro ou uma irmã brasileira passando fome, teremos motivo de sobra para nos cobrirmos de vergonha. Por isso, defini entre as prioridades de meu Governo um programa de segurança alimentar que leva o nome de 'Fome Zero'. Como disse em meu primeiro pronunciamento após a eleição, se, ao final do meu mandato, todos os brasileiros tiverem a possibilidade de tomar café da manhã, almoçar e jantar terei cumprido a missão da minha vida. É por isso que hoje conclamo: Vamos acabar com a fome em nosso País. Transformemos o fim da fome em uma grande causa nacional, como

⁵¹⁸ Segundo o Ministério da Educação. Disponível em: <http://gestao2010.mec.gov.br>
Acesso: 10 fev. 2013.

foram no passado a criação da Petrobrás e a memorável luta pela redemocratização do País⁵¹⁹.

Como se observou anteriormente neste estudo, o Governo Lula expandiu na rede de assistência social em comparação ao Governo Fernando Henrique. Entretanto, a Política de Assistência Social do Governo Lula durante o primeiro mandato continuou focalizada, assistencialista e restrita à transferência de renda, assim como a desenvolvida por Fernando Henrique.

As ações limitadas de Lula referentes às políticas sociais foram justificadas como medida para evitar o caos econômico. Por isso, Lula investiu no primeiro mandato mais forças para controlar a realidade macroeconômica do que em acesso às políticas sociais. Para Fleury:

Sem recurso para investir em políticas públicas, o Governo se dedicou a cortar gastos e aumentar as exportações, aumentando o superávit primário, em um esforço gigantesco para gerar recursos e pagar juros da dívida pública, [...] as consequências foram devastadoras (...) ⁵²⁰.

Na área da assistência social, durante o primeiro mandato do Governo Lula, os programas federais: Fome Zero, Bolsa Família, Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual, Atenção à Criança de 0 a 6 anos, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI, Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano.

⁵¹⁹ Pronunciamento do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional. Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003.

⁵²⁰ FLEURY, S. **Governo Lula: continuísmo no 1º. ano, mudança no 2º?.** Disponível em www.desempregozero.org.br. Acesso: 10 fev. 2013.

O Presidente Lula assumiu o combate à fome como questão nacional central, e o Programa Fome Zero foi a estratégia encontrada para enfrentá-la. Organizado como uma política pública, tinha como objetivo erradicar a fome e a exclusão social. O Programa Fome Zero buscava assegurar o direito humano a uma alimentação sadia a todo e qualquer brasileiro. “Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome”⁵²¹.

Foi lançado no primeiro mês do Governo de Lula, janeiro de 2003, e localizava-se dentro do Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil – MESA, Ministério criado unicamente para agrupar o Programa.

Mesmo sob a responsabilidade do MESA, vários Ministérios e órgãos dos três âmbitos de Governo (federal, estadual e municipal), além da sociedade organizada, realizaram ações vinculadas ao Programa Fome Zero⁵²².

Para o Governo, o primeiro ponto positivo do Programa foi priorizar o tema da fome na agenda política do Brasil, introduzi-lo e repercutir no cenário mundial, além da mobilização da sociedade, bem

⁵²¹ Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br> Acesso: 10 fev. 2014.

⁵²² Por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Ministério da Integração Nacional, do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Justiça e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, além do Ministério da Fazenda, o Governo Federal articula políticas sociais com estados e municípios e, com a participação da sociedade, implementa programas e ações que buscam superar a pobreza e, conseqüentemente, as desigualdades de acesso aos alimentos em quantidade e qualidade suficientes, de forma digna, regular e sustentável. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br> Acesso: 10 jul. 2014.

como possibilitar a vinculação entre a Política de Segurança Alimentar e Nutricional e a necessidade de repensar a ação do Estado⁵²³.

O Programa dividiu opiniões em sua concepção, estrutura e implementação. Para Belik e Del Grossi (2003), a avaliação do Programa é positiva, pois ultrapassa as ações específicas voltadas para a alimentação como também aquelas dirigidas ao planejamento estrutural, pois interage e se articula com outras Políticas como Agricultura Familiar, Alfabetização de Adultos, Fornecimento de Água e Obras Públicas, entre outras⁵²⁴.

Entretanto, para os autores Paiva (2006) e Lavinias (2005), o Programa tem mais pontos negativos do que positivos. Segundo Paiva (2006), o Programa é pouco ambicioso e não possibilita a garantia do direito social⁵²⁵. Para Lavinias (2005), “Fome Zero hoje reúne vários programas de espectro restrito, entre eles a velha distribuição de cestas de alimentos, comprovadamente ineficaz”⁵²⁶.

No final de 2003, aconteceu a extinção do Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil, e o Programa Fome Zero ficou alocado dentro da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, no então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

⁵²³ Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br> Acesso: 10 fev. 2013.

⁵²⁴ BELIK, W.; DEL GROSSI, M. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil, **Cadernos de Debates**, Campinas, SP, v. X, p. 1-24, set. 2003.

⁵²⁵ PAIVA, B. A. de. **A timidez das políticas sociais no Governo Lula: quando o fundo do poço tornou-se nossa morada**. Disponível em: <http://www.ola.cse.ufsc.br> Acesso: 10 jul. 2013.

⁵²⁶ LAVINAS, L. **A melhor linha de pobreza para o Brasil**. Rio de Janeiro: IE/UFRJ. 2005, p. 36.

O Programa Fome Zero buscava, com uma ação planejada e articulada entre os ministérios, formas de assegurar o acesso aos direitos “à alimentação, à geração de ocupação e renda, à melhoria na escolarização, nas condições de saúde, no acesso ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, tudo sob a ótica dos direitos de cidadania”⁵²⁷.

Nas **tabelas 3-17 e 3-18**, a seguir, pode-se verificar o acesso ao sistema de abastecimento de água na área urbana e rural durante os quatro anos do Governo Lula e concomitantemente com o desenvolvimento do Programa Fome Zero.

Tabela 3-17. Percentual de Moradores que tem Acesso ao Sistema de Abastecimento de Água - Área Urbana, no Primeiro Mandato do Governo Lula

Moradores em domicílios particulares urbanos	
Período	Rede geral
2003	91,5
2004	92
2005	92
2006	92,6

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Unidade:** percentual

Segundo a **Tabela 3-17**, observa-se que durante o Governo Lula (2003 a 2006) o acesso ao sistema de abastecimento de água na área urbana aumentou num percentual de 1.1% apenas.

⁵²⁷ Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br> Acesso: 10 jul. 2013.

A **Tabela 3-18** apresenta o acesso ao sistema de abastecimento de água na área rural entre os anos 2003 a 2006.

Tabela 3-18. Percentual de Moradores que tem Acesso ao Sistema de Abastecimento de Água - Área Rural, no Primeiro Mandato do Governo Lula

Moradores em domicílios particulares da área rural	
Período	Rede geral
2003	25,7
2004	25,2
2005	26,7
2006	27,4

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio. **Unidade:** percentual

Na **Tabela 3-18**, observa-se que durante o Governo Lula (2003 a 2006) o acesso ao sistema de abastecimento de água na área rural aumentou num percentual de 1.7%.

Ao comparar a área urbana com a área rural, pode-se observar que um pouco mais de ¼ da população rural tem acesso ao sistema de abastecimento de água e na área urbana mais de 90% da população têm acesso ao sistema de abastecimento de água. Desse modo, há ainda uma grande diferença no acesso ao direito básico em relação ao espaço geográfica.

Tal realidade se repete ao verificar o acesso ao esgotamento sanitário. As **Tabelas 3-19 e 3-20** apresentam o acesso durante os primeiros anos do Governo Lula tanto na área urbana quanto na área rural.

Tabelas 3-19. Acesso ao Esgotamento Sanitário - Área Urbana**Acesso ao esgotamento sanitário**

Período	Não tinham
2003	2,6
2004	2
2005	1,8
2006	1,7

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. **Unidade:** percentual.

Segundo a **Tabela 3-19**, observa-se que durante o Governo Lula (2003 a 2006) o acesso ao esgotamento sanitário na área urbana atendia quase em absoluto a população. Iniciou o Governo tendo apenas 2,6% da população sem esgotamento sanitário e terminou o mandato com 1,7% da população sem esgotamento sanitário, o que revela um aumento de 0,9% do acesso da população na área urbana ao esgotamento sanitário.

Tabelas 3-20. Acesso ao Esgotamento Sanitário - Área Rural**Acesso a esgotamento sanitário**

Período	Não tinham
2003	29,6
2004	27,9
2005	26,3
2006	24,9

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. **Unidade:** percentual

A **Tabela 3-20** ilustra que no início do primeiro Governo Lula, em 2003, o acesso ao esgotamento sanitário na área rural não atendia a

29,6% da população e, no final do Governo em 2006, o acesso na área rural não atendia a 24,9% da população, o que revela um aumento de 4,7% do acesso.

Tais dados permitem uma análise das diferenças de acesso, durante o Governo Lula, entre a área urbana e a área rural, diferenças históricas e pouco enfrentadas. Em relação aos dados, pode-se dizer ainda que mesmo com as diferenças regionais os investimentos foram maiores nas áreas rurais que as áreas urbanas em razão do maior índice da mudança estabelecida, tanto no que se refere ao sistema de abastecimento de água quanto ao esgotamento sanitário nas áreas rurais.

Sabe-se que a ampliação dos investimentos em políticas para a área rural vem em função do compromisso assumido por esse Governo, em sua campanha eleitoral, com os movimentos sociais do campo. A histórica relação do Partido dos Trabalhadores com esses movimentos, principalmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, impôs a esse Governo a necessidade de ampliar os investimentos na área rural.

Outro Programa que requer destaque, pois é considerado o mais importante do Governo Lula, é o Programa Bolsa Família - PBF⁵²⁸. O Bolsa Família está assentado na modalidade de Programas de Transferência Condicional de Renda - PTCR⁵²⁹, o carro chefe desse Governo no que se refere às políticas sociais.

⁵²⁸ BRASIL, Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, posteriormente convertida na Lei Federal n. 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, 09 de Jan. de 2004.

⁵²⁹ Os Programas de transferência condicional de renda - PTCR são intervenções que transferem dinheiro para famílias pobres, com a exigência de condicionalidades específicas.

Embora não tenha como público alvo exclusivamente crianças e adolescentes, atende esse segmento na medida em que tem como centralidade a família. A importância que esse Programa assume no Governo Lula lhe garante a continuidade no Governo seguinte. O PBF é hoje, no Governo Dilma, o principal programa na área de assistência. A análise neste trabalho centrar-se-á no período até 2006, embora em algum momento seja necessário atualizá-lo com os dados mais recentes.

O PBF é uma junção de programas criados durante o Governo Fernando Henrique⁵³⁰, tendo como objetivo atender famílias em situação de extrema pobreza em todo o País.

Inicialmente o Programa visava atender 16 milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R\$ 70 mensais (cerca de 40 dólares) e estava pautado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos⁵³¹.

Para receber o Bolsa Família, as famílias devem cumprir condicionalidades⁵³² que as deixam mais próximas de instâncias provedoras de direitos sociais básicos, nas áreas de saúde e educação, entre outros. Nesse sentido, a partir do momento que as famílias estão cadastradas, elas também passam a se informar e até mesmo se inserir em programas complementares.

⁵³⁰ O Bolsa Família unificou os seguintes programas de transferência de renda do Governo Federal: Bolsa-Escola, Auxílio-Gás, Bolsa-Alimentação e Cartão-Alimentação.

⁵³¹ Informação oficial contida no site do Ministério de desenvolvimento Social e combate a fome. Disponível em <http://www.mds.gov.br/> Acesso: 10 ago. 2013.

⁵³² As condicionalidades do Programa Bolsa Família, segundo o Governo Federal são: Frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos; Frequência escolar mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; Acompanhamento nutricional para crianças de 0 a 6 anos; Realização de pré-natal para as mulheres grávidas e acompanhamento do calendário vacinal para crianças de 0 a 6 anos. Disponível em <http://www.mds.gov.br/> Acesso: 10 ago. 2013.

O valor pago às famílias varia de R\$ 22 (US\$ 10) a R\$ 200 (US\$ 87) dependendo de seu tamanho e nível de pobreza. Sendo que o valor médio é de R\$ 95 (US\$ 42) por família mensalmente⁵³³.

O cadastramento das famílias é uma prática criada ainda durante o Governo Fernando Henrique chamado de Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico, que tem como premissa identificar quem está sendo atendido, como, quando e por quem, ou seja, é um mecanismo de controle e monitoramento das políticas públicas. O Cadastro Único caracteriza-se como instrumento de planejamento das políticas públicas. Agrega informações socioeconômicas das famílias em situação de pobreza, possibilitando a seleção das famílias beneficiárias do Bolsa Família – PBF, como também gera informações para a gestão de benefícios do PBF por meio da repercussão da atualização cadastral.

Para se inserirem no PBF, as famílias devem atender aos critérios: renda mensal per capita de até R\$ 140 (US\$ 60)⁵³⁴, ter inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais e documentos de identificação pessoal.

Os objetivos do Programa, segundo o Governo Federal são:

Promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de

⁵³³ Informação oficial contida no site do Ministério de desenvolvimento Social e combate a fome. Disponível em <http://www.mds.gov.br/> Acesso: 10 ago. 2013.

⁵³⁴ A renda da família é calculada a partir da soma do dinheiro que todas as pessoas da casa ganham por mês (como salários e aposentadorias). Esse valor deve ser dividido pelo número de pessoas que vivem na casa, obtendo assim a renda per capita da família. Disponível em <http://www.mds.gov.br/> Acesso: 10 ago. 2013.

Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza⁵³⁵.

O Governo Lula implantou em praticamente todos os municípios o Programa Bolsa Família, e sua implantação possibilitou melhora nas condições de vida de milhões de brasileiros. O debate em torno do Bolsa Família é que a complementação em renda feita muitas vezes se limita à ação localizada de retirar momentaneamente pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza para a linha da pobreza. Ou seja, é um limite muito tênue, focalizado e restrito que não possibilita uma *emancipação* do indivíduo, como propõe o Programa.

As críticas feitas desde o início de implantação do Bolsa Família se referem a uma inerente ambiguidade na medida em que garanta o repasse de renda às famílias favorecidas pelo Programa, mas, ao mesmo tempo, não se constituía como um direito, podendo ser alterado a qualquer momento. Ou seja, um programa de Governo e partidário.

⁵³⁵ Informação oficial contida no site do Ministério de desenvolvimento Social e combate a fome. Disponível em <http://www.mds.gov.br/> Acesso: 10 ago. 2013.

Tabelas 3-21. Rendimento familiar per capita

Famílias	
Período	Ate 1/2 salário mínimo
2003	32,1
2004	31
2005	29,1
2006	25,7

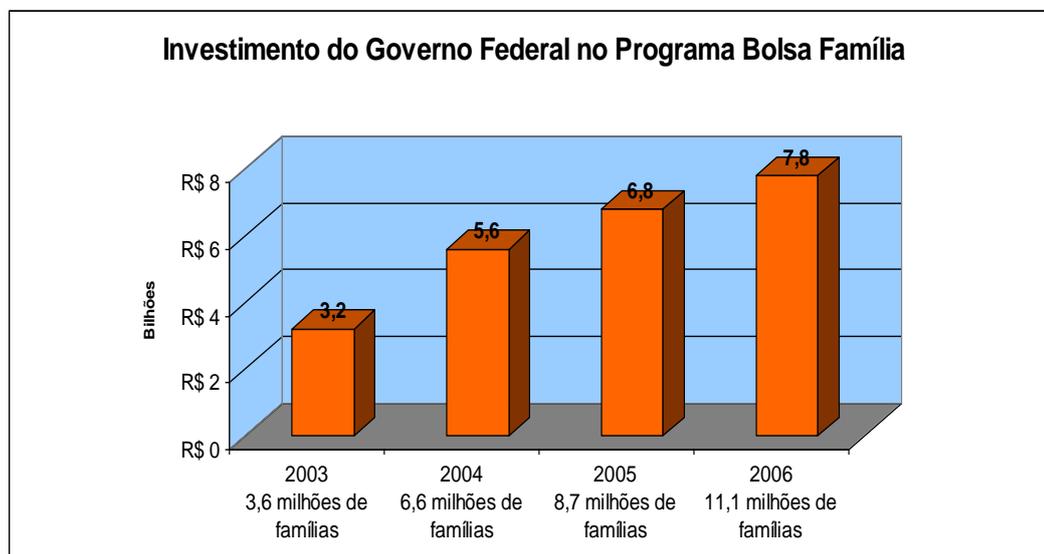
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. **Unidade:** percentual

A **Tabela 3-21** apresenta o Rendimento Familiar per capita durante os anos de 2003 (início do PBF) e 2006 (último ano do primeiro Governo Lula) das famílias que recebiam até $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa. O que os dados apresentam é que no início do Programa 32,1% das famílias brasileiras recebiam abaixo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa. Esses dados revelam que houve uma diminuição de 7 pontos percentuais nas famílias que recebiam até $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita.

Com a inserção do Programa a renda familiar per capita das famílias passou por alteração. Com o Bolsa Família pessoas, que historicamente viviam a baixo da linha da pobreza, conseguiram aumentar seus rendimentos.

O Gráfico 3-1 a seguir apresenta os investimentos do Governo Federal no Programa Bolsa Família e o número de famílias atendidas entre 2003 e 2006.

Gráfico 3-1. Investimento do Governo Federal no Programa Bolsa Família



Fonte: Secretaria Nacional de Renda e Cidadania⁵³⁶

Segundo o **Gráfico 3-1** em 2003 3,6 milhões de famílias, e em 2006 11,1 milhões de famílias eram atendidas pelo Programa Bolsa Família. Tal gráfico evidencia o crescente investimento feito pelo Governo Federal tanto em relação ao número de famílias como ao número de bilhões de reais.

Em relação ao investimento do Governo Federal, o Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - Ipea, Marcelo Neri, avalia que “o Bolsa Família gasta apenas 0,5 de percentual do PIB, então ele consegue fazer muito na pobreza e na desigualdade. Ele consegue fazer muito, gastando relativamente pouco”⁵³⁷.

⁵³⁶ Disponível em: www.mds.gov.br/bolsafamilia Acesso: 10 ago. 2013.

⁵³⁷ Disponível em <http://blog.planalto.gov.br/> Acesso: 10 ago. 2013.

Sobre as famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, o livro Programa Bolsa Família – uma década de inclusão e cidadania⁵³⁸, afirma que 72% das famílias inscritas no Bolsa Família são extremamente pobres, e 64% dos responsáveis pelas famílias não completaram o ensino fundamental. O livro ainda afirma que 50% dos usuários do Programa residem no Nordeste do Brasil, em especial nos estados do Maranhão e do Piauí⁵³⁹.

O Programa Bolsa Família tem uma intervenção direta na área da criança e do adolescente. Segundo Rasella⁵⁴⁰ (2013), o Programa Bolsa Família tem exercido importante papel na redução da mortalidade infantil geral e, mais especificamente, a mortalidade relacionada com a pobreza, como desnutrição e diarreia.

Tal relação faz-se uma vez que as condicionalidades do Programa aproximam as famílias dos serviços de saúde, de educação e aumentou a cobertura vacinal e as consultas pré-natais. Outro fato que merece destaque é a melhoria da renda, apresentada na **Tabela 3-21**, o que possibilitou despesas com alimentos e, conseqüentemente, a diminuição da desnutrição infantil.

O Governo Lula, ainda na área da assistência social, deu continuidade ao Programa de Enfrentamento ao Abuso e Exploração

⁵³⁸ O livro sob a responsabilidade do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) foi lançado em outubro de 2013.

⁵³⁹ CAMPELLO, Tereza e NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

⁵⁴⁰ RASELLA, Davide et al. Efeitos do Programa Bolsa Família Sobre a Mortalidade em Crianças: Uma Análise nos Municípios Brasileiros. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

Sexual de Crianças e Adolescentes. O Programa teve início no Governo Fernando Henrique com o nome de Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Esse Programa atende crianças e adolescentes vítimas de violência sexual.

No Governo Lula, o Programa desenvolveu ações sociais especializadas e multiprofissionais dirigidas às crianças, aos adolescentes e famílias envolvidas com a violência sexual. O Programa passou modificações para atender exigências contidas no Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

As principais ações executadas foram: atendimento e proteção imediata às crianças e aos adolescentes; abordagem educativa, atendimento multiprofissional especializado; apoio psicossocial e jurídico; acompanhamento permanente; abrigamento e oferta de retaguarda ao sistema de garantia de direitos⁵⁴¹.

O Programa não se operacionalizou mais através do Sentinela e sim por intermédio do Centro de Referência Especializado de Assistência Social - CREAS, obedecendo às Normas Operacionais Básicas da Política Pública de Assistência Social.

Segundo a Secretaria de Direitos Humanos, um dos grandes avanços proporcionados pelo programa foi a criação do serviço Disque Denúncia Nacional, ou Disque 100, sob responsabilidade do Governo Federal desde 2003. Este serviço estruturou-se como um canal de atendimento direto à população que recebe denúncias de violações aos direitos das crianças e adolescentes e as encaminham para os serviços

⁵⁴¹ Programas contidos dentro do Plano Nacional de Enfrentamento ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes.

e redes de atendimento e proteção nos estados e municípios, além de prestar orientação ao usuário sobre os serviços disponíveis em cada localidade, constituindo-se, também, como importante produtor de indicadores acerca da problemática em si, assim como das realidades das redes de proteção do País⁵⁴².

Na **Tabela 3-22**, a seguir, pode-se observar a progressão dos municípios atendidos pelo serviço Disque 100 de 2003 a 2006.

Tabela 3-22. Progressão dos Municípios Atendidos pelo Serviço Disque 100

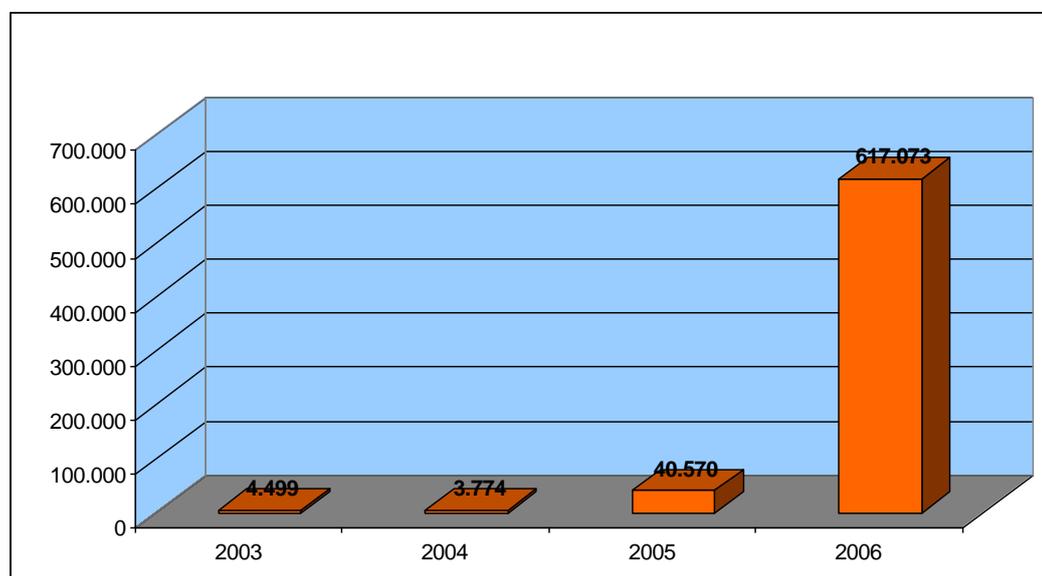
Ano	Número de Municípios
2003	892
2004	1343
2005	1951
2006	3306

Fonte: Relatório Disque Direitos Humanos. Módulo Criança e Adolescente 2011

A **Tabela 3-22** apresenta que o número de municípios atendidos pelo Disque 100 de 2003 a 2006 quase quadruplicou. Mostrando a abrangência do Programa com o passar dos anos do Governo Lula.

No **Gráfico 3-2**, a seguir, pode-se observar o total de atendimentos realizados pelo Serviço Disque 100 no Brasil de 2003 a 2006.

⁵⁴² Disponível em <http://www1.direitoshumanos.gov.br> Acesso: 10 ago. 2013.

Gráfico 3-2. Total de Atendimentos Realizado pelo Disque Denúncia Nacional – 100. Brasil por ano.

Fonte: Relatório Disque Direitos Humanos. Módulo Criança e Adolescente 2011.

De maio de 2003 até dezembro de 2006, o Disque 100 realizou um total de 665.916 atendimentos referentes as denúncias sobre violência sexual contra crianças e adolescentes. É importante ressaltar que esse número poderia ser bem maior se todas as crianças e adolescentes e suas famílias vitimizadas tivessem acesso ao Disque 100.

Em relação as denúncias predominam os casos de abuso sexual, seguidos da exploração sexual, pornografia e tráfico de pessoas. A faixa etária vitimizada é de 7 a 14 anos, maioria do sexo feminino e negras⁵⁴³.

⁵⁴³ Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011 – 2020. Disponível em <http://portal.mj.gov.br> Acesso: 10 nov. 2013.

Além do Disque 100, outro avanço dentro do Plano de Enfrentamento ao Abuso à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes é o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro – PAIR.

O PAIR é uma proposta metodológica cujo os objetivos são: articular e fortalecer as redes de enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. O PAIR desenvolveu trabalhos junto aos Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes no que se refere ao enfrentamento da violência sexual.

O Programa foi iniciado como projeto piloto em 2003, em seis municípios no País. Em 2004, o Tribunal de Contas da União - TCU realizou uma avaliação do projeto e recomendou que a Secretaria de Direitos Humanos aumentasse a abrangência do PAIR nos locais onde foi mais bem sucedida a ação ao enfrentamento à violência sexual. A partir de 2006 o PAIR teve sua metodologia difundida em âmbito nacional⁵⁴⁴.

Ainda na área da assistência social destaca-se o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI do Governo Lula que foi iniciado ainda no Governo Fernando Henrique, dando continuidade à transferência direta de renda do Governo Federal para famílias de crianças e adolescentes envolvidos no trabalho precoce.

O Programa continuou com os mesmos objetivos e atendendo o mesmo público alvo que são as famílias com crianças e adolescentes na faixa etária dos 7 aos 14 anos de idade envolvidos em atividades consideradas como as piores formas de trabalho infantil.

⁵⁴⁴ Disponível em <http://www1.direitoshumanos.gov.br> Acesso: 10 nov. 2013.

Porém no ano de 2003, o PETI passou por um período de instabilidade, pois o Governo Federal chegou a cortar 80% de suas verbas, justificando a partir da necessidade de investir mais recursos no Programa Bolsa Família. Entretanto pressões da Organização Internacional do Trabalho –OIT fizeram com que o Governo voltasse atrás na sua decisão⁵⁴⁵.

As **Tabelas 3-23 e 3-24** apresentam o percentual de crianças e jovens de 5 a 17 anos de idade ocupados por atividade de trabalho principal - Atividade não agrícola e agrícola respectivamente durante os anos de 2003 a 2006.

Tabela 3-23. Percentual de Crianças e Jovens de 5 a 17 anos de Idade Ocupados por Atividade de Trabalho Principal - Atividade Não Agrícola

Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade, ocupadas

Período	Atividade não agrícola
2003	56,8
2004	58,5
2005	57
2006	60,3

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2007. **Unidade:** percentual

Com relação aos percentuais de crianças e jovens de 5 a 17 anos de idade ocupados por atividade de trabalho principal - Atividade não agrícola, a **Tabela 3-23** mostra que no Governo Lula no ano de 2003 a

⁵⁴⁵ CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Algumas Lições do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, n., p.50-61, 18 abr. 2004. Trimestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n4/a07v18n4.pdf>>. Acesso em: 28 maio de 2014.

taxa era de 56,8% e em 2006 de 60,3%, ou seja, houve um aumento de 3,5%.

Tabela 3-24. Percentual de Crianças e Jovens de 5 a 17 anos de Idade Ocupados por Atividade de Trabalho Principal - Atividade Agrícola

Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade, ocupadas

Período	Atividade Agrícola
2003	43,2
2004	41,5
2005	43
2006	39,7

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2007. **Unidade:** percentual

Na **Tabela 3-24**, os dados revelam os percentuais referentes ao número de crianças e jovens de 5 a 17 anos de idade ocupados por atividade de trabalho principal - Atividade agrícola. No Governo Lula, verificou-se que no ano de 2003 o percentual era de 43,2%, e no ano de 2006 houve uma queda para 39,7%, ou seja, um percentual de queda de 3,5%.

As **Tabelas 3-23 e 3-24** permitem constatar que na zonas rurais onde se desenvolvem no Brasil o maior número de atividades agrícolas o PETI teve maior retorno com a sua intervenção. Pois o número de crianças e adolescentes trabalhando diminuíram no decorrer do primeiro Governo de Lula.

No final de 2005, através da Portaria 666, de 28 de dezembro de 2005, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi integrado ao Programa Bolsa Família, visando racionalizar e aprimorar os processos de gestão dos dois programas; incluir as famílias no CadÚnico; ampliar o atendimento das crianças e adolescentes, estender as ações sócioeducativas e de convivência⁵⁴⁶.

Ainda na área da assistência social, outro Programa importante é o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano, que também teve início no Governo Fernando Henrique. O Governo Lula, em seu primeiro mandato, deu continuidade ao Programa sem alterações significativas, atendendo o mesmo público alvo, adolescentes de 15 a 17 anos, visando ao desenvolvimento pessoal, social e comunitário.

O Programa teve andamento com a capacitação teórica e prática, por meio de atividades que não configuravam trabalho, e a concessão de bolsa ao jovem durante os 12 meses em que ele estivesse inserido no Programa e atuando em sua comunidade. Nesse sentido, também se formalizou como um programa de transferência de renda.

Os objetivos do Programa foram atender adolescentes em vulnerabilidade social, possibilitar a inserção e a permanência deles no ensino formal e diminuir as altas taxas de violência.

A **Tabela 3-25** apresenta o percentual de jovens que não eram estudantes na população de 15 a 17 anos de idade durante os anos de 2003 e 2006.

⁵⁴⁶ RUA, Maria Das Graças. Avaliação da Integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa-Família (PBF). FNPETI. Disponível em: <[HTTP://www.fnpeti.org.br/publicacoes/arquivos-aspublishacoes/Final%20integracao_petis.pdf](http://www.fnpeti.org.br/publicacoes/arquivos-aspublishacoes/Final%20integracao_petis.pdf)>. Acesso em: 28 maio 2014.

Tabela 3-25. Percentual de Jovens que não eram Estudantes na População de 15 a 17 anos de Idade

Período	Pessoas que não eram estudantes
2003	17,6
2004	17,8
2005	18
2006	17,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1992/2007. **Unidade:** percentual

No objetivo do Programa Agente Jovem, observa-se a permanência do adolescente no sistema educacional e, ao compará-lo com os dados do IBGE sobre a inserção/permanência na escola com a idade dos adolescentes atendidos de 15 a 17 anos, **Tabela 3-25**, verifica-se que entre 2003 e 2006 houve uma diminuição restrita no percentual de adolescentes fora do ensino formal em 0,1%. Assim, tal dado permite fazer uma análise da fragilidade do Programa em alcançar o objetivo de inserir o adolescente no ensino formal.

Cabe ressaltar que além dos objetivos de inserção no ensino formal o Programa buscava o desenvolvimento pessoal, social e comunitário desses adolescentes, para que os mesmos fossem referência em suas comunidades e tornassem agentes de desenvolvimento social. O Programa foi implantado inicialmente nas capitais com maiores taxas de violência presentes nas Regiões Nordeste e no Sudeste do País, com intuito de combater as taxas elevadas de violência da população jovem.

Ao analisar a Região Nordeste, a partir dos dados do IBGE, no período de 2003 a 2006, verificou-se que as taxas de mortalidade de jovens de 15 a 19 anos de idade, tendo por causa homicídio, tiveram um aumento de 58%, conforme apresentam os dados da **Tabela 3-26**.

Tabela 3-26. Taxa Específica de Mortalidade de Jovens de 15 a 19 Anos de Idade – Homicídios – Região Nordeste

Período	Taxa específica de mortalidade de jovens de 15 a 19 anos de idade – homicídios
2003	29
2004	30
2005	33,7
2006	45,8

Unidade territorial: Nordeste | **Unidade:** por 100.000 hab.
Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM. ver Ministério da Saúde/Indicadores e Dados Básicos - Brasil - 2010

Ao analisar a Região Sudeste a partir dos dados do IBGE, no período de 2003 a 2006, verificou-se que as taxas de mortalidade de jovens de 15 a 19 anos de idade, tendo por causa homicídio, tiveram uma diminuição de 18%, conforme apresenta os dados da **Tabela 3-27**.

Tabela 3-27. Taxa Específica de Mortalidade de Jovens de 15 a 19 anos de Idade – Homicídios – Região Sudeste

Período	Taxa específica de mortalidade de jovens de 15 a 19 anos de idade – homicídios
2003	61,4
2004	51,6
2005	44,8
2006	50,5

Unidade territorial: Sudeste | **Unidade:** por 100.000 hab.
Fonte: Ministério da Saúde/SVS – Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM. ver Ministério da Saúde/Indicadores e Dados Básicos – Brasil – 2010

Desse modo, ao compararmos as **Tabela 3-26 e 3-27** com o objetivo do Programa Agente Jovem: contribuir para a transformação da comunidade e combate à violência e ao uso de drogas, verificou-se que o Programa obteve êxito localizado no combate à violência.

Na área do trabalho, desenvolveu-se o Programa Primeiro Emprego – PNPE⁵⁴⁷ como a finalidade inserir jovens no mercado de trabalho e melhorar sua escolarização, para tanto realizava ações de geração de trabalho e renda articulados com o acompanhamento no ensino formal. O Programa foi criado em 2003 sob responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego.

O PNPE tinha como objetivos a qualificação para o mercado de trabalho e a criação de postos de trabalho para jovens.

O público-alvo era composto por jovens de 16 a 24 anos, desempregados ou precariamente ocupados, com renda per capita familiar de até meio salário mínimo e que fossem matriculados e frequentando o ensino formal⁵⁴⁸.

As ações do Programa eram voltadas para proporcionar capacitação técnica e cidadã aos jovens, como os Consórcios Sociais da Juventude, Serviço Civil Voluntário, Projeto Jovem Empreendedor e Projeto Soldado Cidadão, além do estímulo ao cumprimento da Lei da Aprendizagem, mediante a realização de parcerias, campanhas de esclarecimento e aumento da fiscalização⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷ BRASIL, Lei Ordinária n. 10.748/2003 de 22 de Outubro de 2003. criou o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, sendo posteriormente alterada pela Lei n.10.940/2004 e regulamentada pelo Decreto n. 5.199/2004. Diário Oficial da União, Brasília, de 22 de out. de 2003.

⁵⁴⁸Disponível em <http://www.guiatrabalhista.com.br/tematicas/primeiroemprego.htm> Acesso:10 nov. 2013.

⁵⁴⁹ BRASIL, Lei Federal n. 10.748/2003. Informação oficial contida no site da Presidência Pública. Disponível em <http://www.fomezero.gov.br> Acesso em 10 fev. de 2013.

O Programa iniciou suas atividades no segundo semestre de 2003 e foi anunciado como o segundo programa social mais importante do Governo Lula⁵⁵⁰ na área social e o primeiro no enfrentamento ao desemprego. As metas iniciais do Programa eram gerar 70 mil empregos ainda no primeiro ano, porém foram criados apenas 1.308 empregos. Tal realidade continuou nos primeiros anos do Governo Lula, vindo a acabar em 2006, sem alcançar a meta do Governo em quaisquer dos anos em que se manteve⁵⁵¹.

Na área da saúde, desenvolveu-se o Programa Brasil Sorridente tendo como objetivo, segundo o Governo Federal, a universalização do acesso à saúde bucal, com o avanço na melhoria da organização do sistema de saúde como um todo. Sua intervenção visava garantir ações de promoção, prevenção e recuperação da saúde bucal dos brasileiros. O Programa foi criado em 2004 sob a responsabilidade do Ministério da Saúde⁵⁵².

O público alvo do Programa eram todas as pessoas que deles necessitassem e tinha como principais ações: a reorganização da Atenção Básica em saúde bucal, a ampliação da Atenção Especializada, por meio da implantação de Centros de Especialidades Odontológicas, e a viabilização da adição de flúor nas estações de tratamento de águas de abastecimento público⁵⁵³.

⁵⁵⁰ O Programa Primeiro Emprego em grau de importância para o Governo Federal na área social, ficava atrás somente do Programa Fome Zero, que atualmente foi substituído pelo Bolsa Família.

⁵⁵¹ MELO, Patrícia dos Santos. **As políticas públicas de emprego, trabalho e renda no pólo de confecções do Agreste de Pernambuco: suas incidências em alguns grupos de mulheres.** Campina Grande, 2011, p. 50.

⁵⁵² Dados disponíveis em <http://portal.saude.gov.br> Acesso:10 nov. 2013.

⁵⁵³ Ministério da Saúde; Programa Brasil Sorridente e Portaria n. 2.371.

O Programa, desde a sua criação, vem alcançando seus objetivos e tornou-se um Programa além do Governo Lula. Tornando-se uma Política de Intervenção de Saúde Bucal no Brasil.

Para Lima (2004), o Programa Brasil Sorridente é um projeto estratégico do Governo Federal para a saúde bucal. Segundo o mesmo autor, o Programa fez com que a saúde bucal no Brasil fosse tratada como prioridade nacional⁵⁵⁴.

Neste caso o Programa Brasil Sorridente é um adequado exemplo de uma ação que deixa de ser um Programa de Governo e passa a ser uma Política de Estado.

Outra área que possui programas cujo foco é a criança e o adolescente é a Justiça, mais especificamente a Secretaria Especial de Direitos Humanos.

Cabe aqui uma explicação sobre a localização dos Programas Federais de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei e o Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente. A Secretaria de Direitos Humanos foi criada dentro do Ministério da Justiça em 1977, porém, em 2003, passou a ter status de ministério quando foi transformada em Secretaria Especial.

Sendo assim, os Programas Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, que ficavam locados no Ministério Justiça até 2003, passaram a ficar localizados na Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República - SDH/PR.

⁵⁵⁴ LIMA, Humberto Sérgio Costa. Por uma política de saúde bucal. **Revista. Esp. Acad.**, 2004.

O Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei também era um Programa desenvolvido durante o Governo Fernando Henrique. No Governo Lula, as ações se desenvolveram na Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente – SPDCA, dentro da Secretaria Especial de Direitos Humanos.

Suas ações de âmbito nacional tinham como foco os adolescentes em conflito com a lei, que cumpriam medidas judiciais socioeducativas. O processo de reinserção social dos adolescentes que cometeram ato infracional pressupõe a aplicação das seguintes medidas socioeducativas, estabelecidas nos artigos 112, e 115 a 123 do Estatuto da Criança e do Adolescente: a) advertência – admoestação verbal; b) obrigação de reparar o dano; c) prestação de serviços à comunidade; d) liberdade assistida; e) semiliberdade e f) internação – medida privativa de liberdade.

O Tribunal de Contas da União-TCU, em 2003, realizou auditoria no Programa inserido no Plano Plurianual – PPA 2000-2003. O TCU verificou que o Programa de Reinserção Social do adolescente em conflito com a Lei dentro do PPA 2000/2003 continha 12 ações, entre elas: a) implantação de serviços de atendimento a adolescentes com medidas socioeducativas não privativas de liberdade; b) capacitação de recursos humanos dos Sistemas de Segurança, Justiça e Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei; c) implantação de serviços de acompanhamento para reinserção social do egresso do sistema socioeducativo; d) implantação de serviços sociopsicopedagógicos destinados aos adolescentes em conflito com a lei e sua família; e) atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei⁵⁵⁵.

⁵⁵⁵ Relatório de Monitoramento Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br> Acesso:10 nov. 2013.

No PPA 2004/2007, o Programa teve seu nome alterado para Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei e as ações foram reduzidas para três: a) apoio à construção reforma e ampliação de unidades de internação restritiva e provisória; b) apoio a serviços de atendimento de adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e egressos; c) apoio a serviços de plantão interinstitucional ou de atendimento inicial⁵⁵⁶.

Como pode-se observar o Programa perdeu espaço dentro do PPA entre os anos de 2000 e 2006, pois tiveram limites de ações. O Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007 apresenta que em 2005 o Programa de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei possibilitou a criação de 380 novas vagas de trabalho em instituições responsáveis pela execução das medidas socioeducativas e ampliou mais 5 mil atendimentos para adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto⁵⁵⁷.

Faz-se mister destacar que as prioridades do Governo Lula, dentro desse Programa, foram as medidas socioeducativas em meio aberto⁵⁵⁸, implementando ações preconizadas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pelo Plano Nacional de Direitos Humanos.

O Relatório aponta ainda que em 2006 o Programa contribuiu com a construção do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo do

⁵⁵⁶ Relatório de Monitoramento Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br> Acesso:10 nov. 2013.

⁵⁵⁷ Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br> Acesso:10 nov. 2013.

⁵⁵⁸ As Medidas socioeducativas em meio aberto são: Liberdade Assistida e Prestação de Serviços à Comunidade. Tais medidas são sanções aplicadas ao adolescente que praticou ato infracional, conforme previsto no artigo 112, do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Adolescente em Conflito com a Lei - Sinase; elaboração do Projeto de Lei de Execução das Medidas Socioeducativas; criação de 1.060 vagas em unidades de internação; atendimento a 2.696 adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas e egressos; reordenamento de 29 unidades de internação; apoio a projetos de desenvolvimento de novas práticas, como Justiça Restaurativa; desenvolvimento de estudos e pesquisas; criação da Comissão Intersectorial de Acompanhamento ao Sinase.⁵⁵⁹

O Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente também teve início durante o Governo Fernando Henrique. No Governo Lula, as ações desenvolviam-se no Departamento da Criança e do Adolescente, dentro da Secretaria Especial de Direitos Humanos.

O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente é formado por uma rede de atenção, promoção, defesa e controle dos direitos do público infante-juvenil, responsável pela proteção integral preconizada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Segundo Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007,

O Programa Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente tem como objetivo principal o fortalecimento desse Sistema, por meio da articulação, mobilização, qualificação, fortalecimento e reordenamento do sistema de defesa dos direitos e das instituições previstas no ECA⁵⁶⁰.

⁵⁵⁹ Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br> Acesso: 10 nov. 2013.

⁵⁶⁰ Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007. Ano base 2004, 2005 e 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br> Acesso: 10 nov. 2013.

Entre os resultados alcançados pelo Programa durante o primeiro mandato do Governo Lula, segundo Relatórios Anuais de Governo do Plano Plurianual - PPA⁵⁶¹, destacam-se: Apoio à implementação do Sistema de Informações para a Infância e a Adolescência - SIPIA; apoio a projetos de atendimento a crianças e adolescentes sob medidas de proteção; apoio a projetos voltados ao atendimento jurídico-social de crianças e adolescentes ameaçados de morte; apoio a Unidades de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, constituição de uma equipe gerencial específica para a proteção de crianças e adolescentes ameaçados de morte; aprovação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária⁵⁶²; estabelecimento dos parâmetros para a formação continuada dos operadores, para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O Relatório do Governo destaca que mesmo com os avanços apresentados aconteceram entraves e restrições para efetivação das ações contidas no PPA 2004-2007 como, por exemplo: contingenciamento de recursos que o Programa passou em 2005; atraso na liberação de recursos; prejuízo no alcance das metas e o cronograma de execução; dificuldades de celebração de convênios por inadimplência dos entes; falta de materiais, de equipamentos e, principalmente, de recursos humanos⁵⁶³. Em 2006, o cumprimento das metas físicas foi

⁵⁶¹ Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007. Ano base 2004, 2005 e 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br> Acesso: 10 nov. 2013.

⁵⁶² Em Assembleia conjunta com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- CONANDA e com o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, em 13 de dezembro de 2006.

⁵⁶³ Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007, ano base 2005. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br> Acesso: 10 nov. 2013.

prejudicado pelo atraso na liberação de recursos, pela aprovação tardia do orçamento e pela vedação da celebração de convênios no período eleitoral. Ainda destacou a falta de espaço físico, especificamente no que se refere à equipe da proteção aos ameaçados de morte⁵⁶⁴.

O Relatório ainda destaca os limites da Secretaria Especial de Direitos Humanos em relação à infraestrutura do Ministério da Justiça, apesar do status de Ministério que lhe foi atribuído⁵⁶⁵.

Faz-se importante destacar que os dois Programas na área da Justiça, dentro da Secretaria Especial de Direitos Humanos, passaram por uma mudança de fundamento e de estrutura quando passam a fazer parte integralmente de um Sistema e de um Plano como aconteceu no ano de 2006. O Programa de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei e o Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente passam a compor o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei - SINASE⁵⁶⁶ e o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de

⁵⁶⁴ Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007, ano base 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br> Acesso: 10 nov. 2013.

⁵⁶⁵ Ibid.

⁵⁶⁶ Após 16 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República e o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente apresentaram o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – Sinase. Tal Sistema foi resultado de uma construção coletiva que envolveu diversas áreas de Governo, representantes de entidades e especialistas na área da criança e do adolescente. Por ter como princípio ser um sistema integrado, onde articula os três níveis de Governo para o desenvolvimento de programas de atendimento, considerando a intersectorialidade e a co-responsabilidade da família, comunidade e Estado. A implementação do SINASE objetivou primordialmente o desenvolvimento de uma ação socioeducativa sustentada nos princípios dos direitos humanos. Defende, ainda, a idéia dos alinhamentos conceitual, estratégico e operacional, estruturada, principalmente, em bases éticas e pedagógicas. BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo -SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006. O Sinase não foi analisado neste estudo, pois inicia sua implantação no final de 2006.

Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária⁵⁶⁷. Tal configuração amplia as diretrizes, as interlocuções, os objetivos e os resultados.

Como se pode observar, os Programas voltados para a criança e o adolescente durante o Governo Lula em muitos casos deram continuidade aos Programas criados pelo Governo anterior. Além dos Programas, também foram mantidos a seletividade do público, os critérios e alguns serviços.

Entretanto não se pode negar que os Programas, em sua maioria, alcançaram um número maior de crianças e adolescentes, criaram novas frentes de enfrentamento, e foram associados a outros Programas que não são específicos da área da criança e do adolescente, como o Programa Bolsa Família e o Programa de Combate à Fome. Outro ponto de relevância foi a inserção de Programas dentro de Sistemas e Planos Nacionais o que deu maior amplitude e possibilitou a construção de Políticas na área da criança e do adolescente de forma mais sistêmica.

⁵⁶⁷ O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária foi estabelecido como uma das prioridades do Governo Lula. Através de um decreto publicado no dia 19 de outubro de 2004, criou a Comissão Intersetorial para Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária com a finalidade de elaborar o Plano Nacional. A Comissão apresentou ao Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e ao Conselho Nacional da Criança e do Adolescente – CONANDA, apresentou um formato do Plano que democraticamente se constituiu com contribuições resultantes do debate de inúmeros atores institucionais, de todas as Regiões do País. BRASIL, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional de Assistência Social. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília: 2006. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar não foi analisado neste estudo, pois inicia sua implantação no final de 2006.

3.1.3. Análise da Situação da Criança e do Adolescente Durante os Dois Governos

Os dados apresentados a seguir correspondem a informações sobre a situação da criança e do adolescente durante os dois últimos anos Governo Fernando Henrique e o primeiro Governo de Lula.

Para tanto, serão apresentados os dados referentes às áreas que os programas citados anteriormente buscavam enfrentar durante os dois Governos em análise. Nesse sentido, serão ressaltados dados referentes à educação, ao trabalho e à saúde da população infanto-juvenil.

Importante destacar que alguns anos referentes ao período da pesquisa não aparecerem em algumas tabelas por não haver dados disponíveis para análise. Todas as tabelas onde esses anos não foram contemplados estão sinalizadas.

Em relação à educação, pode-se observar da **Tabela 3-28** a **Tabela 3-31**.

Tabela 3-28 - Frequência à Escola ou Creche de Crianças de 0 a 6 anos de Idade

Período	Percentual de frequência à escola ou creche
2001	34,9
2002	36,5
2003	37,7
2004	40,2
2005	40,8
2006	43

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2001 a 2006. Não há informação para os anos de 1999 e 2000. **Unidade:** percentual

Como se pode analisar, a **Tabela 3-28**, no Governo Fernando Henrique, no ano de 2001, a taxa de frequência foi de 34,9 e no ano seguinte do seu Governo a taxa foi de 36,5, daí se poder afirmar que entre esses anos houve um aumento de 4,5% no percentual de frequência. Já no Governo seguinte, o do Presidente Lula, que compreende os anos de 2003 a 2006, houve as seguintes taxas: 2003: 37,7; 2004: 40,2; 2005: 40,8; 2006: 43,0. O aumento representou a variação de 14,1%. Caso fosse feita uma comparação dos últimos 2 anos, tal qual permite pela informação comparativa ao Governo Fernando Henrique, teria uma variação no Governo Lula de 5,3% no aumento de percentual de frequência. Nesse sentido, a comparação possível é nos últimos dois anos de Fernando Henrique 4,5% e nos últimos dois anos de Lula 5,3%.

Tabela 3-29 - Escolarização das Crianças de 7 A 14 Anos de Idade

Período	7 a 14 anos
1999	95,69
2001	96,46
2002	96,94
2003	97,19
2004	97,19
2005	97,43
2006	97,73

Fonte: IBGE, Pesquisa Anual por Amostra de Domicílio. Não há informação para os anos de 2000. **Unidade:** percentual

Segundo a **Tabela 3-29**, observa-se que durante o Governo Fernando Henrique (1999 e 2002) o percentual de escolarização das

crianças de 7 a 14 anos de idade aumentou 1.25%. O Governo Lula entre os anos (2003 e 2006) aumentou somente 0,54%. É importante destacar que os dois Governos não alcançaram o atendimento universal esperado para essa faixa de idade de crianças e adolescentes.

Tabela 3-30 - Jovens que não eram Estudantes na População de 15 a 17 Anos de Idade no Brasil

Período	Percentual de Jovens que não eram estudantes
1999	21,5
2001	18,9
2002	18,5
2003	17,6
2004	17,8
2005	18
2006	17,5

Fonte: IBGE, Pesquisa Anual por Amostra de Domicílio. Não há informação para os anos de 2000. **Unidade:** percentual

A **Tabela 3-30**, apresenta que durante o Governo Fernando Henrique (1999 – 2002) houve uma queda em relação aos adolescentes que não eram estudantes na população de 15 a 17 anos, uma diminuição de 3 pontos percentuais. Nos anos referentes ao Governo Lula, nota-se que a variação desse percentual com reduções e altas. No início do seu Governo, 2003, a tabela mostra que houve uma queda em relação à taxa anterior que foi de 17,6%, ou seja, caiu um percentual em relação ao último ano do Governo Fernando Henrique, porém, esse dado chegou ao final de 2006 quase inalterado.

Tabela 3-31 - Analfabetismo das Pessoas de 15 Anos ou mais de Idade no Brasil

Percentual de Analfabetismo	
Período	15 anos ou mais de idade
1999	13,3
2001	12,4
2002	11,8
2003	11,6
2004	11,2
2005	10,9
2006	10,2

Fonte: IBGE, Pesquisa Anual por Amostra de Domicílio. Não há informação para os anos de 2000. **Unidade:** percentual

Outro dado importante para esse estudo é a taxa de analfabetismo. A **Tabela 3-31** revela que durante o Governo Fernando Henrique o analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade passou de 13,3% para 11,8%, revelando uma queda do percentual de analfabetismo no Brasil de 1,5. Em relação aos anos seguintes, referentes ao Governo Lula, o analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade passou de 11,6% para 10,2%, o que determina uma queda de 1,4%.

Para Rezende Pinto (2000) muitas são as causas que geram o analfabetismo na população jovem, entre elas: a baixa qualidade das escolas, em especial nas regiões mais pobres do País, o trabalho precoce, baixa escolarização dos pais e o despreparo da rede de ensino para lidar com essa população⁵⁶⁸.

⁵⁶⁸ REZENDE PINTO, José Marcelino. Um olhar sobre os indicadores de analfabetismo no Brasil. **R. bras. Est. pedag.**, Brasília, v. 81, n. 199, p. 511-524, set./dez. 2000.

Em relação ao Trabalho, pode-se observar a **Tabela 3-32** a **Tabela 3-33**.

Tabela 3-32 - Percentual de Trabalho Infantil no Brasil

Período	Percentual de trabalho infantil
1999	16,99
2001	13,89
2002	13,57
2003	12,61
2004	12,31
2005	12,8
2006	11,79

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Não há dados referentes ao ano de 2000. Unidade: percentual.

Conforme a **Tabela 3-32**, durante o Governo Fernando Henrique, verificou-se um percentual de queda de 3,42 referentes ao número de crianças que trabalhavam. Em relação ao Governo Lula houve um percentual de queda de 0,82.

Entende-se aqui que há fatores estruturais (como a concentração de renda do País e conseqüentemente a desigualdade social) e culturais (a educação para o trabalho) preponderantes em relação ao trabalho infantil. Porém os dados apresentados na **Tabela 3-32** refletem, entre outros fatores, a instabilidade que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil teve no período do Governo Lula como já abordado anteriormente neste estudo.

Tabela 3-33 - Nível de Ocupação de Crianças e Adolescentes de 5 a 17 anos de Idade no Brasil

Crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade	
Período	Total
1999	15,15
2001	12,71
2002	12,56
2003	11,74
2004	11,37
2005	11,81
2006	11,11

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Não há dados referentes ao ano de 2000. Unidade: percentual.

Analisando a **Tabela 3-33** identifica-se que a maior queda de percentual do trabalho infantil ocorreu no período de 1999 a 2002, devendo ser ressaltado que foi nesse mesmo período que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil teve sua maior expansão de metas.

Apesar da diminuição gradativa do percentual de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade inseridas no trabalho ilegal, o número absoluto de crianças que trabalhavam em condições ilegais vão de encontro aos direitos da criança e do adolescente. Em 1999 mais de 6 milhões de crianças e adolescentes trabalhavam em situação irregular, em 2006, 4,8 milhões continuavam inseridos no trabalho⁵⁶⁹.

⁵⁶⁹ Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil.

Em relação à Saúde, pode-se observar da **Tabela 3-34** a **Tabela 3-35**.

Tabela 3-34 – Taxa de Mortalidade Infantil no Brasil

Período	Taxa de mortalidade infantil
1999	28,37
2000	27,36
2001	26,3
2002	24,89
2003	23,88
2004	22,59
2005	21,43
2006	20,66

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) ver Ministério da Saúde/Indicadores e Dados Básicos - Brasil - 2010 **Unidade:** por 1.000 nascidos vivos

Na **Tabela 3-34**, os dados revelam a taxa de mortalidade infantil no Brasil durante o Governo Fernando Henrique e o Governo Lula. No Governo Fernando Henrique, verifica-se que no ano de 1999 a cada 1000 nascidos vivos 28,37 morriam e no ano de 2002 houve uma queda para 24,89, ou seja, um percentual de queda de 12,26%. No Governo Lula, no ano de 2003, a cada 1000 nascidos vivos 23,88 morriam e em 2006 houve uma queda para 20,66, assim o percentual de queda foi de 13,48%.

Os dados supracitados refletem a média nacional. No Brasil esses números vem reduzindo a cada ano. Conforme apresenta a **Tabela 3-34** a mortalidade infantil no Brasil segue em declínio. De 1999 a 2006 passou de 28,37 crianças mortas por mil nascidas vivas para 20,66. Apesar da expressiva redução da taxa de mortalidade, o Brasil está

distante de atingir a média estipulada para as Metas de Desenvolvimento do Milênio, desenvolvidas pela Organização das Nações Unidas – ONU, que é de 15 crianças mortas por mil nascidas vivas.

Tabela 3-35 – Taxa de Mortalidade Infantil por Regiões

Região	Taxa de mortalidade infantil							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Norte	29,78	28,62	27,67	26,59	25,59	24,47	23,58	22,75
Nordeste	44,31	41,57	39,33	36,94	34,81	32,68	31,16	29,76
Sudeste	19,96	19,15	18,31	17,32	17,01	16,28	15,38	15,03
Sul	17,17	17,03	16,4	16,05	15,78	14,98	13,8	13,34
Centro-Oeste	21,86	20,92	20,65	19,29	18,7	18,54	17,71	17,06

Fonte: Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) Ministério da Saúde/SVS - Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) ver Ministério da Saúde/Indicadores e Dados Básicos - Brasil - 2010. Unidade territorial: Todas | **Unidade:** por 1.000 nascidos vivos.

Ao analisar a Tabela 3-35 fica explícito que a Região Nordeste, apresenta a maior taxa de mortalidade do País contrapondo com a Região Sul que fica com a menor taxa. Outro dado revelado na Tabela 3-35 que, em números absolutos, a Região Nordeste foi a que mais avançou proporcionalmente em relação as outras Regiões do País. Fato este que vem se repetindo ao longo deste estudo, em relação aos anos do Governo de Lula, o que demonstra a maior intervenção deste Governo em políticas públicas na Região mais pobre do País.

Para que o debate sobre as políticas públicas seja mais aprofundado, além da análise dos programas em si, apresentar-se o Gasto Social Federal no período de 1999 a 2006.

3.1.4. Análise do Gasto Social Federal na Área da Criança e do Adolescente durante os dois Governos

Como observou-se durante a análise dos programas federais na área da criança e do adolescente durante segundo Governo de Fernando Henrique e o primeiro Governo Lula o número de pessoas atendidas nos programas do Governo Federal eram inferior ao número de pessoas que necessitavam acessar as políticas públicas para que seus direitos fossem garantidos.

Com intuito de que um maior número de pessoas seja atendido nas políticas públicas pelos programas sociais, os gastos públicos devem representar o montante necessário para a implementação dos programas. Porém, muitas vezes, os recursos mobilizados pelo Governo Federal estão aquém das necessidades humanas. Isso indica o comprometimento ou não do Governo com a população, bem como as restrições ou avanços realizados pelos Governos no que se refere às políticas públicas.

O debate acerca do Gasto Social Federal - GSF perpassa pela necessidade de conciliar o atendimento das demandas sociais com uma política orçamentária⁵⁷⁰.

A política orçamentária abarca as despesas públicas que são os gastos dos recursos públicos nos orçamentos, desde que autorizado pelo legislativo⁵⁷¹.

⁵⁷⁰ GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas**: Teoria e Prática o Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

⁵⁷¹ NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

O Gasto Social Federal envolve dispêndios diretamente efetuados pelo Governo Federal, ou repasse de verba para outras instâncias de Governo (estadual e municipal), até mesmo para instituições privadas desde que desenvolvam trabalhos nas áreas de atuação social determinada pelo Gasto Social Federal em questão.

As **Tabelas 3-36 e 3-37** mostram a trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2006, por área de atuação, em R\$ Bilhões Constantes (corrigidos pelo IPCA mensal) e a participação percentual de cada área de atuação no total do Gasto Social Federal, respectivamente.

Tabela 3-36. Trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2006, por área de atuação, em R\$ Bilhões Constantes (corrigidos pelo IPCA mensal)

Áreas de Atuação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Alimentação e Nutrição	2,6	2,6	2,5	2,3	2,3	2,0	2,3	2,7
Assistência Social	6,8	9,8	12,4	15,8	17,4	21,4	24,4	28,3
Benefícios Serv.Públ.Federais	58,4	60,5	65,3	67,9	63,4	65,8	67,4	70,3
Cultura	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9
Desenvolvimento Agrário	3,7	3,6	3,8	3,1	2,8	3,8	5,0	6,1
Educação	18,3	21,2	20,7	19,9	18,8	20,7	22,7	25,3
Emprego e Def.do trabalhador	12,4	12,8	14,2	14,9	14,7	15,5	17,4	21,6
Habitação e Urbanismo	6,1	10,5	8,0	9,0	7,8	8,5	11,3	12,5
Previdência Social	136,0	141,2	151,5	160,2	172,9	188,9	206,1	224,8
Saneamento	2,3	2,7	5,6	2,2	0,9	1,5	2,3	2,9
Saúde	39,8	41,4	43,0	44,2	41,9	46,1	46,8	52,4
GSF Total	286,9	306,9	327,6	340,0	343,4	374,9	406,5	447,8

Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

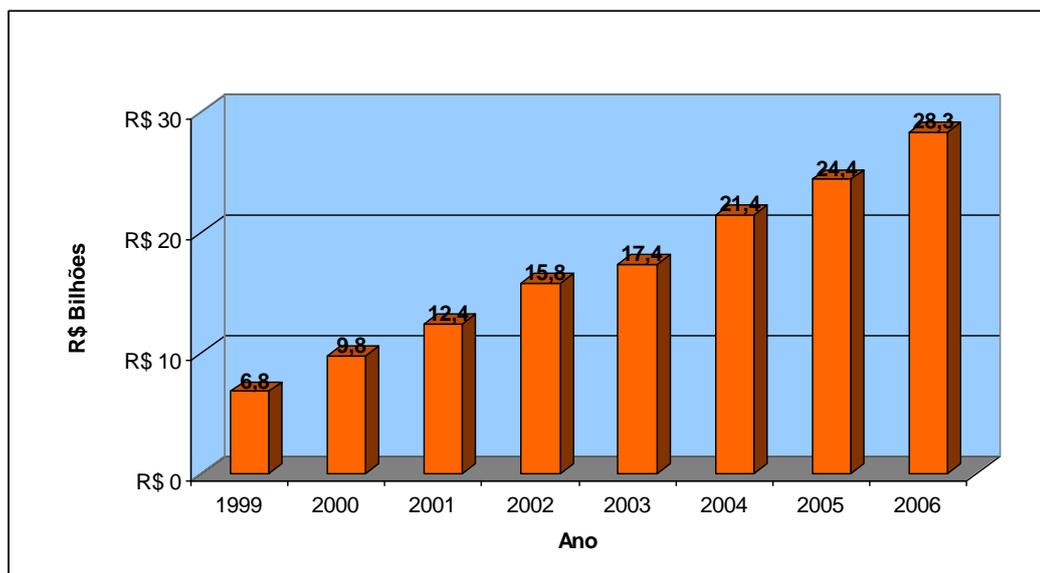
Tabela 3-37. Trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2006, por área de atuação, Participação percentual de cada área de atuação no total do GSF

Áreas de Atuação	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Alimentação e Nutrição	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,5	0,6	0,6
Assistência Social	2,4	3,2	3,8	4,6	5,1	5,7	6,0	6,3
Benefícios Serv.Públ.Federais	20,4	19,7	19,9	19,9	18,4	17,5	16,6	15,7
Cultura	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
Desenvolvimento Agrário	1,3	1,2	1,2	0,9	0,8	1,0	1,3	1,4
Educação	6,4	6,9	6,4	5,9	5,5	5,6	5,6	5,7
Emprego e Def.do trabalhador	4,3	4,1	4,3	4,4	4,3	4,1	4,3	4,8
Habitação e Urbanismo	2,1	3,5	2,4	2,7	2,3	2,3	2,8	2,8
Previdência Social	47,3	45,9	46,2	47,1	50,4	50,3	50,7	50,2
Saneamento	0,8	0,9	1,7	0,7	0,3	0,4	0,6	0,7
Saúde	13,9	13,5	13,1	13,0	12,2	12,3	11,5	11,7
GSF Total	100							

Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

Ao analisar a trajetória do Gasto Social Federal em bilhões na área da assistência social, observa-se que em 1999 foram investidos 6,8 bilhões chegando a 15,8 bilhões em 2002, durante o Governo Fernando Henrique houve um aumento de 133%. Em 2003, o investimento inicial na assistência social foi de 17,4 bilhões chegando a 28,3 bilhões em 2006, durante o Governo Lula houve um aumento de 63%.

Se essa análise for referente à **Tabela 3-37** que retrata a trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2006, em relação à participação percentual de cada área de atuação no total do GSF, verifica-se que a assistência social representava em 1999 2,4% e em 2002 representava 4,6% no total do GSF. Já durante o Governo Lula, a assistência social representava 5,1% em 2003, e 6,3% em 2006 no total do GSF. Ou seja, durante os dois Governos a assistência social alçou espaço dentro do total do Gasto Social Federal.

Gráfico 3.3 Trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2006: Assistência Social

Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

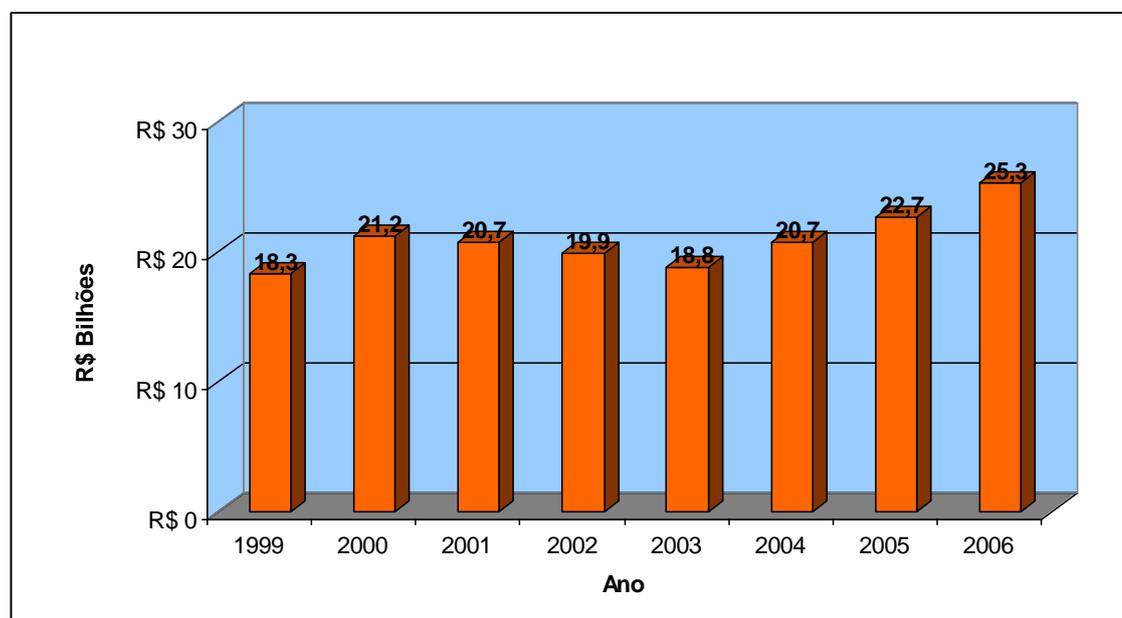
O **Gráfico 3.3** identifica que na área da assistência social entre 1999 e 2002, período do Governo Fernando Henrique, houve um aumento de 9 bilhões de reais. Em relação ao Governo Lula, observa-se que entre 2002 e 2006 aconteceu um aumento de 10,9 bilhões de reais no Gasto Social Federal. Esse dado superior no Governo Lula pode ser explicado pelos investimentos feitos no Programa Bolsa Família.

Na área da Educação, o Gasto Social Federal apresenta que em 1999 foram investidos 18,3 bilhões, chegando a 19,9 bilhões em 2002, ou seja, durante o Governo Fernando Henrique houve um aumento de 1,6 bilhões de reais. Em 2003, o investimento inicial na Educação foi de 18,3 bilhões (menor que o último ano de Fernando Henrique) chegando a 25,3 bilhões em 2006, o que se pode observar que durante o Governo Lula houve um aumento de 7 bilhões de reais. O Governo Lula investiu

um total maior de moeda na educação do que o Governo Fernando Henrique.

Ao analisar a trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2006, em relação à participação percentual de cada área de atuação no total do GSF, verifica-se que a educação representava 6,5% em 1999 no total do GSF e em 2002 representava 5,9% no total do GSF. Nesse sentido, destaca-se que durante o Governo Fernando Henrique a educação perdeu investimento em relação ao GSF. Já durante o Governo Lula, a educação representava 5,5% em 2003, e 5,7% em 2006 no total do GSF. Ou seja, mesmo verificando que a educação tenha ganhado espaço no Gasto Social Federal durante o Governo Lula, percentualmente, em relação a outras áreas do Gasto Social Federal, o Governo Lula ficou aquém do Governo Fernando Henrique.

Gráfico 3.4 Trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2006: Educação

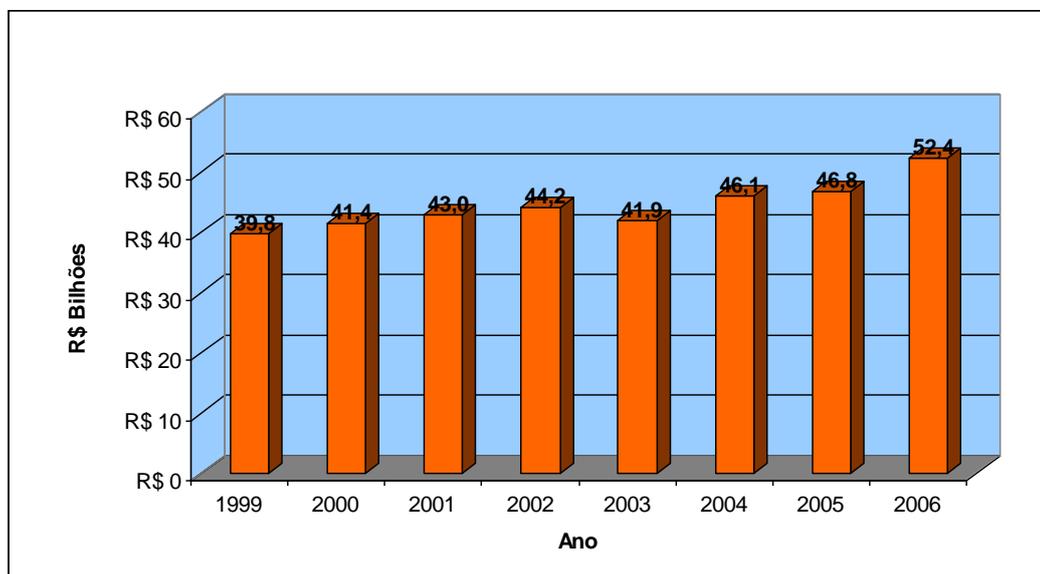


Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

O **Gráfico 3.4** apresenta que entre o primeiro ano do último mandato do Governo Fernando Henrique e o último ano do primeiro mandato do Governo Lula há um aumento de 7 bilhões de reais no Gasto Social Federal na área da educação. Durante o Governo Fernando Henrique, esse aumento foi de 1,6 bilhões de reais, o que comprova que a política educacional do Governo Fernando Henrique, como já relatado anteriormente neste estudo não obteve investimentos que abarcasse as necessidades reais da população.

Em relação à área da saúde, durante o Governo Fernando Henrique verificou-se que em 1999 foram investidos 39,8 bilhões, chegando a 44,2 bilhões em 2002 em relação ao Gasto Social Federal. Em 2003, o investimento inicial na saúde foi de 41,9 bilhões (menor que o último ano do Governo Fernando Henrique) chegando a 52,4 bilhões em 2006, durante o Governo Lula.

Se essa análise for referente à **Tabela 3.37** que retrata a trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2006, em relação à participação percentual de cada área de atuação no total do GSF, verificou-se que a saúde representava 13,9% em 1999 e 13,0% em 2002. A saúde representava 12,2% em 2003 e 11,7% em 2006 no total do GSF. Assim, observa-se que durante os dois Governos a saúde perdeu espaço dentro do total do Gasto Social Federal, porém durante o Governo Lula a saúde restringiu em maior escala percentualmente no Gasto Social Federal.

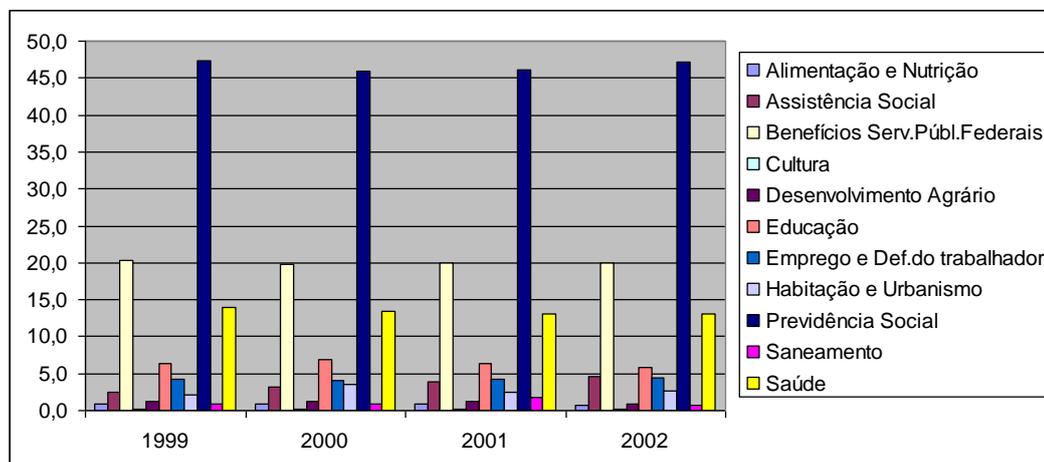
Gráfico 3.5 Trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2006: Saúde

Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

O **Gráfico 3.5** identifica que entre o primeiro ano do último mandato do Governo Fernando Henrique e o último ano do primeiro mandato do Governo Lula houve um aumento de 12,6 bilhões de reais no Gasto Social Federal em relação a área da saúde. Outra informação importante é que no último ano do Governo Fernando Henrique o GSF na saúde foi de 44,2 bilhões de reais e no último ano do Governo Lula o GSF da saúde representava 52,4 bilhões de reais. Ou seja mesmo com a diminuição nos percentuais observado na **Tabela 3.37** o Governo Lula investiu mais moeda na área da saúde do que seu antecessor.

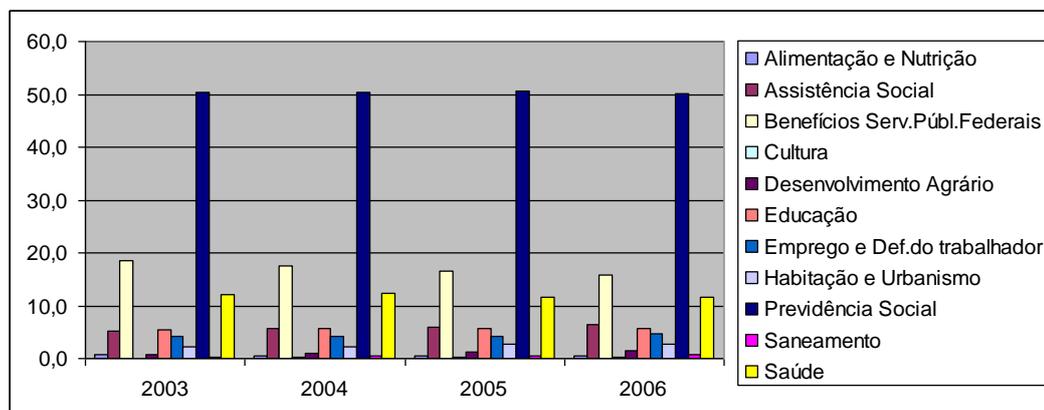
Ao Comparar os Gastos Sociais Federais referentes aos dois Governos, observa-se que houve alterações nas porcentagens referentes ao total de Gasto Social Federal.

Gráfico 3.6 Trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2002: Governo Fernando Henrique



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

Gráfico 3.7 Trajetória do Gasto Social Federal, 2003 a 2006: Governo Lula



Fonte: SIAFI/SIDOR e Ipeadata. Elaboração: Disoc/Ipea

Como demonstrado nos **Gráficos 3.6** e **3.7**, aconteceu no Governo Lula um aumento nos gastos nas áreas da previdência Social, da assistência social e do emprego. Com isso, pode-se fazer uma correlação com os programas desenvolvidos no Governo Lula: Bolsa

Família; Primeiro Emprego e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

3.1.5. A Importância da voz dos atores sociais sobre os Programas na área da Criança e do Adolescente durante os dois Governos

Para que o objeto deste estudo seja ainda melhor investigado, implicou a cooperação de numerosos esforços individuais. Além da pesquisa bibliográfica e documental de fôlego apresentada até este momento, torna-se fundamental ampliar o debate dando voz aos atores sociais que compõem nacionalmente instituições na área da criança e do adolescente.

Dar voz aos atores sociais é possibilitar que os mesmos façam parte desse processo de construção e de conhecimento, permitindo que o resultado dessa investigação transcenda aos dados e aos conhecimentos científicos acumulados e permita lançar diferentes focos de luz a respeito do objeto estudado⁵⁷².

Optou-se, com isso, por utilizar, nesse item, parte das entrevistas realizadas entre aqueles que de maneira diversa contribuíram com os processos sociais analisados nesse estudo. Deixar que esses atores sociais falem livremente permite uma aproximação ainda maior dessa realidade e uma maior compreensão e verificação do objeto de pesquisa.

Sendo assim, a voz dos especialistas que se inserem em

⁵⁷² MINAYO, M.C.S. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 2.ed. São Paulo: Hucitec/ Abrasco, 1993.

Conselhos e Fóruns Nacionais na área da criança e do adolescente permite explorar mais a apreensão da realidade.

Pensar a partir do olhar desses sujeitos torna mais rico o trabalho e com elementos que somam na construção desta investigação.

3.1.5.1 A Voz dos Atores Sociais acerca dos Programas na Área da Criança e do Adolescente

Neste ítem, as falas serão apresentadas livremente, contemplando depoimentos de todos os sujeitos ouvidos, que totalizaram 10 entrevistados. Todos eram representantes de instituições membros do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA ou do Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - FNDCA.

Os sujeitos entrevistados foram ouvidos parte durante a VII Conferência Nacional com o tema Concretizar Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes: Um Investimento Obrigatório, em Brasília na Região Centro-Oeste e a outra parte no Encontro do Fórum Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em Belo Horizonte, na Região Sudeste do País. Para garantir o anonimato dos entrevistados, as falas serão identificadas por letras do alfabeto e estão agrupadas de acordo com as temáticas: avaliação aos programas federais implantados durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique e o primeiro mandato do Governo Lula.

As falas apresentadas são sobre a avaliação dos programas federais implantados durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique (mencionado em muitas vezes como FHC) e o primeiro mandato do Governo Lula.

Um dos programas que aparecem repetidamente na fala dos entrevistados é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

Entrevistado A

Eu acho que o interessante que teve no Governo FHC foi o PETI e que foi continuado no Governo Lula. Achei interessante colocarem na pauta a discussão sobre as estatísticas mostrarem uma redução no trabalho infantil. Porém, com alguns limites.

Entrevistado B

Os programas não têm continuidade. Isso é um problema. A Erradicação do Trabalho Infantil também foi um Programa que ganhou força (...).

Entrevistado D

Tem o PETI no FHC que foi bastante interessante, mas que agora começou a se perder um pouco, pois ao se juntar com a “Bolsa-Família”, perde-se na concepção, vai só pela questão da pobreza.

Entrevistado F

Se você pegar um pouco dos programas que foram criados PETI, Bolsa Escola... acho que isso é uma luz interessante. Acho que são dois exemplos que hoje a gente percebe com mais nitidez, quando a gente articula o PETI com o Bolsa Escola e cria o Bolsa Família, amplia as condicionalidades com relação à saúde e à educação. Isso dá uma forma de direitos humanos... O fato de ter mudado do PSDB para o PT não interrompeu, pelo contrário. Eu enxergo o PETI e o Bolsa-Escola e o debate inicial dos projetos iniciados no Governo FHC e consolidados agora no Governo Lula.

Percebe-se nas falas anteriores que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi tão importante no Governo Fernando Henrique que ultrapassou a lógica do Programa de Governo e tornou-se uma Política de Estado, pois foi dado continuidade durante o Governo Lula. Cabe retomar que Programa de Erradicação do Trabalho Infantil constitui-se como Programa Estratégico do Governo Fernando Henrique.

Chama a atenção a fala de um entrevistado que segundo o relato, percebe uma ampliação das ações dos programas voltados para criança e adolescentes no Governo Lula, remetendo inclusive a aspectos de garantia de direitos.

Outro programa que apresenta expressão na fala dos entrevistados é o Programa de Combate a Exploração Sexual.

Entrevistado A

Acho o Programa Sentinela também importante na luta contra a exploração sexual. Programa criado no Governo FHC que expandiu no Governo Lula.

Entrevistado B

Tem também o Programa Sentinela, a questão de exploração sexual, da violência doméstica, que aos poucos foram sendo desmontados.

Entrevistado C

Os Programas de Erradicação do Trabalho Infantil e o combate a Exploração Sexual. Esses dois eram carros chefes. Importante ter ações específicas na área da violência sexual.

Entrevistado D

Várias ações voltadas para o enfrentamento da violação sexual, boas parcerias com a Polícia Federal. A dimensão da violação dos direitos ainda é tão grande que esses Programas não dão conta de tudo.

Um resgate que os entrevistados fazem questão de mencionar é em relação aos Projetos de Enfrentamento a Violência Sexual (Sentinela) e o Programa de Combate a Exploração Sexual. As falas acima, destacaram a intervenção na área da redução da exploração sexual com o desenvolvimento dos programas específicos. Isto

demonstra ser este um tema sensível para esse grupo, entretanto muito ainda precisa ser feito neste campo.

Os entrevistados também destacaram de forma significativa os Programas que atendem adolescentes em conflito com a lei.

Entrevistado A

Acho fracas as atuações na área das medidas socioeducativas, onde se torna mais forte a discussão da redução da maioridade penal, porque precisamos dar uma resposta à sociedade contra a violência, e a saída nós sabemos que é a efetivação do Programa Sinase com unidades de internação que garantam os direitos dos adolescentes.

Entrevistado C

Tem também a questão das medidas socioeducativas. Temos um Sinase, mas um Sinase teórico. Porém, os centros de internação que foram construídos a partir do Governo FHC, quase nenhum está dentro da proposta que nós acreditamos. Então, esses três programas: Os Programas de Erradicação do Trabalho Infantil, o Combate a Exploração Sexual e das medidas socioeducativas, que vêm crescendo.

Entrevistado D

Acho que há várias ações respeitando as deliberações do conselho. A partir disso, o Governo Lula tem apoiado. O Sinase foi implantado, ou vem sendo implementado, o Plano Nacional do Direito à Convivência Familiar e Comunitária também... Resoluções no Sistema de Garantia de Direitos... Acho que hoje há uma abrangência maior e um respeito maior pelo conselho que delibera sobre essa política.

Entrevistado E

Hoje temos o Sinase e no Plano de Convivência Familiar e Comunitária. Isso é um problema da assistência social? Não! É um problema de direitos humanos. A saúde tem que vir para cá, a educação também. Até meados de 2006 falávamos de projetos: anuais, semestrais, projetos de destinação de recursos (...) Estamos agora no final do mandato de Lula com a sinalização de uma compreensão de que essa deve ser uma política permanente.

Entrevistado I

No Governo FHC a área de infância e adolescência em conflito com a lei perdeu o status de política pública, sendo relegada a dois programas: o de Defesa dos direitos e o de Reinserção social de adolescentes em conflito com a lei, executados pelo Departamento da Criança e Adolescente/MJ.

No que diz respeito aos Programas que atendem adolescentes em conflito com a lei, os entrevistados realizaram críticas ao atendimento ofertado às crianças e aos adolescentes e afirmam que o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei - SINASE deve ser o diferencial para atender esses usuários e suas famílias. É importante ressaltar que o SINASE é um programa do Governo Lula e que só teve início como apresentado neste estudo no final do primeiro mandato.

A seguir apresentaremos alguns depoimentos de entrevistados que fazem críticas a continuidade dada por Lula a programas focalizados:

Entrevistado B

Lamentavelmente, vemos muitos programas que deram uma desacelerada. Há pontos positivos, mas são programas pontuais e, no fim das contas, não conseguimos grandes impactos.

Entrevistado E

FHC criou programas pontuais. Precisamos de programas permanentes, associados às políticas de educação e de assistência social. O Governo Lula começou assim também. Perdemos um bom tempo no primeiro mandato. Depois foi se arrumando. Houve uma mudança radical na política de assistência social. (...) Aquela primeira parte do primeiro mandato eu considero um tempo perdido, não se sabia o que fazer e começou igual ao do Governo FHC. Não funciona.

Entrevistado G

No Governo FHC, fizeram aquelas histórias todas de processo de transferência de renda, mas no mais era uma coisa muito terceirizada, focalizada. Aquela história de transferir a responsabilidade para as comunidades, para as ONGs, que na verdade coloca como Estado mínimo e na verdade isso não favorece um programa integral, ampliado de benefícios para a criança e para o adolescente, tanto é que temos reflexos graves na educação, no aumento da violência, no sucateamento do que seria o sistema de proteção ao direito da criança e do adolescente. Acho que o Governo Lula teve o desafio inicial de tentar pensar o que é estabilidade econômica para promover a lógica da igualdade social.

Entrevistado H

Acho que não há uma política nacional de infância. Esse foi o grande problema do Governo Fernando Henrique é o grande problema do Governo Lula. Mesmo que ele diga que há o plano 'Presidente Amigo da Criança', com suas metas, o plano do Presidente é governamental e federal. É bom ter um plano governamental federal? Sim. É melhor do que não tê-lo. Mas acho que tem uma pergunta anterior. Temos uma política nacional para a infância? Não. Acho que nos falta, para além de programas pontuais, uma política nacional para a infância.

Entrevistado I

Os programas voltados ao segmento de crianças e adolescentes no Governo FHC se caracterizam por serem segmentados, seletivos, descontínuos e centralizadores do planejamento em nível nacional. No Governo Lula houve poucas mudanças substanciais nos programas propostos, mantendo-se programas muito assemelhados ao Governo anterior.

Comparece nas falas que muitos programas iniciados no Governo Fernando Henrique foram continuados no Governo Lula (Programas de Transferência de Renda; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e de Combate a Exploração Sexual). Criticam de forma enfática a continuidade de programas focalizados e de baixo impacto social, que fortalecem a desresponsabilização do Estado frente as necessidades da sociedade. Destacam também a falta de ações integradas e sistemáticas para a proteção da criança e da adolescente.

Alguns Entrevistados também fizeram menção ao Programa Bolsa Família, que mesmo não sendo um programa específico na área da criança e do adolescente, atendeu a esse público.

Entrevistado B

O Programa Bolsa-família ainda não está atendendo a todos. Lamentavelmente, vemos muitos programas que deram uma desacelerada. Há pontos positivos, mas são programas pontuais e, no fim das contas, não conseguimos grandes impactos.

Entrevistado E

Até quando continua o Bolsa Família? Até quando houver miséria, má distribuição de renda, até quando não houver reforma agrária, enquanto não tivermos uma lógica de não pagar juros, vamos ter muitos pobres e essas pessoas precisam comer.

Outro fato que aparece e que corrobora com a análise que vem ocorrendo nesta investigação é que o Programa Bolsa Família se insere dentro das políticas sociais de forma localizada e direcionada para a população mais pobre.

Algumas falas foram mais direcionadas ao apresentarem que os programas voltados ao segmento de crianças e adolescentes no Governo Fernando Henrique se caracterizam por serem altamente segmentados quanto ao público alvo, altamente seletivos, descontínuos e centralizadores do planejamento em nível nacional. E que o Governo Lula, mesmo com as promessas de ruptura, não investiu na melhoria das condições da criança e do adolescente. Não houve mudanças substanciais nos programas propostos, mantendo-se programas muito assemelhados ao Governo anterior.

Entrevistado E

No Governo FHC, tivemos os Programas de alfabetização, Programas de Primeiro Emprego, Alfabetização Solidária. Programas que duram 6 meses ou um ano. Não é disso que precisamos. Precisamos de programas permanentes, associados às políticas de educação e de assistência social. O Governo Lula começou assim também.

Entrevistado H

Acho que nos falta, para além de planos, uma política nacional para a infância. Acho que esse é o grande problema. No caso do Governo Lula, me parece que ele vai na mesma sequência. Primeiro porque ele utiliza a mesma política econômica e, quando faz isso, prende o orçamento da política social. A exemplo de FHC, ele privilegia o pagamento da dívida pública e mingua os orçamentos para uma possível política nacional de infância e em especial de direitos humanos. Tem-se um problema de ordem das opções macroeconômicas, que se nivela no orçamento.

Entrevistado I

Os programas voltados ao segmento de crianças e adolescentes no Governo FHC se caracterizam por serem segmentados, seletivos, descontínuos e centralizadores do planejamento em nível nacional. Não houve grandes mudanças nas políticas sociais de crianças e adolescentes no Governo Lula, uma vez que não se alterou a política econômica.

Entrevistado J

Eu acho que tem uma marca que o Brasil não conseguiu apagar ainda, desde a época da ditadura militar, que é a da violência estatal. Ele perpassa o tempo. Esteve presente no Governo FHC, pensamos que isso mudaria no Governo Lula, mas ainda há violência estatal, vide a polícia, o sistema Febem, os abrigos, a má qualidade na educação, principalmente na educação pública.

Os relatos em diversos momentos apontam que não houve alteração significativa nas políticas sociais de crianças e adolescentes no Governo Lula, considerando a manutenção da política econômica do País, priorizando o equilíbrio fiscal.

Entrevistado E

Hoje temos o Sinase e no Plano de Convivência Familiar e Comunitária. Essa é uma questão de direitos humanos. A saúde tem que vir para cá, a educação também. Falávamos de projetos, agora deve ser uma política permanente.

Entrevistado F

O processo de integração dos programas sociais foi importante e era necessário que fosse ampliado, e esse é um grande mérito desse Governo (Lula). Não é suficiente só integrar e ampliar, mas é um mérito. Com o Plano de Convivência Familiar e Comunitária e o Sinase.

Entrevistado H

A estruturação da secretaria de direitos humanos foi importante, mas ainda falta uma política de direitos humanos que deveria ser transversal a diferentes ministérios não foi devidamente incorporada. Por quê? O Ministério da Educação, o Ministério do Desenvolvimento Social, o seu correlato, ou seja, o ministério responsável pela política de assistência social, o Ministério da Saúde, todos esses equipamentos estruturados a partir dessas políticas devem entender-se como responsáveis pela concepção dos direitos humanos.

Entrevistado J

No Governo Lula há programas de combate à exploração sexual, programas pró-sinase, que vão colocar em outro patamar a discussão da redução da maioridade penal, os programas de transferência de renda, o bom funcionamento do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, que é um ganho bastante significativo a partir de 2004...

Colocou num status ministerial e na secretaria da presidência a questão dos direitos humanos, coisa que nem se pensou no Governo FHC. É uma mudança de princípios.

Acho que o Brasil tem um movimento de aperfeiçoamento de seus programas que, tomara, seja independente do Governo.

Os entrevistados destacam a criação, durante o primeiro Governo de Lula, da Secretaria Especial de Direitos Humanos e a alocação de alguns programas dentro dessa Secretaria realizando, assim, uma mudança na percepção da política de atendimento à criança e ao adolescente. Outro Avanço apresentado foi a caracterização de novos Planos e Sistemas de atendimento à criança e ao adolescente como o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei – SINASE e o Plano de Convivência Familiar e Comunitária.

Ao debruçar sobre as falas apontadas acima, percebe-se que elas são uníssonas em torno das questões tratadas nesse estudo e, ainda que de forma diferente, corroboram com as considerações apontadas e apresentam novos elementos para uma compreensão mais aprofundada do tema.

4 A CRIANÇA E O ADOLESCENTE – AS INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS: CONSELHOS E CONFERÊNCIAS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Como relatado anteriormente neste estudo, o processo de redemocratização do País, nos anos 1970 e 1980, acontece paralelamente com o processo de reorganização econômica, política e social em relação à esfera pública do Brasil. Tais mudanças foram redigidas e institucionalizadas com a aprovação da Constituição Federal de 1988. Mesmo que o processo de transição democrática no Brasil tenha ocorrido de forma branda e ajustada, preservando traços do autoritarismo e do conservadorismo político, trouxe diversos avanços para a democracia e para os direitos de forma geral⁵⁷³.

A Constituição Federal, em vários artigos, instituiu as principais diretrizes balizadoras do novo contexto democrático, que se expressam em elementos como “a cidadania e o pluralismo político”⁵⁷⁴, “a cooperação das associações representativas no planejamento municipal”⁵⁷⁵, “caráter democrático e descentralizado da

⁵⁷³ Sobre esse debate verificar COUTINHO, C. N. **Gramsci. um estudo sobre seu pensamento político**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, e, NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: Ideias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

⁵⁷⁴ Constituição Federal Brasileira de 1988, Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: Inciso II – a cidadania e Inciso V – o pluralismo político. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁵⁷⁵ Constituição Federal Brasileira de 1988, Art. 29. O Município reger-se-á por lei Orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: Inciso XII - cooperação das associações representativas no

administração”⁵⁷⁶, “direção única em cada esfera de Governo e participação da comunidade”⁵⁷⁷, “proporcionando a participação da população, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”⁵⁷⁸. É nesse sentido que a Carta Constitucional trouxe avanços sociais importantes com:

(...) mecanismos de democracia semidireta – como a municipalização, o plebiscito, o referendo e a ação popular, seguidos da construção de um pacto federativo (com a descentralização de responsabilidades da esfera federal para a estadual), bem como de mecanismos de controle democrático - como os Conselhos de Políticas Públicas e de defesa de Direitos, de caráter deliberativo e representação paritário do Estado e da Sociedade na sua composição⁵⁷⁹.

planejamento municipal;). BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁵⁷⁶ Constituição Federal Brasileira de 1988 Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, Organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: Inciso VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁵⁷⁷ Constituição Federal Brasileira de 1988, Art. 198, Inciso I - descentralização, com direção única em cada esfera de Governo; e Inciso III - participação da comunidade. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁵⁷⁸ Constituição Federal Brasileira de 1988, Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e Organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de Organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

⁵⁷⁹ PEREIRA, P. A. P. Estado, Regulação social e controle democrático. In: BRAVO, M. I. S, PEREIRA, P. A. P. (Orgs). **Política Social e Democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez. 2002b, p. 149.

A Constituição Federal Brasileira promoveu, com os princípios da descentralização político-administrativa e da participação popular, novas relações entre Estado e sociedade civil e configurou a distribuição de responsabilidades entre os entes federativos.

No decorrer dos anos 80, mas especificamente após a garantia da escolha de seus representantes, através de eleição direta, e com a descentralização fiscal expressa na Constituição de 1988, retomam-se as bases do Estado Federativo no Brasil. “Em suma, no Brasil pós-1988, a autoridade política de cada nível de Governo passa a ser soberana e independente das demais”⁵⁸⁰.

Nesse processo ocorre uma série de transferências de atribuições entre os três níveis de Governo (Nacional, Estadual e Municipal). A partir de então as responsabilidades e contrapartidas serão desempenhadas diferentemente, ou de forma complementar, em cada nível do Governo. Tais mudanças do Estado brasileiro têm impactos também sobre o processo de descentralização das políticas sociais no País. Resguardado o princípio da soberania, estados e municípios assumem a gestão de políticas públicas de seu território⁵⁸¹.

Nessa nova dinâmica, os conselhos gestores tornam-se espaços onde essas relações se configuram e, por isso, estão organizados em Conselho Nacional, Estadual e Municipal.

Os Conselhos Gestores são órgãos paritários de caráter interinstitucional inovador, funcionando como espaços públicos e democráticos, deliberativos, de controle social, responsáveis por

⁵⁸⁰ ARRETCHE, M. T. S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, 1999, p.114.

⁵⁸¹ Ibid.

gerenciar políticas sociais, canalizar as reivindicações populares e, ao mesmo tempo, se constituem esferas públicas democráticas de controle da Administração Pública. Esse processo democrático faz-se pela participação social realizada pela sociedade civil⁵⁸² dentro desses conselhos.

Pode-se considerar que essa possibilidade de participação social é uma resposta, ainda que insuficiente, do processo de luta e organização desencadeadas nas décadas de 70 e 80 e que se somavam às lutas mais gerais pela democratização do País⁵⁸³. Portanto, essa conquista, que se materializa na década de 90, não pode ser vista como uma dádiva ou uma concessão do Estado, mas resultado dessas lutas⁵⁸⁴.

No Brasil, a participação social é uma demanda histórica dos movimentos sociais e se torna mais intensa a partir da década de 80,

⁵⁸² “Apesar do conceito de sociedade civil ter interpretações diferenciadas optou-se por autores que classificam a categoria correspondente à população de cidadãos, ou esfera privada, com variadas formas de organização e expressão com ou sem fins lucrativos, podendo ser legalmente constituídas ou espontâneas e informais. O conceito também teve conotação política peculiar na América Latina, dos anos 70, podendo se configurar também com a expressão - sociedade civil organizada – quando participam em esferas políticas de decisão antes exclusivas à esfera pública, na defesa da justiça social e na promoção de causas de interesse geral. Junto com a nova expressão, disseminou-se o uso de organizações da sociedade civil - OSCs. Usada também para referir-se aos atores coletivos que expressam um sem-número de causas e interesses difusos da população, freqüentemente vinculados ao exercício mesmo da cidadania”. LANDIM, L., FERNANDES, R. C. **Sem fins lucrativos: as Organizações não-governamentais no Brasil**. Rio de Janeiro: ISER, 1988; LANDIM, L., BERES, N. **As Organizações sem fins lucrativos no Brasil: ocupações, despesas e recursos**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 1999; e, FERNANDES, R. C. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: CIVICUS, 1994.

⁵⁸³ Verificar em Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. Como também em SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura Silva. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

⁵⁸⁴ DEMO, Pedro. **Participação é conquista – noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez, 1999.

momento de reorganização política e de luta pela redemocratização do País. Nesse sentido, a luta pela ampliação da participação social teve como intuito contrapor-se à política centralizadora e autoritária e para ampliar o acesso da população, de modo geral, aos direitos e à efetiva proteção social. Portanto, a reorganização dos movimentos sociais e as lutas encampadas pela sociedade civil organizada foram fundamentais para a ampliação dos espaços de participação democrática.

Nesses termos, a participação social é uma estratégia que possibilita a publicização dos debates, que as decisões sejam refletidas mais coletivamente, ou seja, é um mecanismo que faz parte de uma construção democrática do Estado e da esfera pública⁵⁸⁵.

A participação social tal qual foi legitimada na Constituição Federal de 1988 possibilita e referenda a inserção da sociedade civil frente às deliberações da esfera pública e ainda demonstra a insuficiência de uma democracia representativa, evocando a necessidade de uma democracia participativa. Em razão disso, tem-se assistido a um amplo movimento de participação da sociedade civil que vem conquistando importantes espaços de participação democrática em instâncias de deliberações sobre a condução das políticas públicas, como os Conselhos Gestores e os Conselhos de Direito.

Os Conselhos de Direito são espaços onde a participação social é legitimada a partir da composição com a sociedade civil organizada e o Estado, com o acompanhamento

Paripassu das políticas públicas; a cidadania política transcende os limites da delegação de poderes da

⁵⁸⁵ Sobre o Conceito esfera pública consultar, RAICHELIS, R. **Esfera Pública e os conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

democracia representativa e expressa-se por meio da democracia participativa, da constituição de conselhos paritários, que se apresentam como novo locus de exercício político⁵⁸⁶.

Os Conselhos Deliberativos e Paritários são espaços privilegiados no processo de publicização das políticas sociais⁵⁸⁷. A publicização é aqui entendida como mecanismo de condução que garante que os debates e decisões extrapolem a esfera privada. Assim, a participação da sociedade civil nas decisões políticas possibilitou que fosse exercido o controle social por parte da população nos Conselhos Deliberativos.

A formação e a concepção que circundam os Conselhos devem, por ética e legalidade, ser um espaço de mediação entre o Estado e a sociedade civil organizada, com respeito democrático aos mecanismos de exigibilidade e controle social.

Os Conselhos surgem como um novo espaço de participação da sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas. “Os Conselhos Gestores são canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”⁵⁸⁸.

Dessa forma, após a Constituição de 1988, ocorreu uma ampla proliferação desses espaços participativos. De acordo com Tatagiba

⁵⁸⁶ CAMPOS, Edval Bernardino; MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos paritários: o enigma da participação e da construção democrática. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 55, p. 143-155, nov. 1997, p. 145.

⁵⁸⁷ RAICHELIS, Raquel. **Desafios da gestão democrática das políticas sociais. Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília: CEAD, n. 3, p. 57-70, 2000.

⁵⁸⁸ GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (questões da nossa época), v. 84, p.7.

(2002), os Conselhos se constituíram como mecanismos democráticos na constituição da sociedade pós 1988.

tornados obrigatórios em vários níveis de definição das políticas foram considerados legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para Estados e Municípios, constituindo-se como peças centrais no processo de descentralização e democratização das políticas sociais⁵⁸⁹.

A Constituição de 1988 legalizou esses espaços democráticos tornando-os parte do ordenamento jurídico e consagrou a possibilidade de se deliberar políticas públicas por meio de mecanismos de participação direta. O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA faz parte do processo de redemocratização do País, sendo ao mesmo tempo resultado e partícipe na redemocratização. A mesma Lei Federal 8.069/90, que instituiu o Estatuto, criou os Conselhos na área da criança e do adolescente. São eles o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, os Conselhos Estaduais, os Conselhos Municipais (de Direito e Tutelar) e os Fundos para a infância e adolescência.

4.1 O CONANDA - CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

O CONANDA tem como premissa a gestão compartilhada, onde Governo e sociedade civil organizada definem as diretrizes da Política Integral de Defesa dos Direitos das Crianças e Adolescentes brasileiros. Os Conselhos coexistem em três níveis: nacional, estadual e

⁵⁸⁹ TATAGIBA, Luciana Teixeira. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 50.

municipal⁵⁹⁰. O CONANDA, assim como outros Conselhos de Política e Direito, constitui-se em espaço histórico, político e institucional, órgão público, paritário, deliberativo, que controla as ações, formula as políticas e realiza o controle social, coordenando e fiscalizando o desempenho das instituições governamentais e não-governamentais que compõem a rede de serviços e atenção à criança e ao adolescente.

É o órgão que detém a legitimidade e a prerrogativa constitucional para formular as políticas de atendimento à criança e ao adolescente em todos os níveis de Governo, ficando num segundo momento também encarregado de fiscalizar e controlar as ações do administrador público para certificar-se que este está cumprindo suas respectivas deliberações, de que não pode se furtar inclusive sob pena da prática de crime de responsabilidade e ato de improbidade administrativa⁵⁹¹.

Desse modo, o CONANDA tem autonomia para discutir, alterar e deliberar sobre as políticas públicas, como também eleger e priorizar políticas sociais não contidas no encaminhamento do Poder Executivo.

O Conselho Nacional possui um Fundo Nacional da Criança e do Adolescente - FNCA que recebe verba do Estado, de empresas, de associações, de fundações, de pessoas privadas, entre outros. O Conselho tem como atribuição gestar o FNCA, assim como regulamentar sobre a criação e a utilização desses recursos, garantindo que sejam destinados às ações de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes, conforme estabelece o ECA.

⁵⁹⁰ A lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990 apresenta em seu art. 88, II: “Criação de conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, como órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária, por meio de Organizações representativas (...).”

⁵⁹¹ LIBERATI, Wilson Donizeti (Org.). **Direito à Educação: uma questão de justiça**. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 298.

O principal objetivo do CONANDA é exigir a garantia dos direitos humanos de crianças e adolescentes. Nesse sentido, tem entre suas principais competências: 1) Fiscalizar as ações de promoção dos direitos da infância e adolescência executadas por organismos governamentais e não-governamentais; 2) Definir as diretrizes para a criação e o funcionamento dos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Tutelares; 3) Estimular, apoiar e promover a manutenção de bancos de dados com informações sobre a infância e a adolescência; 4) Acompanhar a elaboração e a execução do Orçamento da União, verificando se estão assegurados os recursos necessários para a execução das políticas de promoção e defesa dos direitos da população infanto-juvenil; 5) Convocar, a cada dois anos, a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente; 6) Gerir o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente⁵⁹².

⁵⁹² Regimento Interno do CONANDA. Art. 2º Compete ao CONANDA: I - elaborar normas gerais para a formulação e implementação da política nacional dos direitos da criança e do adolescente, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução nos níveis Federal, Estadual e Municipal observadas as linhas de ação e as diretrizes estabelecidas nos arts. 87 e 88 da Lei n. 8.069/1990, Decreto n. 5.089/2004 e Resolução n. 105/2005; II - buscar a integração e articulação com os Conselhos Estaduais, Distrital, Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, Conselhos Tutelares, os diversos Conselhos Setoriais, órgãos estaduais, distritais e municipais e entidades não-governamentais, apoiando-os para tornar efetiva a aplicação dos princípios, das diretrizes e dos direitos estabelecidos na Lei n. 8.069/1990 e Resoluções n.s 105/2006 e 113/2006; III - avaliar as políticas nacionais, estaduais, distritais e municipais de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como, a atuação dos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente; IV - acompanhar o reordenamento institucional, propondo, sempre que necessário, modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente; V - promover e apoiar campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com indicação de medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação desses direitos; VI - estimular a formação técnica permanente, promovendo e apoiando a realização de eventos e estudos na área da criança e do adolescente; VII - estimular, apoiar e promover a manutenção de bancos de dados, com o intuito de propiciar o fluxo permanente de informações sobre a situação da criança e do adolescente; VIII - acompanhar a elaboração do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e Lei Orçamentária Anual - LOA, bem como a execução do Orçamento da União, indicando as modificações necessárias à consecução dos objetivos da política formulada para a promoção e

Assim, à medida que o papel dos Conselhos é formular a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente na sua área de abrangência, cabe ao mesmo elaborar o Plano de Atendimento à Criança e ao Adolescente.

Esse Plano deve envolver todas as políticas que compõem o Sistema de Garantias apregoado pelo ECA, ou seja, devem constar no Plano: as Políticas Sociais Básicas (destinadas a todas as crianças e adolescentes); as Políticas de Assistência Social (voltadas para as crianças e adolescentes em estado de necessidade); as Políticas de Proteção Especial (que envolvem as crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social); e as Políticas de Garantias (que atendem às crianças e adolescentes envolvidos em conflitos de natureza jurídica). Assim, o Conselho está previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente como o principal órgão do Sistema de Garantia de Direitos à Criança e ao Adolescente.

defesa dos direitos da criança e do adolescente; IX - gerir o Fundo de que trata o Art. 6º da Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991 e fixar os critérios para sua utilização nos termos do Art. 260 da Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990; X - oferecer subsídios e acompanhar a elaboração de legislação atinente à garantia dos direitos da criança e do adolescente; XI - atuar como órgão consultivo e de apoio, em nível nacional, nos casos de petições, denúncias e reclamações formuladas por qualquer pessoa ou entidade, inclusive aos sistemas global e interamericano de proteção a direitos humanos, quando ocorrer ameaça ou violação de direitos da criança e do adolescente assegurados nas Leis e na Constituição Federal, não solucionados pelos Conselhos Estadual, Distrital, Municipal, e Conselhos Tutelares; XII - promover a cooperação entre os Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil Organizada, na formulação e execução da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente; XIII - promover, em parceria com Organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses índices para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o atendimento à criança e ao adolescente; XIV - promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a aplicação e os resultados estratégicos alcançados pela política e pelos programas e projetos de atendimento à criança e ao adolescente; XV - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, por intermédio de rede nacional de órgãos colegiados, visando fortalecer o atendimento dos direitos da criança e do adolescente no âmbito nacional, estadual, distrital e municipal; XVI - dispor sobre o seu Regimento Interno. BRASIL. Diário Oficial. Imprensa Nacional: BRASÍLIA - DF, n. 243 – 20/12/06 – p.18, 2006.

Composto por representantes do Governo e da sociedade civil, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente se organiza por meio de estruturas distintas, que se responsabilizam pelo planejamento e pela execução de suas ações. Para tanto, o Conselho Nacional se estrutura conforme preconiza o seu Regimento Interno⁵⁹³, através de: Plenário; Presidência; Comissões Temáticas; Grupos de Trabalho; e Secretaria Executiva.

a) Plenário

O plenário é a instância máxima de deliberação do Conselho, composto por conselheiros titulares e suplentes. Na esfera do plenário, o Conselho delibera, por meio de resoluções, sobre a política nacional de promoção, proteção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente⁵⁹⁴.

De forma ordinária, mensalmente e extraordinária, sempre que for necessário, o Conselho reúne-se em plenário e suas decisões são publicizadas através de atas das assembleias, publicadas no Diário Oficial da União.

b) Presidência

A presidência é escolhida em assembleia pelo plenário do Conselho. Cada gestão possui mandato de dois anos e, nesse período, Governo e sociedade civil alternam-se nos cargos de Presidente e vice-Presidente.

⁵⁹³ Nesse momento é importante retratar que o período de recorte dessa pesquisa, o CONANDA apresentou conforme suas resoluções 5 Regimentos interno diferenciados ou alterados, no respectivos anos: 1993, 2000, 2002, 2004 e 2006.

⁵⁹⁴ Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.org.br> Acesso: 5 mar. 2013.

c) Comissões Temáticas

As comissões de trabalho, de caráter técnico e permanente, são os espaços em que ocorrem as discussões iniciais sobre os assuntos a serem deliberados pelo Conselho. Após as discussões de cada grupo, as comissões encaminham ao plenário seus pareceres, para que todos os conselheiros avaliem e deliberem sobre o tema.

d) Grupos de Trabalho

Os grupos de trabalho acontecem a partir da necessidade de uma temática ou ação não permanente, também são espaços em que ocorrem as discussões iniciais sobre os assuntos a serem deliberados nas comissões temáticas.

e) Secretaria-executiva

A secretaria-executiva é constituída pelo secretário-executivo, que não deve ser um dos conselheiros, e demais servidores designados pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Sua principal atribuição é prestar assessoria - técnica, jurídica, administrativa e de comunicação - necessária ao efetivo funcionamento do Conselho.

4.1.1 - Governo e Sociedade Civil na Composição do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Segundo apresentado no Estatuto da Criança e do Adolescente:
“A função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e

municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada”⁵⁹⁵.

O CONANDA realiza eleições a cada dois anos. Os conselheiros que irão representar o poder público governamental são indicados pela União a cada dois anos, e suas pastas representativas são previamente aprovadas em Decretos/Leis. Os conselheiros da sociedade civil são eleitos em assembleia ordinária, convocadas exclusivamente para eleição.

Neles [nos conselhos] se fazem representar organizações da sociedade civil e agências do Estado, portadoras de interesses e valores não apenas distintos, mas por vezes antagônicos. Esta pluralidade não se relaciona apenas à dicotomia Estado/sociedade, mas se reflete também nas clivagens internas aos referidos campos. A pluralidade na composição, em vez de um obstáculo — como alguns estudos têm sugerido — é, ao contrário, o elemento que responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos⁵⁹⁶.

⁵⁹⁵ BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente. Lei n. 8.069 de 13 de julho de 1990. Artigo 89 do ECA. A função de membro do conselho nacional e dos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente é considerada de interesse público relevante e não será remunerada.

⁵⁹⁶ TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 54.

4.1.1.1 – Composição do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique

Durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique, 1999 a 2002, foram duas as composições do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: de 1999 a 2000 e de 2001 a 2002.

O ano de 1999 era o primeiro ano de Fernando Henrique no seu segundo mandato como Presidente da República. Naquele ano, o Conselho Nacional seguia como critério de exigibilidade a paridade e era composto por representantes do poder público governamental e da sociedade civil organizada.

No Biênio 1999/2000 o Presidente do Conselho da Criança e do Adolescente era representante governamental. A representação governamental era feita por Ministérios de Estado, que compunham o conjunto de aparatos institucionais do Estado. No Biênio 1999/2000, os delegados do Governo dentro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente representavam as seguintes pastas⁵⁹⁷:

- Casa Civil da Presidência da República
- Ministério da Cultura
- Ministério da Educação
- Ministério da Fazenda
- Ministério da Justiça

⁵⁹⁷ O Decreto n. 3.038, de 27 de abril de 1999 definia a composição, delegado e suplente, do poder público governamental.

- Ministério da Saúde
- Ministério das Relações Exteriores
- Ministério do Orçamento e Gestão
- Ministério do Trabalho e Emprego
- Ministério da Previdência e Assistência Social.

Os delegados de cada pasta eram indicados por seus respectivos Ministérios de Estado e designados pelo Presidente da República. Cada Ministério indicava dois representantes, sendo um titular e outro suplente. O processo de participação desses delegados acontecia de forma paritária nas plenárias dos Conselhos e nas comissões específicas.

Nesse biênio, houve uma diferença na composição entre os representantes do Governo e os representantes da sociedade civil. Os representantes do Governo eram indicados pelos dez Ministérios de Estado, conforme Lei, e cada Ministério que integrava o CONANDA indicava tanto o delegado titular como o delegado suplente. No caso da sociedade civil, a diferença é que eram eleitas vinte instituições sendo que cada uma indicava apenas um delegado. As dez primeiras instituições eleitas indicavam os delegados tutelares, e as dez seguintes eleitas indicavam os delegados suplentes.

A representação da sociedade civil seguia orientação do Regimento Interno e era composta por organizações não governamentais, movimentos sociais, entidades sociais, conselho profissional, sindicatos, organização dos trabalhadores, universidades ou faculdades, instituição de estudo e pesquisa e associações de órgãos oficiais de justiça.

No Biênio 1999/2000, os delegados titulares da sociedade civil dentro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente representavam as seguintes instituições:

- Amparo ao Menor Carente – AMENCAR
- Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG
- Central Única dos Trabalhadores - CUT
- Centro de Cultura Luiz Freire
- Confederação Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB
- Conselho Federal de Serviço Social - CFESS
- Fundação Fé e Alegria do Brasil
- Movimento Nacional dos Direitos Humanos – MNDH
- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo- PUC/SP
- Sociedade Brasileira de Pediatria– SBP

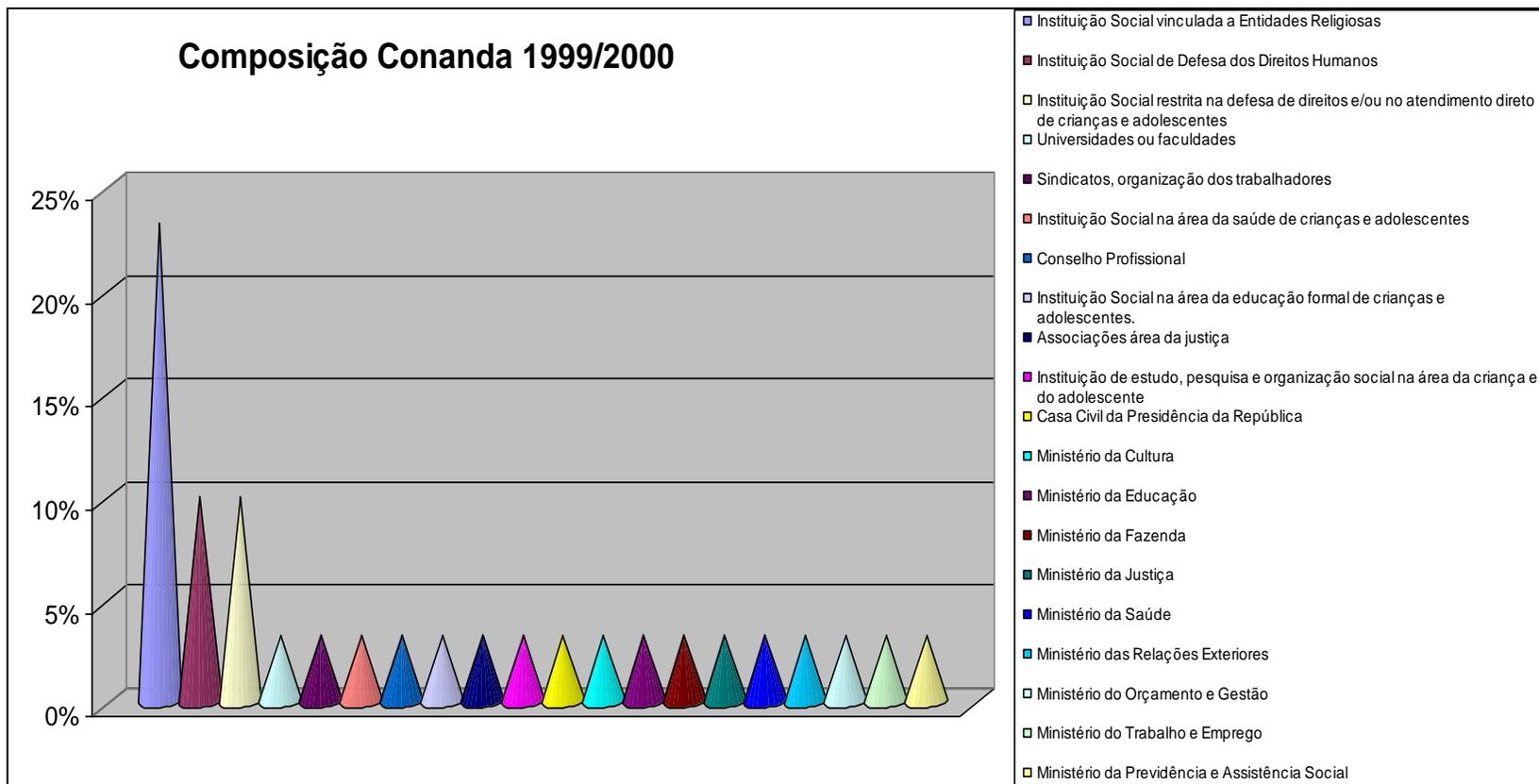
Os delegados suplentes da sociedade civil dentro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente representavam as seguintes instituições:

- Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude
- Centro de Referência, Estudos e Ações Sobre Crianças e Adolescentes - CECRIA
- Confederação Evangélica Nacional de Ação Social – MEN
- Federação das Bandeirantes do Brasil
- Fundo Cristão Para Crianças

- Instituto Para o Desenvolvimento Integral da Criança e do Adolescente – INDICA
- Pastoral da Criança – Organização de Ação Social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB
- Inspetoria São João Bosco - ISJB
- União Brasileira de Educação e Ensino – UBEE
- Visão Mundial

O **Gráfico 4.1** está ilustrado com todas as instituições que compõem o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente no Biênio 1999/2000. Sendo assim, representa a composição com as instituições governamentais e não governamentais.

Gráfico 4.1 – Composição do CONANDA 1999/2000



Fonte: Atas do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

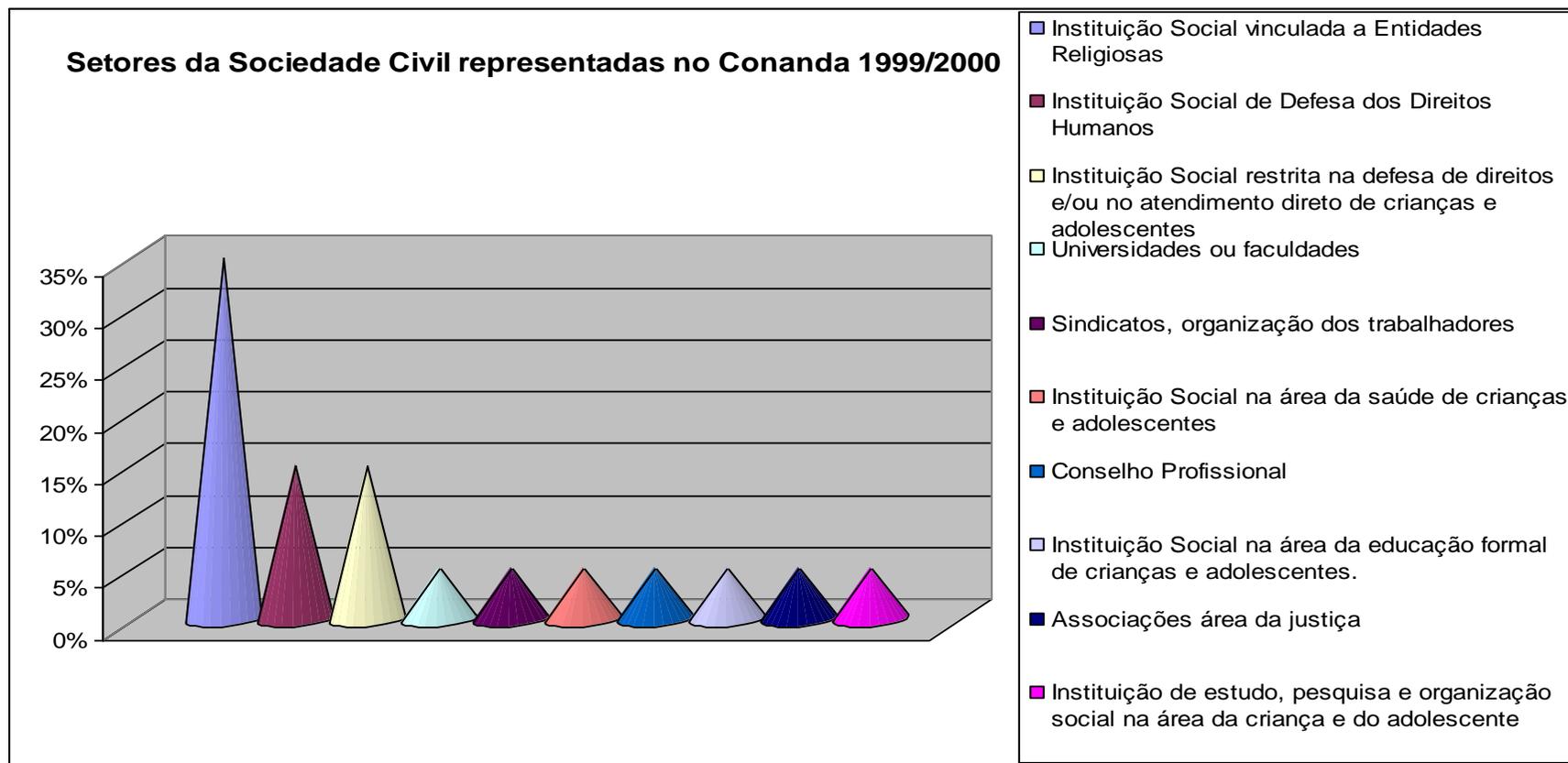
Entre as instituições da sociedade civil que compõem o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, podem ser observados diferentes perfis em relação aos setores, à origem e aos objetivos.

No **Gráfico 4.2**, apresentado na sequência, verifica-se que 35% da sociedade civil que compunha o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente ainda no Biênio 1999/2000 eram de instituições sociais vinculadas a entidades religiosas. 15% eram de instituições ligadas à defesa dos direitos humanos de uma forma geral e 15% eram de instituições que atendem especificamente ao público infante-juvenil não ligado a entidades religiosas. Os 35% restantes eram compostos igualmente por faculdades, conselho profissional, instituição social na área da educação e saúde, associações da área da justiça, instituição de estudo, pesquisa.

Destarte, verifica-se que a maioria das instituições que compõe o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente é de instituições sociais vinculadas a entidades religiosas. Pode-se fazer uma referência ao passado recente, quando se observa que o atendimento à criança e ao adolescente no Brasil desde a Roda dos Expostos, no período colonial, esteve associada às ações das entidades religiosas.

Porém há outros elementos que podem ser assinalados nessa análise em relação ao grande número de instituições religiosas, entre eles: as mudanças do papel do Estado; o retorno da filantropia em substituição à atuação do Estado; o incentivo do Estado para que as entidades religiosas assumam a responsabilidade na execução das políticas sociais; o interesse das instituições religiosas ao compor o Conselho e terem mais acesso ao recurso público e privado.

Gráfico 4.2 – Setores da Sociedade Civil que compunham o CONANDA no Biênio 1999/2000



Fonte: Atas do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

No Biênio 2001/2002 o Presidente do Conselho da Criança e do Adolescente era representante não governamental. Em relação aos representantes do poder público governamental⁵⁹⁸, titular e suplente, eles estavam assim organizados:

- Casa Civil da Presidência da República
- Ministério da Cultura
- Ministério da Educação
- Ministério da Fazenda
- Ministério da Justiça
- Ministério da Saúde
- Ministério das Relações Exteriores
- Ministério do Orçamento e Gestão
- Ministério do Trabalho e Emprego
- Ministério da Previdência e Assistência Social

Todos os Ministérios de Estado que compunham o CONANDA no Biênio 1999/2000 continuaram compondo o biênio 2001/2002. A estrutura de escolha e a indicação dos delegados continuavam seguindo a mesma lógica do primeiro biênio, ou seja, os delegados eram indicados por seus respectivos Ministérios de Estado e designados pelo Presidente da República. Cada Ministério indicava dois representantes, sendo um titular e outro suplente.

⁵⁹⁸ CONANDA. Resolução n.77, de 13 de março de 2002. Dispõe sobre a Aprovação do Novo Regimento Interno do CONANDA e dá outras providências. *Art. 3º O CONANDA é órgão colegiado de composição paritária, integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento, promoção, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente.* CONANDA. Resolução n. 77, de 13 de março de 2002. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

No Biênio 2001/2002, os delegados titulares da sociedade civil dentro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente representavam as seguintes instituições⁵⁹⁹:

- Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG
- Central Única dos Trabalhadores – CUT
- Centro de Cultura Luiz Freire
- Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes – CECRIA
- Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB
- Conselho Federal do Serviço Social – CFESS
- Fundação Fé e Alegria do Brasil
- Movimento Nacional dos Direitos Humanos – MNDH
- Pontifícia Universidade Católica da São Paulo – PUC/SP
- Sociedade Brasileira de Pediatria – SBP

Entre as instituições titulares, pode-se observar que a maioria delas continuou no biênio 2001/2002. A única instituição que deixou de ser titular foi a instituição Amparo ao Menor Carente - AMENCAR, tendo seu lugar ocupado pelo Centro de Referência, Estudos e Ações sobre

⁵⁹⁹ CONANDA. Resolução n.77, de 13 de março de 2002. Dispõe sobre a Aprovação do Novo Regimento Interno do CONANDA e dá outras providências. *Art. 5º O conjunto das entidades não-governamentais, em assembléia convocada especificamente para esse fim, elegerá suas representantes titulares e respectivas suplentes junto ao CONANDA, que deverão ser em número igual àquele de órgãos governamentais de que trata o art. 3º deste Regimento.* CONANDA. Resolução n. 77, de 13 de março de 2002. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

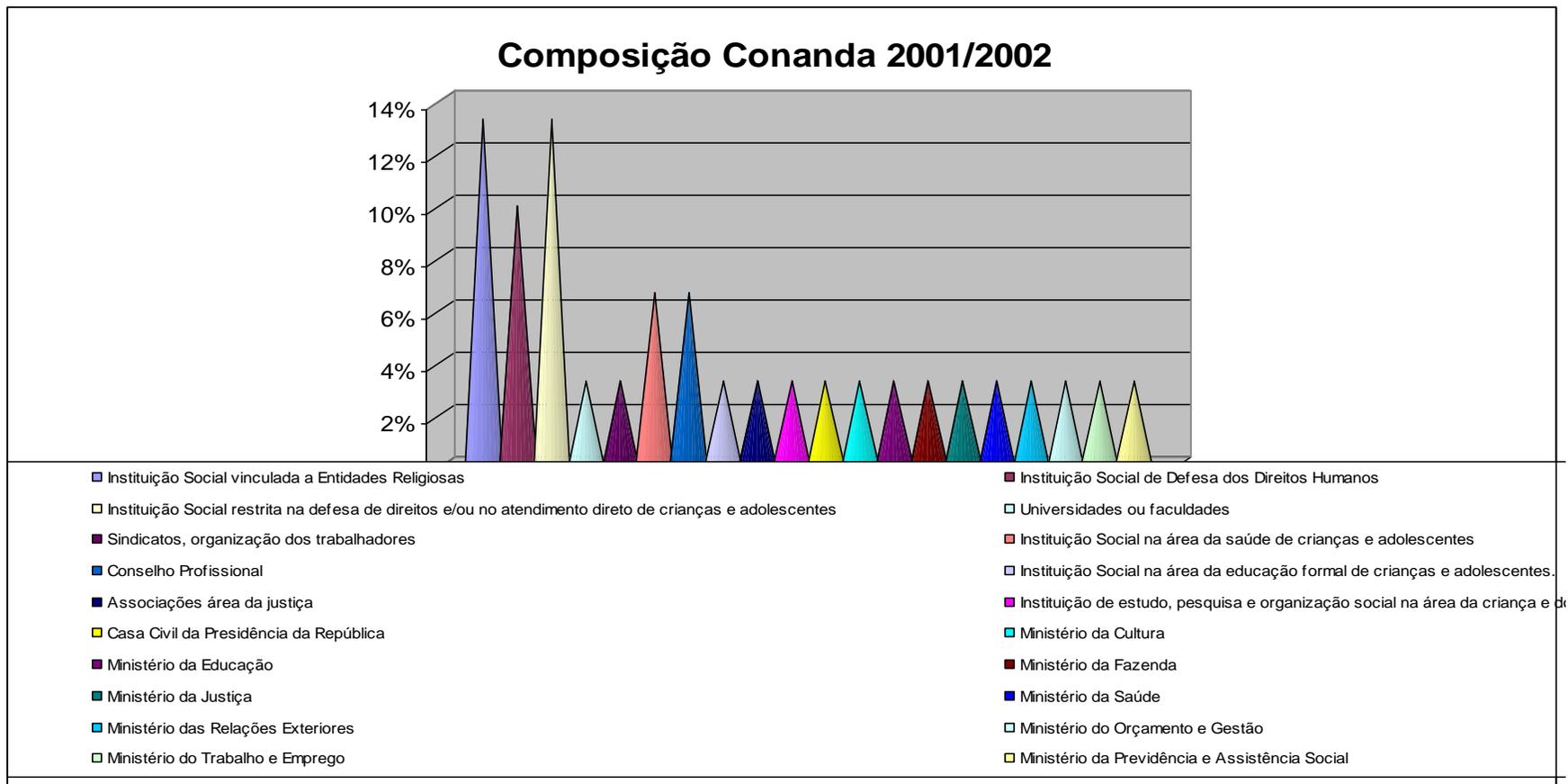
Crianças e Adolescentes – CECRIA, que compunha a relação de instituições suplentes no CONANDA no biênio anterior.

Os delegados suplentes da sociedade civil dentro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente representavam as seguintes instituições:

- Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça da Infância e da Juventude,
- Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência – ABRAPIA
- Confederação Nacional das APAES
- Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB
- Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança – ABRINQ
- Inspetoria São João Bosco – ISJB,
- Instituto para o Desenvolvimento Integral da Criança e do Adolescente – Indica,
- Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua – MNMMR
- Pastoral da Criança
- União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil – UNEFAB

Ao ser apresentado o **Gráfico 4.3** com a leitura de todas as instituições que compõem o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente no Biênio 2001/2002, surgirá a seguinte fotografia de representação:

Gráfico 4.3 – Composição do CONANDA 2001/2002



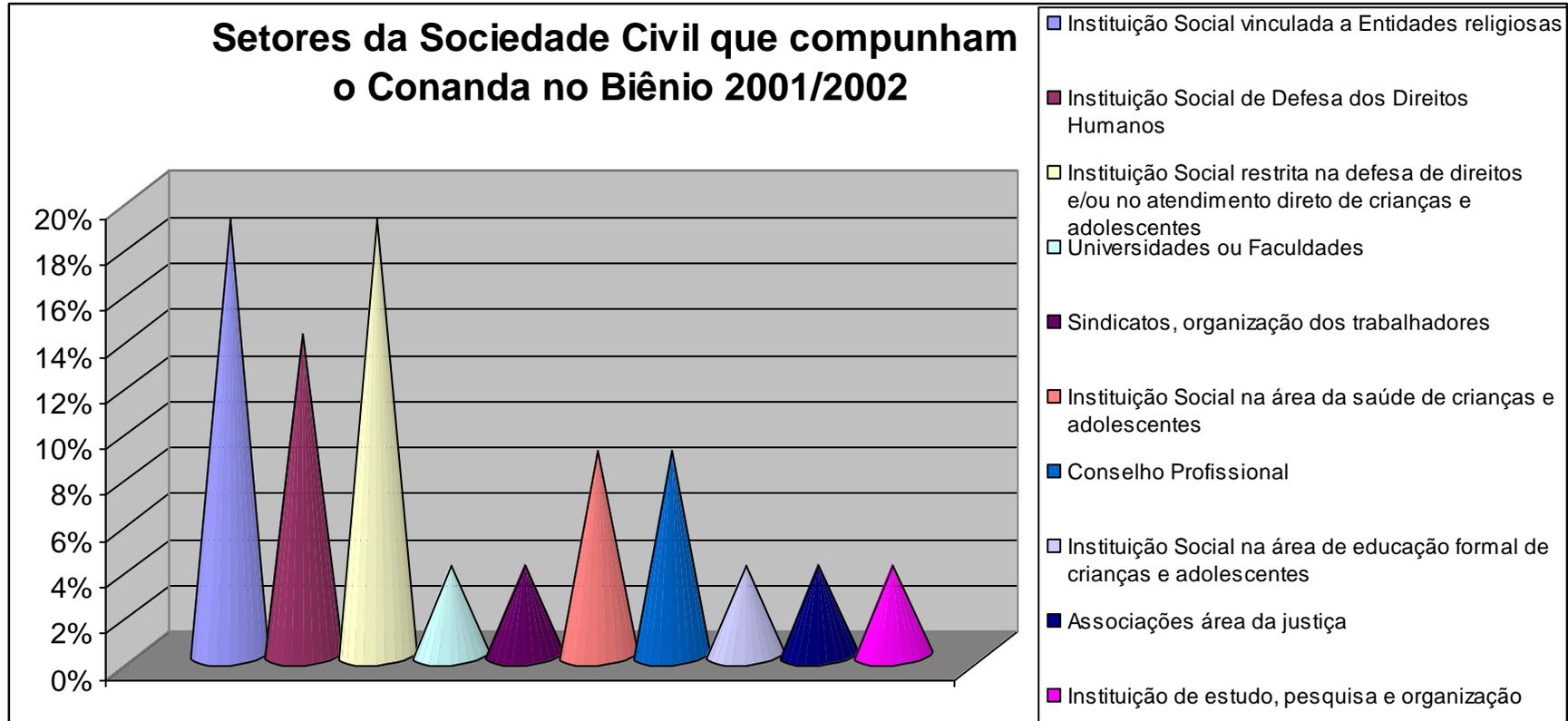
Fonte: Atas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

Em relação às instituições suplentes, que representam a sociedade civil no CONANDA no biênio 2001/2002, aconteceram as maiores mudanças. As instituições que se mantiveram suplentes em referência ao biênio anterior (1999/2000) são apenas cinco: Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça da Infância e da Juventude; Inspeção São João Bosco – ISJB; Instituto para o Desenvolvimento Integral da Criança e do Adolescente – Indica e Pastoral da Criança.

Cinco novas instituições tornaram-se delegadas suplentes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência – ABRAPIA; Confederação Nacional das APAES; Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB; Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança – ABRINQ; Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua – MNMMR; União Nacional das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil – UNEFAB.

Essas mudanças trouxeram alteração nos perfis das instituições em relação aos setores da sociedade civil representadas no biênio 2001/2002, conforme se pode observar no **Gráfico 4.4**.

Gráfico 4.4 – Setores da Sociedade Civil que compunham o CONANDA no Biênio 2001/2002



Fonte: Atas do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

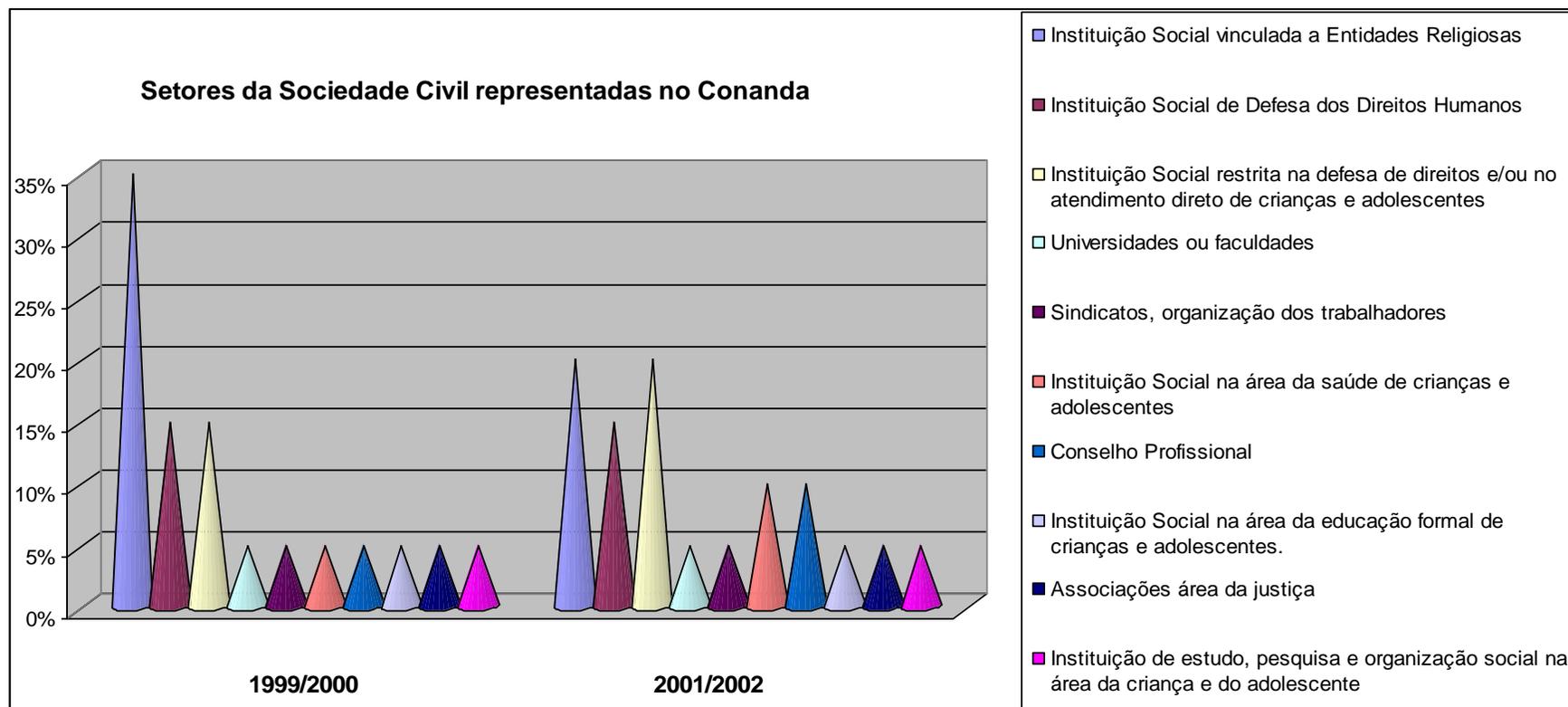
Como pode ser observado no **Gráfico 4.4**, 20% da Sociedade Civil que compunha o CONANDA no biênio 2001/2002 eram de instituições sociais vinculadas a entidades religiosas; 20% eram de instituições que atendem especificamente ao público infanto-juvenil não ligados a entidades religiosas; 15% eram de instituições ligadas à defesa dos direitos humanos de uma forma geral.

Os conselhos profissionais representavam 10%, e as instituições sociais na área da saúde também 10%. As demais Instituições juntas - faculdades, associações da área da justiça, instituição de estudo, pesquisa e organização social e instituições na área da educação formal - representavam 25% das instituições da sociedade civil.

Verifica-se ainda que no **Gráfico 4.4** há uma representação mais diversificada dentro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente por parte da sociedade civil. A princípio, entende-se que a representação de forma ampla requer maior diversidade em relação às origens das instituições sociais, ou seja, em um processo democrático abrangente, a pluralidade das instituições possibilitará uma representação mais qualificada.

Em relação ao segundo mandato do Governo Fernando Henrique (1999 a 2002), a configuração de representação da sociedade civil dentro do CONANDA fez-se da seguinte forma:

Gráfico 4.5 – Setores da Sociedade Civil Representadas no CONANDA durante o Segundo Mandato do Governo Fernando Henrique



Fonte: Atas do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

O **Gráfico 4.5** permite uma comparação mais abrangente dos setores da sociedade civil representados no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente durante o Segundo Mandato do Governo Fernando Henrique.

Pode-se observar que no primeiro biênio (1999/2000) a representação das instituições sociais vinculadas às entidades religiosas chegou a 35% de representação, no biênio (2001/2002) foi reduzida para 20%.

Demonstra, também, um aumento das instituições sociais que atendem especificamente crianças e adolescentes, porém sem vínculo original em alguma religião, apresentando no primeiro biênio (1999/2000) cerca de 15% e, no biênio seguinte (2001/2002), 20% das instituições sociais.

A leitura do gráfico permite também verificar o aumento de delegados no CONANDA que representavam instituições na área da saúde infanto-juvenil e na área dos conselhos profissionais.

Sendo assim, mesmo que a origem das instituições não tenha se modificado como representação dentro do Conselho Nacional, o **Gráfico 4.5** mostra que a escala de representatividade tornou-se mais equilibrada, o que favorece e indica um debate mais democrático e plural.

Em relação às instituições governamentais que compunham o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente nos dois biênios (1999/2000 e 2001/2002), permaneceram as mesmas, dez Ministérios de Estado, o que não possibilita uma comparação em relação à origem institucional.

4.1.1.2 – Composição do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente durante o Primeiro Mandato do Governo Lula

Durante o primeiro mandato do Governo Lula, 2003 a 2006, foram duas as composições do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: 2003 a 2004 e 2005 a 2006.

Em 2003, primeiro ano de Lula como Presidente da República, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente continuava seguindo a paridade nas representações, sendo composto por delegados do poder público governamental e da sociedade civil organizada.

Porém, em relação à representação governamental que até 2002 era feita por dez Ministérios de Estado, no biênio 2003/2004 há uma alteração, tendo inicialmente a indicação de dez Ministérios e, posteriormente, quatorze. Tal mudança se deve à resolução n° 99⁶⁰⁰ que dispõe sobre alteração do Regimento Interno do CONANDA.

No Biênio 2003/2004 o Presidente do Conselho da Criança e do Adolescente era representante governamental. Os quatorze Ministérios de Estado que compõem o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente no biênio 2003/2004 são:

- Casa Civil da Presidência da República
- Ministério da Cultura
- Ministério da Educação

⁶⁰⁰ CONANDA. Resolução n. 99. Dispõe sobre alteração do Regimento Interno do CONANDA e dá outras providências. CONANDA. Resolução n. 99, de 10 de setembro de 2004. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / Humanos, 2004, organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos

- Ministério da Fazenda
- Ministério da Justiça
- Ministério da Previdência Social
- Ministério da Saúde
- Ministério das Relações Exteriores
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
- Ministério do Esporte
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP
- Ministério do Trabalho e Emprego
- Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República
- Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República

Os novos Ministérios de Estado que passaram a representar órgãos governamentais no CONANDA são: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (que anteriormente compunha o Ministério da Previdência e Assistência Social); Ministério do Esporte; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República. Esses Ministérios, como os demais, indicam delegados e quem os designa é o Presidente da República.

Outra mudança ocorrida com o novo Regimento do Conselho é que os Ministérios de Estado podem indicar três representantes, sendo um titular e dois suplentes. Porém, tal mudança não poderá alterar o princípio da paridade que deverá estar presente tanto nas plenárias como nas comissões específicas do Conselho.

Os delegados da sociedade civil no biênio 2003/2004 dentro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente representavam as seguintes instituições:

- Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça, da Infância e da Juventude - ABMP
- Fundação Fé e alegria do Brasil
- Conselho Federal de Serviço Social – CFESS
- Central Única dos Trabalhadores – CUT
- Sociedade Brasileira de Pediatria – SBP
- Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG
- Ordem dos Advogados do Brasil - OAB
- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB
- Federação Nacional das APAES
- Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR
- Pastoral da Criança
- União Brasileira de Educação e Ensino – UBEE
- Conselho Federal de Psicologia – CRP
- Visão Mundial

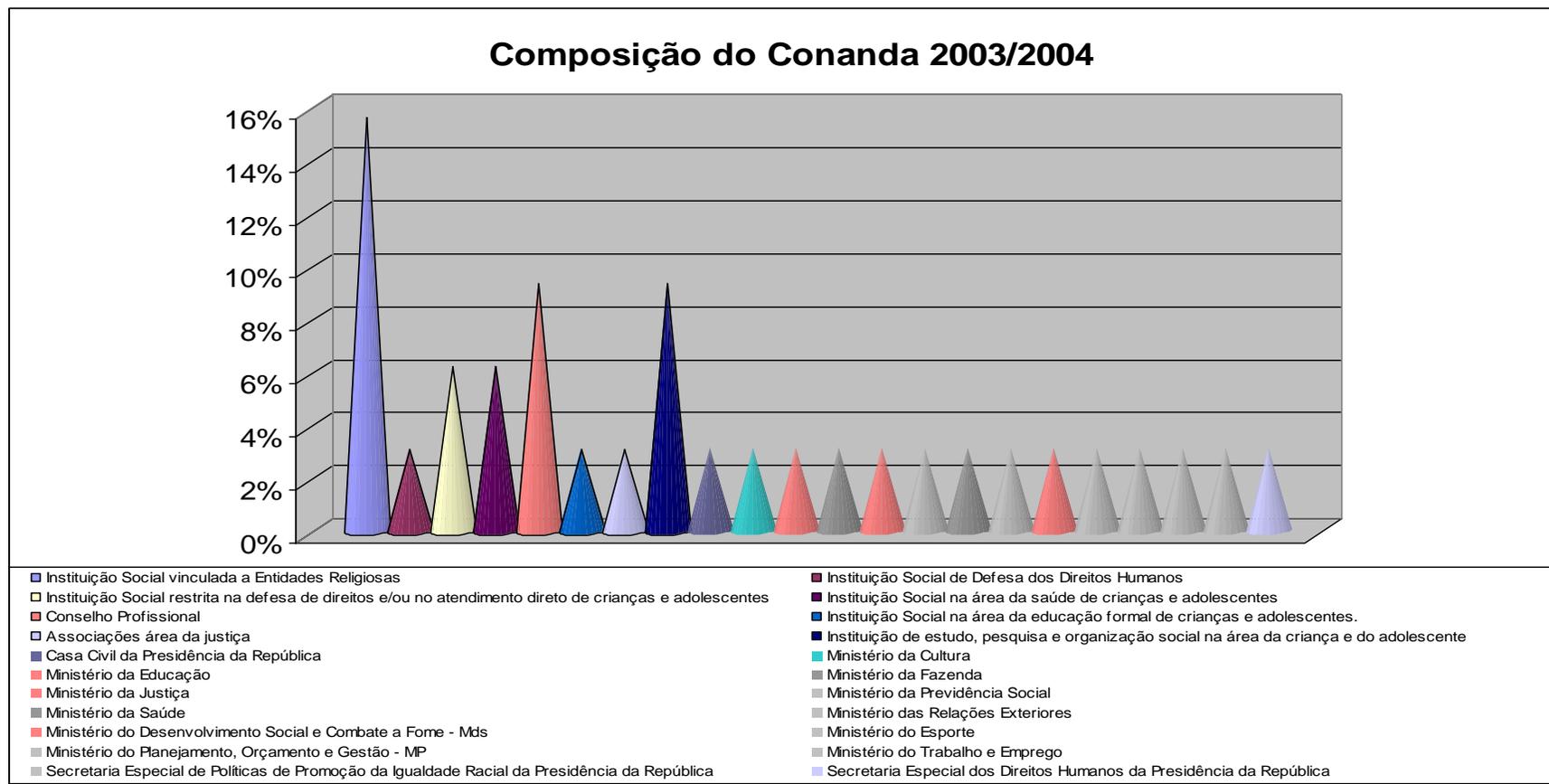
As alterações contidas no novo Regimento do Conselho ocorreram após o processo eleitoral para representação da sociedade civil, por isso o número de delegados suplentes ficou menor do que o número de delegados titulares. Conseqüentemente, instituições que foram eleitas para a suplência passaram a ser titulares devido à condição *sine qua non* da paridade.

Assim, os delegados suplentes representavam:

- Inspetoria São João Bosco - ISJB
- Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência - ABRAPIA
- Instituto de Pesquisa, Ação e Mobilização – IPAM
- Confederação Geral dos Trabalhadores- CGT
- Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança – ABRINQ
- Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes – CECRIA

Ao ser apresentado um gráfico com a leitura de todas as instituições que compõem o CONANDA no biênio 2003/2004, aparecerá a seguinte fotografia de representação:

Gráfico 4.6 - Composição do CONANDA 2003/2004



Fonte: Atas do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

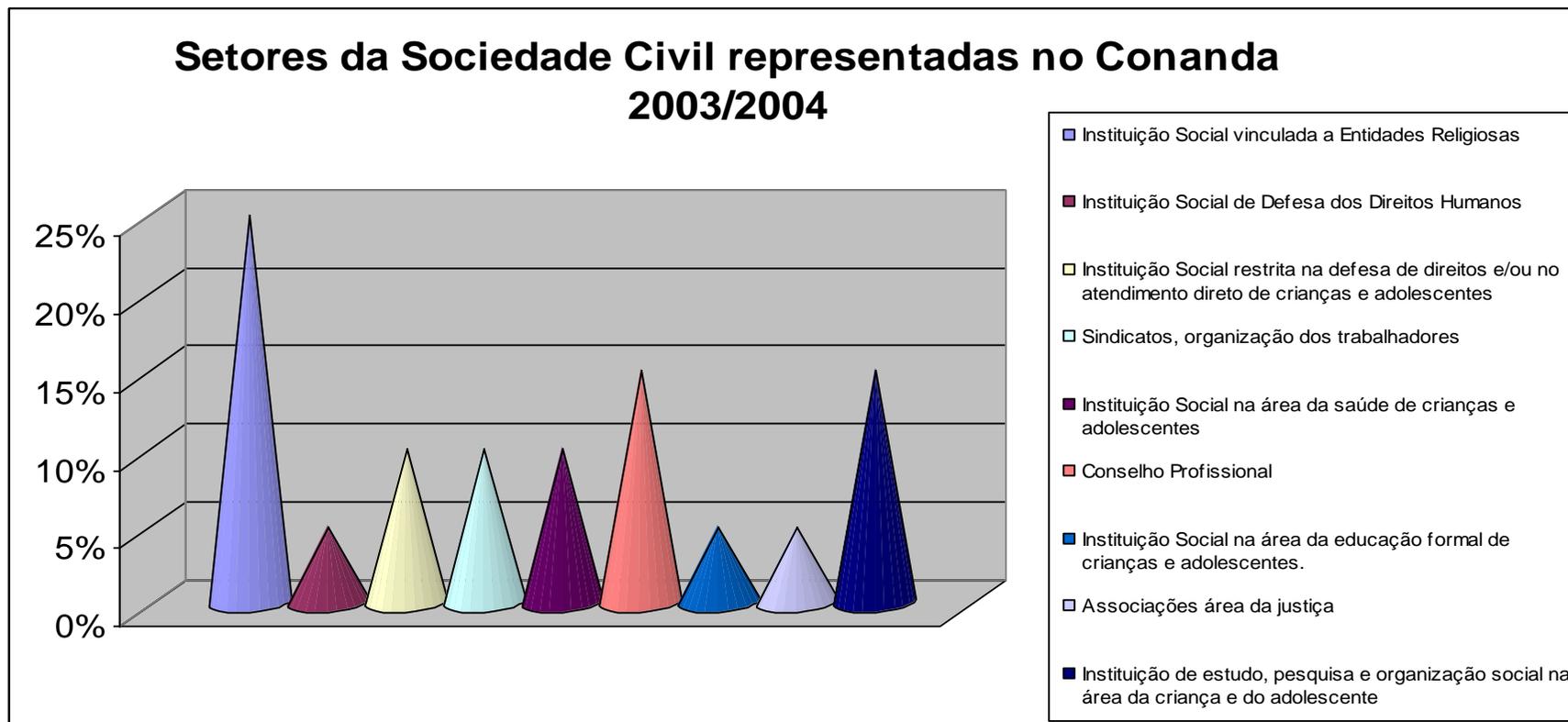
O **Gráfico 4.6** mostra uma maior homogeneidade entre as instituições que compõem o CONANDA. Num processo democrático, quando as forças e tensões são melhores equiparadas, valorizam-se mais o debate sobre a política em si e menos as relações de poder.

A entrada de maior número de ministérios possibilitou, pela premissa da paridade, um maior número de instituições da sociedade civil organizada, que por anos mantinham-se na suplência do Conselho.

Porém a entrada de novas instituições necessariamente não modificou a origem das representações, pois as instituições que representam entidades religiosas continuam em maior número de representatividade dentro do CONANDA.

Entre as instituições da Sociedade civil que compõem o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, apresenta-se o seguinte cenário:

Gráfico 4.7 - Setores da Sociedade Civil que compunham o CONANDA no Biênio 2003/2004



Fonte: Atas do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

Como pode ser observado no **Gráfico 4.7**, 25% da sociedade civil organizada que compunha o CONANDA no biênio 2003/2004 eram instituições sociais vinculadas a entidades religiosas; 15% eram instituições de estudo e pesquisa; e 15% eram conselhos profissionais.

As instituições que atendem especificamente ao público infanto-juvenil não ligado a entidades religiosas, as instituições sociais na área da saúde e sindicatos e organizações dos trabalhadores somavam igualmente 30% da representatividade.

As demais Instituições juntas, em representatividade igual, somavam 15%, sendo essas instituições de defesa dos direitos humanos, na área da educação formal, e associações ligadas à área jurídica.

Durante o biênio 2005 a 2006 o Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente representava uma entidade não governamental e a composição governamental do Conselho, também respeitando os critérios da paridade institucional, estavam assim organizadas:

- Casa Civil da Presidência da República
- Ministério da Cultura
- Ministério da Educação
- Ministério da Fazenda
- Ministério da Justiça
- Ministério da Previdência Social
- Ministério da Saúde
- Ministério das Relações Exteriores
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS

- Ministério do Esporte
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG
- Ministério do Trabalho e Emprego
- Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República
- Subsecretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República

Os delegados que representavam cada pasta eram indicados por seus respectivos Ministérios de Estado e designados pelo Presidente da República. Cada Ministério indicava dois representantes, sendo um titular e outro suplente. O processo de participação desses delegados acontecia de forma paritária nas plenárias dos Conselhos e nas comissões específicas.

Os delegados titulares da sociedade civil no biênio 2005/2006 representavam as seguintes instituições:

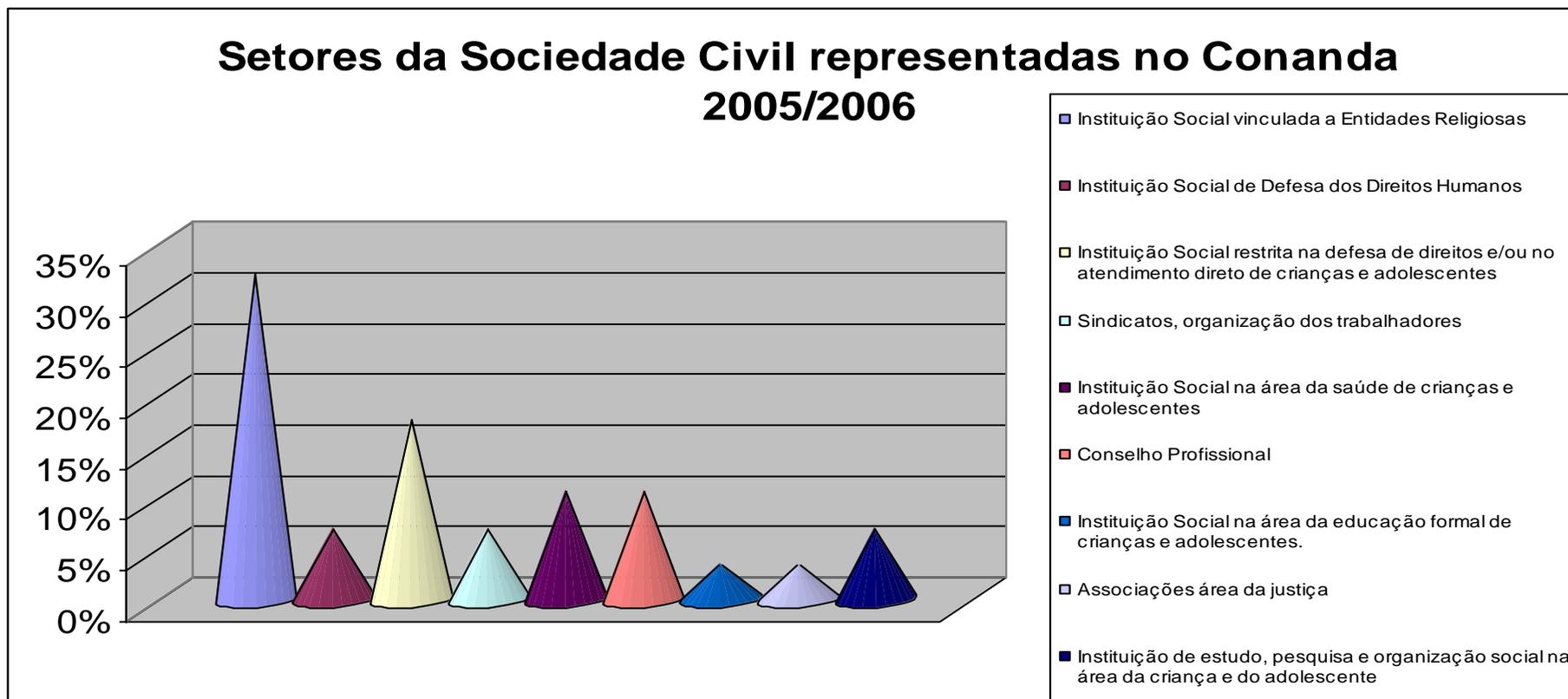
- Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – ANCED
- Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG
- Associação de Apoio à Criança e ao Adolescente – AMENCAR
- Confederação Geral dos Trabalhadores – CGT
- Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB
- Conselho Federal de Serviço Social – CFESS
- Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança – ABRINQ
- Fundação Fé e Alegria do Brasil

- Inspetoria São João Bosco – ISJB
- Movimento Nacional de Direitos Humanos – MNDH
- Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR
- Ordem dos Advogados do Brasil – OAB
- Pastoral da Criança
- União Brasileira de Educação e Ensino – UBEE

Os delegados suplentes da sociedade civil dentro do CONANDA, no biênio 2005/2006, representavam as seguintes instituições:

- Aldeias Infantis SOS Brasil
- Assembleia Espiritual Nacional dos BAHÁ'ÍS do Brasil
- Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Justiça da Infância e da Juventude - ABMP
- Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência - ABRAPIA
- Associação da Igreja Metodista
- Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes - CECRIA
- Conselho Federal de Psicologia - CFP
- Federação Brasileira das Associações Cristãs de Moços
- Federação Nacional das APAES
- Fundo Cristão para Crianças
- Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social – IBISS
- Sociedade Brasileira de Pediatria – SBP
- Visão Mundial
- Central Única dos Trabalhadores - CUT

Gráfico 4.8 - Setores da Sociedade Civil que compunham o CONANDA no Biênio 2005/2006



Fonte: Atas do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

O **Gráfico 4.8** apresenta a sociedade civil organizada, ou seja, as organizações não governamentais que compunham o CONANDA no biênio 2005/2006.

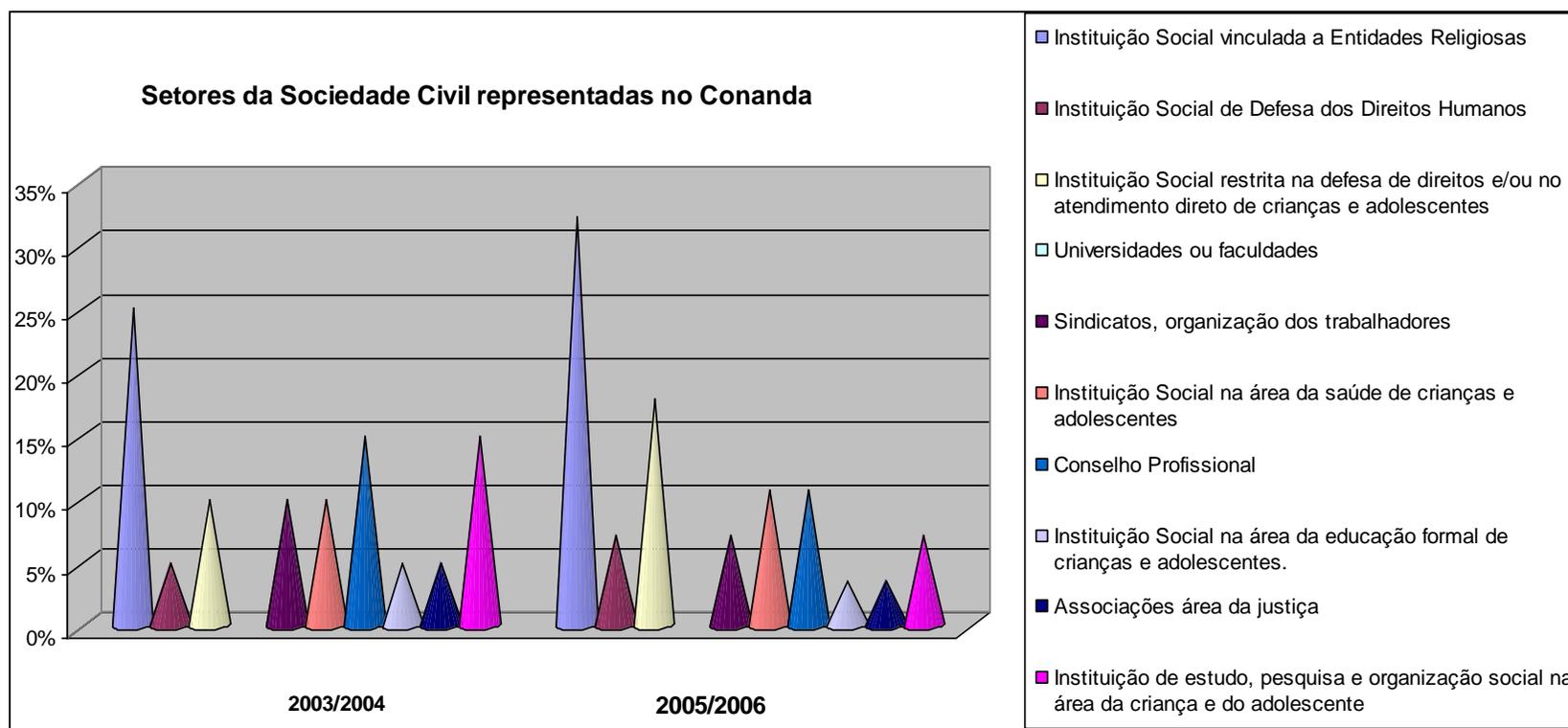
Entre as instituições da sociedade civil, 35% eram de instituições sociais vinculadas a entidades religiosas. As instituições que atendiam especificamente ao público infanto-juvenil não ligado a entidades religiosas somavam 20%. Os conselhos profissionais eram 15% das instituições, assim como as instituições na área da saúde.

As instituições de estudos e pesquisas, as de defesa dos direitos humanos e os sindicatos e organização de trabalhadores representavam separadamente 10% das instituições do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

As instituições sociais na área da educação formal e associações da área da justiça representavam separadamente 5% da composição do Conselho Nacional.

O Gráfico a seguir representa a fotografia dos setores da sociedade civil organizada que compunham o CONANDA durante o primeiro Governo de Lula.

Gráfico 4.9 - Setores da Sociedade Civil Representadas no CONANDA durante o primeiro Mandato do Governo Lula



Fonte: Atas do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

O **Gráfico 4.9** apresenta uma checagem mais abrangente dos setores da sociedade civil representados no CONANDA durante o segundo mandato do Governo Lula.

Pode-se observar que no primeiro biênio (2003/2004) a representação das instituições sociais vinculadas às entidades religiosas era de 25%, porém no biênio (2005/2006) acontece um aumento para 35%.

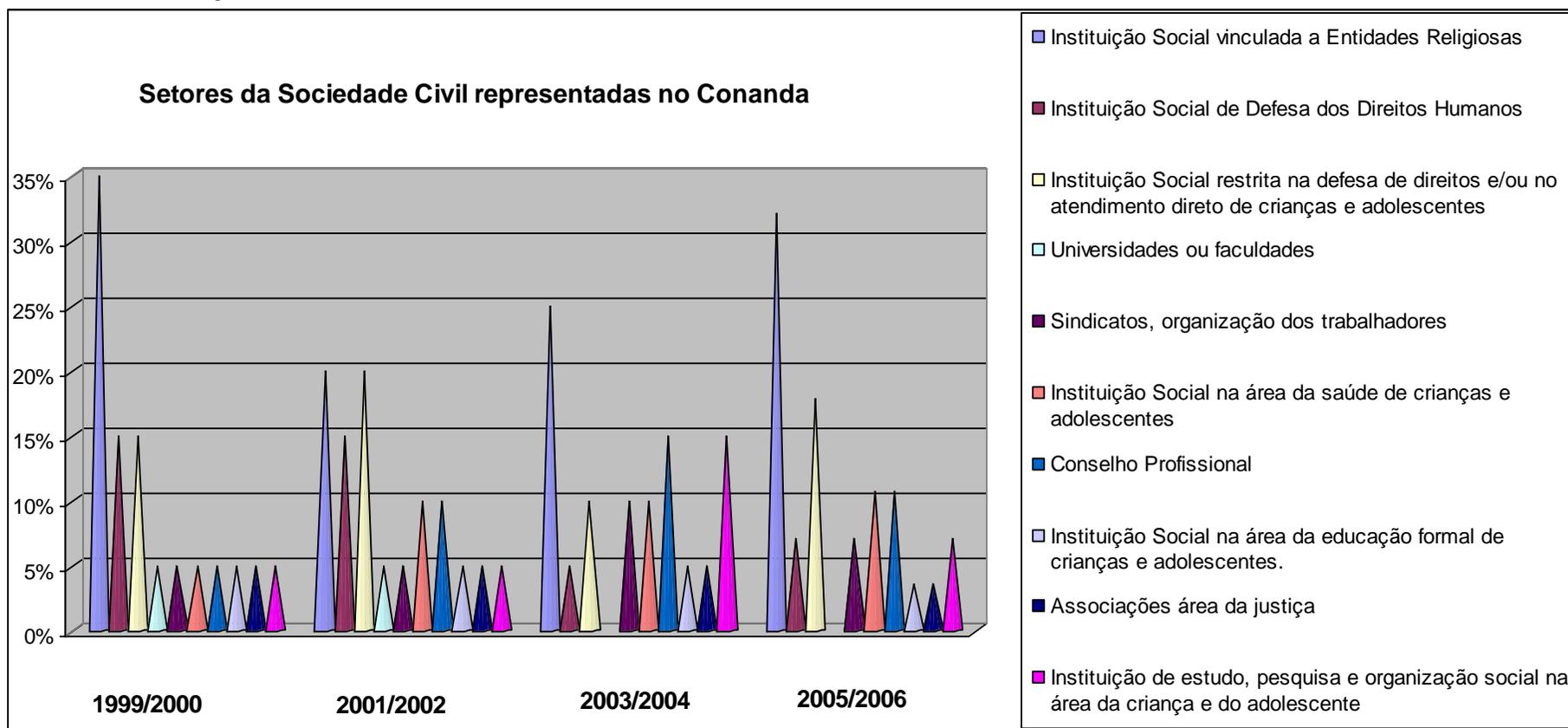
Demonstra, também, um aumento das instituições sociais que atendem especificamente crianças e adolescentes, porém sem vínculo original em alguma religião, apresentando no primeiro biênio (2003/2004) cerca de 10% e, no biênio seguinte (2005/2006), 20% das instituições sociais.

A leitura do gráfico permite também verificar uma redução nas instituições na área dos conselhos profissionais e nas instituições de estudo e pesquisa na área da criança e do adolescente.

Em relação às instituições governamentais que compunham o CONANDA nos dois biênios (1999/2000 e 2001/2002), permaneceram as mesmas, quatorze Ministérios de Estado, o que não possibilita uma comparação em relação à origem institucional.

O **Gráfico 4.9** sugere que as instituições ligadas a alguma religião voltaram a ser maioria na representatividade da sociedade civil dentro do Conselho, e as faculdades deixaram de participar do processo de deliberações do CONANDA.

Gráfico 4.10 - Setores da Sociedade Civil Representadas no CONANDA durante o Segundo Mandato do Governo Fernando Henrique e o Primeiro Mandato do Governo Lula



Fonte: Atas do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

O **Gráfico 4.10** apresenta uma configuração da sociedade civil representada dentro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em oito anos, de 1999 a 2006.

Os dados de representatividade apresentados identificam que em todos os anos as instituições ligadas a entidades religiosas foram superiores às demais instituições. As instituições sem vínculo religioso, que atendem especificamente crianças e adolescentes, aumentaram a representatividade. As instituições históricas de defesa dos direitos humanos, no decorrer dos anos, perderam espaço dentro do CONANDA. Nos últimos 4 anos, como mostra o gráfico, as faculdades deixaram de ser delegadas do Conselho.

A diminuição de instituições históricas na defesa dos direitos humanos dentro do Conselho Nacional tem múltiplas causas como a inserção dessas mesmas instituições na base do Governo, mudando a configuração da sociedade civil organizada; o fortalecimento de outras instituições, em sua maioria entidades religiosas, na ocupação dos Conselhos Nacionais; a organização e a estrutura eleitoral organizada dentro do próprio Conselho; entre outros.

A ausência das faculdades, também presente nos gráficos, sugere que mudanças nas instituições de ensino superior, com aumento de carga horária dentro das salas de aula e diminuição dos núcleos de pesquisa, dos centros de debates e das pesquisas estejam limitando ações mais politizadas.

Cabe ainda uma reflexão sobre como está o poder de mobilização e articulação de grandes instituições como o Fórum Nacional Direitos da Criança e do Adolescente que historicamente aglutinou instituições da sociedade civil, alimentando e reforçando, para que buscassem a

pluralidade dentro do Conselho Nacional; a defesa, promoção e ampliação dos direitos das crianças e dos adolescentes; e a construção de uma esfera pública ampliada.

4.1.2 - Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

Para que o Conselho seja, de fato, um espaço público e democrático é importante a publicização⁶⁰¹ dos debates e decisões tomadas no seu interior. Uma das formas de publicizar as ações do Conselho é através das resoluções, que são documentos geralmente deliberados de órgãos colegiados e que se constituem na forma legal para dar visibilidade aos atos administrativos, decisões ou recomendações.

Por meio dessas resoluções, os órgãos colegiados podem, por exemplo, apresentar seu posicionamento em situações de conflito ou divergência, lançar editais e programas, regulamentar a aplicação de medidas previstas em lei e dispor sobre critérios para repasse de recursos de fundos.

Por serem textos de domínio público, todas as resoluções são publicadas no Diário Oficial da União ou no Diário Oficial do Estado, onde o órgão atua. É uma etapa muito importante do processo de

⁶⁰¹ “O conceito publicização funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto do Estado quanto da sociedade civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizam a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente das classes dominadas”. RAICHELIS, Raquel. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000. p.63.

construção do documento, já que ele só tem validade após essa publicação. O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente tem todas as suas deliberações instrumentalizadas e oficializadas em resoluções, construídas de forma coletiva durante as assembleias do órgão, sejam elas ordinárias ou extraordinárias, sendo divulgadas no Diário Oficial da União.

Em sintonia com a Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Criança e do Adolescente, o poder deliberativo atribuído aos colegiados como o CONANDA caracteriza suas resoluções como marcos normativos nacionais que devem ser cumpridos integralmente.

4.1.2.1 Análise das Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

A partir da análise das resoluções, podem ser verificadas a natureza, as funções e as competências do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em determinado momento político-social, além de se verificar o debate estabelecido pelo CONANDA, no que diz respeito às políticas e aos programas na área da criança e do adolescente.

Outro ponto que deverá ser observado nas análises é o núcleo central das deliberações. Até que ponto os debates demarcam sobre os direitos e as políticas, ou se os mesmos abarcam apenas os aspectos periféricos das políticas.

Ao longo dos seus 20 anos de existência e funcionamento, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente aprovou 170 resoluções. Aqui especificamente serão analisadas as resoluções do

Conselho Nacional no período do segundo Governo de Fernando Henrique e o primeiro Governo de Lula.

Tabela 4.1 – Resoluções Aprovadas pelo CONANDA durante os Governos de Fernando Henrique e Lula (1999 a 2006)

ANO	GOVERNO	NÚMERO DE RESOLUÇÃO
1999	FERNANDO HENRIQUE	3
2000	FERNANDO HENRIQUE	5
2001	FERNANDO HENRIQUE	9
2002	FERNANDO HENRIQUE	9
Total	FERNANDO HENRIQUE	26
2003	LULA	9
2004	LULA	6
2005	LULA	10
2006	LULA	12
Total	LULA	37
TOTAL	FERNANDO HENRIQUE + LULA	63

Elaboração Própria

Como consta na **Tabela 4.1**, durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique foram aprovadas 26 resoluções pelo CONANDA, e durante o primeiro mandato do Governo Lula foram aprovadas 37 resoluções.

A **Tabela 4.1** apresenta que nos anos sequenciais em que Fernando Henrique e Lula foram Presidentes, de 1999 a 2006, foram aprovados 63 resoluções pelo CONANDA.

4.1.2.1.1 Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente durante o Segundo Mandato do Governo Fernando Henrique

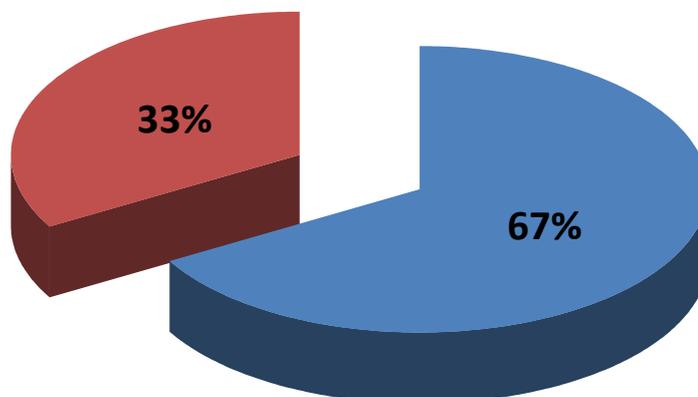
Durante o segundo mandato de Fernando Henrique, como relatado anteriormente, foram duas composições no CONANDA. Essas composições desenvolveram 26 resoluções. No biênio 1999/2000 foram publicadas oito resoluções. Por uma questão metodológica, apresentam-se nesta análise as resoluções anualmente. No ano de 1999, foram três resoluções (59⁶⁰², 60⁶⁰³ e 61⁶⁰⁴).

⁶⁰² CONANDA. Resolução n. 59, de 19 de julho 1999. Convoca a III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente a ser realizada, em São Paulo, no período de 22 a 26 de novembro de 1999. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos,.

⁶⁰³ CONANDA. Resolução n. 60, de 23 de agosto de 1999. Dispõe sobre o envio de Moção de aplauso à Rede Globo Televisão, pelo serviço prestado à causa da criança e do adolescente através de matéria veiculada no Fantástico. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004

⁶⁰⁴ CONANDA. Resolução n. 61, de 27 de agosto de 1999. Dispõe sobre a convocação da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

Gráfico 4.11 – Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - durante o Governo Fernando Henrique - Ano Vigente 1999



- Dispõe sobre Convocação de Conferência
- Dispõe sobre moção de aplauso

Fonte: Resoluções do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente.
Elaboração Própria.

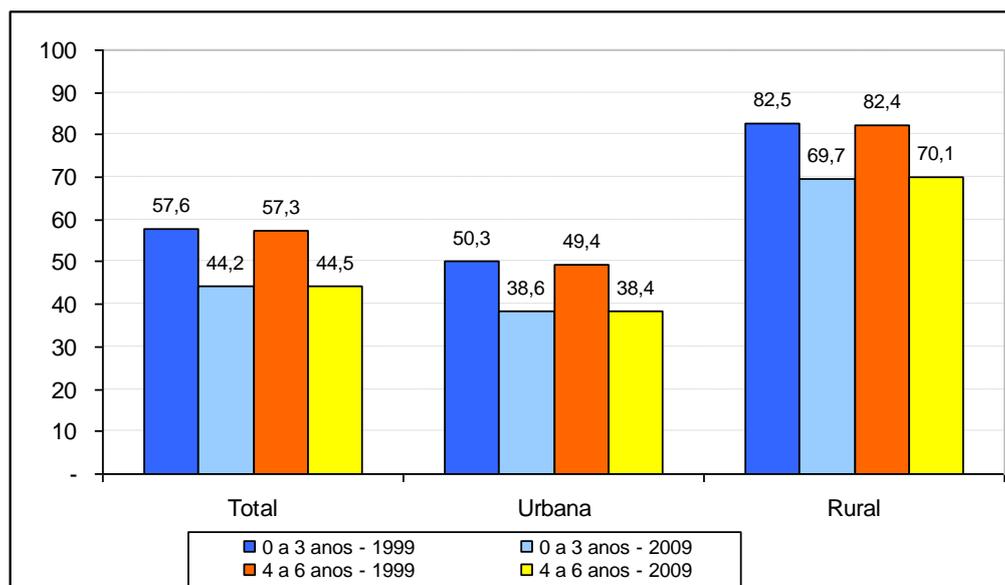
É possível observar, a partir do **Gráfico 4.11**, que entre as resoluções do Conselho Nacional referentes ao ano de 1999 foram designadas 67% por convocações de Conferências e 33% por moção de aplauso.

Nesse sentido, cabe uma reflexão sobre o limite das deliberações do CONANDA. Entende-se a importância democrática das Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente, porém o núcleo central das deliberações estando restrito a esse tema e a outro periférico (moção de aplauso), identifica-se assim que as resoluções tiveram alcance restrito dentro do Conselho nesse ano.

Paradoxalmente, ao mesmo momento que o Conselho tece deliberações sobre assuntos periféricos ao atendimento à criança e ao

adolescente, a primeira infância, em sua maioria, encontra-se abaixo da linha da pobreza.

Gráfico 4.12 – Crianças de 0 a 6 anos abaixo da linha de pobreza, por grupos de idade e situação do domicílio em (%) de todas as crianças da mesma faixa etária. Brasil 1999 a 2009.



Fonte: IBGE – microdados do PNAD 1999 a 2009 – Tabulação CIESPI

A partir do **Gráfico 4.12**⁶⁰⁵, entende-se que outras deliberações poderiam ter sido tomadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, além das resoluções expressas no **Gráfico 4.11**, mesmo entendendo que o CONANDA é um órgão deliberativo, e que cabe ao Executivo o enfrentamento da pobreza.

⁶⁰⁵ Gráfico Tabulado pelo CIESP - A Base de Dados Infância e Juventude on-line apresenta tabelas e gráficos com informações-chave nos níveis nacional, regional e estadual. Apresenta também informações sobre as fontes de dados e indicadores utilizados e comentários sobre as estatísticas.

O Conselho tem o poder da deliberação em Lei via resolução, sendo assim amparado na Doutrina da Proteção Integral. O CONANDA pode determinar que o Executivo faça cumprir os direitos expressos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

No ano de 2000 foram cinco resoluções (62⁶⁰⁶, 63⁶⁰⁷, 64⁶⁰⁸, 65⁶⁰⁹ e 66⁶¹⁰) no CONANDA.

⁶⁰⁶ CONANDA. Resolução n. 62, de 17 de fevereiro de 2000. Aprova o Regimento Interno do CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

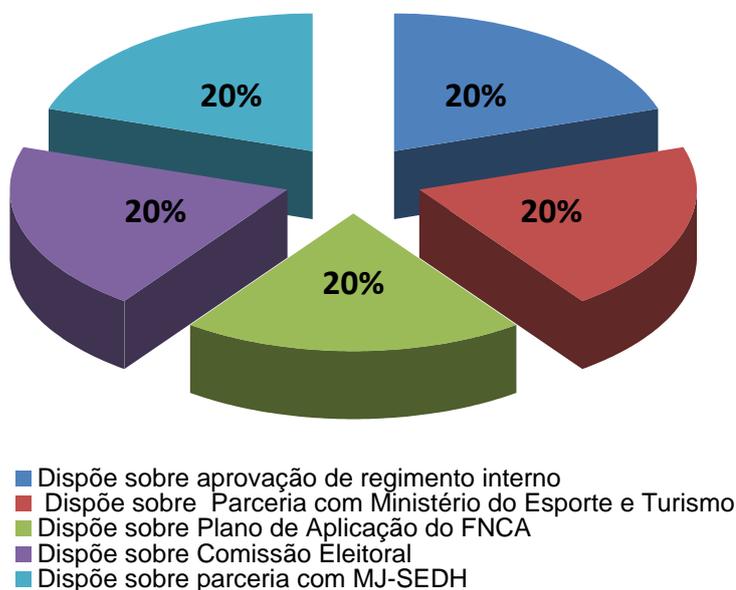
⁶⁰⁷ CONANDA. Resolução n. 63, de 29 de março de 2000. Firma parceria com Ministério do Esporte e Turismo, por intermédio do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto – INDESP e Empresas Privadas, para captação de recursos a serem destinados ao Fundo Nacional Para a Criança e o Adolescente – FNCA, para atendimento de projetos esportivos sociais voltados à infância e adolescência. Os projetos serão cancelados e encaminhados pelo INDESP e deliberados pelo CONANDA. Os recursos serão repassados às Prefeituras Municipais e Organizações Não Governamentais – ONGs, através de Convênio. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶⁰⁸ CONANDA. Resolução n. 64, de 17 de fevereiro de 2000. Aprova os critérios para repasse de recursos do Fundo Nacional para a Criança e o adolescente – FNCA e o seu Plano de Aplicação para o exercício de 2.000 na forma do anexo à presente resolução. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶⁰⁹ CONANDA. Resolução n. 65, de 13 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação de Comissão Eleitoral para escolha da representação da sociedade civil, para o biênio 2001/2002. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶¹⁰ CONANDA. Resolução n. 66, de 20 de novembro de 2000. Dispõe sobre a parceria com o Ministério da Justiça, por intermédio da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos/Departamento da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004..

Gráfico 4.13 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Durante o Governo Fernando Henrique - Ano Vigente 2000



Fonte: Resoluções do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente.
Elaboração Própria.

O **Gráfico 4.13** apresenta que no ano 2000 aumentaram o número de resoluções em comparação ao ano de 1999. Porém, as resoluções restringiam-se as questões relacionadas à administração e à gestão do Conselho, como aprovação de regimento, parceria institucional e comissão eleitoral.

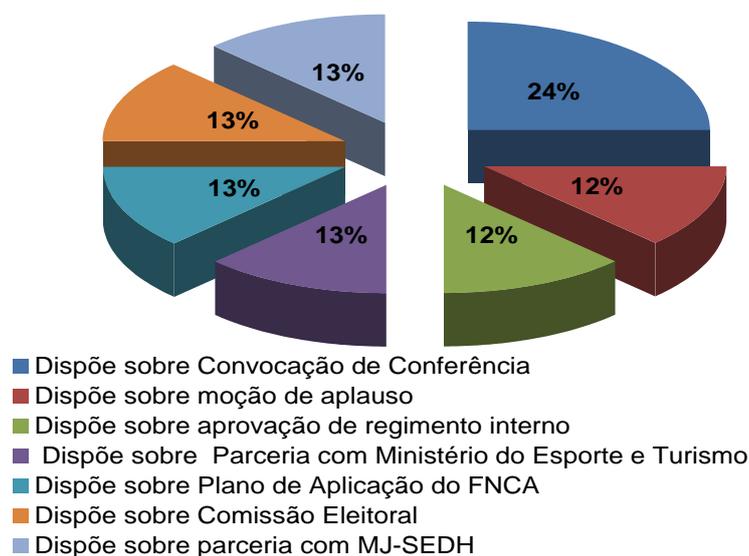
Vale ressaltar que deliberações específicas sobre o núcleo da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente não foram contempladas, mesmo com dados alarmantes sobre a situação da infância no Brasil.

Em 2000, as estimativas do IBGE apontavam que no Brasil em torno de 20% das crianças de até um ano de idade não tinham sequer registro de nascimento, que é considerado o primeiro documento de

cidadania⁶¹¹. São cerca de 14 milhões de crianças pertencentes a nove milhões de famílias que sobrevivem com renda mensal per capita inferior a ¼ de salário mínimo⁶¹².

O gráfico a seguir apresenta as deliberações do Conselho nos anos 1999 e 2000.

Gráfico 4.14 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Durante o Governo Fernando Henrique - Biênio 1999/2000



Fonte: Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

⁶¹¹ Estimativas Celso Simões, IBGE (não publicadas).

⁶¹² **Curso de Direitos Humanos**. Módulo III. Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente. Unidade I – Conhecendo a situação das crianças e adolescentes no Brasil.

Conforme se representa no **Gráfico 4.14**, as resoluções que dispõem sobre a convocação de Conferência estão em destaque em relação às demais resoluções. Quando são analisadas todas as demais resoluções, conclui-se que os únicos temas deliberados que vão em parte, além do processo administrativo do próprio CONANDA são as parcerias celebradas com o Ministério da Justiça e com o Ministério do Esporte.

No biênio 2001/2002 foram publicadas dezoito resoluções. No ano de 2001 foram nove resoluções (67⁶¹³, 68⁶¹⁴, 69⁶¹⁵, 70⁶¹⁶, 71⁶¹⁷, 72⁶¹⁸, 73⁶¹⁹,

⁶¹³ CONANDA. Resolução n. 67, de 23 de abril de 2001. Dispõe sobre Convocação da IV CNDCA - Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶¹⁴ CONANDA. Resolução n. 68, de 15 de maio de 2001. Dispõe sobre os critérios para repasse de recursos e o Plano de Aplicação do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶¹⁵ CONANDA. Resolução n. 69, de 15 de maio de 2001. Dispõe sobre a idade mínima para admissão ao emprego e ao trabalho. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004

⁶¹⁶ CONANDA. Resolução n. 70, de 06 de junho de 2001. Dispõe sobre a Convocação da IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e das outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶¹⁷ CONANDA. Resolução n. 71, de 10 de junho de 2001. Dispõe sobre o Registro de Entidades Não Governamentais e da Inscrição de Programas de Proteção e Socioeducativo das governamentais e não governamentais no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Atendimento e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶¹⁸ CONANDA. Resolução n. 72, de 11 de junho de 2001. Dispõe sobre a criação de grupo de trabalho para levantamento de informações sobre a organização nacional para o enfrentamento das situações de tráfico, seqüestro e desaparecimento de

74⁶²⁰ e 75⁶²¹). O **Gráfico 4.15** a seguir retrata as resoluções nesse período.

Gráfico 4.15 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Durante o Governo Fernando Henrique - Ano Vigente 2001



Fonte: Resoluções do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

crianças e adolescentes e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶¹⁹ CONANDA. Resolução n. 73, de 6 de agosto de 2001. Dispõe sobre o grupo de trabalho para levantamento de informações sobre a organização nacional para o enfrentamento das situações de tráfico, seqüestro e desaparecimento de crianças e adolescentes e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004..

⁶²⁰ CONANDA. Resolução n. 74, de 13 de setembro de 2001. Dispõe sobre o registro e fiscalização das entidades sem fins lucrativos que tenham por objetivo a assistência ao adolescente e à educação profissional e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶²¹ CONANDA. Resolução n. 75, de 22 de outubro de 2001. Dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

No ano de 2001, como mostra o **Gráfico 4.15**, as resoluções que compreenderam as ações do Conselho Nacional foram direcionadas para convocações de Conferência Nacional, onde obteve o percentual de 23%, seguido de registro e fiscalização de entidades nos Conselhos Municipais e criação de grupos para verificação de situações de tráfico, sequestro e desaparecimento de crianças e adolescentes, ambas ações representadas por 22%.

Por fim, verificam-se, ainda nesse ano, resoluções que abarcavam os temas: idade mínima para admissão de adolescente no trabalho; Plano de Aplicação para o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA; e parâmetros para criação e funcionamento do Conselhos Tutelares, representados por 11% cada uma das temáticas.

A resolução que confere a necessidade de deliberar sobre a idade mínima de inserção do adolescente no mercado de trabalho é fundamental. Ao observar dados sobre a situação das crianças e dos adolescentes no trabalho, é possível afirmar que, no Brasil, mais de 5 milhões de crianças e adolescentes entre 5 e 17 anos de idade trabalhavam no período da resolução, segundo pesquisa do PNAD/IBGE 2001, apesar da existência de Lei Federal que estabelece os 16 anos como a idade mínima para o ingresso no mercado de trabalho.

Outra resolução importante é a que dispõe sobre o registro de entidades não governamentais e da inscrição de Programas de Proteção e Sócioeducativo das entidades governamentais e não governamentais no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Tal deliberação amplia a proposta de atendimento para as crianças e os adolescentes cujos direitos são violados ou ameaçados como também para os adolescentes em conflito com a lei.

No ano de 2002, foram nove resoluções (76⁶²², 77⁶²³, 78⁶²⁴, 79⁶²⁵, 80⁶²⁶, 81⁶²⁷, 82⁶²⁸, 83⁶²⁹ e 84⁶³⁰). O **Gráfico 4.16** apresenta uma configuração dessas resoluções.

⁶²² CONANDA. Resolução n. 76, de 21 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre a Criação do Certificado de Autorização para Captação de Recursos Financeiros para o Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶²³ CONANDA. Resolução n. 77, de 13 de março de 2002. Dispõe sobre alteração do Regimento Interno. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶²⁴ CONANDA. Resolução n. 78, de 14 de março de 2002. Dispõe sobre os critérios para repasse de recursos e o Plano de Aplicação do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente - FNCA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶²⁵ CONANDA. Resolução n. 79, de 28 de maio de 2002. Dispõe sobre a parceria com o Ministério do Esporte e Turismo - MET e o Gabinete de Segurança Institucional. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶²⁶ CONANDA. Resolução n. 80, de 20 de junho de 2002. Dispõe sobre a criação de Comissão Eleitoral para escolha da representação da sociedade civil, para o biênio 2003 a 2004. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶²⁷ CONANDA. Resolução n. 81, de 10 de julho de 2002. Dispõe sobre a suspensão por tempo indeterminado da Resolução n. 76, de 21 de fevereiro de 2002. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶²⁸ CONANDA. Resolução n. 82, de 15 de agosto de 2002. Dispõe sobre a designação da Comissão de Políticas Públicas para acompanhar a elaboração de Relatório do Governo brasileiro sobre a situação da criança e do adolescente a ser apresentado à ONU e a implementação dos compromissos assumidos na Cúpula pela Infância. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

Gráfico 4.16 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Durante o Governo Fernando Henrique - Ano Vigente 2002



Fonte: Resoluções do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente.
Elaboração Própria.

Segundo o **Gráfico 4.16**, pode-se verificar que as resoluções do Conselho Nacional no ano de 2002, ainda no Governo Fernando Henrique, voltaram-se em sua grande maioria para o Plano de Aplicação

⁶²⁹ CONANDA. Resolução n. 83, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre os critérios para repasse de recursos suplementares e o Plano de Aplicação do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶³⁰ CONANDA. Resolução n. 84, de 09 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a criação de Comissão de Chancela a Projetos Esportivos Sociais. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente-FNCA, representado por 34%.

Ainda se verificam deliberações no que diz respeito à aprovação de Regimento Interno, parcerias com Ministério do Esporte e Turismo, criação de Comissão Eleitoral, suspensão de resolução anterior, acompanhamento e elaboração de relatório para a ONU e, por fim, criação de Comissão, todas sinalizadas pelo gráfico com o percentual de 11%.

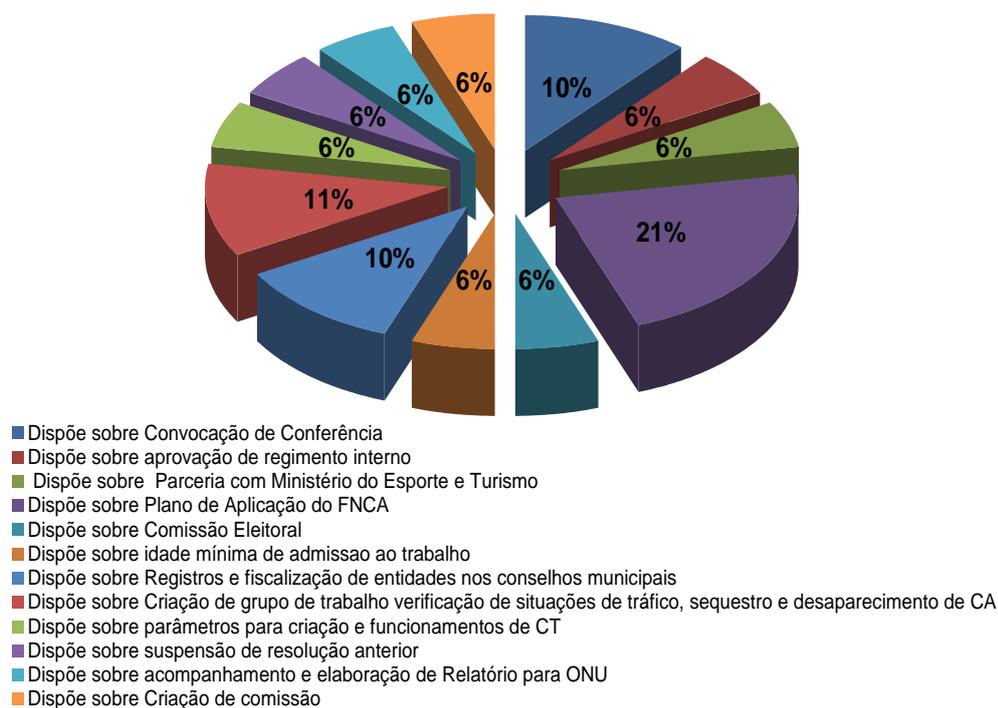
Ter um Plano sobre o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente é de suma importância, pois o FNCA integra o orçamento público e constitui-se em um instrumento importante para que a Política de Atendimento na área da Criança e do Adolescente aconteça de forma integral.

Para que os princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente se tornem reais no cotidiano das crianças e dos adolescentes, é preciso que um sistema financeiro seja consolidado dentro dos Conselhos de Direito. Nesse sentido, é importante um plano técnico, abrangente, inovador em relação ao Fundo para a Criança e o Adolescente que possibilite a captação dos recursos necessários para a viabilização do Estatuto.

Pode-se destacar também nesse período a resolução que designa a Comissão de Políticas Públicas para acompanhar a elaboração do Relatório do Governo brasileiro sobre a situação da criança e do adolescente a ser apresentado à Organização das Nações Unidas – ONU e a implementação dos compromissos assumidos na Cúpula pela Infância. Ao criar essa comissão o Conselho efetiva uma das suas ações primordiais que é acompanhar e fiscalizar as políticas públicas.

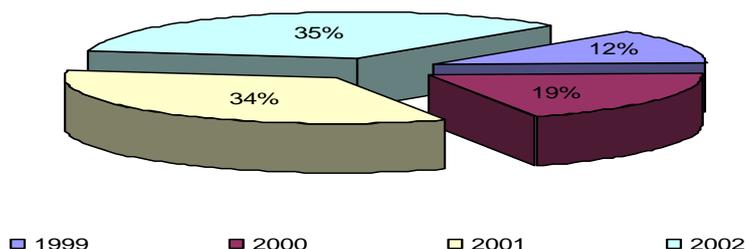
A partir dos dados até então apresentados pode-se observar que durante o biênio 2001/2002 as resoluções do CONANDA tinham a seguinte configuração:

Gráfico 4.17 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Durante o Governo Fernando Henrique - Biênio 2001/2002



Fonte: Resoluções do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente.
Elaboração Própria.

Assim, verifica-se que durante os dois últimos anos do Governo Fernando Henrique foram elaboradas dentro do CONANDA 18 resoluções, sendo que 21% dispunham sobre o Plano de Aplicação do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente.

Gráfico 4.18 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Durante o Segundo Mandato do Governo Fernando Henrique – 1999 a 2002

Fonte: Atas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.
Elaboração Própria.

Durante o Governo Fernando Henrique foram elaboradas dentro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente 26 resoluções, divididas em quatro anos e em duas composições diferentes do CONANDA.

Como se pode observar no **Gráfico 4.18**, o número de resoluções aumentou no decorrer dos anos. Além de ter aumentando o número de resoluções, gráficos anteriores apontaram a diversificação das resoluções.

Apesar de compreender que há vários motivos que podem ter suscitado tais mudanças, entende-se que há um fortalecimento da estrutura do Conselho com o passar dos anos. Outro fato é o processo democrático recente, onde avanços e retrocessos coexistam na aprendizagem das instâncias democráticas. Faz-se mister uma reflexão a respeito de que à proporção que a pluralidade das representações esteve presente dentro do CONANDA, maiores foram as tensões enfrentadas.

4.1.2.1.2. RESOLUÇÕES DO CONANDA DURANTE O PRIMEIRO MANDATO DO GOVERNO LULA

Durante o primeiro mandato de Lula, como foi relatado anteriormente, foram duas composições no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Essas composições desenvolveram 37 resoluções.

No biênio 2003/2004, foram publicadas 15 resoluções. No ano de 2003, foram nove resoluções (85⁶³¹, 86⁶³², 87⁶³³, 88⁶³⁴, 89⁶³⁵, 90⁶³⁶, 91⁶³⁷,

⁶³¹ CONANDA. Resolução n. 85, de 12 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre o repasse de recursos captados para viabilização de projetos esportivos sociais destinados à criança e ao adolescente. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶³² CONANDA. Resolução n. 86, de 12 de março de 2003. Dispõe sobre a convocação da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶³³ CONANDA. Resolução n. 87, de 09 de abril de 2003. Dispõe sobre os critérios para repasse de recursos e o Plano de Aplicação do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA para o exercício de 2003. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004..

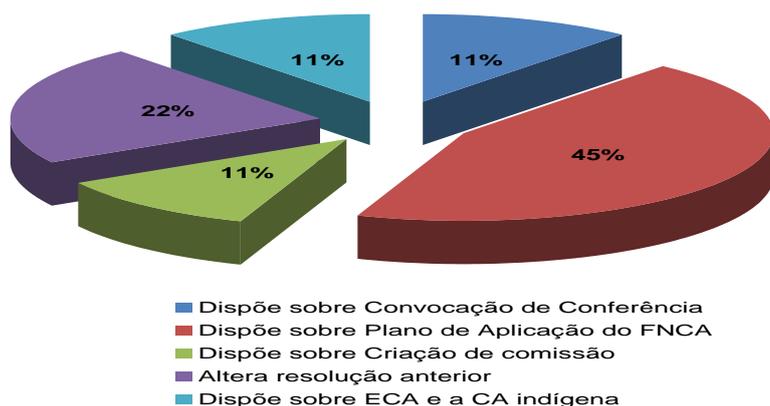
⁶³⁴ CONANDA. Resolução n. 88, de 15 de abril de 2003. Altera o dispositivo da Resolução n. 75, de 22 de outubro de 2001 que dispõe sobre os parâmetros para a criação e funcionamento dos Conselhos Tutelares. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶³⁵ CONANDA. Resolução n. 89, de 30 de abril de 2003. Altera dispositivos da Resolução n. 86, de 12 de março de 2003, do CONANDA, que dispõe sobre a Convocação da V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶³⁶ CONANDA. Resolução n. 90, de 23 de junho de 2003. Dispõe sobre a criação de Comissão de Chancela a Projetos Esportivos Sociais. Conselho Nacional dos Direitos

92⁶³⁸ e 93⁶³⁹). O gráfico a seguir expressa como essas resoluções se configuram e quais são as principais disposições de cada uma.

Gráfico 4.19 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- Durante o Governo Lula - Ano Vigente 2003



Fonte: Atas do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶³⁷ CONANDA. Resolução n. 91, de 23 de junho de 2003. Dispõe sobre a aplicação das disposições constantes do Estatuto da Criança e do Adolescente à família, à comunidade, à sociedade, e especialmente à criança e ao adolescente indígenas. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶³⁸ CONANDA. Resolução n. 92, de 29 de setembro de 2003. Dispõe sobre Publicar a relação dos Projetos esportivo-sociais destinados a crianças e adolescentes selecionados para captar recursos por meio do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente – FNCA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶³⁹ CONANDA. Resolução n. 93, de 25 de novembro de 2003. Dispõe sobre o Projeto esportivo-social selecionado para captar recursos por meio do FNCA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

O Conselho Nacional, conforme exposto no **Gráfico 4.19**, apresentou em 2003 resoluções referentes principalmente ao Plano de Aplicação do FNCA, o qual representa 45% do montante das resoluções. As resoluções voltadas para alterações de regimento anterior somam 22% e, por fim, deliberações voltadas para convocação de conferência, criação de comissão e disposições acerca do Estatuto da Criança e Adolescente e, crianças e adolescentes indígenas representam 11% cada.

Uma inovação que se pode perceber nas resoluções é a preocupação com a criança indígena, presente na resolução nº 91 que regulamentou a aplicação do Estatuto da Criança e do Adolescente para crianças e adolescentes indígenas. De acordo com a deliberação do CONANDA, aplicam-se à família, à comunidade, à sociedade e especialmente à criança e ao adolescente indígenas as disposições constantes no ECA, observadas as peculiaridades socioculturais das comunidades indígenas.

O artigo 231⁶⁴⁰ da Constituição Federal garante aos índios as suas peculiaridades quanto à organização social, costumes, crenças, valores e tradições. Os conselheiros tutelares devem considerar tais prerrogativas ao atuar na garantia da proteção integral das crianças e adolescentes indígenas.

⁶⁴⁰ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 231. São reconhecidos aos índios sua Organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

No ano de 2004, foram seis resoluções (94⁶⁴¹, 95⁶⁴², 96⁶⁴³, 97⁶⁴⁴, 98⁶⁴⁵ e 99⁶⁴⁶). O Gráfico a seguir apresenta a configuração e os encaminhamentos dessas resoluções.

⁶⁴¹ CONANDA. Resolução n. 94, de 11 de março de 2004. Dispõe sobre o repasse de recursos captados para a viabilização de projetos esportivos sociais destinados à criança e ao adolescente. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶⁴² CONANDA. Resolução n. 95, de 13 de maio de 2004. Dispõe sobre o Plano de Aplicação do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA e sobre os Parâmetros para Avaliação e Aprovação de Projetos a serem financiados com recursos do FNCA para o exercício de 2004. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶⁴³ CONANDA. Resolução n. 96, de 16 de junho de 2004. Dispõe sobre a criação de Comissão Eleitoral para escolha da representação da sociedade civil, para o biênio 2005 a 2006. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶⁴⁴ CONANDA. Resolução n. 97, de 13 de julho de 2004. Dispõe sobre a formalização de apoio a Campanha Nacional pelo Desarmamento. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶⁴⁵ CONANDA. Resolução n. 98, de 13 de agosto de 2004. Dispõe sobre a criação de Comissão Eleitoral para escolha da representação da sociedade civil, para o biênio 2005 a 2006. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

⁶⁴⁶ CONANDA. Resolução n. 99, de 10 de setembro de 2004. Dispõe sobre alteração do Regimento Interno do CONANDA e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA __ Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

Gráfico 4.20 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Durante o Governo Lula - Ano Vigente 2004



Fonte: Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

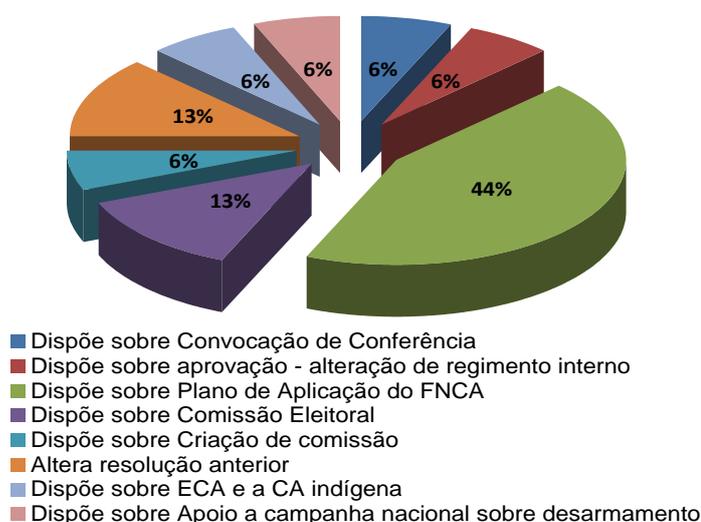
No ano de 2004 o Conselho se preocupou principalmente com demandas voltadas para o Plano de Aplicação para o FNCA, o que obteve um percentual de 43% das suas deliberações naquele ano.

Ainda segundo o **Gráfico 4.20**, a Comissão Eleitoral também foi uma preocupação do Conselho com 29% de suas deliberações. E, por fim, 14% do total das resoluções dispunham acerca de aprovação/alteração do Regimento Interno e trabalhos voltados para campanha do desarmamento.

Neste período, através da resolução n° 97, apoia a Campanha Nacional pelo Desarmamento, direcionada a crianças e adolescentes como protagonistas na formação de uma cultura de paz e pela não violência.

A partir dos dados até então apresentados, podem ser observadas as resoluções do biênio 2003/2004 no Gráfico a seguir.

Gráfico 4.21 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Durante o Governo Lula - Biênio 2003/2004



Fonte: Atas do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente.
Elaboração Própria.

O **Gráfico 4.21**, referente ao biênio 2003/2004, apresenta que 44% das resoluções eram destinadas ao Plano de Aplicação do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente. Resoluções referentes à comissão eleitoral representam 13% e as deliberações referentes à alteração da resolução anterior também representam 13%.

As demais resoluções representadas em 6% eram referentes à aprovação ou alteração do Regimento Interno; criação de comissão; apoio à campanha sobre desarmamento e estudo do Estatuto da Criança e do Adolescente e, dando ênfase à criança e ao adolescente indígena.

No biênio 2005/2006 foram publicadas 22 resoluções. No ano de 2005 foram dez resoluções (100⁶⁴⁷, 101⁶⁴⁸, 102⁶⁴⁹, 103⁶⁵⁰, 104⁶⁵¹, 105⁶⁵², 106⁶⁵³, 107⁶⁵⁴, 108⁶⁵⁵ e 109⁶⁵⁶).

⁶⁴⁷ CONANDA. Resolução n. 100, de 16 de fevereiro de 2005. Dispõe sobre a publicação da relação dos Projetos Esportivos Sociais destinados a crianças e adolescentes aprovados para captar recursos por meio do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2005.

⁶⁴⁸ CONANDA. Resolução n. 101, de 17 de março de 2005. Dispõe sobre os Procedimentos e critérios para a aprovação de projetos a serem financiados com recursos da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH), e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA). Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2005.

⁶⁴⁹ CONANDA. Resolução n. 102, de 17 de março de 2005. Dispõe sobre a convocação da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2005.

⁶⁵⁰ CONANDA. Resolução n. 103, de 27 de abril de 2005 Dispõe sobre a convocação da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2005.

⁶⁵¹ CONANDA. Resolução n. 104, de 30 de maio de 2005. Dispõe sobre o Plano de Aplicação dos Recursos do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente – FNCA para o exercício de 2005. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2005.

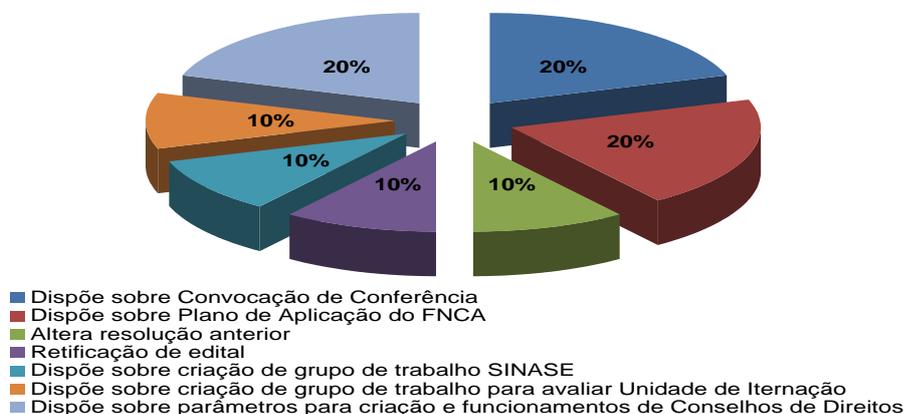
⁶⁵² CONANDA. Resolução n. 105, de 15 de junho de 2005. Dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2005.

⁶⁵³ CONANDA. Resolução n. 106, de 17 de novembro de 2005. Altera dispositivos da Resolução N. 105/2005 que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2005.

⁶⁵⁴ CONANDA. Resolução n. 107, de 17 de novembro de 2005. Dispõe sobre a constituição de Grupo de Trabalho para avaliar as condições das Unidades de internação da Febem/São Complexo Tatuapé a ser encaminhado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2005.

⁶⁵⁵ CONANDA. Resolução n. 108, de 17 de novembro de 2005. Dispõe sobre a Criação de Grupo de Trabalho para elaborar Proposta orçamentária de financiamento do

Gráfico 4.22 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Durante o Governo Lula - Ano Vigente 2005



Fonte: Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

O **Gráfico 4.22** demonstra que as Conferências Nacionais continuam sendo o tema de maior relevância dentro das resoluções, assim como o Plano de Aplicação do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente e ainda a organização e funcionamento do Conselho, todos com um número representativo de 20% cada, referente às resoluções desse ano.

O ano de 2005 traz um dado importante que é a inserção de deliberações que perpassam diretamente sobre a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente como o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE e um grupo de trabalho específico para o estudo das unidades de internação de adolescentes.

Sistema de Atendimento Socioeducativo – Sinase e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2005.

⁶⁵⁶ CONANDA. Resolução n. 109, de 18 de agosto de 2005. Retificações do edital de 19 de agosto de 2005. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2005.

O SINASE determina diretrizes específicas para a execução das medidas socioeducativas por parte das instituições e profissionais que atuam nessa área. Busca evitar interpretações equivocadas de artigos do ECA que trazem informações, às vezes, pouco aprofundadas sobre a operacionalização dessas medidas.

No ano de 2006, foram doze resoluções (110⁶⁵⁷, 111⁶⁵⁸, 112⁶⁵⁹, 113⁶⁶⁰, 114⁶⁶¹, 115⁶⁶², 116⁶⁶³, 117⁶⁶⁴, 118⁶⁶⁵, 119⁶⁶⁶, 120⁶⁶⁷ e 121⁶⁶⁸).

⁶⁵⁷ CONANDA. Resolução n. 110, de 22 de março de 2006. Dispõe sobre o cancelamento de chancela dos projetos esportivos sociais destinados às crianças e aos adolescentes. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2006.

⁶⁵⁸ CONANDA. Resolução n. 111, de 22 de março de 2006. Dispõe sobre a divulgação dos projetos esportivos sociais destinados às crianças e aos adolescentes. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2006.

⁶⁵⁹ CONANDA. Resolução n. 112, de 27 de março de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a formação continuada dos operadores do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2006.

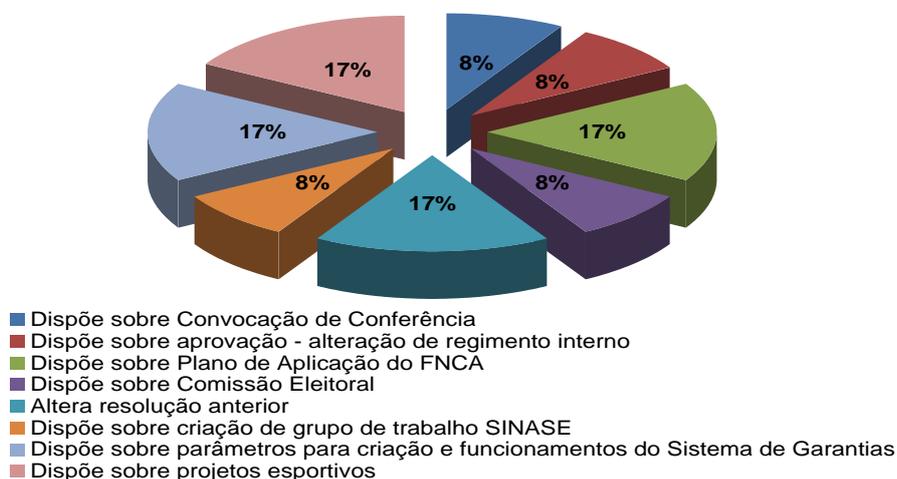
⁶⁶⁰ CONANDA. Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2006.

⁶⁶¹ CONANDA. Resolução 114, de 29 de maio de 2006. Dispõe sobre os critérios para aplicação dos recursos do orçamento de 2006. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2006

⁶⁶² CONANDA. Resolução n. 115, de 29 de maio de 2006. Estabelece que a aplicação dos recursos do orçamento do ano de 2006 da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA) e do Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA) dos Programas Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Atendimento Socioeducativo ao Adolescente em Conflito com a Lei e Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, deve ser realizada de acordo com o plano de aplicação anexo, aprovado na 139ª Assembléia Ordinária, realizada nos dias 16 e 17 de maio de 2006. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2006.

⁶⁶³ CONANDA. Resolução n. 116, de 2006. Altera dispositivos das Resoluções N. 105/2005 e 106/2006, que dispõe sobre os Parâmetros para Criação e Funcionamento

Gráfico 4.23 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Durante o Governo Lula - Ano Vigente 2006



Fonte: Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Elaboração Própria.

dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2006.

⁶⁶⁴ CONANDA. Resolução n. 117, de 11 de julho de 2006. Altera dispositivos da Resolução n. 113/2006, que dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2006.

⁶⁶⁵ CONANDA. Resolução n. 118, de 17 de agosto de 2006. Dispõe sobre a criação de Comissão Eleitoral para escolha da representação da sociedade civil no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, para o biênio 2.007 a 2.008. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2006.

⁶⁶⁶ CONANDA. Resolução n. 119, de 11 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2006.

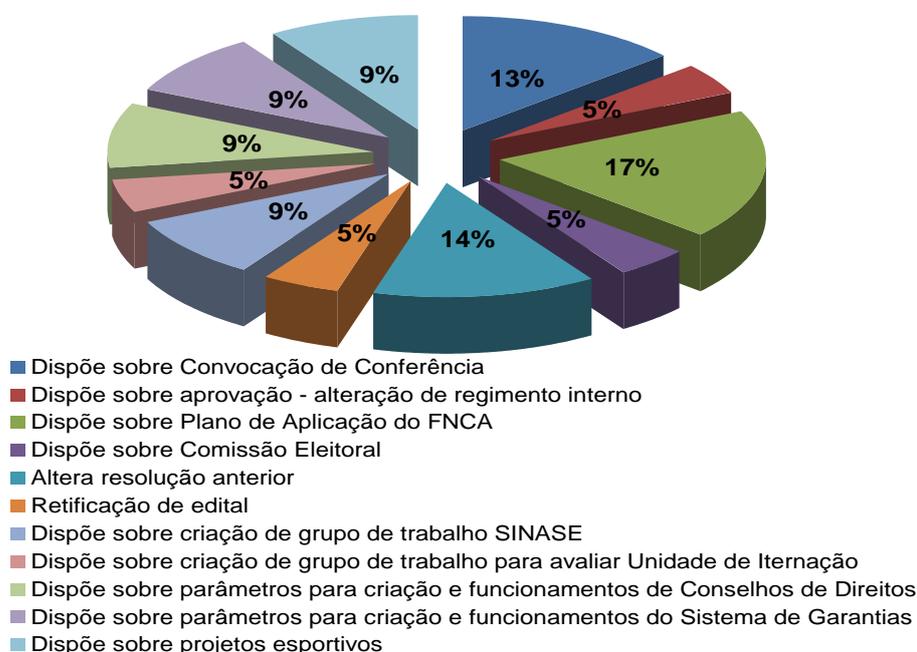
⁶⁶⁷ CONANDA. Resolução n. 120, de 14 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a convocação da VII Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2006.

⁶⁶⁸ CONANDA. Resolução n. 121, de 20 de dezembro de 2006. Dispõe sobre novo regimento interno do CONANDA. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 2006.

O **Gráfico 4.23** destaca resoluções que dispõem sobre a criação do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dos parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, como também a elaboração de projetos esportivos. Esses dados explicitam o amadurecimento dentro do Conselho Nacional, pois os temas periféricos passam a dar lugar as temáticas específicas referentes às políticas públicas na área da criança e do adolescente.

A partir dos dados até então apresentados, pode-se observar que, durante o biênio 2005/2006, as resoluções estão conforme o gráfico a seguir:

Gráfico 4.24 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Durante o Governo Lula - Biênio 2005/2006

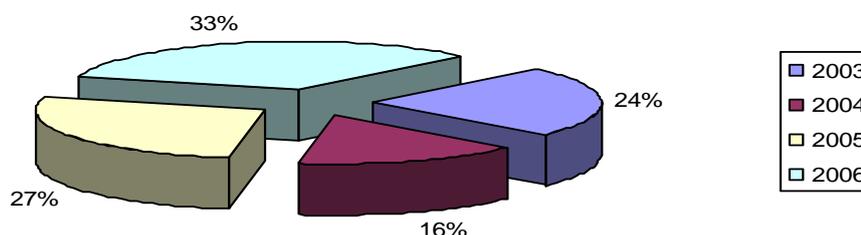


Fonte: Resoluções do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente.
Elaboração Própria.

O **Gráfico 4.24** mostra a amplitude das resoluções nesse período e demarca que as deliberações ocorridas durante o Governo Lula incorporaram questões distintas. Nesse momento do Conselho, as resoluções abarcaram questões relevantes como a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente e o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

Entende-se que há uma mudança entre as resoluções dos dois Governos (Fernando Henrique e Lula), o que pode ser explicado por muitos motivos entre eles pelo amadurecimento do Conselho Nacional; por um equilíbrio maior na pluralidade em relação a composição do Conselho (apesar das entidades religiosas continuarem sendo maioria); e porque muitos representantes do Governo Lula, principalmente em seu primeiro mandato, foram militantes de organizações e movimentos sociais e que agora estavam inseridos nos Governo, possibilitando a abertura de algumas agendas.

Gráfico 4.25 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Durante o Primeiro Mandato do Governo Lula – 2003 a 2006



Fonte: Resoluções do Conselho Nacional dos Direito da Criança e do Adolescente.
Elaboração Própria.

Durante o Governo Lula foram elaboradas dentro do CONANDA 37 resoluções, divididas em quatro anos e em duas composições diferentes do Conselho.

Como se pode observar no **Gráfico 4.25**, o número de resoluções aumentou no decorrer dos anos em que o Presidente Lula estava à frente do Governo. Pode-se destacar o ano de 2006 como o ano com o maior número de resoluções e onde as deliberações tiveram mais aprofundamento em relação às políticas públicas e aos direitos na área da criança e do adolescente.

4.2 – OS CONSELHOS DE DIREITO (ESTADUAL E MUNICIPAL) E OS CONSELHOS TUTELARES

Como relatado anteriormente, a Lei Federal 8.069/90, que instituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente e criou o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, também criou os Conselhos Estaduais, os Conselhos Municipais (de Direito e Tutelar) e os Fundos para a infância e adolescência⁶⁶⁹.

Os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, nas três instâncias de deliberação, possuem características comuns diferenciando-se com particularidades limitadas ao âmbito de atuação. Assim como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, os Conselhos Estaduais e Municipais de Direito têm como

⁶⁶⁹ Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: II - 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. BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990.

premissa a gestão compartilhada entre o Governo e a sociedade civil organizada.

Portanto, os conselhos referidos são órgãos públicos, paritários, deliberativos e com autonomia decisória. Em âmbito estadual ou municipal, formulam as políticas e realizam o controle social, coordenando e fiscalizando o desempenho das instituições governamentais e não-governamentais que compõem a rede de serviços e atenção à criança e ao adolescente.

Tal como o Conselho Nacional, os Conselhos Estaduais e Municipais também possuem o Fundo para a Criança e o Adolescente com o objetivo de financiar políticas e projetos na área da criança e do adolescente⁶⁷⁰. Os recursos para o funcionamento dos conselhos devem ser assegurados no orçamento do estado ou do município, como também podem ser advindos de empresas, associações, fundações, pessoas privadas, entre outros.

Os Conselhos Estaduais são criados por lei estadual, sua organização está contida no regimento interno do conselho e suas deliberações abrangem a política estadual de atendimento à criança e ao adolescente.

⁶⁷⁰ Art. 88. São diretrizes da política de atendimento: IV - manutenção de fundos nacional, estaduais e municipais vinculados aos respectivos conselhos dos direitos da criança e do adolescente. BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990.

Cada Estado da União tem um Conselho Estadual, e todos foram criados no início da década de 1990, após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente⁶⁷¹.

Portanto, a afirmativa anterior indica que mesmo antes de 1999 “todos os 26 Estados brasileiros tinham cumprido o que prevê o ECA, com a criação legal e o início efetivo das atividades de seus Conselhos Estaduais dos Direitos”⁶⁷². Sendo assim, antes dos dois Governos (Fernando Henrique e Lula) pesquisados neste estudo, já havia acontecido a implementação e implantação dos Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente.

O Conselho Municipal, assim como o Conselho Nacional e Estadual, é preconizado pela Lei Federal 8.069/90, porém a criação dos mesmos em seus respectivos âmbitos depende de lei específica, de acordo com o nível de gestão. A organização do Conselho está contida no regimento interno e suas deliberações abrangem a política municipal de atendimento à criança e ao adolescente.

Diante disso, desde 1990 a criação de Conselhos Municipais tem ocorrido de maneira desigual, como se pode observar no **Gráfico 4.26**.

⁶⁷¹ TATAGIBA, Luciana Ferreira et al. **Desafios para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente: perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

⁶⁷² FISCHER, Rosa Maria. **Pesquisa Conhecendo a Realidade**. Brasília/DF: CEATS / FIA, 1997, p. 274.

Gráfico 4.26 – Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, criados por ano de 1990 a 2006.



Fonte: FISCHER, Rosa Maria. Pesquisa Conhecendo a Realidade. Brasília/DF: CEATS / FIA, 1997.

Como se pode verificar no **Gráfico 4.26**, 1991 foi o ano entre os conselhos municipais pesquisados com maior porcentagem de conselhos criados em Lei Municipal. Possivelmente por ser o primeiro ano de vigência do Estatuto da Criança e do Adolescente. O **Gráfico 4.26** também revela crescimentos na porcentagem de conselhos criados nos anos de 1993, 1997, 2001 e 2005, em todos esses anos foram iniciadas novas gestões das administrações públicas municipais, fato que pode ter estimulado a implementação das instâncias participativas dentro dos municípios⁶⁷³.

⁶⁷³ FISCHER, Rosa Maria. **Pesquisa Conhecendo a Realidade**. Brasília/DF: CEATS/FIA, 1997, p. 274.

Em relação aos anos de 1999 a 2006, estudados neste trabalho, os dados demonstram que, durante o segundo Governo de Fernando Henrique, 2001 foi o ano em que mais foram criados conselhos municipais de direito da criança e do adolescente. Durante o primeiro Governo de Lula, 2005 também teve um pico em relação à criação de conselhos municipais.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE, na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, no ano de 1999, primeiro ano do segundo mandato de Fernando Henrique, 71,9% dos municípios brasileiros tinham Conselho Municipal⁶⁷⁴. Em 2002, último ano do segundo mandato de Fernando Henrique, o IBGE realizou a mesma pesquisa que revelou que 82,6% dos municípios brasileiros tinham Conselho Municipal⁶⁷⁵. Ou seja, durante o segundo Governo de Fernando Henrique, os Conselhos de Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente tiveram expansão de 10%.

Em relação aos Conselhos Municipais existentes durante o primeiro Governo de Lula, não é possível fazer a comparação entre o primeiro ano, 2003, e o último ano, 2006, porque o IBGE não realizou a pesquisa no ano de 2003. Portanto, a comparação será feita a partir do último ano de Fernando Henrique, 2002, com o último ano de Lula, 2006, datas que compõem o recorte deste trabalho.

Como já apresentado, no ano de 2002, 82,6% dos municípios brasileiros tinham Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Em 2006, último ano do primeiro mandato de Lula, o IBGE

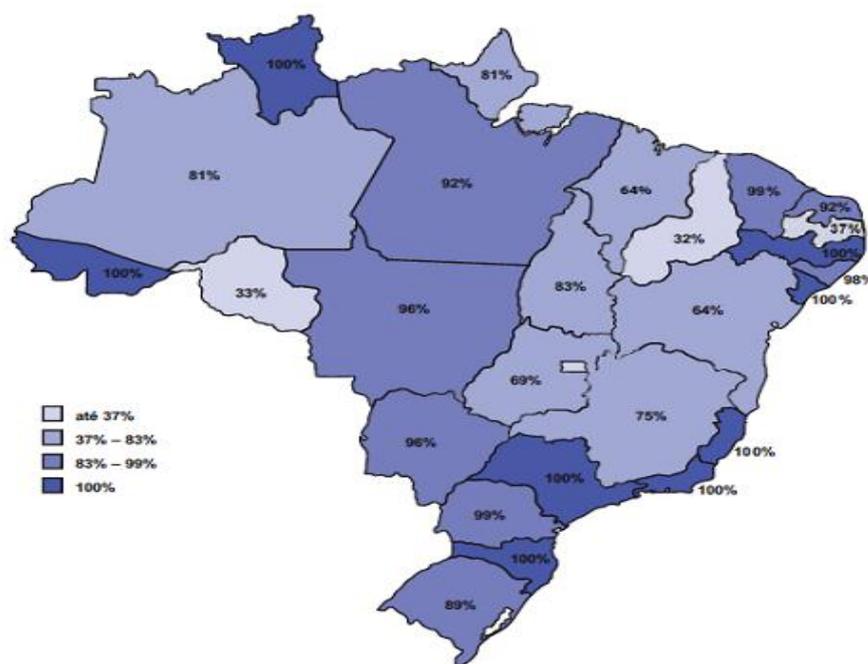
⁶⁷⁴ **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC.** Brasília: IBGE/DPE/COPIS - Coordenação de População e Indicadores Sociais, 1999.

⁶⁷⁵ **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC.** Brasília: IBGE/DPE/COPIS - Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2002.

realizou pesquisa que revelou que 83% dos municípios brasileiros tinham Conselho Municipal⁶⁷⁶. Portanto, durante os 4 anos do Governo Lula os Conselhos de Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente tiveram expansão ínfima de 0,4%.

É importante ressaltar que esse dado não necessariamente expressa o descaso desse Governo em relação à política. Esse dado na criação de Conselhos expressa a diminuição do número de municípios que ainda não haviam criado os Conselhos nesse período. Tal dado pode ser observado na **Figura 4.1** a seguir:

Figura 4.1 – Percentual de Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente existentes por Unidade Federal, 2006.



Fonte: TATAGIBA, Luciana Ferreira et. al. *Desafios para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente: perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos*. São Paulo: Instituto Pólis, 2009. p.16.

⁶⁷⁶ **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC.** Brasília: IBGE/DPE/COPIS - Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2006.

Como apresenta a **Figura 4.1**, a maioria dos Estados em 2006 já tinha criado número expressivo de Conselhos. Apenas os Estados de Rondônia, Paraíba e Piauí apresentavam números insuficientes de Conselhos não chegando nem a 40% do número de municípios que deveriam ter o órgão.

Outro órgão criado pela Lei Federal 8.069/90 é o Conselho Tutelar-CT. O Conselho Tutelar tem o dever de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente do município ao qual está vinculado. São órgãos públicos, de responsabilidade do Poder Executivo Municipal, que estão vinculados administrativamente, porém são órgãos permanentes, autônomos e não jurisdicionais, sem relação de subordinação com as prefeituras⁶⁷⁷.

Outros parâmetros que regem o CT foram também definidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, como a composição do Conselho⁶⁷⁸, atribuições básicas e número de Conselhos por município⁶⁷⁹.

Além da Lei Federal que cria o Conselho Tutelar, uma Lei Municipal deve reger a organização e funcionamento do CT⁶⁸⁰.

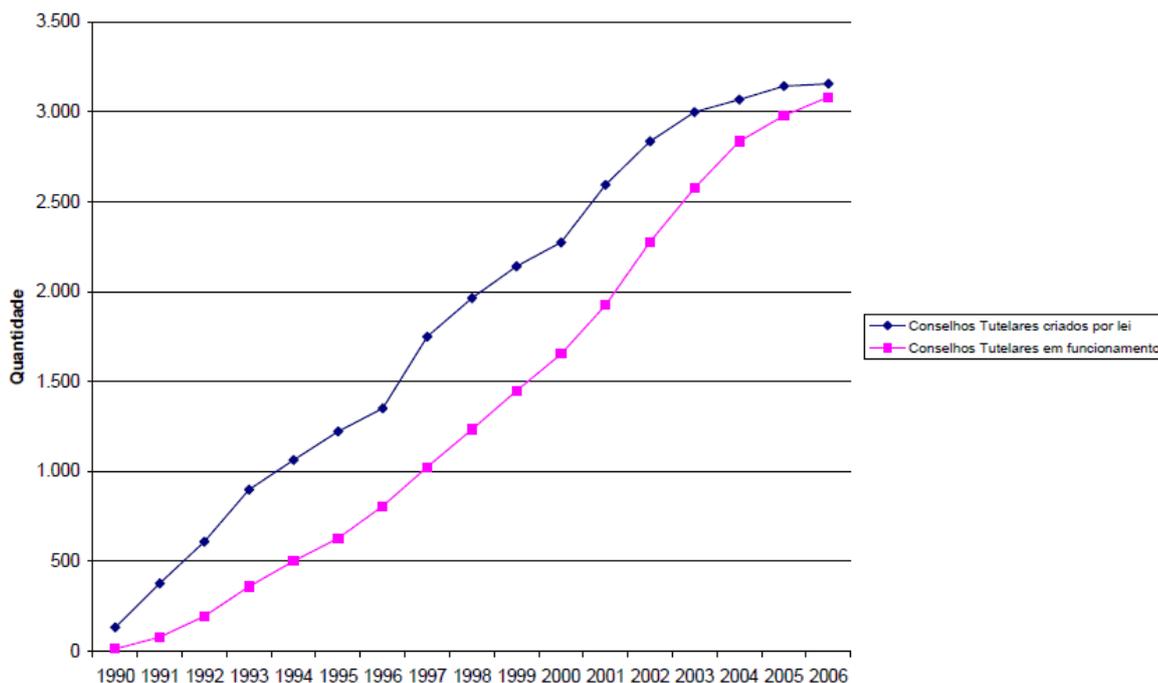
⁶⁷⁷ Art. 131. O Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei. BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990.

⁶⁷⁸ Art. 132 (...) composto de 5 (cinco) membros, escolhidos pela população local para mandato de 4 (quatro) anos, permitida 1 (uma) recondução, mediante novo processo de escolha. BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990.

⁶⁷⁹ Art. 132. Em cada Município e em cada Região Administrativa do Distrito Federal haverá, no mínimo, 1 (um) Conselho Tutelar como órgão integrante da administração pública local(...). BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990.

O **Gráfico 4.27** apresenta os Conselhos Tutelares criados por Lei e os em funcionamento entre o ano de 1990 a 2006.

Gráfico 4.27 – Conselhos Tutelares Criados por Lei X Conselhos Tutelares em Funcionamento entre o ano de 1990 a 2006.



Fonte: FISCHER, Rosa Maria. Pesquisa Conhecendo a Realidade. Brasília/DF: CEATS / FIA, 1997.

O **Gráfico 4.27** discorre que historicamente o número de Conselhos Tutelares criados não correspondia ao número de Conselhos Tutelares funcionando. Tal fato é explicado pelos trâmites necessários para o início do funcionamento do Conselho Tutelar que vai além da criação do órgão via Lei Municipal.

⁶⁸⁰ Art. 134. Lei municipal ou distrital disporá sobre o local, dia e horário de funcionamento do Conselho Tutelar, inclusive quanto à remuneração dos respectivos membros (...). BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE, na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC, no ano de 1999, primeiro ano do segundo mandato de Fernando Henrique, 55% dos municípios brasileiros tinham Conselho Tutelar⁶⁸¹. Em 2002, último ano do segundo mandato de Fernando Henrique, o IBGE realizou a mesma pesquisa que revelou que 73% dos municípios brasileiros tinham CT⁶⁸². Ou seja, durante o segundo Governo de Fernando Henrique, os Conselhos Tutelares tiveram expansão de 18%.

Em relação aos Conselhos Tutelares existentes durante o primeiro Governo de Lula, não será possível fazer a comparação entre o primeiro ano, 2003, e o último ano, 2006, pois, como já retratado, nesse ano o IBGE não realizou a pesquisa. Portanto, a comparação será feita a partir do último ano de Fernando Henrique, 2002, com o último ano de Lula, 2006, datas que abrangem o recorte deste estudo.

Como já apresentado, no ano de 2002, 73% dos municípios brasileiros tinham Conselho Tutelar. Em 2006, último ano do primeiro mandato de Lula, o IBGE realizou pesquisa que revelou que 93% dos municípios brasileiros tinham Conselho Tutelar⁶⁸³. Portanto, durante os 4 anos do Governo Lula os Conselhos Tutelares tiveram expansão de 20%.

O dado que em 2006, último ano recorte deste estudo, o Brasil tinha um total de 5564 municípios e 5167 Conselhos Tutelares, ou seja, 93% dos municípios brasileiros possuíam Conselho Tutelar, o que é de

⁶⁸¹ **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC.** Brasília: IBGE/DPE/COPIS - Coordenação de População e Indicadores Sociais, 1999.

⁶⁸² **Idem**, 2002.

⁶⁸³ **Idem**, 2006.

suma importância para o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do adolescente, uma vez que o Conselho Tutelar tem o dever de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente do município.

4.3 - AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

Uma das atribuições dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente é a realização das Conferências, em todas as esferas, visando ao debate acerca das políticas públicas na área da criança e do adolescente, como também a elaboração de propostas. Nesse sentido, é de responsabilidade dos Conselhos a organização de conferências, sejam elas nas esferas municipal, estadual ou nacional, conforme a área de atuação do Conselho de Direito.

As Conferências Nacionais da Criança e do Adolescente são realizadas a cada dois anos. Participam enquanto delegados das conferências: conselheiros de direitos governamentais, não-governamentais, conselheiros tutelares, juízes, promotores, profissionais de organização da sociedade civil organizada e dos órgãos governamentais, professores universitários, assim como adolescentes de todas as unidades da federação brasileira.

As Conferências têm como dinâmica avaliar as políticas sociais, planos, programas e projetos ocorridos nos últimos dois anos e avaliar prioridades políticas para os próximos dois anos. Portanto, as Conferências são mecanismos de controle e proposição. A primeira Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente aconteceu em 1995, e a partir desta data, a cada dois anos, o

CONANDA convoca Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente no País.

A partir do recorte histórico deste trabalho, segundo mandato de Fernando Henrique e primeiro mandato de Lula, apresentam-se as Conferências que ocorreram nesse período, seu tema, objetivos e propostas.

Durante o segundo mandato do Governo de Fernando Henrique, aconteceram duas Conferências Nacionais dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, uma no ano de 1999 e outra no ano de 2001.

No ano de 1999, foi realizada a III Conferência Nacional com o tema: Uma Década de História Rumo ao Terceiro Milênio⁶⁸⁴, durante o mês de novembro, em Brasília. O objetivo da Conferência foi,

Promover ampla mobilização social nas esferas municipal, estadual, e nacional para avaliar a implantação e implementação das políticas relacionadas às crianças e aos adolescentes, tendo como referência a Convenção Internacional dos Direitos da Criança; a Lei n. 8.69/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente, as deliberações da I e II Conferências, e as Resoluções do CONANDA e dos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos⁶⁸⁵.

A III Conferência Nacional buscou desenvolver um processo de discussão e avaliação sobre os 10 anos de luta pela garantia de direitos

⁶⁸⁴ III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi convocada pela Resolução n. 59 do CONANDA de 19 de julho de 1999.

⁶⁸⁵ Curso de Direitos Humanos - Módulo III. Conselhos de Direitos Temáticos. Disponível em: www.dhnet.Org.br/dados/cursos/dh/cc/3/crianca/conferencias.htm Acesso: out. 2013.

das crianças e dos adolescentes. Esse debate fez-se em razão dos 10 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente, que aconteceria em 2000.

Os painéis da III Conferência abarcaram os temas: Políticas Sociais Básicas (Educação, saúde, assistência social, trabalho e emprego, cultura, esporte e lazer, segurança e justiça); Políticas de Reinserção Social (medidas socioeducativas); Serviços de Proteção Especial (Violência e Exploração Sexual, Trabalho Infantil, Gravidez Precoce, Drogadição); Gestão de Políticas Públicas (Conselhos e Fundos); Instâncias e Mecanismos Jurídicos Sociais (Judiciário Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares) ⁶⁸⁶.

As propostas aprovadas pela III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que correspondem aos anos de 1999 e 2000, abarcam os eixos: Educação; Saúde; Assistência Social; Cultura, Esporte e Lazer; Trabalho e Emprego; Justiça e Segurança; e Gestão de Políticas Públicas.

⁶⁸⁶ Conferência Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente. Anais da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília, CONANDA, 2000.

Tabela 4.2 - Propostas Aprovadas na III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – 1999-2000

Áreas	Número de Propostas Aprovadas
Educação	26
Saúde	28
Assistência Social	23
Cultura, Esporte e Lazer	20
Trabalho e Emprego	22
Justiça e Segurança	20
Gestão de Políticas Públicas	37

Fonte: Elaboração Própria

Segundo o CONANDA, o Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente conduziu a III Conferência Nacional e foi referência no processo de avaliação colocando as políticas públicas na sua definição, implementação e defesa como norteadoras⁶⁸⁷.

Cabe ressaltar que durante a III Conferência Nacional o Brasil estava realizando diversos debates sobre os 500 anos de sua história. Tais debates desencadearam uma revisão sobre a história do atendimento à criança e ao adolescente no País.

No ano de 2001, foi realizada a IV Conferência Nacional com o tema: “Crianças, Adolescentes e Violência”, com o lema: “Violência é

⁶⁸⁷ Conferência Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente. Anais da III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília:CONANDA, 2000.

Covardia, as Marcas Ficam na Sociedade”⁶⁸⁸, durante o mês de novembro, em Brasília. O objetivo da Conferência foi

Promover ampla reflexão sobre a infância e a adolescência e sua relação com a violência, a fim de apontar caminhos e definir proposições que revertam a realidade vigente e contribuam para a melhoria da qualidade de vida infanto-juvenil⁶⁸⁹.

As propostas aprovadas pela IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que correspondem aos anos de 2001 e 2002, abarcam os eixos: Saúde; Educação; Cultura, Esporte e Lazer; Assistência Social; Proteção Especial; Medidas Socioeducativas; Conselhos de Direitos, Tutelares e Fundos; Mecanismos de Exigibilidade de Direitos e Comunicação Social. Porém, diferentemente da III Conferência, a IV Conferência metodologicamente optou em trabalhar um compromisso para cada eixo temático e cinco estratégias de ação.

A IV Conferência Nacional teve como foco central a preocupação com o aumento da violência envolvendo crianças e adolescentes⁶⁹⁰, e as consequências dessa violência que muitas vezes tem como resposta do senso comum o rebaixamento da idade penal.

⁶⁸⁸ IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi convocada pela Resolução n. 67 do CONANDA, de 23 de abril de 2001.

⁶⁸⁹ Curso de Direitos Humanos - Módulo III. Conselhos de Direitos Temáticos. Disponível em www.dhnet.Org.br/dados/cursos/dh/cc/3/crianca/conferencias.htm Acesso: out. 2013.

⁶⁹⁰ Segundo pesquisa realizada pela Agência Nacional dos Direitos da Infância - ANDI - em jornais e revistas de circulação nacional, em 1999, a imprensa divulgou 6.660 situações de violência envolvendo criança e adolescente, e no ano 2000, esse número atingiu a 14.762.

Buscando combater a violência, o CONANDA, através da mobilização da IV Conferência Nacional, convocou a sociedade para a construção de um Pacto Social pela Paz. Nesse sentido, a IV Conferência resultou em um Pacto pela Paz, com compromissos e estratégias.

Outro ponto que merece destaque na IV Conferência Nacional foi a presença de adolescentes como delegados com direito a voz e voto. Tal inovação possibilitou que o usuário também fosse o construtor da política.

Durante o primeiro mandato do Governo Lula, aconteceram duas Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e dos Adolescentes, uma no ano de 2003 e outra no ano de 2005.

No ano de 2003, foi realizada a V Conferência Nacional como o tema: PACTO PELA PAZ – Uma Construção Possível⁶⁹¹, durante o mês de novembro, em Brasília. O objetivo da Conferência foi *promover ampla reflexão sobre o protagonismo social na implementação do “Pacto Pela Paz” no contexto das relações Estado e Sociedade*⁶⁹².

As propostas aprovadas pela V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, que correspondem aos anos de 2003 e 2004, abarcam os eixos: Saúde; Educação; Cultura, Esporte e Lazer; Assistência Social; Proteção Especial; Medidas Socioeducativas; Conselhos de Direitos, Tutelares e Fundos; Mecanismos de Exigibilidade de Direitos e Meios de Comunicação.

⁶⁹¹ A V Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi convocada pela Resolução n. 86 do CONANDA, de 12 de março de 2003.

⁶⁹² Curso de Direitos Humanos - Módulo III. Conselhos de Direitos Temáticos. Disponível em www.dhnet.Org.br/dados/cursos/dh/cc/3/crianca/conferencias.htm Acesso: out. 2013.

A metodologia usada na V Conferência foi diferenciada das demais Conferências realizadas até então. Optou-se por realizar uma avaliação do Pacto pela Paz da IV Conferência. Nesse sentido, os trabalhos foram conduzidos da seguinte forma para cada eixo temático: apresentação de um compromisso e, dentro desse compromisso, quais os avanços e dificuldades dos últimos dois anos. Após o processo de avaliação, foram construídas para cada compromisso estratégias de intervenção para os próximos dois anos.

A V Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente contou pela primeira vez com a presença do Presidente da República, nesse caso, Luiz Inácio Lula da Silva. Lula aproveitou para apresentar na Conferência sua política de intervenção na área infanto-juvenil através do Plano Presidente Amigo da Criança, onde foram apresentadas metas e ações do Governo brasileiro.

O Presidente Lula convocou 11 Ministros de Estado para participar da Conferência e assumir conjuntamente com a sociedade os compromissos aprovados pela V Conferência. Em sua fala, o Presidente mostrou-se próximo dos conferencistas e “posicionou-se diante do princípio de prioridade absoluta e comprometeu-se em promover políticas públicas que possibilitem a ampliação do apoio institucional e social para tornar sólido e estável esse princípio”⁶⁹³.

No ano de 2005, foi realizada a VI Conferência Nacional como o tema: “Participação, Controle Social, e Garantia de Direitos – Por uma Política para a Criança e o Adolescente”⁶⁹⁴, durante o mês de dezembro,

⁶⁹³ LIMA, Meire Lia. **Conferências nacionais dos direitos da criança e do adolescente: os significados da redução da idade penal**. Goiás: Departamento de Psicologia, 2009, p. 75.

⁶⁹⁴ A VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente foi convocada pela Resolução n. 102 do CONANDA, em 2005.

em Brasília. O objetivo da Conferência foi *ampliar a participação e o controle social na efetivação da política para a criança e o adolescente*⁶⁹⁵.

Diferente das outras Conferências Nacionais, a VI Conferência trabalhou com temas e não áreas, como aconteceu nas demais conferências realizadas até o momento. A partir dos temas, apontou as dificuldades e as estratégias para alcançar a Participação, o Controle Social e a Garantia de Direitos. Os temas foram: O Papel do Estado e da Sociedade na formulação, execução e monitoramento de uma Política para crianças e adolescentes; Participação Social na promoção da Igualdade e valorização da diversidade; e a participação social na elaboração, acompanhamento e fiscalização do orçamento público⁶⁹⁶.

Foi uma conferência que inovou nos conteúdos temáticos e suas resoluções. Entre as deliberações estava a construção de instrumentos importantes na transformação da realidade de violação dos direitos e, principalmente, na definição e implementação de políticas que assegurassem a todas as crianças e adolescentes, o direito de viver com dignidade, reconhecendo e valorizando as diferenças, promovendo a igualdade e a justiça.

Realizar debates a partir de conteúdos mais complexos foi possível na VI Conferência pelo momento em que passava o CONANDA e os conferencistas, pois já havia um entendimento sobre o papel da sociedade civil e do Estado na formulação, execução e monitoramento da Política Nacional na área da Criança e do Adolescente.

⁶⁹⁵ Texto base de orientação para VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: CONANDA, 2005.

⁶⁹⁶ Anais da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília, 12-15 de dezembro de 2005. – Brasília: CONANDA, 2005.

Para um aprofundamento dessa análise, seria fundamental realizar um paralelo entre as Conferências Nacionais. Entretanto, essa comparação não é possível, pois as metodologias utilizadas nas Conferências foram diferentes e, conseqüentemente, geraram propostas que não são possíveis de estabelecer uma análise comparativa fidedigna de forma quantitativa.

Mas é possível apontar alguns elementos importantes com base em uma análise qualitativa. A III Conferência Nacional, 1999, ficou centrada na avaliação dos 10 anos de luta pela garantia de direitos das crianças e dos adolescentes, isto é, pela implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente. Uma vez que se realiza uma análise de um documento tão importante para toda sociedade, como o Estatuto, cria-se a ansiedade de resolver todas as brechas que ocasionaram o seu descumprimento. Nesse sentido, a III Conferência aprovou muitas propostas, ao todo foram 176, porém não indicou estratégias de ação e nem mecanismos de exigibilidade, o que pode ter dificultado a execução.

Realizada em 2001, a IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente fez um enfrentamento mais focado no tema da violência, uma vez que os dados sobre a violência envolvendo crianças e adolescentes eram alarmantes. Além disso, a pressão da sociedade para reduzir a idade penal⁶⁹⁷ fez com que o tema violência e as formas de evitá-la fossem trabalhados com mais tenacidade. Para muitos pesquisadores reduzir a idade penal seria um retrocesso para história da

⁶⁹⁷ O Estatuto da Criança e do Adolescente define, em seu art. 103, como ato infracional a conduta descrita como crime ou contravenção penal, praticados por crianças ou adolescentes. Aos atos infracionais praticados por crianças, pessoas em desenvolvimento de 0 a 12 anos incompletos, serão aplicadas as Medidas de Proteção. Aos adolescentes, pessoas em desenvolvimento de 12 a 18 anos incompletos, serão aplicadas as medidas socioeducativas. Porém hoje há um movimento no Brasil a favor da redução da idade penal de 18 anos para 16 ou 14 anos.

conquista do direito na área da criança e do adolescente⁶⁹⁸. Portanto, o enfrentamento dessa questão foi de suma importância para Conferência Nacional⁶⁹⁹.

A IV Conferência Nacional mostrou habilidade ao conseguir propor a elaboração de um Pacto pela Paz e ir à contramão de grande parte da sociedade, que queria resolver a consequência da violência e não as causas. Como resultado dessa Conferência, foi lançado o Pacto pela Paz, com eixos temáticos e propostas de intervenção. A III e a IV Conferência Nacional foram realizadas durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique.

A V Conferência Nacional realizou uma avaliação sobre o Pacto pela Paz proposta na IV Conferência. Nesse sentido, a metodologia adotada pelo CONANDA para a realização da V Conferência ficou mais restrita à avaliação da Conferência e, conseqüentemente, do Governo anterior, como também abriu a possibilidade para enaltecer a intervenção do novo Governo. Tal posicionamento do CONANDA pode ter acontecido por uma particularidade que marcou o Governo Lula, que foi a participação das lideranças dos movimentos sociais nos espaços institucionais. Ou seja, muitos atores sociais, que historicamente realizaram críticas ao poder público governamental passaram a ocupar espaços no Governo durante a Gestão de Lula, restringindo as críticas e o debate.

⁶⁹⁸ Coletânea de artigos sobre a redução da maioridade penal. Verificar em: Conselho Federal de Psicologia. **Redução da Idade Penal: Socioeducação Não se faz com Prisão** / Conselho Federal de Psicologia. - Brasília: CFP, 2013.

⁶⁹⁹ O Movimento Nacional de Direitos Humanos, elaborou uma pesquisa com de notícias de jornais, apresenta que, para cada adolescente acusado de homicídio, 4 são assassinados, ou seja, a violência sofrida por crianças e adolescentes é maior do que aquela por eles praticada. (Movimento Nacional de Direitos Humanos - MNDH, 1999) Anais da IV Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília, dezembro de 2001. – Brasília: CONANDA, 2001.

Na V Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente o Governo Federal comprometeu-se em promover políticas públicas que possibilitassem a ampliação do apoio institucional. Portanto, a V Conferência aconteceu num cenário político favorável à implantação e implementação de uma política integrada para o atendimento dos direitos da criança e do adolescente⁷⁰⁰.

Trazer a temática do papel da sociedade civil e do Estado na formulação, execução e monitoramento da Política Nacional, mudou a lógica dos conteúdos e resgatou a importância da sociedade civil organizada no controle social do Estado.

Todas as conferências tiveram temas, objetivos e propostas referentes à Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, mesmo que algumas limitadas à alguns temas (IV reduzida à temática da violência). Em relação às propostas aprovadas, todas iam ao encontro dos objetivos gerais das Conferências.

Pôde-se verificar que as Conferências metodologicamente melhoraram, conseguindo indicar, além das propostas, compromissos, mecanismos de avaliação e estratégias de superação. A melhora dos procedimentos metodológicos também pode ser resultado da maturidade do Conselho e da multiplicidade dos conselheiros, dado que já foi trabalhado neste estudo.

Não se pode negar que as Conferências são fundamentais estratégias democráticas na construção das políticas públicas na área da

⁷⁰⁰ LIMA, Meire Lia. **Conferências nacionais dos direitos da criança e do adolescente: os significados da redução da idade penal**. Goiás: Departamento de Psicologia, 2009.

criança e do adolescente e, conseqüentemente, dos direitos humanos desse público. Porém, é importante ressaltar que a mudança foi branda e gradual.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluir um trabalho é uma árdua tarefa, pois demanda uma empreitada de fechar algo, limitar e restringir os fenômenos. Por entender que a realidade é dinâmica e complexa e que só pode ser compreendida pautada nos fatos e iluminada pela teoria, a proposta aqui apresentada não se limitou a realizar um fechamento e sim apontar questões analisadas.

Este trabalho pautou-se na concepção de que a história social da criança e do adolescente no Brasil vincula-se fortemente ao desenvolvimento do Estado Brasileiro, que em um determinado momento da história passa a intervir junto a essa população. Sendo assim, a apresentação da história social da criança e do adolescente leva inevitavelmente ao resgate da constituição do Estado Brasileiro, dando ênfase ao seu protagonismo na implementação das políticas públicas na área da infância e da adolescência.

O caminhar histórico deste estudo debruçou-se sobre o Estado frente à escravidão; o Brasil Colônia, o Brasil Imperial e o Brasil República; as Constituições Brasileiras e ainda a Era Vargas; a Ditadura Militar; a democratização; o leque de reformas que o Estado assumiu a partir dos anos 1990, e ainda o percurso das legislações e das constituições brasileiras com um recorte específico na área da criança e do adolescente.

As políticas públicas na área da criança e do adolescente configuraram-se alicerçadas nas mudanças políticas, econômicas e sociais. Tais mudanças proporcionaram momentos de avanços com a implementação e implantação de legislações, instituições, programas,

projetos e ações em defesa dos direitos da infância e da adolescência e retrocessos com atos institucionais de violação de direitos, abandono institucionalizado na infância, venda de crianças escravas, trabalho infantil e o alto índice de mortalidade infantil.

Como se problematizou no decorrer do trabalho, a escravidão foi fator impresumível na construção do País e, conseqüentemente, na história social da criança e do adolescente. Desde o Brasil Colônia, a infância e a adolescência foram usadas violentamente (subjetivamente e objetivamente) como objeto de dominação e de garantia de lucro.

Os atendimentos destinados à criança e ao adolescente foram marcados pelo cunho caritativo e assistencialista (realizado pela Igreja, pelas oligarquias e pelo Estado), focalizados (atendiam crianças negras, filhas de escravas, abandonadas, órfãs, em conflito com a lei), intervenções pontuais e como uma forma de controle social da pobreza e até mesmo repressivo (recolhimento e institucionalização), prática higienista (retirar das vias públicas), educação para o trabalho (criação de diversas instituições que formavam para o trabalho), dicotomizada (entre menores e crianças e adolescentes) e com legislações e instituições que comprometiam os direitos humanos (Código de Menores, SAM, FEBEM, entre outras).

Tal realidade sofreu períodos de alternâncias frente ao Estado com posturas mais democráticas ou ditatoriais, porém sem grandes rupturas. Somente após a Constituição de 1988 que o Brasil passou por alterações significativas, que demarcaram uma nova concepção de proteção social, baseada na lógica da universalização de direitos e rompimento com a dicotomia entre menores, crianças e adolescentes, e pobres e ricos.

A Constituição de 1988 representou um avanço em relação à história de um país com inúmeras violações de direitos. Este avanço também trouxe uma nova realidade para criança e o adolescente uma vez que legalmente iniciou no Brasil a Doutrina da Proteção Integral.

O processo de redemocratização do Estado, a mobilização dos movimentos sociais e grupos organizados em defesa dos direitos humanos foram elementos importantes na Doutrina da Proteção Integral das crianças e dos adolescentes.

Entretanto, a partir dos primeiros anos da década de 1990 instituiu-se um novo processo político e econômico fundamentado no modelo de globalização, mundialização e neoliberalismo. Esse processo se intensificou ainda mais com as eleições presidenciais de 1994, tornou-se hegemônico o modelo neoliberal no Brasil, com a eleição de Fernando Henrique, que criou possibilidades para o aprofundamento desse modelo político e econômico em âmbito nacional.

Nessa conjuntura de tensão entre a Política de Proteção Integral e suas legislações e a Política Neoliberal proposta por Organismos Internacionais, é que se desenvolveu a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente a partir dos anos de 1990 no Brasil.

A Constituição Federal Brasileira (1988) e o Estatuto da Criança e Adolescente (1990) significaram avanço legal e, conseqüentemente, favoreceram a construção de um sistema de garantia dos direitos na área da infância e da adolescência, com gestão partilhada e participação social, entretanto os modelos de políticas econômicas e sociais adotados pelos Governos, a partir da década de 1990, tiveram um expressivo retrocesso nas políticas sociais no Brasil.

A diminuição de recursos públicos para a área social contrastou com um amplo aparato legislativo anunciado na Constituição de 1988, que indicou a efetivação de políticas sociais com forte conteúdo democrático e orientadas pelos princípios da universalização, da responsabilidade pública e da gestão democrática.

Esse cenário com influências distintas e até mesmo antagônicas, no que se refere à Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente foi se estruturando no decorrer da década de 1990 e se materializou de forma particular nos dois Governos estudados. Os Governos mesmo com propostas distintas, o primeiro com vertente neoliberal e o segundo vinculado a um projeto mais popular, sofreram os impactos dessa política macroeconômica. O que se observou foram formas particulares de enfrentamento das problemáticas referentes às crianças e aos adolescentes, tendo momentos de continuidade e outros de rupturas entre um Governo e outro.

Realizou-se um estudo dos Programas Federais que atendiam crianças e adolescentes durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso nas áreas: educação; assistência social; saúde e justiça.

Os Programas apresentaram avanços como acréscimo na taxa de escolarização de crianças de 7 a 14 anos; aumento na taxa de frequência de crianças em creches e pré-escolas; queda no percentual de jovens que não eram estudantes na população de 15 a 17 anos; queda do percentual de analfabetismo; diminuição na disparidade em relação ao acesso à educação entre as regiões mais pobres e as mais ricas do Brasil; diminuição de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos trabalhando em atividades agrícolas; jovens tendo programa específico com enfoque no protagonismo social; bolsas atreladas à permanência no ensino formal; avanço na área do combate à exploração sexual com criação de programas específicos; redução na mortalidade infantil;

criação de centros específicos para atendimento à saúde do adolescente, entre outros.

Mesmo com os avanços supracitados, os Programas em sua maioria não alcançaram os objetivos e as metas que se propuseram; o atendimento à totalidade das crianças e adolescentes na área da educação não ocorreu de forma satisfatória; identificou-se restrição frente à demanda de inserção no ensino formal; o analfabetismo continuou existindo na faixa etária de 15 a 17 anos; houve um aumento na taxa de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos trabalhando em atividades não agrícolas; programas que se pautavam na permanência do adolescente no sistema educacional tiveram pouco êxito; as intervenções em relação ao combate à exploração sexual na infância e na adolescência tiveram orçamento restrito; os programas na área da justiça desenvolveram-se dentro da lógica do apoio e da colaboração e não por ações diretas do Estado.

Os Programas se desenvolveram no mesmo período que o modelo neoliberal tornava-se hegemônico no Brasil. As expressões mais marcantes com a implantação desse modelo foi a dicotomização da relação entre direitos sociais e políticas sociais; diminuição dos gastos sociais; focalização das intervenções estatais nos grupos mais pobres; restrição da ação direta do Estado nas políticas sociais, delegando a setores privados essa função; estabelecimento de critérios que foram ao encontro da seletividade e não da integralidade; e, por fim, o fortalecimento dos investimentos em programas compensatórios de transferência de renda.

Além do Estado, há elementos dentro da estrutura dos Programas, apresentados no decorrer deste estudo, que limitavam muitas vezes que a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente se desenvolvesse de acordo com os princípios defendidos pelo ECA. Os

critérios de elegibilidade dos usuários do Programa perpassavam por condições de extrema pobreza; de atendimento aos que estavam em risco social; vitimizados pela violência; com necessidades especiais; desnutridos; inseridos nas piores formas de trabalho infantil. Ou seja, a opção desse Governo pelo projeto neoliberal criou entraves ao avanço no atendimento à infância e à adolescência e impossibilitou a ruptura com a lógica da Doutrina da Situação Irregular.

Neste sentido não universalizou o acesso aos direitos sociais, alocando as políticas públicas sociais distantes da Doutrina da Proteção Integral. Atender as vítimas das mais diversas formas de violência é de suma importância, porém grande parte da população vive no limiar, próximo das diferentes formas de violência, porém não são atendidas dentro do contexto em que são pensadas essas políticas. Ou seja, o atendimento dentro dessa lógica não perpassa pela prevenção, pela universalidade, como também não se estrutura e não se realiza como direito social.

Em relação ao primeiro Governo Lula, como visto anteriormente, iniciou-se numa conjuntura de crise econômica que culminou em um desempenho econômico ruim, resultando em medidas que limitaram a implementação de programas sociais. A estratégia desse Governo foi investir de forma maciça em programas compensatórios de transferência de renda, principalmente no Programa Bolsa Família.

Os Programas no âmbito das Políticas Sociais referentes à criança e ao adolescente no Governo Lula desenvolveram-se em cinco grandes áreas: educação; assistência social; saúde, trabalho e justiça.

Os Programas apresentaram avanços como a redução no analfabetismo, em especial na Região Nordeste; a aproximação do ensino superior e técnico federal da educação básica; o desenvolvimento

de um plano de educação em direitos humanos para todos os níveis da educação formal; a diminuição das taxas de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos trabalhando em atividades agrícolas; o enfrentamento a violência sexual através do serviço de disque denúncia, a criação de metodologias de enfrentamento da violência sexual infanto-juvenil; a implementação de atendimento a saúde bucal de forma sistemática e ampliada deixando de ser um programa datado para tornar uma Política de Estado de intervenção de saúde bucal no Brasil.

Pode-se considerar que ocorreram avanços em vários âmbitos, no decorrer desse Governo, entretanto, mesmo com esses avanços, os Programas não conseguiram evitar o aumento na taxa de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos trabalhando em atividades não agrícolas; aumento na mortalidade de adolescentes e jovens de 15 a 19 anos em relação a homicídio; dificuldade para inserir o adolescente no ensino formal; contingenciamento de recursos; entre outros.

Na área da assistência social, programas não específicos na área da criança e do adolescente, atenderam a esse público, a exemplo disso foi o Programa considerado o Carro Chefe do Governo, o Bolsa Família. Esse Programa foi uma união de Projetos criados durante o Governo de Fernando Henrique (Bolsa-Escola, Auxílio-Gás, Bolsa-Alimentação e Cartão-Alimentação) tendo como objetivo atender famílias em situação de extrema pobreza em todo o País.

O Bolsa Família tornou-se um Programa Guarda Chuva, pois foi concentrando vários outros Programas, projetos e serviços, a exemplo disso, o Programa Erradicação Trabalho Infantil que desde 2005 foi agrupado dentro do Bolsa Família. Entretanto a exemplo de outros Programas o Bolsa Família não se estruturou e não se realizou como direito social.

O Governo de Lula implantou o Bolsa Família em praticamente todos os municípios, e mesmo com seu cunho assistencialista, é inegável que possibilitou melhora nas condições de vida de milhões de brasileiros. Cerca de 11 milhões de benefícios mensais foram distribuídos para as famílias. Os dados estudados demonstram que durante os anos de 2003 e 2006 as famílias brasileiras tiveram melhora no rendimento familiar e no acesso a serviços públicos.

Essas melhorias tiveram impacto direto na área da criança e do adolescente. Ademais, as condicionalidades do Programa Bolsa Família aproximaram as famílias dos serviços de saúde, de educação e aumentou a cobertura vacinal, com aumento das consultas pré-natais e diminuição da desnutrição infantil.

A incorporação de Programas dentro da Secretaria Especial de Direitos Humanos, com status ministerial no Governo Lula, possibilitou um novo olhar para com as crianças e adolescentes atendidos. Nesta área ainda merece destaque a constituição do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei - SINASE e do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária que implementaram a transversalidade no atendimento à criança e ao adolescente, dentro da lógica de um sistema de direitos.

O que se conclui, com os dados apresentados no decorrer deste trabalho, é que no Governo Lula houve uma expansão nos Programas e no Gasto Social Federal em comparação ao Governo Fernando Henrique. Entretanto, a Política do Governo Lula continuou priorizando a transferência de renda, que caracterizava os Programas criados pelo Governo Fernando Henrique, apontando a continuidade e reproduzindo a lógica da focalização e restrição da política.

Entretanto há uma mudança na coerência dos Programas quando eles passam a fazer parte de um sistema, de uma política. Aqui se destaca o SINASE, que nesta nova configuração, pensado no final do primeiro Governo Lula (dentro da Secretaria Especial de Direitos Humanos, e no Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância), tem como meta atender adolescentes em conflito com a lei, garantindo direitos, dentro das mais diversas instâncias do sistema de garantia de direito.

Outra proposta também construída no final do primeiro mandato de Lula e que muda a lógica dos Programas de Fernando Henrique é o Plano Nacional de Proteção, Defesa e Garantia do Direito da Criança e do Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária, que a partir de uma lógica sistêmica como o SINASE, se propõe a atender às famílias em situação de vulnerabilidade social e pessoal. O documento foi aprovado pelos conselhos de políticas públicas, Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional de Assistência Social e sua elaboração contou de forma democrática com um fórum ampliado de instituições e fóruns.

Entende-se que a elaboração desse Plano sem a sua implantação não há sentido, pois o Plano em si não modifica a realidade das crianças e adolescentes brasileiros. O Estado além de estar junto na elaboração do Plano deve assumir as responsabilidades as quais firmou na construção do documento.

Os atores sociais, que fizeram parte da pesquisa, mostraram uma visão muito equilibrada em torno das questões tratadas neste estudo e, ainda que de forma diferente, confirmaram as considerações apontadas e apresentaram novos elementos para uma compreensão mais enriquecida a respeito do objeto pesquisado.

Para os entrevistados, houve focalização nos Programas. Algumas falas foram mais direcionadas ao apresentarem que os Programas voltados ao segmento de crianças e adolescentes no Governo Fernando Henrique se caracterizaram por serem segmentados quanto ao público alvo, seletivos, descontínuos e com planejamento centralizado em nível nacional. Os entrevistados também apontaram para algumas continuidades nos Programas do Governo Lula, porém com ampliação do atendimento remetendo inclusive a aspectos da garantia de direitos.

Nas entrevistas foi possível verificar que as instituições e os setores progressistas da sociedade brasileira foram contrariados, porque as rupturas esperadas na política econômica não ocorreram.

Os entrevistados destacaram a criação, durante o primeiro Governo de Lula, da Secretaria Especial de Direitos Humanos e a alocação de alguns programas dentro dessa Secretaria realizando, assim, uma mudança na percepção da política de atendimento à criança e ao adolescente. Outro avanço apresentado foi a caracterização de novos Planos e Sistemas de atendimento à criança e ao adolescente como o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei – SINASE e o Plano de Convivência Familiar e Comunitária.

Um ponto importante neste estudo, e que contribuiu significativamente para a compreensão do objeto de estudo, foi a análise das composições e resoluções produzidas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA entre 1999 e 2006.

Verificou-se que durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique, 1999 a 2002, foram duas as composições do

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: de 1999 a 2000 e de 2001 a 2002.

Nesse período, a sociedade civil organizada que compunha o CONANDA era em sua grande maioria das instituições sociais vinculadas a entidades religiosas, seguidas por instituições que atendem especificamente ao público infanto-juvenil não ligado a entidades religiosas; e de instituições ligadas à defesa dos direitos humanos de uma forma geral. Ainda se faziam representar os conselhos profissionais, as instituições sociais na área da saúde, faculdades, associações da área da justiça, instituição de estudo, pesquisa e organização social e instituições na área da educação formal.

Nos dois últimos anos (2001 e 2002), embora a origem das instituições não governamentais não tenha se modificado como representação dentro do Conselho Nacional, modificou-se os percentuais da representatividade tornando o debate mais democrático e plural.

Em relação às instituições governamentais que compunham o CONANDA nos dois biênios (1999/2000 e 2001/2002), permaneceram as mesmas, dez Ministérios de Estado, o que não possibilita uma comparação em relação à origem institucional.

Durante o primeiro mandato do Governo Lula, 2003 a 2006, foram duas as composições do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: 2003 a 2004 e 2005 a 2006.

Em relação à composição, uma mudança estrutural aconteceu referente à representação, mudando de dez Ministérios de Estado para quatorze. A entrada de maior número de ministérios possibilitou, pela premissa da paridade, um maior número de instituições da sociedade

civil organizada. Porém, a entrada de novas instituições não necessariamente modificou a origem das representações, pois as instituições que representavam entidades religiosas continuaram em maior número de representatividade dentro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

As instituições ligadas a alguma religião voltaram a ser maioria na representatividade da sociedade civil organizada dentro do CONANDA, e as faculdades deixam de participar do processo de deliberações do Conselho.

Em relação às instituições governamentais que compunham o CONANDA nos dois biênios (1999/2000 e 2001/2002), permaneceram as mesmas, quatorze Ministérios de Estado, o que não possibilita uma comparação em relação à origem institucional.

Quanto a configuração da sociedade civil representada dentro do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente em oito anos, de 1999 a 2006, identificou-se que em todos os anos as instituições ligadas a entidades religiosas foram superiores às demais instituições. As instituições sem vínculo religioso, que atendem especificamente crianças e adolescentes, aumentaram a representatividade no decorrer dos anos analisados. As instituições de defesa dos direitos humanos, no decorrer dos anos, perderam espaço dentro do CONANDA. Nos últimos 4 anos, as instituições de ensino superior deixaram de ser delegadas do Conselho.

Outro elemento importante, estudado em relação ao CONANDA, foram as resoluções que apresentaram o posicionamento desse órgão frente às demandas na área da criança e do adolescente. Sendo assim, foi observado nas análises o núcleo central das deliberações, o que possibilitou verificar quando os debates demarcaram sobre os direitos e

as políticas, e quando os mesmos abarcaram apenas os aspectos periféricos.

Durante o segundo mandato do Governo Fernando Henrique o número de resoluções aumentou no decorrer dos anos dentro do CONANDA, porém limitadas, muitas vezes, ao processo de constituição e regimento do próprio Conselho. Nos dois últimos anos em que o Presidente Fernando Henrique esteve à frente do Governo, as resoluções passaram por alterações trabalhando mais com as políticas de atendimento e direito na área da criança e do adolescente, como a proteção ao adolescente trabalhador e o acompanhamento de relatório sobre os direitos humanos para a ONU.

Apesar de compreender que há vários motivos que podem ter suscitado tais mudanças, entende-se que há um fortalecimento da estrutura do Conselho com o passar dos anos. Outro fato importante é que nos últimos dois anos o Presidente do Conselho era um membro da sociedade civil organizada que fazia frente ao controle social e ao monitoramento das políticas públicas na área da criança e do adolescente. Além do processo democrático recente, onde avanços e retrocessos coexistam na aprendizagem das instâncias democráticas. Faz-se mister uma reflexão a respeito de que à proporção que a pluralidade das representações esteve presente dentro do CONANDA, maiores foram as tensões enfrentadas.

Durante o Primeiro Mandato de Lula, foram duas composições no CONANDA. Essas composições desenvolveram 37 resoluções. As deliberações ocorridas durante esse Governo incorporaram questões distintas. As resoluções abarcaram mais a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente do que os assuntos periféricos a essa política. A exemplo disso é possível sinalizar temas como a proteção a criança e o adolescente indígena; apoio a campanha nacional de desarmamento;

O SINASE; acompanhamento a unidades de internação de adolescentes em conflito com a lei; sistemas de garantia de direito e o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

Entende-se que há uma mudança entre as resoluções dos dois Governos (Fernando Henrique e Lula), o que pode ser explicado porque muitos conselheiros governamentais do Governo Lula foram militantes de organizações e movimentos e que agora estavam inseridos nos Ministérios, possibilitando a amplitude do debate. Outra mudança possível de assinalar é que a presidência do Conselho influencia diretamente no número e no conteúdo das resoluções. Quando a presidência do Conselho é exercida por órgão governamental as resoluções ficam mais restritas aos assuntos periféricos das políticas públicas na área da criança e do adolescente e quando o presidente é de instituições não governamentais há um avanço substancial referente aos direitos da criança e do adolescente.

Esta investigação também se voltou para a criação de Conselhos Estaduais, Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselhos Tutelares. Todos os estados já possuíam conselhos de direito da criança e do adolescente antes do período de análise. Em relação aos anos estudados neste trabalho, 1999 a 2006, os dados demonstram que durante o segundo Governo de Fernando Henrique, 2001 foi o ano que mais foram criados conselhos municipais de direito da criança e do adolescente. Durante o primeiro Governo de Lula, 2005 também teve um pico em relação à criação de Conselhos Municipais.

Ao realizar uma comparação entre 2002, último ano do Governo Fernando Henrique, e 2006, último ano do Governo Lula, observou-se que os Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente tiveram expansão de 0,4%. É importante ressaltar que esse dado referente a análise da expansão dos conselhos municipais de direito

não necessariamente expressa o descaso do Governo Lula em relação à política. Essa diferença na quantidade de novos Conselhos, nesses dois Governos, expressa o número de municípios que ainda não haviam criado os Conselhos nesse período. A maioria dos Estados em 2006 já tinha criado número expressivo de Conselhos. Em relação aos Conselhos Tutelares, durante o segundo Governo de Fernando Henrique, os Conselhos Tutelares tiveram expansão de 18%. Em 2006, último ano do primeiro mandato de Lula, o IBGE realizou pesquisa que revelou que 93% dos municípios brasileiros tinham Conselho Tutelar. Portanto, ao comparar o ano de 2002 com o de 2006, observa-se que durante os 4 anos do Governo Lula os Conselhos Tutelares tiveram expansão de 20%, o que representou um avanço para o sistema de garantia de direitos.

O estudo sobre Conferências Nacionais dos Direitos das Crianças e Adolescentes, instrumento democrático e fundamental na elaboração e fiscalização das políticas públicas na área da criança e do adolescente no Brasil, permitiu observar que todas as Conferências tiveram temas, objetivos e propostas referentes à Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente, mesmo que algumas limitadas a alguns temas. Em relação às propostas aprovadas, todas iam ao encontro dos objetivos gerais das Conferências.

Verificou-se que as Conferências metodologicamente melhoraram, conseguindo indicar, além das propostas, compromissos, mecanismos de avaliação e estratégias de superação. A melhora dos procedimentos metodológicos também pode ser resultado da maturidade do Conselho e da multiplicidade dos conselheiros.

Ao debruçar em uma análise final, conclui-se que política social proposta pelo Governo Fernando Henrique na área da criança e do adolescente restringiu a Doutrina da Proteção Integral, uma vez que não

possibilitou o acesso aos direitos da forma proposta em Lei e suas intervenções eram muitas vezes pontuais, fragmentadas e sobrepostas. Somado a este fato, o CONANDA não se configurou, nesse período, como um foco importante de elaboração das políticas sociais na área da criança e do adolescente, limitando-se a resoluções com temas periféricos à política de atendimento à criança e ao adolescente, e as Conferências realizadas mostraram fragilidades em trabalhar a Política Social na área da criança e do adolescente de forma mais ampla e complexa.

O Governo Lula, em seu primeiro mandato, manteve muitos programas do Governo anterior. No período analisado, mostrou poucas aproximações com a proposta gestada na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, pois ainda apresentava limites na execução de um sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente, funcionando em rede e de forma articulada. É importante ressaltar que no final do primeiro mandato o Governo Lula começou a estruturar a política social na área da criança e do adolescente com intervenções mais abrangentes, articuladas e sistêmicas envolvendo várias áreas, ministérios e políticas, que resultaram, por exemplo, no Plano de Convivência Familiar e Comunitária e no Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo do Adolescente em Conflito com a Lei – SINASE.

Porém, de forma geral, a análise feita no decorrer desta investigação corrobora para a constatação de que, durante o período analisado, os programas voltados para as crianças e para os adolescentes ainda mostravam sinais de precariedade em relação ao público alvo. Os Programas apresentados se desenvolveram de forma pontual, focalizada e não se efetivaram enquanto políticas públicas. Não se efetivaram como garantidor de direitos como prevê a Doutrina da

Proteção Integral, ficando muitas vezes à mercê de critérios governamentais.

Não se pretende aqui encerrar as análises dos Governos estudados, porém, toda esta pesquisa realizada com obstinação e tenacidade assumiu a responsabilidade de apresentar o cenário das políticas sociais na área da criança e do adolescente, entre 1999 e 2006, evidenciando aspectos relevantes da história brasileira e ampliando reflexões sobre a constituição de uma política específica de direitos na área da criança e do adolescente, frente determinações sociais, legais, econômicas e culturais.

Portanto, após analisar a efetivação das políticas públicas a partir do estudo dos principais programas e projetos na área da criança e do adolescente, realizando um paralelo entre o último Governo Fernando Henrique e o primeiro Governo Lula, houve a possibilidade de se constatar que embora poucas mudanças tenham se efetivado no âmbito da política econômica na passagem do Governo Fernando Henrique para o Governo Lula, contrariando as expectativas dos setores progressistas da sociedade brasileira, no âmbito das políticas públicas sociais ocorreram avanços importantes que possibilitaram a ampliação das políticas na área da criança e do adolescente.

Entende-se que pesquisas futuras poderão demarcar rupturas maiores já apontadas no segundo Governo de Lula, porém que não foram possíveis de serem investigadas, pois não contemplavam o período que este trabalho priorizou estudar.

6 BIBLIOGRAFIA

ABREU, M. **A Ordem do Progresso**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

ABREU, Martha; MARTINEZ, Alessandra Frota. Olhares sobre a criança no Brasil: perspectivas históricas. In: RIZZINI, I. (Org.) **Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Amais, 1997, p.19-38.

ABREU, Martha. "Crianças negras" e "crianças problemas" no pensamento de Nina Rodrigues; Artur Ramos. In: RIZZINI, I. (Org) **Crianças desvalidas, indígenas e negras no Brasil: cenas da Colônia, do Império e da República**. Rio de Janeiro: EDUSU, 2000, p.119-42.

_____. Mães escravas e filhos libertos: novas perspectivas em torno da lei do ventre livre (Rio de Janeiro, 1871). In: RIZZINI, I. (Org.) **Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Petrobrás-BR/ Ministério da Cultura / EDUSU / Amais, 1997, p.107-26.

_____. Meninas perdidas. In: PRIORE, M.D. (Org) **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991, p. 289-316.

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2**. Brasília: MP, SEGES, 2002.

ADORNO, Sérgio (Coord.). **A criança menorizada: banco de referências bibliográficas**. São Paulo. NEV/USP, 1991.

ADORNO, Sérgio. **Declaração universal dos direitos humanos: 50 anos de teoria e prática. Dialogando sobre direitos humanos**. Cadernos de direito e cidadania I - IEDC. São Paulo: Artchip Editora, 1999.

ALBERNAZ Júnior, Victor Hugo; FERREIRA, Paulo Roberto Vaz. **Convenção sobre os direitos da criança. Direitos humanos: construção da liberdade e da igualdade**. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1998.

ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de; VILLELA, Renato. A Situação Social no Brasil: um balanço de duas décadas. In: VELLOSO, João Paulo do Reis (Org). **A questão social no Brasil**. São Paulo, Nobel, 1991.

ALENCAR, Mônica M. T. de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, Mione A; MATOS, Maurílio C. de ; LEAL, Maria C. (Orgs.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

ALTMAN, Raquel Zumbano. Brincando na história. In: PRIORE, M.D. (Org) **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1996, p. 231-58.

ALVAREZ, Marcos Cesar. **A emergência do código de menores de 1927: uma análise do discurso jurídico e institucional da assistência e proteção aos menores**. São Paulo: FFLCH/USP, 1989.

ALVES, Alda Judith. Meninos de rua e meninos da rua: estrutura e dinâmica familiar. In: CERVINI, R.; FAUSTO, A. (Orgs.). **O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80**. São Paulo: Cortez/Unicef/FIACSO do Brasil, 1991.

ALVES, Maria Helena. **Estado e Oposição no Brasil (1964-1984)**. Petrópolis: Vozes, 1984.

ALVIM, Maria Rosilene Barbosa; VALLADARES, Lícia do Prado. Infância e sociedade no Brasil: uma análise da literatura. Rio de Janeiro. **BIB - Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais, ANPOCS**, n. 26, p. 3-37, 1988.

AMORIM, Ricardo; POCHAMANN, Marcio. **Atlas da Exclusão Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

ANDER-EGG, Ezequiel. **Introducción a las técnicas de investigación social para trabajadores sociales**. 5. ed. Buenos Aires: Humanistas, 1978.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: **Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

_____. **Passagens da Antiguidade ao Feudalismo**. Tradução de Beatriz Sidou. São Paulo: Brasiliense, 2000.

ANTÃO DE CARVALHO, Henrique José et al. **Análise e recomendações para a melhor regulamentação e cumprimento da normativa nacional e internacional sobre o trabalho de crianças e**

adolescentes no Brasil. Brasília: OIT / Programa IPEC Sudamérica, 2003.

ARA PINILLA, Ignacio. **Las Transformaciones de los Derechos Humanos.** Tecnos, 1990.

ARANTES, Esther Maria de Magalhães. Rostos de crianças no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** Rio de Janeiro: EDUSU/AMAIS/Inst. Interam. Del Niño, 1995, p. 171-220.

ARELARO, L. G; KRUPPA, S. P. Educação de jovens e adultos. In: **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB.** 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007. p. 90.

ARIAS NETO, José Miguel. Primeira República: economia cafeeira, urbanização e industrialização. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs). **O Brasil Republicano: o tempo do liberalismo excludente – da Proclamação da República à Revolução de 1930.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

ARIÈS, Philippe. **A história social da criança e da família.** Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1978.

ARRUDA, J. J.; PILETTI, N. **Toda a História.** São Paulo: Ática, 1996.

ASSIS, Márcio Branco de. **A criança e a ordem: teoria e prática jurídica no tratamento da criança desviante na belle époque carioca.** São Paulo. História/USP. 1997.

AZEVEDO, Gislane Campos. **"De Sebastianas e Geovannis": o universo do menor nos processos dos juizes de órfãos da cidade de São Paulo (1871-1917).** São Paulo: PUC, 1995.

AZZI, Riolando. **A Igreja e o menor na história social brasileira.** São Paulo: Paulinas/CEHILA. 1992.

BAER, W. **A Economia Brasileira.** São Paulo: Nobel, 1996.

BAHIA, L.; COSTA, N. R.; VAN STRALEN, C. A saúde na agenda pública: convergências e lacunas nas pautas de debate e programas de trabalho das instituições governamentais e movimentos sociais. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1791-1818, 2007.

BALLESTEROS, Jesús (Ed.). **Derechos Humanos.** Tecnos, 1992.

BARBOSA, M..A. Rodrigues et al. **Direitos Humanos - um debate necessário**. São Paulo: Brasiliense, v. I, 1988/vol. II, 1989.

BARROS, Cyro Rezende Filho. **Economia Brasileira Contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2002, p.191.

BARROS, E. As idas e vindas do financiamento da política de saúde. In: INESC. **A Era FHC e o Governo Lula: transição?** Brasília, INESC, 2004.

BARROS, Ricardo Paes de; SANTOS, Eleonora Cruz; MENDONÇA, Rosane Silva Pinto de. Pobreza, cor e trabalho infanto-juvenil. In: CERVINI, R.; FAUSTO, A. (Orgs.) **O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80**. São Paulo: Cortez /Unicef /FIACSO do Brasil, 1991.

BASTIAN, Eduardo F. **O PAEG e o plano trienal: uma análise comparativa de suas políticas de estabilização de curto prazo**. Estudos Economicos. 2013, v.43, n.1, p. 139-166. ISSN 0101-4161. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-41612013000100006> Acesso em: 02 dez. 2013.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1978

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

BELIK, W.; DEL GROSSI, M. **O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil**, 2003, 35p. Paper.

BENEVIDES, Maria Victoria M. **O Governo Kubitschek: Desenvolvimento econômico e estabilidade política**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado : um balanço do desmonte do Estado**.São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Brasil Urgente)

BIROLLI, Maria Izabel de Azevedo Marques. **Os filhos da República: a criança pobre na cidade de São Paulo, 1900-1927**. São Paulo: PUC, 2000. Dissertação de Mestrado, Faculdade de História, Pontifícia Universidade Católica, São Paulo.

BISPO, Carlos Roberto et al. **Crise Financeira Mundial: impactos sociais e no mercado de trabalho**. Brasília: ANFIP, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

BOITO Jr, Armando. A hegemonia neoliberal no governo Lula. **Revista Crítica Marxista**, n.17, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2003.

BOTELHO, R. U. **Uma história da proteção à infância no Brasil: da questão do menor aos direitos da criança e do adolescente - 1920-1990**. 1993. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1993.

BONAVIDES P. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência Por uma Nova Hermenêutica Por uma repolitização da legitimidade)**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRANCO, Catullo. **Energia Elétrica e Capital Estrangeiro no Brasil**. São Paulo: AlfaÔmega, 1975.

BRANT, Maria do Carmo de (Org.). **A Família Contemporânea em Debate**. São Paulo: Cortez, 1993.

BRAVO, Maria Inês. **A Política de Saúde no Brasil: trajetória histórica**. In: Capacitação para Conselheiros de Saúde. Rio de Janeiro: UERJ/DEPEXT/NAPE, 2001.

BRITES, Olga. **Imagens da infância: São Paulo e Rio de Janeiro, 1930 a 1950**. São Paulo: História/PUC, 1999.

_____. **Infância trabalho e educação em Sezinho. 1947-1960**. São Paulo: História/PUC, 1992.

_____. Crianças de revistas (1930-1950). São Paulo. **Educação e Pesquisa**, v. 26, n. 1, jan/jun, p. 161-176, 2000.

BRUÑOL, Miguel Cillero. **O interesse superior da criança no marco da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança**. In: MÉNDEZ, Emilio García, BELOFF, Mary (Orgs.). **Infância, Lei e Democracia na América Latina: Análise Crítica do Panorama Legislativo no Marco da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança 1990 – 1998**. Trad. Eliete Ávila Wolff. Blumenau: Edifurb, v. 1, p. 101, 2001.

CALADO, Silvia; FERREIRA, Silvia S. **Análise de documentos: método de recolha e análise de dados**. Disponível em: <http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf>
Acesso em fev. de 2013.

CALEJO, Javier. **El grupo de discusión: introducción a una práctica de investigación**. Barcelona: Ariel, 2001.

CALIMAN, Geraldo; MILANEZI, Fabricia; DALTON, Andréa. **A política de Atendimento à Infância e à Adolescência na Região Metropolitana de Vitória**. Faculdade Salesiana de Vitória, 2004.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

CAMPBELL, T. D. **The Rights of the Minor, Children, Rights and the Law**. In: Alston, Philip; Parker, Stephen; Seymour, John. Oxford: Clarendon Press, 1995.

CAMPOS, Alzira Lobo de Arruda. Crianças estupradas na São Paulo oitocentista. Relações de gênero. São Paulo. **Revista História**, v.14, p. 139-152, 1995.

CAMPOS, G. W. de S. Reflexões sobre a construção do Sistema Único de Saúde (SUS) um modo singular de produzir política pública. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 87, 2006.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos : fundamentos jurídicos e instrumentos básicos**. São Paulo: Ed. Saraiva, 1991.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula**. In: Os anos do Governo Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

CARCANHOLO, Reinaldo et al. **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. São Paulo: Cortez, 2008.

CARDOSO JR, José Celso; JACCOUD, Luciana. Políticas Sociais No Brasil: Organização, Abrangência e Tensões da Ação Estatal. In: JACCOUD, Luciana et al (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Mãos à obra Brasil: proposta de governo**. Brasília, 1994.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Avança Brasil: proposta de governo**. Brasília, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Discurso de Posse do Presidente da República no Congresso Nacional**. Brasília, 1 de janeiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/discurs.htm
Acesso: nov. 2010.

CARMO-NETO, Dionísio. **Metodologia Científica Para Iniciantes**. 3. ed. Salvador-BA: American Word University Press, 1996.

CARONE, Edgar. **Brasil: anos de crise (1930-1945)**. São Paulo: Ática, 1991.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil – O Longo Caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, Marta Maria Chagas de. Quando a história da educação é a história da disciplina e da higienização das pessoas. In: FREITAS, M.C.(Org.) **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 269-288.

CARVALHO, Vera Maria de. **Girando em torno da roda: a Misericórdia de São Paulo e o atendimento às crianças expostas, 1897-1951**. São Paulo: História/USP, 1996.

CASSESE, Antonio. **Los Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo**. Editora Ariel.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008.

CEPAL **Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente**. Brasília: CEPAL/ PNUD/OIT, 2008.

CERVINI, Ruben; BURGER, Freda. O menino trabalhador no Brasil urbano dos anos 80. In: CERVINI, R.; FAUSTO, A. (Orgs.) **O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80**. São Paulo: Cortez/Unicef FIANCSO do Brasil, 1991.

CHAMBOULEYRON, Rafael. Jesuítas e as crianças no Brasil quinhentista. In: PRIORE, M.D. (Org.) **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1996.

CHESNAIS, François. Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica. In: CHESNAIS, François (Org.). **A Mundialização Financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CIVILETTI, Maria Vitória Pardal. O cuidado às crianças pequenas no Brasil escravista. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n.76, p.31-40, 1991.

COGGIOLA, Osvaldo. **Governo Lula da esperança à realidade**. São Paulo: Xamã, 2004.

COHN, AMÉLIA. O SUS e o direito à saúde: universalização e focalização nas políticas de saúde. In: LIMA, N. et al. (Org.). **Saúde e democracia: história e perspectivas do SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

_____. As políticas sociais no governo FHC. **Tempo Social. Revista. Social**. São Paulo, USP, v. 11, n. 2, p. 184, out. 1999. (editado em fev. 2000).

Conselho Federal de Psicologia. **Redução da Idade Penal: Socioeducação Não se faz com Prisão** / Conselho Federal de Psicologia. - Brasília: CFP, 2013.

COPIT, Melany S.; PATTO, Maria Helene Souza. A criança-objeto na pesquisa psicológica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 31, dez., 1979.

CORRÊA, Ivone Maria Xavier de Amorim; ALVES NETO, Manoel de Cristo; GONÇALVES, Zuila de Andrade. **Resgate histórico dos tipos de atendimento à criança e ao adolescente em privação de liberdade em Belém do Pará – 1964/1990**. Belém: UNAMA/FCBIA/ASIPAG, 1995. Relatórios de pesquisa.

CORRÊA, Mariza. A cidade de menores: uma utopia dos anos 30. In: FREITAS, M.C.(Org.) **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997, p.77-96.

COSTA, Ângela Silva. **O pão do corpo, o pão da inteligência e o pão do coração: o lugar da criança na sociedade (1927-1990)**. São Paulo: História/PUC, 1996.

COSTA, Antônio C. Gomes da. **Das Necessidades ao Direito**. São Paulo: Melhoramentos.1994.

_____. **De menor a cidadão: notas para uma história do novo direito da infância e da juventude no Brasil**. Brasília. Ministério da Ação Social/CBIA. 2003.

COUTINHO, C. N. Gramsci. **Um Estudo Sobre Seu Pensamento Político**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, Cláudio G e ABRUCIO, Fernando. **O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições**. **Tempo social**, v.15, n. 2, São Paulo, nov. 2003.

CRUANHES, Maria Cristina dos Santos. **Cidadania: educação e exclusão social**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2000.

CURY, Munir (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado: comentários jurídicos e sociais**. 6. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2003.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90: política e sociedade no Brasil**, São Paulo: Brasiliense, 1994.

DEITOS, R. A. **O capital financeiro e a educação no Brasil**. Tese de Doutorado em Educação. Faculdade de Educação. UNICAMP: Campinas, 2005.

DEL PRIORE, Mary (Orgs.). **História da criança no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Contexto, 1991.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. Diretas-Já: vozes das cidades. In: FERREIRA, Jorge; REIS, Daniel Aarão (Orgs.). **Revolução e democracia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DEM RUIZ, João Álvaro. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos**. São Paulo: Atlas, 1980.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.

_____. **Participação é conquista – noções de política social participativa.** São Paulo: Cortez, 1999.

_____. **Pesquisa e Informação qualitativa.** Campinas/SP: Papyrus, 2001.

_____. **Pesquisa: princípio científico e educativo.** São Paulo: Cortez, 1990.

DI PIERRO, Maria Clara. A Educação de jovens e adultos no Plano Nacional De Educação: Avaliação, Desafios e Perspectiva. **Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 939-959, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso 25. Jul 2013.

DI TELLA, Torcuato. Os processos políticos e sociais da industrialização. In: COSTA PINTO, L. A.; W. **Processos e implicações do desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969, p. 73-105.

DIEESE. **Política de Valorização do Salário Mínimo: Considerações sobre o valor a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2010.** Nota Técnica, n. 86, Jan. de 2010.

DIMENSTEIN, Gilberto; SOUZA, Josias de. **A história do Real. Trama de uma sucessão.** São Paulo: Ática, 1994.

DONZELOT, Jacques. **La invención de lo social.** Nueva Visión: 2007.

DOURADO, Ana; DABAT, Christine; ARAÚJO, Teresa Corrêa de. Crianças e adolescentes nos canaviais de Pernambuco. In: PRIORE, M.D. (Org.) **História das crianças no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1996.

DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, 2003.

DRAIBE, Sônia. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas de políticas públicas. In: IPEA/iPLAN. **Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas.** Brasília, 1990. (Políticas Sociais e Organização do Trabalho, 4).

DREWINSKI, J. M. de A. **Educação infantil: o direito negado nas políticas educacionais.** 2001. Disponível em: www.unicentro.br/editora/revistas/quairaca/17/artigo%20educa%20 Acesso: 10 mar. 2013.

EARP, F. S.; PRADO, L. C. O “Milagre” Brasileiro Crescimento Acelerado, Integração Internacional e Distribuição de Renda 1967-1973. In: Jorge Ferreira; Lucília Delgado (Org). **O Brasil Republicano, O tempo da Ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX.** v. 4, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

ERTZOGUE, Marina Haizenreder. Silenciar os inocentes: medidas punitivas para a recuperação de menores em estabelecimentos disciplinares mantidos pelo estado (1945-1964). **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v.19, n.37, p.157-78, 1999.

ESPING-ANDERSEN, GOSTA. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Revista Lua Nova**, n. 35, 1995.

EXPEDITO FILHO, B. dos Santos. **Bastidores da política, nos: Crônica de uma vitória (campanha de Fernando Henrique).** Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 1994.

FALEIROS, Eva Teresinha Silveira. A criança e o adolescente: objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Orgs.) **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** Rio de Janeiro. EDUSU/AMAI/Inst. Interam. Del Niño, 1995. p. 221-236.

FALEIROS, Vicente de Paula. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Org.). **A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** Rio de Janeiro: Instituto Interamericano del Niño, 1995.

_____. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do Governo Lula. In: FLEURY, Sonia et al. **A era FHC e o governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004.

_____. Infância e processo político no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Orgs.) **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** Rio de Janeiro: EDUSU/AMAI/Inst. Interam. Del Niño, 1995, p.47-98.

FARIA, L.A.E. **Aquém da estagnação: 10 anos do Plano Real.** Indicadores Econômicos FEE, 2004.

FAUSTO, Ayrton; CERVINI, Ruben (Orgs). **O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80.** Brasília/São Paulo: UNICEF/FLACSO/Cortez/Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência, 1991.

FERNANDES, Florestan. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. 5. ed. São Paulo: Globo, 2006.

FERNANDES, R. C. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: CIVICUS; Relume-Dumará, 1994.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, Aldrin Moura de. Memórias da infância na Amazônia. In: PRIORE, M.D. (Org.) **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1996.

FILGUEIRAS, Luiz et al. O Modelo Liberal-periférico e Bloco de Poder: Política e Dinâmica Macroeconômica nos Governos Lula. In: **Os anos do Governo Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FILGUEIRAS, Luiz. **A história do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2000.

_____. **História do Plano Real**. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. **Em Busca do Dissenso Perdido**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FIORI, José Luiz. **O Vôo da Coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

FIRMO M. F. C. **A criança e o Adolescente no ordenamento Jurídico Brasileiro**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

FISCHER, Rosa Maria. **Pesquisa Conhecendo a Realidade**. Brasília/DF: CEATS / FIA, 1997.

FLEURY, S. **Governo Lula: continuísmo no 1º. ano, mudança no 2º?** Disponível em www.desempregozero.org.br. Acesso em 10 de out. 2012.

FLORES, Hilda Agnes Hübner. **A casa dos expostos: sinais de identificação**. Porto Alegre: Estudos Ibero-americanos, 1986.

FONSECA, Claudia. Pais e filhos na família popular (início do séc. XX). In: D'INCAO, M. A. (Org.) **Amor e família no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1989.

Fontes sobre a infância: diagnóstico de fontes de informação sobre a criança e o adolescente / **Rede Marista de Solidariedade**. – 1. ed. – São Paulo: FTD, 2012.

FRAGA FILHO, Walter. **Mendigos, moleques e vadios na Bahia do século XIX**. São Paulo/Salvador: Hucitec/EDUFBA, 1996.

FRAGOSO, Heleno Cláudio. **Lições de Direito Penal: parte geral**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FREITAS, Marcos Cezar de (Org.) **História social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Para uma sociologia histórica da infância no Brasil. In: FREITAS, M.C. (Org.) **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. O Governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 65-74, 2007.

FRONTANA, Isabel Cristina Ribeiro da Cunha. **Cotidiano de crianças e adolescentes nas ruas da metrópole paulista: sob o fogo cruzado de posturas e opiniões (1964-1985)**. São Paulo: História/USP, 1997.

FROTA, M. G. da C. A cidadania da infância e da adolescência: da situação irregular à proteção integral. In: CARVALHO, A. et al. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG; PROEX, 2002.

FURLOTTI, Tamy Valéria de Moraes. **Segredos de família: violência doméstica contra crianças e adolescentes na São Paulo das primeiras décadas do século XX**. São Paulo: FFLCH, 1999.

FURTADO, Celso. **Análise do 'Modelo' Brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

GAIO, R.; CARVALHO, R.B.; SIMÕES, R. Métodos e técnicas de pesquisa: a metodologia em questão. In: GAIO, R. (Org.). **Metodologia de pesquisa e produção de conhecimento**. Petrópolis, Vozes, 2008.

GENNARI, A. M., Globalização, Neoliberalismo e Abertura Econômica no Brasil nos Anos 90. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 13, n. 12, p. 30-45, 2001.

GENTILLI, Pablo (Org). **Globalização Excludente: Desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis: Vozes, 1999, p. 14.

GESTEIRA, Joaquim Martagão. A proteção à criança: medidas legislativas de amparo à maternidade e à infância. In: GESTEIRA, R. M. **Puericultura: higiene física e social da criança**. 3 ed. Rio de Janeiro: Atheneu, 1957.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, A. C. D. **Finanças Públicas: Teoria e Prática o Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GÓES, José Roberto; FLORENTINO, Manolo. Crianças escravas, crianças dos escravos. In: PRIORE, M.D. (Org.) **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Context; 1996.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001. (questões da nossa época. v. 84).

GOLDENBERG, J.; PRADO, L. T. S. Reforma e crise do setor elétrico no período FHC em **Tempo soc**; São Paulo, v.15, n.2, nov. 2003.

GOMES DA COSTA A.C.; MENDEZ, E. G. **Das necessidades aos direitos**. Série Direitos da Criança. São Paulo: Malheiros, 1994.

GONÇALVES, Margareth de Almeida. Expostos, roda e mulheres: lógica da ambigüidade médico-higienista. In: ALMEIDA, Angela M. et al. **Pensando a família no Brasil: da colônia à modernidade**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

GONDRA, José G. A sementeira do porvir: higiene e infância no século XIX. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 26, n. 1, jan/jun, p.99-117, 2000.

GONZALES, Stella Maria. **La proteccion de la infancia en el marco del Derecho Internacional**. Madrid: Ed. Cruz Roja Española, 1991.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO Jr., Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUERRA, Yolanda. A Racionalidade das Formas de Enfrentamento da Questão Social: o público e o privado no Brasil (do) real. II JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, Maranhão, 2005.

GUTIÉRREZ, Horácio. O tráfico de crianças escravas para o Brasil durante o século XVIII. **Revista de História**, São Paulo, 1989

HADDAD, Sérgio. **O Direito à Educação no Brasil**. São Paulo, 2003. Disponível em: www.acaoeducativa.org.br Acesso em 5 de fev. 2013.

HAGUETTE, M. F. **Metodologias qualitativas na sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1987.

HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna: Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 1992.

_____. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. In: **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HERKENHOFF, João Baptista. **Como Funciona a Cidadania**. Manaus: Valer, 2000.

_____. **Curso de Direitos Humanos – Gênese dos Direitos Humanos**. v. 1. São Paulo: Acadêmica, 1994.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. 2ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001 p. 120.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 20. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

IANNI, Octavio. **O colapso do populismo no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

_____. **A formação do estado populista na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

- _____. A Questão Social. **Perspectiva**, São Paulo, v.5, n. 1, 1991.
- _____. **A Sociedade Global**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.
- IPEA. **Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**, n. 13, edição especial, 2007.
- JANNUZZI, Gilberta. As políticas e os espaços para a criança excepcional. In: FREITAS, M.C.(Org.) **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.
- JASMIN, Marcelo Gantus et al. Para uma história da legislação sobre o menor. **Revista de Psicologia**, Fortaleza, 1986.
- JESUS, Maurício Neves. **Adolescente em Conflito com a Lei: prevenção e proteção integral**. Campinas: Sevanda, 2006
- KAMEYAMA, Nobuco. A nova configuração das políticas sociais. **Revista Praia Vermelha**, Universidade Federal, v.1, n. 1, 1997.
- KANDEL, Liliane. Reflexões sobre o uso da entrevista, especialmente a não-diretiva, e sobre as pesquisas de opinião. In: THIOLENT, Michel J. M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. 2. ed. São Paulo: Polis, 1981. p. 169-189. (Coleção Teoria e História, 6.).
- KOELLER, Heinrich. **Press Conference**. Nova York: Fundo Monetário Internacional, 2003.
- KOSMINSKY, Ethel Volfzen. **A situação familiar das crianças e adolescentes pobres: um estudo dos indicadores sociais utilizados no Brasil**. Cadernos CERU, 1994.
- KRAMER, Sônia. **Política do pré-escolar no Brasil. A arte do disfarce**. São Paulo: Cortez, 1992.
- LAFER, Celso. **JK e o Programa de Metas (1956-1961): processo de planejamento e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- LAJOLO, Marisa. Infância de papel e tinta. In: FREITAS, M.C.(Org.) **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 225-246.
- LANDIM, L., BERES, N. **As Organizações sem fins lucrativos no Brasil: ocupações, despesas e recursos**. Rio de Janeiro: Nau Editora, 1999.

LANDIM, L.; FERNANDES, R. C. **Sem fins lucrativos: as organizações não-governamentais no Brasil**. Rio de Janeiro: ISER, 1988.

LAVINAS, L. **A melhor linha de pobreza para o Brasil**. 2005, 3 p. Paper.

LAVORATO Jr., Savério. **Mal amados, insubmissos e infratores: menores delinqüentes entre práticas e representações jurídicas e assistenciais (1920-1956)**. São Paulo: História/PUC, 1995.

LEITE, Lígia Costa. **A razão dos invencíveis: meninos de rua – o rompimento da ordem (1554-1994)**. Rio de Janeiro: UFRJ/IPUB, 1998.

LEITE, Miriam Lifchitz Moreira. A infância no século XIX segundo memórias e livros de viagem. In: FREITAS, M.C.(Org.) **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. A roda dos expostos: o óbvio e o contraditório da instituição. **Revista da Cultura**, Campinas, 1991.

LEMOS, Flávia Cristina Silveira. O Estatuto da Criança e do Adolescente em discursos autoritários. *Fractal, Rev. Psicologia* [online]. 2009, vol.21, n.1, pp. 137-150.

LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Ed. Petrópolis, 2003.

LESSA, Carlos. **15 Anos de Política Econômica**, 3ª edição, São Paulo: Brasiliense, 1982.

LEVINE, R. M. **O Regime de Vargas, 1934-1938: os anos críticos**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 1980.

_____. **Pai dos pobres?: o Brasil e a era Vargas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

LEWKOWICZ, Ida. Crianças nas fábricas de tecidos: o empresário e o trabalho do menor em São Paulo nos anos 20. **Revista História**, São Paulo, 1995.

LIBERATI W. D; CYRINO P. C. B. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros, 1997.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Adolescente e Ato Infracional – medida socioeducativa e pena?** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

_____. **O Estatuto da Criança e do Adolescente: comentários.** Brasília: IBPS, 1991.

LIMA, Lana Lage da Gama; VENÂNCIO, Renato Pinto. **Os órfãos da lei: o abandono de crianças negras no Rio de Janeiro após 1871.** Rio de Janeiro: Estudos afro-asiáticos, 1988.

_____. Abandono de crianças negras no Rio de Janeiro. In: PRIORE, M.D. (Org.). **História da criança no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1991.

LIMA, Mayumi Souza. **A cidade e a criança.** São Paulo: Nobel, 1989.

LOBO, Lilia Ferreira. A criança anormal no Brasil: uma história genealógica. In: RIZZINI, Irma (Org.) **Crianças desvalidas, indígenas e negras no Brasil: cenas da Colônia, do Império e da República.** Rio de Janeiro: EDUSU, 2000.

LONDOÑO, Fernando Torres. A origem do conceito menor. In: PRIORE, M.D. (Org.). **História da criança no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1991.

LOPES, Eliane Cristina. **O revelar do pecado: os filhos ilegítimos na São Paulo do século XVIII.** São Paulo: Annablume/FAPESP, 1998.

_____. **Revelador do pecado: os filhos ilegítimos na São Paulo do século XVIII.** São Paulo: História/ USP, 1995.

LORENZI Gisella W. **Uma Breve História dos Direitos da Criança e do adolescente no Brasil.** Disponível em: <http://www.promenino.org.br/Ferramentas/Conteudo/tabid/77/ConteudoId/70d9fa8f-1d6c-4d8d-bb69-37d17278024b/Default.aspx> Acesso em: 14 de junho de 2013.

LOUREGA, Maria José Menezes. **A criança sob o olhar vigilante do adulto: Curitiba (1909 a 1927).** São Paulo: História/PUC, 1991.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo: EPU, 1986.

MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de crianças e adolescentes e os direitos humanos.** Barueri, SP: Manole, 2003

MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade. **Curso de direito da criança e do adolescente: aspectos teóricos e práticos.** Rio de Janeiro: Editora Lumen Júris, 2007.

MAGALHÃES, João Paulo de Almeida et al. **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2010.

MANFROI, Vania Maria. **A Política Social para Crianças e Adolescentes no Governo Lula: Mudança ou Continuidade?** Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia, SBS – XII Congresso Brasileiro de Sociologia: Belo Horizonte-MG, 2005.

MANZINI, E. J. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991.

MARCÍLIO, Maria Luiza; VENÂNCIO, R.P. Crianças abandonadas e primitivas formas de sua proteção. Séculos XVIII e XIX. In: WOUDE, Ad van der. **The role of the state and public opinion in sexual attitudes and demographic behavior**. Paris: CIDH, 1990.

MARCÍLIO, Maria Luiza (Coord.). **História demográfica da infância brasileira: quatro séculos de marginalização**. São Paulo, 1992. Relatório final de projeto.

MARCÍLIO, Maria Luiza. A Irmandade da Santa Casa de Misericórdia e a assistência à criança abandonada na História do Brasil. In: MARCÍLIO, M.L. (Org.). **Família, mulher, sexualidade e Igreja na História do Brasil**. São Paulo: Loyola/CEDHAL/CEHILA, 1993.

_____. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil, 1726-1950. In: FREITAS, M.C.(Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. Amas-de-leite mercenárias e crianças expostas no Brasil Oitocentista. In: RIZZINI, I. (Org.). **Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Petrobrás-BR/Ministério da Cultura/EDUSU, 1997.

_____. Documentação: fontes para o estudo da criança: período colonial e imperial. In: RIZZINI, I. (Org.). **Crianças desvalidas, indígenas e negras no Brasil: cenas da Colônia, do Império e da República**. Rio de Janeiro: EDUSU, 2000.

_____. **História social da criança abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. Marginalidade, pobreza e abandono de crianças no Brasil: séculos XVIII e XIX. **Revista de Ciências Históricas**, Universidade Portucalense, Portugal, 1996.

_____. O tempo da vida e do nascimento. In: _____. **Caçara: terra e população, estudo da demografia histórica e da história social de Ubatuba**. São Paulo: Paulinas; 1986.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Fundamentos da Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARIANO, Hélio Alexandre. **A infância e a lei: o cotidiano de crianças pobres e abandonadas no final do século XIX e nas primeiras décadas do século XX e suas experiências com a tutela, o trabalho e o abrigo**. São Paulo: História/PUC, 2000.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 1, p. 58-74, jan/mar, 2006.

_____. O Governo Lula e a Contra-Reforma Previdenciária. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, p. 3-15, 2004.

_____. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. In: **Políticas Sociais no Governo Lula: promessas e realidade**. v. 10, n. 1. Santa Catarina: UFSC, 2007.

MARTINEZ, Alessandra Frota. Educar e instruir: olhares pedagógicos sobre a criança pobre no século XIX. In: RIZZINI, I. (Org.). **Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Petrobrás-BR/Ministério da Cultura/EDUSU/Amai, 2000.

MARTINS, Aline de Carvalho. Risco Social: Terminologia adequada para a proteção social e garantia dos direitos? In: **Em Pauta – Teoria Social e Realidade Contemporânea**. Rio de Janeiro, FSS/UERJ. Nº 29, 2012.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. 5 v. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

MATTOSO, Kátia de Queirós. O filho da escrava. In: PRIORE, M.D. (Org.). **História da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

_____. O filho da escrava (em torno da lei do ventre livre). **Revista Brasileira de história**, São Paulo, 1988.

MAUAD, Ana Maria. A vida das crianças de elite durante o Império. In: PRIORE, M.D. (Org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1996.

MAZZEO, Antônio Carlos. **Estado e Burguesia no Brasil (origens da autocracia burguesa)**. 2ª ed. SP: Cortez, 1997.

MELLO, F. C. de. O Ministério da Criança. In: COSTA, A. et al. (Org.) **Brasil, criança urgente: a Lei 8069/90**. São Paulo: Columbus, 1990.

MELLO e SOUZA, Laura de. O Senado da Câmara e as crianças expostas. In: PRIORE, M.D. (Org.). **História da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

MELLO e SOUZA, Laura; MARTINS, Jair de Jesus. O senado da câmara e as crianças expostas: documentos inéditos e considerações sobre Minas Gerais no século XVIII. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, São Paulo, 1990.

MENDEZ E. G.; SIMONETTI C.; BLECHER M. (Orgs.) Do Averso ao Direito: Da situação Irregular à Proteção Integral da Infância e da Adolescência na América Latina. In: **III SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo/UNICEF/Malheiros, 1994.

MENDEZ, Emílio Garcia. Breve histórico dos direitos da criança e do adolescente. In: **CBIA. Da situação irregular às garantias processuais da criança e do adolescente**. São Paulo: CBIA, 1994.

_____. **Derecho de la infancia-adolescencia em América Latina: De la situación irregular a la protección integral**. Bogotá: Convenio Uniandas/Unicef/Fundación Restrepo Barco/Fundación Fes, 1998.

MENEZES, Claudia. Reflexões sobre os direitos da criança e da juventude indígena no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, I. (Org.).

Crianças desvalidas, indígenas e negras no Brasil: cenas da Colônia, do Império e da República. Rio de Janeiro: EDUSU, 2000.

MENICUCCI, T. G. A Política de Saúde no Governo Lula. **Saúde soc**, v.20, n. 2, São Paulo, 2011.

MESGRAVIS, Laima. A assistência à criança desamparada e a Santa Casa de Misericórdia de São Paulo: a roda dos expostos no séc. XIX. São Paulo. **Revista de História**, v.52, n.103, tomo II, p.401-423, 1975.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 13. ed Petrópolis: Vozes, 1999.

MINAYO, Maria. Cecília de Souza. **Pesquisa Social**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1996.

_____. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 2.ed. São Paulo: Hucitec/ Abrasco, 1993.

MINEIRO, S. Adhemar. **O desenvolvimento e Inserção Externa: Algumas Considerações sobre o período 2003-2009 no Brasil**. In: **Os Anos Lula: Contribuições para um balanço crítico 2003-2010**, 2010.

MONARCHA, Carlos. Arquitetura escolar republicana: a escola normal da praça e a construção de uma imagem de criança. In: FREITAS, M.C.(Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

MOREIRA, Mauricio M. e CORREA, Paulo G. **Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo**, Texto para Discussão n. 49. BNDES.

MORELLI, Ailton José. A criança, o menor e a lei: uma discussão em torno do atendimento infantil e da noção de imputabilidade. **Revista Pós-História/UNESP**, 1996.

_____. A inimizabilidade e a impunidade em São Paulo.. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, 1999, v.19, n.37, p. 125-56.

_____. O atendimento à criança e ao adolescente em São Paulo. **Revista Pós-História/UNESP**, 1997, v.5, p. 145-70.

MOTT, Luiz. Pedofilia e pederastia no Brasil antigo. In: PRIORE, M.D. (Org.). **História da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

MOTT, Maria Lúcia. Ser mãe: a escrava em face do aborto e do infanticídio. **Revista de História**, São Paulo, 1989.

MOTTA, Thalita Cunha e AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Uma Análise de Conjuntura dos Governos FHC e Lula e suas Políticas Educacionais. PESQUISA APRESENTADA ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DE PERNAMBUCO, 2012.

MOURA, Esmeralda B. de. **O trabalho da mulher e do menor na indústria paulista**. São Paulo: FFLCH, 1977.

_____. **Mulheres e menores no trabalho industrial: os fatores sexo e idade na dinâmica do capital**. Petrópolis: Vozes, 1982.

_____. **Trabalho feminino e condição social do menor em São Paulo (1880-1920)**. São Paulo: Estudos CEDHAL, 1988.

_____. Crianças operárias na recém-industrializada São Paulo. In: PRIORE, M.D. (Org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1996.

_____. Infância operária e acidente de trabalho em São Paulo. In: PRIORE, M.D. (Org.). **História da criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1991.

_____. Meninos e meninas de rua: impasse e dissonância na construção da identidade da criança e do adolescente na República Velha. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v.19, n.37, p. 85-102, 1999.

MUGNOL, Márcio; GISI, Maria Lourdes. Avaliação de políticas públicas educacionais: os resultados do Prouni. **Revista Conjectura: Filos. Educ.**, Caxias do Sul, v. 18, n. especial, 2013.

NASCIMENTO, Anna Amélia Vieira. A pobreza e a honra: recolhidas e dotadas na Santa Casa de Misericórdia da Bahia, 1700-1867. In: MARCÍLIO, M.L. (Org.). **Família, mulher, sexualidade e Igreja na história do Brasil**. São Paulo: Loyola, 1993.

NETO, Wanderlino Nogueira. Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes. **Revista Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 83, p. 12-50, 2005.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo. **O desmonte da nação: balanço do governo CARDOSO**. Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**, 2001.

NETTO, Luiz Roberto. Por baixo dos panos: a máquina policial e o problema da infância desvalida na cidade de São Paulo (1910-1930). **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v 9, n. 17, 1988-89.

NEVES, Maria de Fátima Rodrigues das. **Infância de faces negras: a criança escrava brasileira no século XIX**. São Paulo: História/USP, 1993.

_____. Violência contra a criança escrava no século XIX. **Revista Brasileira de Crescimento e Desenvolvimento Humano**, São Paulo, v.2, n.1, 1992.

NOGUEIRA, F.M.G.; FIGUEIREDO, I.M.Z.; DEITOS, R.A. A implementação de políticas para o ensino fundamental, médio e profissional no Paraná nos anos 90: o PQE\PROEM e as orientações do BIRD\BID. In: NOGUEIRA, F.M.G. **Estado e políticas sociais no Brasil**. Cascavel: EDUNIOESTE, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As Possibilidades da Política: Idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

NORONHA, Daisy Pires; FERREIRA, Sueli Mara S. P. Revisões de literatura. In: AMPELLO, Bernadete Santos; CONDÓN, Beatriz Valadares. **Fontes de Informação para pesquisadores e profissionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OIT/Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social do Estado de São Paulo. **Bibliografia sobre o trabalho de crianças e adolescentes no Brasil**. São Paulo, 1994.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Educação Básica Gestão Do Trabalho e Da Pobreza**. Petrópolis: Vozes, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html> Acesso em 5 de fev. 2013.

OLIVEIRA, F. **A Economia Brasileira: crítica à razão dualista.** Petrópolis: Editora Vozes. 1981.

OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA Frederico. Política Econômica do Segundo Governo Cardoso: Mudança em Condições Adversas. **Tempo soc**, v.15, n. 2 São Paulo, 2003.

ONU. **La pobreza en America Latina: dimensiones y políticas.** Santiago de Chile. (Estúdios e Informes de la CEPAL),1985.

_____. **Declaração Universal dos Direitos da Criança.** 1959. Disponível em: http://www.dhnet.Org.br/direitos/sip/onu/c_a/lex41.htm Acesso: mar. 2013.

ORLANDI, Orlando V. **Teoria e prática do amor à criança: introdução à pediatria social no Brasil.** Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

OSTETTO, Luciana Esmeralda. **Imagens da infância no Brasil: crianças e infantes no Rio de Janeiro Imperial.** São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 1992.

PAIVA, B. A. de. **A timidez das políticas sociais no governo Lula: quando o fundo do poço tornou-se nossa morada.** Disponível em <http://www.ola.cse.ufsc.br> Acesso: abr. 2013.

PASSARINHO, Paulo. In **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010.** - Rio de Janeiro : Garamond, 2010.

PASSETTI, Edson. Crianças carentes e políticas públicas.In: PRIORE, M.D. (Org) **História das crianças no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1996, p. 347-75.

_____. O menor no Brasil republicano.In: PRIORE, M.D. (Org) **História da criança no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1991, p. 146-75.

PATTO, M. H. S. Estado, Ciência e Política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. **Estudos Avançados**, v.13, n.35. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso 4 de maio de 2013.

PEIXOTO, Maria do Rosário da Cunha. **E as palavras têm segredos – imagens de criança na literatura infantil brasileira de resistência (1970-1990).** São Paulo: FFLCH, 1997.

PEREIRA, André Ricardo. A criança no Estado Novo: uma leitura na longa duração.**Revista Brasileira de História.** São Paulo, v. 19, n. 38, p.165-198, 1999.

_____. Criança X Menor: a origem de dois mitos da política brasileira. In: ROLLEMBERG, D. (Org) **Que história é essa? Novos temas e novos problemas em história**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994, p.91-109.

PEREIRA, Irandi. **Trabalho infantil: mitos e dilemas**. São Paulo: FE/USP, 1999.

PEREIRA, P. **Necessidades humanas. Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREZ, J. R. R. e PASSONE E. F. Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, maio/ago. 2010.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. Os trabalhadores do futuro: o emprego do trabalho infantil no Rio Grande do Sul da República Velha. **Revista História**, São Paulo, n.14, p. 189-201, 1995.

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (Orgs.). **Arte de Governar crianças. A História das políticas sociais, da legislação e da Assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: IIDN/Santa Úrsula - CESP/USU/AMAIS, 1995.

PINHEIRO, A.C; GIAMBIAGI, F.F; MOREIRA, M. M. **O Brasil na Década de 90: Uma Transição Bem Sucedida?** Rio de Janeiro: BNDES. Texto para discussão n. 91. 2001.

PINTO, Marcos José . Um breve histórico sobre as Constituições Brasileiras. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, 2012.

PORTELLA FILHO, P. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. **Lua Nova**, São Paulo, n. 32, p.103, 1994.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 48. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

_____. **A formação do Brasil contemporâneo**. 24 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Evolução Política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1969.

PRIORE, Mary Del. **História da Criança no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1996.

_____. O cotidiano da criança livre no Brasil entre a colônia e o Império. In: PRIORE, M.D. (Org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1996.

QUINTANEIRO, Tania. A criança brasileira no século XIX na percepção de viajantes ingleses e norte americanos: uma análise comparada. **Síntese Nova Fase**, Belo Horizonte, v.19, n.58, p.361-90, 1992.

QUINTEIRO, Maria Esther Martínez. “Crisis de la Modernidad y Derechos Humanos”. En: **La Crisis en la Historia**. Salamanca: Ediciones Universidad.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e os conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. **Desafios da gestão democrática das políticas sociais**. *Capacitação em Serviço Social e Política Social*. Brasília: UnB, CEAD, n. 3, p. 57-70, 20 00.

_____. Sistematização: os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

RAMOS, Fábio Pestana. A história trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: PRIORE, M.D. (Org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1996, p. 19-54.

RASELLA, Davide et al. Efeitos do Programa Bolsa Família Sobre a Mortalidade em Crianças: Uma Análise nos Municípios Brasileiros. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

REZENDE, Conceição Aparecida Pereira. Modelos de Gestão do SUS e as Ameaças do Projeto Neoliberal. In: BRAVO, Maria Inês Souza et al (Org.). **Política de Saúde na Atual Conjuntura: modelos de gestão e agenda para a saúde**. Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sírius, 2007.

REZENDE, Maria José de. **A Transição como forma de dominação política: O Brasil na era da abertura 1980 – 1984**. Londrina: EDUEL, 1996.

RIBEIRO, Elisa Antônia. **A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa**. Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais, Araxá/MG, n. 04, p.129-148, maio de 2008.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIZZINI, Irene (Org). **Olhares sobre a Criança no Brasil – Séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Amais 1997.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. "Menores" institucionalizados e meninos de rua: os grandes temas de pesquisa na década de oitenta. In: CERVINI, R.; FAUSTO, A. (Orgs.). **O trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80**. São Paulo: Cortez, 1991.

RIZZINI, Irene. **A Criança e a Lei no Brasil – Revistando a História (1822-2000)**. Rio de Janeiro: Universitária, 2000.

_____. Crianças e menores – do pátrio poder ao pátrio dever: um histórico da legislação para a Infância no Brasil (1830-1990). In: PILOTTI, F. e RIZZINI, I. (Orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: EDUSU/AMAI/Inst. Interam. Del Niño, 1995, p. 99-168.

_____. Introdução: pesquisa bibliográfica e documental na área da infância: breve histórico da experiência desenvolvida na CESPI/USU. In: RIZZINI, I. (Org.). **Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Amais, 2000.

_____. **O século perdido. Raízes históricas das políticas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Amais, 1997.

_____. Prefácio – o resgate da história da criança na história do Brasil. In: RIZZINI, I. (Org.). **Crianças desvalidas, indígenas e negras no Brasil: cenas da Colônia, do Império e da República**. Rio de Janeiro: EDUSU, 2000, p.9-12.

RIZZINI, Irma; FONSECA, Maria Tereza da. **Base de dados bibliográficos: infância e adolescência no Brasil (séculos XIX e XX)**. Rio de Janeiro: CESPI/USU, 1997.

_____. **Bibliografia sobre a História da criança no Brasil**. Marília: UNESP, 2001.

RIZZINI, Irma; VOGEL, Arno. O menor filho do Estado. Pontos de partida para uma história da assistência pública à infância no Brasil. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no**

Brasil. Rio de Janeiro: EDUSU/AMAIS/Inst. Interam. Del Niño, 1995, p. 237-241.

RIZZINI, Irma. "Domesticados mas não civilizados": crianças indígenas e instituições educacionais na província do Amazonas (1850-1889). In: RIZZINI, Irma (Org.). **Crianças desvalidas, indígenas e negras no Brasil: cenas da Colônia, do Império e da República.** Rio de Janeiro: EDUSU, 2000, p.45-86.

_____. **A assistência à infância no Brasil: uma análise de sua construção.** Rio de Janeiro: EDUSU, 1993.

RIZZINI, Irma. Assistência à infância na passagem para o século XX: da repressão à reeducação. **Forum Educacional**, Rio de Janeiro, v.14, n. 2, p. 77-94, 1990.

_____. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: PILOTTI, F.; RIZZINI, I. (Orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil.** Rio de Janeiro: EDUSU/AMAIS/Inst. Interam. Del Niño, 1995, p. 243-98.

_____. O elogio do científico: a construção do "menor" na prática jurídica. In: RIZZINI, I. (Org.). **A criança no Brasil hoje: desafio para o terceiro milênio.** Rio de Janeiro: EDUSU, 1993, p.81-99.

_____. Pequenos trabalhadores do Brasil. In: PRIORE, M.D. (Org.). **História das crianças no Brasil.** São Paulo: Contexto, 1996, p. 376-406.

ROCHA, Sonia. O programa Bolsa Família. Evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 1 (41), p. 13-139, abr. 2001.

RODRIGUES, Gutemberg Alexandrino. **Os filhos do mundo: a face oculta da menoridade (1964-1979).** São Paulo: História/USP, 2000.

ROMA, Celso. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 49, São Paulo, 2002.

RUA, Maria Das Graças. Avaliação da Integração do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ao Programa Bolsa-Família (PBF). FNPETI. Disponível em: <[HTTP://www.fnpeti.org.br/publicacoes/arquivos-aspublishacoes/Final%20integracao_petis.pdf](http://www.fnpeti.org.br/publicacoes/arquivos-aspublishacoes/Final%20integracao_petis.pdf)>. Acesso em: 28 maio 2014.

RUSSEFF, Ivan. A infância no Brasil pelos olhos de Monteiro Lobato. In: FREITAS, M.C.(Org.). **História social da infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997, p. 247-68.

SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura Silva. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____. **Política Nacional**. In SADER, Emir et al. **Governo Lula: decifrando o enigma**. São Paulo: Viamundo, 2004.

SALLUM JR., Brasílio. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo Social, Rev. Sociol.** S. Paulo, v.11, n. 2, p. 23-47, out. 1999 (editado em fev. 2000).

SAMARA, Eni de Mesquita (Org.). **História da Família no Brasil: bibliografia comentada**. São Paulo: CEDHAL – FFLCH/USP, 1998.

_____. A história da família no Brasil. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v.9, n.17, p.7-35, 1988–1989.

SANTOS, Marco Antonio Cabral dos. Criança e criminalidade no início do século. In: PRIORE, M.D. (Org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1996, p. 210-30.

SARTOR, Carla Daniel. Proteção e assistência à infância: considerações sobre o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, Rio de Janeiro, 1922. In: RIZZINI, I. (Org.). **Crianças desvalidas, indígenas e negras no Brasil: cenas da Colônia, do Império e da República**. Rio de Janeiro: EDUSU, 2000, p.143-178.

_____. Perfil da produção atual das ciências humanas e sociais sobre a criança no Brasil. In: RIZZINI, I. (Org.). **Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Petrobrás-BR/Ministério da Cultura/EDUSU/Amais, 1993, p. 79-105.

SCARANO, Juliano. Criança esquecida das Minas Gerais. In: PRIORE, M.D. (Org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1996, p. 107-36.

SCHUELER, Alessandra Frota Martinez de. Crianças e escolas na passagem do império para a República. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v.19, n.37, p.59-84, 1999.

_____. A "infância desamparada" no asilo agrícola de Santa Isabel: instrução rural e infantil (1880-1886). **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 26, n. 1, jan/jun, p. 119-133, 2000.

_____. Os Jesuítas e a Educação das Crianças – Séculos XVI ao XVIII. In: RIZZINI, Irma (Org.). **Crianças desvalidas, indígenas e negras no Brasil**. Rio de Janeiro: USU, 2000.

SCHWARZ, Roberto. **Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1981.

_____. **Um mestre na periferia do capitalismo: Machado de Assis**. São Paulo: Duas Cidades, 1990.

SCOCCO, Lenita Medeiros. **Memória de brinquedo**. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica, 1989.

SEDA E. **A Criança e o Direito Alterativo. Um relato sobre o Cumprimento da Doutrina da Proteção integral à Criança e ao Adolescente no Brasil**. São Paulo: Adês, 1995.

_____. **Construir o passado ou Como mudar hábitos, usos e costumes tendo como instrumento o Estatuto da Criança e do Adolescente**. Série Direitos da Criança. São Paulo: Malheiros, 1993.

SILVA PEREIRA, Tânia da. A convenção sobre os direitos da criança (ONU) e a proteção da infância e adolescência no Brasil. **Revista de Direito Civil**, n. 60, p. 22-39. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1992.

SILVA, M. O. da S. et al. Comunidade solidária: contradições e debilidades do discurso. In: SILVA, M. O. da S. (Coord.). **Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, M. O., YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Beatriz Nizza da. O problema dos expostos na Capitania de São Paulo. São Paulo, *Anais do Museu Paulista*. 1980-81, tomo XXX, p.147-58.

SINGER, Paul. **A Crise do "Milagre". Interpretação crítica da economia brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SIQUEIRA NETO, José Francisco. **Direito do Trabalho e Democracia: apontamentos e pareceres**. São Paulo: LTr, 1996.

SMITH, Peter. **Petróleo e Política no Brasil Moderno**. Rio de Janeiro: Editora Artenova, 1978; IANNI, Octavio. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-70)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.

SOARES, Laura Tavares. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

_____. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**, 2000.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História da Burguesia Brasileira**. Rio de Janeiro, 1983.

SOUZA, Josinete Lopes de. **Da infância "desvalida" à infância "delinqüente": fortaleza (1865-1928)**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de História, São Paulo, 1999.

SOUZA, Sérgio Augusto G. Pereira de. A declaração dos direitos da criança e a convenção sobre os direitos da criança. Direitos humanos a proteger em um mundo em guerra. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 53, jan. 2002.

SPOSATI, A. et al. **Os Direitos (dos Desassistidos) Sociais**. São Paulo: Cortez, 1989.

TATAGIBA, Luciana Ferreira et al. **Desafios para o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente: perspectiva dos Conselhos Tutelares e de Direitos**. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

TATAGIBA, Luciana Teixeira. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **Desajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

TEXEIRA, E. C. Sistematização: Efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A.; TEIXEIRA, A. C. **Conselhos gestores de políticas públicas**. São Paulo: Pólis, 2000.

TONELLI, F.; QUEIROZ, A. C. Trabalho e Sindicalismo no Governo Lula. In: **Os anos do Governo Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

TRINDADE, Judite Maria Barbosa. O abandono de crianças ou a negação do óbvio. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, 1999, v.19, n.37, p.35-58.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNICEF. **A Infância Brasileira Nos Anos 90**. Brasília, 1999.

VEIGA, Cynthia Greive; GOUVEA, Maria Cristina Soares. Comemorar a infância, celebrar qual criança? Festejos comemorativos nas primeiras décadas republicanas. São Paulo. **Educação e Pesquisa**, v. 26, n. 1, jan/jun, p. 135-160, 2000.

VENÂNCIO, Renato Pinto. A infância abandonada no Brasil colonial: o caso do Rio de Janeiro no século XVIII. São Paulo: *Anais do Museu Paulista*. 1986-1987, tomo XXXV, p. 221-32.

_____. **Famílias abandonadas: assistência à criança de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador – séculos XVIII e XIX**. São Paulo: Papyrus, 1999.

_____. **Infância sem destino: o abandono de crianças no Rio de Janeiro, séc. XVIII**. São Paulo: História/USP, 1988.

_____. O abandono de crianças no Brasil antigo: miséria, ilegitimidade e orfandade. **Revista de História**. São Paulo, v. 14, p. 153-71, 1995.

_____. Os aprendizes da guerra. In: PRIORE, M.D. (Org.). **História das crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1996, p. 192-209.

_____. Os expostos de Catas Altas - Minas Gerais (1775-1875). In: RIZZINI, I. (Org.). **Olhares sobre a criança no Brasil: séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro. Petrobrás-BR/Ministério da Cultura/EDUSU/Amais, 1997, p.127-142.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **Os Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr., 1992.

_____. **Interesses Difusos e Direitos da Criança e do Adolescente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

_____. **Temas de Direito da Criança e do Adolescente**. São Paulo: LTr.,1997.

VIDAL, Diana Gonçalves. Em foco: a infância na história. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 26, n. 1, 2000.

VIDIGAL MORAES, Carmen Sylvia. A normatização da pobreza: crianças abandonadas e crianças infratoras. **Revista Brasileira de Educação: 500 anos; imagens e vozes da educação**. ANPED/Autores Associados. 2000, número especial 15, p.70-96, set/out/nov.

VILLELA, André. Dos “anos dourados” de JK à crise não resolvida (1956-1963). In: GIAMBIAGI, Fábio et al . **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

VOGEL, Arno. Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: PILOTTI, F. e RIZZINI, I. (Orgs.). **A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: EDUSU/AMAIS/Inst. 1995, p. 299-346.

WADSWORTH, James E. Moncorvo Filho e o problema da infância: modelos institucionais e ideológicos da assistência à infância no Brasil. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v.19, n.37, p. 103-24, 1999.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. 4. ed Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

YASBEK, M.C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 1993.

YORUBA, Togo. Criança negra: um retrato sem retoques. **Tempo e Presença**. Rio de Janeiro, 1988, p. 14-15, jan./fev.

7 FONTES

7.1 Legislação

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em 06 de abril de 2014.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946. A Mesa da Assembléia Constituinte promulga a Constituição dos Estados Unidos do Brasil e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nos termos dos seus arts. 218 e 36, respectivamente, e manda a todas as autoridades, às quais couber o conhecimento e a execução desses atos, que os executem e façam executar e observar fiel e inteiramente como neles se contêm. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm Acesso em 06 de abril de 2014.

_____. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25 de 03 de 1824. Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em 06 de abril 2014.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/con1988.pdf Acesso Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm Acesso em 06 de abril 2014.

_____. Decreto n. 7.037, de 21 de Dezembro de 2009. Presidência da República. Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7037.htm Acesso em 06 de abril 2014.

_____. Decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Presidência da República. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm Acesso em 01 maio de 2014.

_____. Decreto-Lei n. 6.026, de 24 de novembro de 1943. Presidência da República. Dispõe sobre as medidas aplicáveis aos menores de 18 anos pela prática de fatos considerados infrações penais e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6026-24-novembro-1943-416164-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 01 maio de 2015.

_____.Decreto-Lei n. 6.865, de 11 de setembro de 1944. Presidência da República. Redefine a competência do Serviço de Assistência a Menores, cria e transforma funções gratificadas e dá outras providências.Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6865-11-setembro-1944-386457-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 01 maio de 2014.

_____. Decreto-Lei n. 3.038, de 27 de abril de 1999. Presidência da República. Altera e acresce dispositivo ao Decreto n. 408, de 27 de dezembro de 1991, que regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3038.htm Acesso em 01 maio de 2015.

_____.Emenda Constitucional n.14, de 12 setembro de 1996. Presidência da República. Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das disposições constitucionais transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm Acesso em 01 maio de 2015.

_____.Lei n. 2040, de 28 de setembro de 1871. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daquelles filhos menores e sobre a libertação anual de escravos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LIM/LIM2040.htm Acesso em 01 maio de 2014.

_____.Lei n. 6.151, de 4 dezembro de 1974. Presidência da República. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para o período de 1975 a 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6151.htm Acesso em 01 maio de 2015.

_____.Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Presidência da República. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em 01 maio de 2015.

_____.Lei n. 9.533, de 10 de dezembro de 1997. Presidência da República. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEis/l9533.htm Acesso em 01 maio de 2015.

_____.Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: DOU, 1990.

_____.Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Presidência da República. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm Acesso em 01 maio de 2015.

_____.Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001. Presidência da República. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm Acesso em 01 maio de 2015.

_____.Lei n. 10.748 de 22 de Outubro de 2003. Presidência da República. Cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE. Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10748-22-outubro-2003-460095-norma-pl.html> Acesso em 01 maio de 2015.

_____.Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Presidência da República. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm Acesso em 01 maio de 2015.

_____. Portaria n. 2.371, de 7 de outubro de 2009. Ministério da Saúde. Institui, no âmbito da Política Nacional de Atenção Básica, o Componente Móvel da Atenção à Saúde Bucal - Unidade Odontológica Móvel - UOM. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt2371_07_10_2009.html Acesso em 01 maio de 2015.

_____.Decreto n. 847. Código Penal de 11 de outubro de 1890. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-847-11-outubro-1890-503086-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em 01 maio de 2015.

_____.Decreto-Lei n. 3.799, de 5 de novembro de 1941. Disponível em <http://www.planalto.gov.br> Acesso em abr. de 2013.

_____. Decreto n. 3.045, de 5 de maio de 1999. Promulga o Acordo sobre Serviços Aéreos Sub-Regionais entre os Governos da República Federativa do Brasil, da República Argentina, da República da Bolívia, da República do Chile, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai, celebrado em Fortaleza, em 17 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3045.htm Acesso em 01 maio de 2015.

_____. Emenda Constitucional n. 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 dez. 1998.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm Acesso em 01 maio de 2015.

_____. Lei n. 1.313 de 17 de Janeiro de 1891. Disponível em <http://www.senado.gov.br> Acesso em 01 maio de 2015.

_____. Lei n. 3353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-3353-13-maio-1888-533138-publicacaooriginal-16269-pl.html> Acesso em 01 maio de 2014.

_____. Portaria n. 879, de 03 de Dezembro de 2001. Ministério da Previdência e Assistência Social. Secretaria de Estado De Assistência Social. Estabelece Normas e Diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e do Projeto Centro da Juventude. Disponível em: http://www.lex.com.br/doc_22351_PORTARIA_N_879_DE_3_DE_DEZE MBRO_DE_2001.aspx Acesso em 01 maio de 2013.

SÃO PAULO. Lei n. 560, de 27 de dezembro de 1949. Criação do Serviço de Colocação Familiar, junto aos juízos de Menores. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1949/lei-560-27.12.1949.html> Acesso em 01 maio de 2015.

7.2 Documentos institucionais

ANCED- Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente. Relatório sobre a situação dos direitos da criança e do adolescente no Brasil, Brasil, 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Sistema Único de Saúde / Conselho Nacional de Secretários de Saúde. Brasília: CONASS, 2011.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS), 2004.

_____.Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011 – 2020. Disponível em <http://portal.mj.gov.br> Acesso em 01 maio de 2015.

_____.Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes. Disponível em <http://portal.mj.gov.br> Acesso em 01 maio de 2015.

_____.Relatório Anual de Avaliação - PPA 2000-2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br> Acesso em 10 de fev.2013.

_____.Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007. Ano base 2004, 2005 e 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br> Acesso em 8 out. 2013.

_____.Relatório de Monitoramento Programa Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei do Tribunal de Contas da União. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br> Acesso em 01 maio de 2015.

CONANDA. Regimento Interno do CONANDA Diário Oficial. Imprensa Nacional: BRASÍLIA - DF, n. 243 – 20/12/06 – p.18, 2006.

_____.Resolução n. 114/2006, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 29 de maio de 2006.

_____.Resolução n. 100/2005. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 16 de fevereiro de 2005.

_____.Resolução n. 101/2005, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 17 de março de 2005.

_____.Resolução n. 102/2005, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 17 de março de 2005.

_____.Resolução n. 103/2005, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, de 27 de abril de 2005

_____.Resolução n. 104/2005, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 30 de maio de 2005.

_____.Resolução n. 105/2005, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 15 de junho de 2005.

_____.Resolução n. 106/2005, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 17 de novembro de 2005.

_____.Resolução n. 107/2005, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 17 de novembro de 2005.

_____.Resolução n. 108/2005, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 17 de novembro de 2005.

_____.Resolução n. 109/2005, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 18 de agosto de 2005.

_____.Resolução n. 110/2006, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 22 de março de 2006.

_____.Resolução n. 111/2006, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 22 de março de 2006.

_____.Resolução n. 112/2006, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, de 27 de março de 2006.

_____.Resolução n. 113/2006, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 19 de abril de 2006.

_____.Resolução n. 115/2006, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 29 de maio de 2006.

_____.Resolução n. 116/2006, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, junho de 2006.

_____.Resolução n. 117/2006, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 11 de julho de 2006.

_____.Resolução n. 118/2006, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 17 de agosto de 2006.

_____.Resolução n. 119/2006, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 11 de dezembro de 2006.

_____.Resolução n. 120/2006, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 14 de dezembro de 2006.

_____.Resolução n. 121/2006, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília/DF, 20 de dezembro de 2006.

_____.Resolução n. 59, de 19 de julho 1999. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 60, de 23 de agosto de 1999. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 61, de 27 de agosto de 1999. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 62, de 17 de fevereiro de 2000. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 63, de 29 de março de 2000. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 64, de 17 de fevereiro de 2000. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 65, de 13 de julho de 2000. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 66, de 20 de novembro de 2000. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 67, de 23 de abril de 2001. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 68, de 15 de maio de 2001. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 69, de 15 de maio de 2001. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 70, de 06 de junho de 2001. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 71, de 10 de junho de 2001. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 72, de 11 de junho de 2001. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 73, de 6 de agosto de 2001. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 74, de 13 de setembro de 2001. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 75, de 22 de outubro de 2001. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 76, de 21 de fevereiro de 2002. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 77, de 13 de março de 2002. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 78, de 14 de março de 2002. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 79, de 28 de maio de 2002. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 80, de 20 de junho de 2002. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 81, de 10 de julho de 2002. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 83, de 13 de setembro de 2002. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 84, de 09 de dezembro de 2002. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 85, de 12 de fevereiro de 2003. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 86, de 12 de março de 2003. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 87, de 09 de abril de 2003. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 88, de 15 de abril de 2003. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 89, de 30 de abril de 2003. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 91, de 23 de junho de 2003. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 92, de 29 de setembro de 2003. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 93, de 25 de novembro de 2003. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 94, de 11 de março de 2004. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do Conanda. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 95, de 13 de maio de 2004. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 96, de 16 de junho de 2004. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 97, de 13 de julho de 2004. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 98, de 13 de agosto de 2004. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 99, de 10 de setembro de 2004. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004 / organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Resolução n. 90, de 23 de junho de 2003. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil). Resoluções, junho de 1993 a setembro de 2004/ organizado pela Secretaria Executiva do CONANDA. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2004.

_____.Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional de Assistência Social. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília: 2006.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Sistema Nacional De Atendimento Socioeducativo-SINASE/ Secretaria Especial dos Direitos Humanos – Brasília-DF: CONANDA, 2006.

Conferência Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente. Anais da VI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, Brasília, 12-15 de dezembro de 2005. – Brasília: CONANDA, 2005.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. Brasília: IBGE/DPE/COPIS - Coordenação de População e Indicadores Sociais, 1999.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. Brasília: IBGE/DPE/COPIS - Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2002.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. Brasília: IBGE/DPE/COPIS - Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2006.

_____. Estatísticas mensais sobre IPCA referente aos anos publicados. em:
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultnotas.shtm Acesso: 20 mar. 2014.

_____. Dados oficiais de 2015. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao>. Acesso em 10 de abril de 2015.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas Sociais: acompanhamento e análise – edição n.13. Brasília: IPEA, 2006. Disponível em: www.ipea.gov.br Acesso em 01 maio de 2015.

_____. Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento. Brasília, 2010. Disponível em:
http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100408_relatorioodm.pdf. Acesso em 28 de março 2014.

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio, 2012.

SEDH/CONANDA. **Os bons conselhos: pesquisa “conhecendo a realidade”**. São Paulo: SEDH, 2007.

Tribunal de Contas da União. **Relatório de avaliação de programa: Programa Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes**. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2004.

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Situação mundial da infância** - 2003. Brasília (DF): Escritório da Representação do UNICEF no Brasil; 2003.

_____. **Atualização da análise da situação de crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília, 2009.

_____. UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância. **Infância e adolescência no Brasil**. Disponível em:

<http://www.unicef.org/brazil/pt/activities.html>, Acesso em 28 de março de 2014.

APÊNDICE

Roteiro de Entrevista - Semi Estruturado

1. Como foi o seu histórico/trajetória profissional? Instituições que representou/trabalhou ao longo da vida profissional? Há alguma aproximação com a área de Direitos Humanos? Explique. Qual o segmento/Instituição/ Finalidade que representa no momento?
2. Qual o papel da sua Instituição na Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente?
3. Qual a sua concepção de Direitos Humanos? Tem alguma formação específica na área de direitos humanos da criança e do adolescente?
4. Qual a sua concepção de Direitos Humanos dentro da Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente? Há alguma correlação entre a concepção de Direitos Humanos da criança e do adolescente e Políticas Públicas Sociais?
5. Em sua opinião os Governos (Fernando Henrique e LULA) ouviram os movimentos sociais? Como? Em que situação?
6. Qual o papel dos movimentos sociais na defesa dos direitos da criança e do adolescente?
7. Em que medida o Governo Fernando Henrique garantiu/trabalhou os direitos humanos dentro das Políticas de Atendimento à criança e ao adolescente? De que forma isso se traduz na elaboração de programas na área da criança e do adolescente? Quais foram, em sua opinião, os principais programas do Governo Fernando Henrique na área da criança e do adolescente?
8. Em que medida o Governo Lula garantiu/trabalhou os direitos humanos dentro das Políticas de Atendimento à Criança e ao Adolescente? De que forma isso se traduz na elaboração de programas na área da criança e do adolescente? Quais foram em sua opinião os principais programas do Governo Lula na área da criança e do adolescente?

9. Há diferenças entre o Governo Fernando Henrique e o Governo Lula na Política de Atendimento a Criança e ao Adolescente? Quais? Há pontos comuns entre o Governo Fernando Henrique e o Governo Lula na Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente? Quais?
10. Como avalia a Política de Atendimento à Criança e ao Adolescente nos últimos anos?

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico 2-1. Variação Mensal do IPCA (Antes do Plano Real)	180
Gráfico 2-2. Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA-1994.....	182
Gráfico 2-3. Variação Mensal do IPCA (Depois do Plano Real).....	183
Gráfico 2-4. Receitas das privatizações no Brasil.....	192
Gráfico 2-5. Municípios com Equipes do Programa Saúde da Família.	235
Gráfico 2-6. Municípios com Equipes de Saúde Bucal.....	237
Gráfico 3.1 Investimento do Governo Federal no Programa Bolsa Família.....	306
Gráfico 3.2 Total de Atendimentos realizados pelo Disque Denúncia Nacional – 100. Brasil por ano.....	310
Gráfico 3.3 Trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2006: Assistência Social.....	337
Gráfico 3.4 Trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2006: Educação.....	338
Gráfico 3.5 Trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2006: Saúde.....	340
Gráfico 3.6 Trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2002: Governo Fernando Henrique.....	341

Gráfico 3.7 Trajetória do Gasto Social Federal, 2003 a 2006: Governo Lula.....	341
Gráfico 4.1 – Composição do CONANDA 1999/2000.....	373
Gráfico 4.2 – Setores da Sociedade Civil que compunham o CONANDA no Biênio 1999/2000	375
Gráfico 4.3 – Composição do CONANDA 2001/2002.....	379
Gráfico 4.4 – Setores da Sociedade Civil que compunham o CONANDA no Biênio 2001/2002.....	381
Gráfico 4.5 – Setores da Sociedade Civil Representadas no CONANDA durante o Segundo Mandato do Governo Fernando Henrique.....	383
Gráfico 4.6 - Composição do CONANDA 2003/2004.....	389
Gráfico 4.7 - Setores da Sociedade Civil que compunham o CONANDA no Biênio 2003/2004.....	391
Gráfico 4.8 - Setores da Sociedade Civil que compunham o CONANDA no Biênio 2005/2006.....	395
Gráfico 4.9 - Setores da Sociedade Civil Representadas no CONANDA durante o primeiro Mandato do Governo Lula.....	397
Gráfico 4.10 - Setores da Sociedade Civil Representadas no CONANDA durante o Segundo Mandato do Governo Fernando Henrique e o Primeiro Mandato do Governo Lula.....	399

Gráfico 4.11 – Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- durante o Governo Fernando Henrique - ano vigente 1999.....	405
Gráfico 4.12 – Crianças de 0 a 6 anos abaixo da linha de pobreza, por grupos de idade e situação do domicílio em (%) de todas as crianças da mesma faixa etária. Brasil 1999 a 2009.....	406
Gráfico 4.13 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- durante o Governo Fernando Henrique - ano vigente 2000.....	408
Gráfico 4.14 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- durante o Governo Fernando Henrique - Biênio 1999/2000.....	408
Gráfico 4.15 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- durante o Governo Fernando Henrique - ano vigente 2001.....	411
Gráfico 4.16 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- durante o Governo Fernando Henrique - ano vigente 2002.....	414
Gráfico 4.17 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- durante o Governo Fernando Henrique - Biênio 2001/2002.....	416
Gráfico 4.18 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- durante o Segundo Mandato do Governo Fernando Henrique – 1999 a 2002	417

Gráfico 4.19 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- durante o Governo Lula - ano vigente 2003.....	419
Gráfico 4.20 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- durante o Governo Lula - ano vigente 2004.....	420
Gráfico 4.21 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- durante o Governo Lula - Biênio 2003/2004.....	423
Gráfico 4.22 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- durante o Governo Lula - ano vigente 2005.....	425
Gráfico 4.23 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- durante o Governo Lula - ano vigente 2006.....	427
Gráfico 4.24 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- durante o Governo Lula - Biênio 2005/2006.....	428
Gráfico 4.25 - Resoluções Aprovadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente- durante o Primeiro Mandato do Governo Lula – 2003 a 2006	429

Gráfico 4.26 – Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, criados por ano de 1990 a 2006.433

Gráfico 4.27 – Conselhos Tutelares criados por Lei e Conselhos Tutelares em funcionamento, entre o ano de 1990 a 2006.....437

INDICE DE TABELAS

Tabela 2-1. Indicadores da vulnerabilidade externa – 1994/2006 (%).....	220
Tabela 2-2. Transações correntes 1994 – 2006.....	222
Tabela 2-3. Evolução percentual de trabalhadores ocupados contribuintes para a Previdência Social, em qualquer ocupação, 1992 a 2008	223
Tabela 2-4. Salário Mínimo Vigente de 1994 a 2008.....	224
Tabela 3-1 Áreas e Programas Sociais Federais – Governo Fernando Henrique.....	251
Tabela 3-2 Taxa de escolarização das crianças de 7 a 14 anos de idade no Segundo Mandato de Fernando Henrique.....	257
Tabela 3.3 Taxa de frequência à escola ou creche de crianças de 0 a 6 anos de idade no Segundo Mandato de Fernando Henrique.....	259
Tabela 3.4 Jovens que não eram estudantes na população de 15 a 17 anos de idade no Segundo Mandato de Fernando Henrique.....	262
Tabela 3.5 Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade no Segundo Mandato de Fernando Henrique.....	263
Tabela 3.6 Taxa de Escolarização – Ensino Fundamental – Região Nordeste no Segundo Mandato de Fernando Henrique.....	265
Tabela 3.7 Taxa de Escolarização – Ensino Fundamental – Região Sudeste no Segundo Mandato de Fernando Henrique.....	266

Tabela 3.8	Percentual de crianças e jovens de 5 a 17 anos de idade ocupados por atividade de trabalho principal - Atividade não agrícola no Segundo Mandato de Fernando Henrique.....	270
Tabela 3.9	Percentual de Crianças e jovens de 5 a 17 anos de idade ocupados por atividade de trabalho principal - Atividade agrícola no Segundo Mandato de Fernando Henrique.....	271
Tabela 3.10	Percentual de jovens que não eram estudantes na população de 15 a 17 anos de idade no Segundo Mandato de Fernando Henrique.....	274
Tabela 3.11	Percentual de jovens que não eram estudantes na população de 15 a 17 anos de idade no Segundo Mandato de Fernando Henrique.....	275
Tabela 3.12	Taxa específica de mortalidade de jovens de 15 a 19 anos de idade – homicídios no Segundo Mandato de Fernando Henrique...	276
Tabela 3.13	Taxa de Mortalidade Infantil no Brasil durante o Segundo Mandato de Fernando Henrique.....	281
Tabela 3.14	Áreas e Programas Sociais Federais – Governo Lula.....	288
Tabela 3.15	Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade no Primeiro Mandato do Governo Lula.....	290
Tabela 3.16	Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade na Região Nordeste no Primeiro mandato do Governo Lula..	291
Tabela 3.17	Percentual de Moradores que tem Acesso ao Sistema de Abastecimento de Água - área urbana, no Primeiro mandato do Governo Lula.....	298

Tabela 3.18 Percentual de Moradores que tem acesso ao Sistema de Abastecimento de Água - área rural, no primeiro mandato do Governo Lula.....	299
Tabela 3.19 Acesso ao Esgotamento Sanitário - área urbana.....	300
Tabela 3.20 Acesso ao Esgotamento Sanitário - área rural.....	300
Tabela 3.21 Rendimento familiar per capita.....	305
Tabela 3.22 Progressão dos Municípios Atendidos pelo Serviço Disque 100.....	309
Tabela 3.23 Percentual de crianças e jovens de 5 a 17 anos de idade ocupados por atividade de trabalho principal - Atividade não agrícola.....	312
Tabela 3.24 Percentual de crianças e jovens de 5 a 17 anos de idade ocupados por atividade de trabalho principal - Atividade agrícola.....	313
Tabela 3.25 Percentual de jovens que não eram estudantes na população de 15 a 17 anos de idade.....	315
Tabela 3.26 Taxa específica de mortalidade de jovens de 15 a 19 anos de idade – homicídios – Região Nordeste.....	316
Tabela 3.27 Taxa específica de mortalidade de jovens de 15 a 19 anos de idade – homicídios – Região Sudeste.....	316
Tabela 3.28 Frequência à Escola ou Creche de Crianças de 0 a 6 anos de Idade.....	326
Tabela 3.29 Escolarização das Crianças de 7 A 14 Anos de Idade....	327
Tabela 3.30 Jovens que não eram Estudantes na População de 15 a 17 Anos de Idade no Brasil.....	328

Tabela 3.31 Analfabetismo das Pessoas de 15 Anos ou mais de Idade no Brasil.....	329
Tabela 3.32 Taxa de trabalho infantil no Brasil.....	330
Tabela 3.33 Nível de ocupação de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade no Brasil.....	331
Tabela 3.34 Taxa de Mortalidade Infantil no Brasil.....	332
Tabela 3.35 Óbitos sem assistência médica de menores de 1 ano de idade no Brasil.....	333
Tabela 3.36 Trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2006, por área de atuação, em R\$ Bilhões Constantes (corrigidos pelo IPCA mensal).....	335
Tabela 3.37 Trajetória do Gasto Social Federal, 1999 a 2006, por área de atuação, Participação percentual de cada área de atuação no total do GSF.....	336
Tabela 4.1 Resoluções Aprovadas pelo CONANDA durante os Governos de Fernando Henrique e Lula.....	403
Tabela 4.2 Propostas Aprovadas na III Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – 1999-2000.....	442

INDICE DE QUADROS

Quadro 2-1. Principais Mudanças no Regime de Política Econômica no Segundo Mandato de Fernando Henrique (1999-2002).....	197
--	-----

INDICE DE FIGURAS

Figura 2-1. Distribuição per capita dos Recursos Financeiros da Atenção Básica em reais/hab/ano.....	233
--	-----

Figura 2-2. Implantação das Equipes Saúde da Família no Brasil	236
--	-----

Figura 4.1 – Percentual de Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente existentes por Unidade Federal, 2006.....	435
--	-----