

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS
MESTRADO EM DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

JEAN MICHEL DA SILVA

**O *ADVOCACY* COMO ESTRATÉGIA DE DEFESA DE DIREITOS HUMANOS DAS
INFÂNCIAS E JUVENTUDES**

CURITIBA

2017

JEAN MICHEL DA SILVA

**O ADVOCACY COMO ESTRATÉGIA DE DEFESA DE DIREITOS HUMANOS DAS
INFÂNCIAS E JUVENTUDES**

Dissertação apresentada à banca de defesa do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos, Área de concentração: Direitos Humanos, Ética e Políticas Públicas, Linha: Políticas Públicas e Educação em Direitos Humanos da Escola de Educação e Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito à obtenção do título de mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Jucimeri Isolda Silveira

CURITIBA

2017

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

S586a Silva, Jean Michel da
2017 O advocacy como estratégia de defesa de direitos humanos das infâncias e
juventudes / Jean Michel da Silva ; orientadora, Jucimeri Isolda Silveira.
-- 2017
205 f. : il. : 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2017.
Bibliografia: p. 159-178

1. Direitos humanos. 2. Infância. 3. Juventude. 4. Democracia. 3. Política
pública. I. Silveira, Jucimeri Isolda. II. Pontifícia Universidade Católica do
Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. II. Título.

CDD 20. ed. – 341.1219



PUCPR
GRUPO MARISTA

Pontifícia Universidade Católica do Paraná - Escola de Educação e Humanidades
Programa de Pós-Graduação Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas
Stricto Sensu

ATA DA SESSÃO PÚBLICA DE EXAME DE DISSERTAÇÃO Nº. 006/2017

**DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE
JEAN MICHEL DA SILVA**

Aos vinte e quatro dias, do mês de agosto de dois mil e dezessete, às nove horas reuniu-se na Sala de Defesa - Segundo Andar da Escola de Educação e Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, a banca examinadora constituída pelos professores: Jucimeri Isolda Silveira, Cezar Bueno de Lima e Esther Maria de Magalhães Arantes, para examinar a dissertação do candidato Jean Michel da Silva, ingressante no programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas - Mestrado, no segundo semestre de dois mil e quinze. Área de concentração: Direitos Humanos, Ética e Políticas Públicas - Linha de pesquisa: Políticas Públicas e Educação em Direitos Humanos. O mestrando apresentou a dissertação intitulada: **O ADVOCACY COMO ESTRATÉGIA DE DEFESA DE DIREITOS HUMANOS DAS INFÂNCIAS E JUVENTUDES**. O Candidato fez uma exposição sumária da dissertação, em seguida procedeu-se à arguição pelos Membros da Banca e, após a defesa, o Candidato foi APROVADO pela Banca Examinadora. A sessão encerrou-se às 11 h 00 min. Para Constar, lavrou-se presente Ata, que vai assinada pelos Membros da Banca Examinadora.

Profª. Drª Jucimeri Isolda Silveira _____
Presidente/Orientadora.

Prof. Dr. Cezar Bueno de Lima _____
Convidado Interno

Profª. Drª. Esther Maria de Magalhães Arantes _____
Convidada Externa


CIENTE

Profª. Drª. Maria Cecilia Barreto Amorim Pilla
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direitos humanos e Políticas Públicas
Stricto Sensu - PPGDH PUCPR



A todas as crianças, adolescentes e jovens que
têm seus direitos violados diariamente em
nosso país. Que esta pesquisa possa trazer
luzes, mais que necessárias, a iluminar os
caminhos dos defensores de direitos humanos
e das organizações da sociedade civil que
lutam, diariamente, pela promoção, defesa e
garantia dos direitos das infâncias e
juventudes.

AGRADECIMENTOS

Como nada se constrói sozinho, agradecer é essencial, visto que os passos dados para a concretização desta pesquisa, tiveram o toque de santas mãos que auxiliaram durante todo o valoroso processo de “vir-a-ser” pesquisador.

Primeiramente agradeço a Deus, pela oportunidade de ter aceso a tantos conhecimentos. Sem ele nada seria possível. Agradeço aos mestres e mentores espirituais que guiaram meus passos até a concretização desta pesquisa, em especial Maria Eunice, Ronaldo, e os guardiões da ordem de Mãe Maria de Nazaré, da donzela de Orléans Santa Joana D’arc, de São Miguel Arcanjo, de São Francisco e Assis; os Mensageiros da Paz e o mestre dos mestres, Jesus Cristo, governador de nosso orbe. Sou grato a todo amparo espiritual que tive durante estes dois anos de intensas pesquisas e estudos.

Agradeço a minha família pelo incentivo, carinho, afagos, beijos e abraços.

Agradeço aos meus amigos que sempre confiaram em meu potencial e me incentivaram: Fátima Tizoco, Jonathan Zanon, Lorena Martins, Janaina Moraes, Damily Prado, Paula Martins, Paula Baena, Patrícia Del Claro, Fran Piva.

Agradeço a pessoas que encontrei em minha jornada profissional, que tiveram muita influência nos caminhos que acabei escolhendo como carreira: Prof. Dr. Fabiano Incerti, pela confiança e por ter sido um dos primeiros a acreditar em mim e no potencial desta pesquisa, Prof. Dr. Ir. Rogério Renato Mateucci, pelas doces palavras de conforto e confiança, Prof. Dra. Cris Arns, Prof. Marcos Aurélio Pereira, a todas e todos professoras e professores do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Políticas Públicas da PUCPR - destaco o papel da Maria Braga, colaboradora do programa, que tanto me auxiliou em minha caminhada durante o mestrado.

Agradeço à Barbara Pimpão, Douglas Moreira e Beatriz Caetana, em nome da Rede Marista de Solidariedade, por terem acreditado nesta pesquisa e financiado meus estudos por quase um ano por meio de chamamento e seleção de edital.

Agradeço a pessoa que foi fundamental para que este sonho, em forma de pesquisa, acontecesse: minha amada orientadora Jucimeri Isolda Silveira. Grato por toda atenção, carinho e paciência ao longo destes dois anos.

Agradeço também aos professores que colaboraram, mais diretamente, com suas avaliações e percepções durante as bancas de qualificação e defesa: Esther Arantes e Cezar Bueno. É uma honra para mim poder tê-los como professores na avaliação deste trabalho.

Grato universo por estar vivo;
Por ser semente germinando o solo;
Preparando o mundo que está por vir;
Caminhando sempre, sem desistir;
Desta transição que já chega por aqui;
Novos tempos são anunciados;
E a infância há de ser feliz;
Toda criança, isso sim;
Há de ser feliz...

Quando quisermos criar uma sociedade mais justa, próspera e em paz, devemos começar pela atenção às crianças, que representam o amanhã que desejamos. Se esquecermos as crianças, negligenciaremos o futuro. Por isso afirmo: sem a atenção prioritária à criança, e, por tabela, ao adolescente, será vã qualquer tentativa de transformação da sociedade.

(DOM HELDER CAMARA [Espírito], 2014, p. 35)

RESUMO

Este trabalho tem por objeto de estudo analisar o potencial da estratégia de *advocacy* na defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes. Para compreensão teórica, optou-se por autores contemporâneos que abordam de maneira crítica a teoria dos direitos humanos – sob uma ótica plural e multicultural; o papel do Estado e da democracia na proteção, promoção e garantia dos direitos humanos; a estruturação das políticas sociais públicas para as infâncias no Brasil, dando enfoque aos momentos mais significativos de transformação institucional e de produção legal associado às grandes mudanças no Estado brasileiro; formulação de políticas públicas e o processo de incidência política, considerando do ciclo de elaboração ao controle democrático, finalizando com o debate teórico sobre a estratégia de *advocacy* e apresentação de pesquisa exploratória de quatro organizações da sociedade civil que atualmente compõem o Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA, tiveram incidência e foram protagonista na formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo duas de caráter de atendimento direto (O Pequeno Nazareno e Salesianos), uma de defesa (Instituto de Pesquisas Socioeconômicas - INESC) e uma de movimento social (Movimento Nacional Criança Não é de Rua). Esta pesquisa é caracterizada como dedutiva e se utilizou da pesquisa exploratória para a compreensão do processo de organização e atuação das organizações, por meio da aplicação de questionário. A pesquisa aponta para algumas fragilidades no que concerne à efetividade da prática de *advocacy* no Brasil, considerando ao ambiente interno e contexto para efetivação dos direitos humanos das infâncias e juventudes: um governo ilegítimo que assumiu o poder por meio de um golpe institucional; a instabilidade política e o enfraquecimento da democracia; além disso, a questão de recursos insuficientes para que as organizações da sociedade civil financiem as estratégias de *advocacy*. Como fatores favoráveis à prática, destaca-se a articulação e coalizões, tanto nacionais, quanto internacionais, desenvolvidas pelas organizações, e a real efetividade na formulação de políticas, programas e projetos voltados à área da infância.

Palavras-chave: *Advocacy*. Democracia. Direitos Humanos. Políticas Públicas. Infâncias.

ABSTRACT

This study aims to analyze the potential of the advocacy strategy in the defense of the children's human rights. For theoretical understanding, we present contemporary authors who critically approach the theory of human rights - from a plural and multicultural perspective, the role of the State and democracy in protection, the promotion and guarantee of human rights, the structuring of public social policies for children in Brazil, focusing on the most significant moments of institutional transformation and legal production associated with the great changes on the Brazilian State, the theoretical discussion about public policies and the process of political incidence, considering from the elaboration to the democratic control, finalizing with the theoretical debate on the advocacy strategy and the presentation of a exploratory research of four civil society organizations that are currently participants of the National Forum for the Defense of the Rights of Children and Adolescents (DCA Forum), that had an impact and were protagonists on the formulation of the Child and Adolescent Statute: two of direct assistance (O Pequeno Nazareno and Salesianos), one of defense (INESC) and one social movement (Movimento Nacional Criança Não é de Rua). This research is characterized as deductive and it used the exploratory research method to understand the best practices, evaluating the organizations through the questionnaire instrument. The research points to some weaknesses regarding the effectiveness of the practice of advocacy in Brazil: the illegitimate government that assumed power through an institutional coup, political instability and weakening of democracy; In addition, the issue of insufficient resources for CSOs to fund advocacy strategies. As for the favorable factors to the practice, the articulation and coalitions, both national and international, developed by organizations, and the real effectiveness in the formulation of policies, programs and projects focused on the childhood area.

Keywords: Advocacy. Democracy. Human Rights. Public Policy. Childhood.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 - Esquema de Objetivos alternativos da modernização administrativa..	54
Figura 02 – Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes	92
Figura 03 - Ciclo de Implementação de Política pública	101
Figura 04 – Diagrama do MDC	108
Figura 05 – Esquema com as dimensões da incidência política	119
Figura 06 - Diagrama com Elementos básicos do <i>advocacy</i>	120
Figura 07 - <i>Advocacy</i> : ponto de convergência entre identificar problemas, encontrar soluções e incidir politicamente	121
Gráfico 01 – Categoria da Organização	136
Gráfico 02 - Participação em Conselho	137
Gráfico 03 - Participação em Fórum	138
Gráfico 04 - Incidência Internacional	139
Gráfico 05 - Reconhecimento do <i>advocacy</i> como estratégia de defesa de direitos humanos	140
Gráfico 06 - Tempo utilizando a estratégia de <i>advocacy</i>	141
Gráfico 07 - Departamento ou setor especializado em <i>advocacy</i>	141
Gráfico 08 - Eixos de atuação em relação ao objetivo de <i>advocacy</i>	143
Gráfico 09 - Quantidade de objetivos de <i>advocacy</i>	142
Gráfico 10 - Utilização de pesquisas acadêmicas para compor <i>advocacy</i>	145
Gráfico 11 - Publicação de documentos autorais, notas técnicas e publicações... ..	145
Gráfico 12 - Formação de coalizões.....	146
Gráfico 13 - Número de organizações em prol de um objetivo de <i>advocacy</i>	147
Gráfico 14 - Chancela de <i>advocacy</i> de outra organização	148
Gráfico 15 - Coalizão internacional em prol de <i>advocacy</i> no Brasil.....	149
Gráfico 16 - Meios utilizados para contatar partes interessadas	150
Gráfico 17 - Meios utilizados para manter as coalizões	150
Gráfico 18 - Campanhas de comunicação para divulgar ações de <i>advocacy</i>	151
Gráfico 19 - Meios utilizados para comunicar <i>advocacy</i>	152
Gráfico 20 - Resultados da estratégia de <i>advocacy</i>	153
Gráfico 21 - Fontes de Recursos da Organização	154

Gráfico 22 - Periodicidade do monitoramento e avaliação do processo de <i>advocacy</i>	154
Gráfico 23 - Utilização de referencial teórico para desenho do ciclo de <i>advocacy</i>	155

LISTA DE TABELAS

Quadro 01 – Comparativo entre Estado de Bem-estar social e Estado Assistencialista	22
Quadro 02 – Quadro comparativo entre as diferentes “fases” de Poulantzas.....	38
Quadro 03 – Mitos sobre a participação cidadã e a desconstrução dos mesmos...	56
Quadro 04 – Quadro de Contextualização Histórica do Atendimento à Infância no Brasil (1889-1985)	80
Quadro 05 – Relação entre os formatos que as políticas públicas podem assumir e a descrição de cada um.	100
Quadro 06 – Sistema de crenças com suas características e exemplos	110
Quadro 07 – Níveis estratégicos da sociedade civil: suas composições, características e exemplos.	113

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

APD	Administração Pública Deliberativa
APT	Administração Pública Tradicional
ACF	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CONANDA	Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente
CISBRASIL	Conferência das Inspetorias Salesianas do Brasil
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
DCA	Departamento da Criança e do Adolescente
DNCr	Departamento Nacional da Criança
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EaD	Educação à Distância
FUNABEM	Fundação do Bem-Estar do Menor
FEBEMs	Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
FMI	Fundo Monetário Internacional
FIAs	Fundos da Infância e Adolescência
INAM	Instituto Nacional de Assistência a Menores
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
KNH	<i>Kindernothilfe</i>
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual

LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais e Travestis
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MCD	Modelo de Coalizões de Defesa
MST	Movimento Sem Terra
MP	Ministério Público
OCA	Observatório da Criança e do Adolescente
ONG	Organização Não-Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
ONU	Organização das Nações Unidas
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PPA	Plano Plurianual
PDD	Poliarquia Diretamente Deliberativa
PNBEM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PRONAS	Programa Nacional de Apoio à Saúde da Pessoa com Deficiência
PRONON	Programa Nacional de Apoio a Atenção Oncológica
PSD	Partido Social Democrata
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PUCPR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
RMS	Rede Marista de Solidariedade
SAM	Serviço de Assistência a Menores
SDHE	Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SINASE	Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SBP	Sociedade Brasileira de Pediatria

SUAS Sistema Único de Assistência Social

UDN União Democrática Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	04
2	DIREITOS HUMANOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E A LUTA PELA EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS PÚBLICAS	11
2.1	DIREITOS HUMANOS NA CONTEMPORANEIDADE.....	11
2.2	POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: DO ENCOBRIMENTO DO OUTRO À GARANTIA DE DIREITOS	19
2.3	MOVIMENTOS SOCIAIS, AMPLIAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA E ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS.....	26
3	O PAPEL DO ESTADO E DA DEMOCRACIA NA PROTEÇÃO, PROMOÇÃO E GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS.....	35
3.1	COMPREENDENDO O ESTADO.....	36
3.2	A MODERNIDADE E A REIVENÇÃO DA DEMOCRACIA	41
3.3	A DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	47
3.4	A IMPORTÂNCIA EM SE DEMOCRATIZAR A GESTÃO DA COISA PÚBLICA.....	52
4	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS INFÂNCIAS NO BRASIL, DEFESA DE DIREITOS E CONTROLE DEMOCRÁTICO.....	60
4.1	UMA ANÁLISE SÓCIO-HISTÓRICA DA CRIANÇA NO BRASIL: DAS “MÃOS DOS ASILOS” ÀS “MÃOS DOS MILITARES”	64
4.2	A REDEMOCRATIZAÇÃO, OS DIREITOS E A PROTEÇÃO INTEGRAL: CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO SUJEITOS DE DIREITOS.....	82
5	FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O ADVOCACY NA DEFESA DE DIREITOS	98
5.1	POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCEITUAIS, CICLO E INCIDÊNCIA.....	98
5.2	O MODELO DE COALIZÃO DE DEFESA.....	106
5.3	A SOCIEDADE CIVIL EM REDE: ADVOCACY E INCIDÊNCIA POLÍTICA.	111
5.4	ADVOCACY: UMA PESQUISA EXPLORATÓRIA DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.....	125
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	157
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	160

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO APLICADO ÀS ORGANIZAÇÕES.....	180
APÊNDICE B – RESPOSTA DAS ORGANIZAÇÕES AO QUESTIONÁRIO	189

1 INTRODUÇÃO

Acompanha-se tempos de intensas mudanças. Tempos de rupturas de paradigmas e crise global que afeta a milhares de pessoas e envolvem diversas leituras de um contexto de incertezas, aprofundamento da desigualdade e redução de direitos. A sociedade contemporânea, diferente de outros momentos em que havia a ilusão de que racionalidade bastava para solucionar os conflitos das mais diversas ordens envolvendo ao homem (e a mulher), já não oferece respostas prontas, ou caminhos seguros por onde a humanidade possa caminhar tranquilamente em busca de seu próprio desenvolvimento enquanto sociedade global. Vivemos a complexidade em sua mais pura liquidez¹.

Observa-se um tempo vivo e plural de discussão e de buscas no qual diálogo e a construção coletiva, na contramão do egoísmo e fatalismo reinante, a respeito de determinados assuntos se faz essencial para que se possam encontrar respostas aos dilemas de nosso tempo, e dentre eles estão os direitos humanos e sua efetivação por meio de políticas públicas.

Sobre os direitos humanos, acompanham-se a construção e a desconstrução de conceitos a todo tempo e, como responsável por este movimento, nota-se, dentre outras coisas, a acentuada evolução tecnológica da humanidade, a crise das instituições doadoras de sentido, como a escola, a Igreja e o Estado, além dos processos históricos permeados por conflitos, guerras e tratados, que modificam cenários, criam novos contextos e exigem novas formas de atuação, leitura e interpretação dos mesmos.

A compreensão sobre os mesmos é cada vez mais multifacetada e permeada por diversas perspectivas que se somam: sociológicas, filosóficas, antropológicas, políticas, dentre outras. O assunto é constantemente debatido entre eruditos, filósofos, juristas e sociólogos; há uma busca constante por definições, mas como apresenta Bobbio (2004, p.62), faltam ainda ações concretas para “(...) transformar aspirações (nobres, mas vagas), exigências (justas, mas débeis), em direitos propriamente ditos - isto é, no sentido em que os juristas falam de ‘direito’”.

Ao considerar questões centrais como a problemática da igualdade e dos direitos humanos, em um mundo neoliberal excludente, e as questões da diferença em nosso tempo de mundialização com pretensões monoculturais (CANDAU, 2008), faz-se necessário trazer as mudanças sociais ocorridas não só no Brasil, mas em todo o mundo, nos séculos XX e XXI que demandam constantemente a criação de novas formas de se encarar e impactar a realidade, de

¹ Termo cunhado pelo sociólogo polonês Zygmunt Bauman que traduz a inconstância das relações entre os sujeitos e a transitoriedade de conceitos relacionados ao contexto do homem pós-moderno.

maneira precisa, com o intuito de gerar transformação social, levando sempre em consideração toda a diversidade intrínseca à sociedade. Para tanto, é fundamental o desenvolvimento de uma cultura democrática com o planejamento e execução de políticas sociais públicas condizentes, ao tempo em que as instituições são dotadas de conteúdo ético e político que tenham como horizonte uma sociedade igualitária, humana e justa.

Olhando para a realidade da América Latina, mais precisamente para o Brasil, acompanha-se a necessidade de superação de alguns desafios, como a herança da ditadura militar; as profundas marcas da colonização e reprodução da desigualdade; a subordinação ao neoliberalismo, a fragmentação e setorialização das políticas sociais públicas. Neste sentido, coloca-se como desafio central, a formulação de políticas que efetivamente materializem direitos humanos, particularmente para o enfrentamento das desigualdades e violações, e construção de relações igualitárias.

[as políticas sociais públicas precisam] confrontar as desigualdades sociais e econômicas de forma a garantir a universalidade e equidade de direitos humanos e sociais, tornando-os alcançáveis para os estratos que permanecem precarizados em suas condições de vida, trabalho e cidadania (SPOSATI, 2011, p.105)

Ainda que numa sociedade de mercado esteja presente os interesses do capital (e hegemonia do mesmo) (GOHN, 2010), nela ocorre uma espécie de contra-hegemonia do trabalho e das forças sociais que, literalmente, batalham por espaço na agenda do Estado com o objetivo de consolidar direitos. Aqui, destaca-se o papel dos movimentos sociais como forma de organização popular que luta pelos direitos e pelo acesso a serviços públicos.

Buscando estabelecer novas relações entre o Estado e a Sociedade Civil, estas forças sociais atuam vocalizando demandas e incidindo na agenda pública, incluindo responsabilidades sociais públicas ao Estado. O desenvolvimento e a atuação destes movimentos caracterizados por associações civis organizadas em redes compostas por movimentos sociais, associações comunitárias, fóruns, conselhos, ONGs, câmaras, assembleias, se faz fundamental na busca da universalidade e na convergência das pautas dos direitos humanos e direitos sociais. Outro ponto a ser citado, é a importância dos mesmos para a construção de uma cultura democrática (contra uma cultura autoritária e de exclusão, resquícios da ditadura e da colonização).

Ao avaliar o contexto no qual se encontra, eis que surge a oportunidade de pesquisar mais a fundo quais são as práticas que organizações da sociedade civil vem desenvolvendo para

incidir nas agendas governamentais e impactar politicamente em busca da efetivação de direitos humanos e sociais.²

Por conta de experiências pessoais e trabalho na área social, desde finalizada minha graduação, a temática da infância sempre me foi muito cara. A concepção de criança e adolescente como sujeitos de direito, motivou-me a buscar nas instituições que atuam com infâncias e juventudes, com a atitude investigativa voltada à identificação de práticas realizadas em prol da garantia dos direitos humanos deste público. A ideia de pesquisar efetivamente o *advocacy* vem do trabalho realizado durante dois anos junto ao Observatório das Juventudes da PUCPR, no qual este era, à época, um eixo estratégico de atuação.

Deixando as atividades como colaborador da instituição citada, segui trabalhando como consultor de projetos no maior hospital pediátrico do Brasil, o Hospital Pequeno Príncipe, captando recursos via elaboração de projetos de incentivos fiscais nos âmbitos do Programa Nacional de Apoio a Atenção Oncológica (PRONON) e Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência (PRONAS) ambos do Ministério da Saúde. Em meio a esta caminhada, a Rede Marista de Solidariedade (RMS) publicou um edital social, que teve como objetivo fomentar e apoiar financeiramente projeto de pesquisa, de natureza acadêmica, destinado à produção de conhecimento com foco na promoção e defesa dos direitos das infâncias e juventudes, com ênfase na inclusão e desenvolvimento social. Fui contemplado pela bolsa e tive a oportunidade de me debruçar sobre os estudos, agora, exclusivamente como um pesquisador remunerado e isento de mensalidade. Sendo assim, encontro-me em um momento muito especial tanto da minha vida acadêmica, quanto pessoal, no qual tenho a possibilidade de vivenciar da melhor forma meu período como mestrando.

² A proposta desta pesquisa surge em meio à inúmeros retrocessos, e em um cenário político caótico no Brasil, onde recentemente (2016) a democracia se faz diariamente ameaçada inclusive por meio de um golpe institucional que retirou da presidência uma mulher que não cometeu, sequer, crime que justificasse tal ato. Acontece também em um contexto de avanço do conservadorismo e de reformas que ameaçam direitos conquistados socialmente, com uma agenda fragilizada em direitos humanos. Como exemplo, pode-se citar: a) a MP 746 que reestrutura o Ensino Médio no Brasil, mas no entanto representa um retrocesso para a educação, já que traz mudanças significativas nesse nível de ensino, sem que tenha havido um diálogo com a sociedade e com os atores do campo educacional; b) a PEC 241, apelidada de “PEC da Desigualdade” ou ainda “PEC do Fim do Mundo”, que apresenta uma proposta que valeria já para o ano de 2017, na qual as despesas primárias da União ficariam limitadas ao que foi gasto no ano anterior corrigido pela inflação; na prática, esta PEC congelaria os gastos por 20 anos, o que representa uma séria ameaça à continuidade de políticas sociais no país; c) na área da infância cita-se o Programa Criança Feliz, lançado pelo Governo Federal, que sobrepõe ações já realizadas nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), padronizados em âmbito nacional; além disso, traz uma perspectiva de trabalho voluntário, ou seja, uma perspectiva assistencialista e que não se utilizaria de trabalhadores formados e remunerados e que integram o Sistema Único da Assistência Social (SUAS); utiliza-se de outros recursos executados em serviços continuados, notadamente o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, e apresenta inúmeras fragilidades, especialmente a insuficiente intersetorialidade.

Antes mesmo de se adentrar aos capítulos que compõem esta dissertação, e ao perfil das organizações e ao modo como elas foram elencadas para este trabalho, cabe fazer uma breve síntese sobre o caminho metodológico construído, especialmente no desenvolvimento da pesquisa exploratória e aplicação do questionário com perguntas fechadas e abertas.

O pré-projeto aprovado no projeto de mestrado, iniciou-se com o propósito de verificar a eficácia do *advocacy*, a princípio, localizado em uma organização local (Observatório das Juventudes da PUCPR). Após pesquisas, e orientações, acreditou-se ser mais efetivo coletar junto a conselheiras do Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente (CONANDA), da gestão 2015-2016, como um espaço altamente adequado para a retirada de informações, visto o caráter de defesa de direito que todas as instituições que ocupam este espaço de controle social altamente deliberativo no que concerne às políticas para as infâncias.

Após realização de pesquisa exploratória para compreensão do perfil de tais instituições, algumas dificuldades foram elencadas para a realização da pesquisa empírica junto às mais de vinte organizações. A primeira dificuldade dizia respeito ao caráter de crise política e econômica que o Brasil estava (e ainda está) enfrentando. Analisou-se que o cenário vivido era altamente desfavorável a qualquer aproximação no sentido de se auscultar informações estratégicas no âmbito da incidência política, visto que a instabilidade e a agenda constante de retrocessos de direitos sociais, nos primeiros contatos estabelecidos via telefone com as organizações, causaram estranhamento e questionamentos dos porquês da pesquisa em um momento como este. Outro ponto desfavorável à aplicação de questionário junto a estas instituições é que seguindo calendário proposto do mestrado, a pesquisa empírica aconteceria durante o período do segundo semestre de 2016, momento em que, coincidentemente estavam havendo já as articulações e a preparação de eleições para que outras organizações da sociedade civil ocupassem as cadeiras do conselho, havendo a mudança de gestão. Tal fato também era um fator que limitaria o retorno positivo de interesse das mesmas em serem sujeitos de nossa pesquisa. E um terceiro, e último ponto levantado, foi o de que mesmo que se conseguisse retorno de algumas instituições, não seria viável captar a informação que se era desejada, visto que a possibilidade das respostas serem incompletas seria bem grande.

Com estas situações inesperadas, mas que podem surgir durante a realização de uma pesquisa, seguiu-se com um outro plano – que será apresentado na sequência.

Após reuniões com a fonte financiadora do mestrado, a RMS, e também em reuniões de orientação, definiu-se que seria necessário rever a estratégia traçada para a seleção das entidades e consequente aplicação de questionário. A partir deste novo cenário, foi-se traçada a meta de se mapear organizações que tiveram incidência durante a elaboração do Estatuto da Criança e

do Adolescentes (ECA), que possuam atuação nacional e que ainda são frequentadoras do Fórum Nacional de Defesa de Direitos das Crianças e dos Adolescentes. Também ficou definido que comporiam esta amostra ao menos três instituições, sendo uma representante de movimento social nacional, uma de atendimento direto a crianças e adolescentes e uma que trabalhasse com enfoque na defesa de direitos das crianças e adolescentes – uma variedade que permitiria que se descobrisse fatos interessantes e também especificidades dentro de cada modalidade de atuação e prestação de serviço de tais organizações.

A partir deste recorte, acreditou-se que visto o grau de envolvimento, o tempo de constituição de tais organizações (ao menos 27 anos, visto que o ECA foi promulgado em 1990), e a contínua atuação por meio do fórum, fossem filtros mais que suficientes para se averiguar as práticas de *advocacy* no interior das mesmas.

Para trilhar o caminho indicado acima, faz-se fundamental a presença da metodologia. Empregada de maneira adequada, ela foi responsável por guiar e orientar o pesquisador (e a pesquisa). Desta forma, a compreensão das características da metodologia utilizada no trabalho científico é um processo decisivo para o bom andamento das investigações. Dito isto, aproxima-se os conceitos teóricos a respeito do tema ao nosso trabalho. O primeiro ponto a ser analisado será a abordagem da pesquisa que, em neste caso, é qualitativa. Diferentemente dos estudos quantitativos, a pesquisa qualitativa costuma ser direcionadas ao longo de seu desenvolvimento, ou seja, não possui um rigor, ou um plano previamente estabelecido e imutável. Segundo Neves (1996), a pesquisa qualitativa não busca enumerar ou mensurar eventos (raramente utiliza de instrumental estatístico para análise dos dados); o foco de interesse é amplo e “dela faz parte a obtenção de dados descritivos mediante contato direto e interativo do pesquisador com a situação objeto de estudo” (NEVES, 1996, P.01).

Outra característica desta pesquisa é a interdisciplinaridade. Ao se constatar a importância da pesquisa interdisciplinar, busca-se nos mais diversos saberes, das diferentes áreas de conhecimento, o embasamento necessário para realizar as discussões que se encontram presentes; recorre-se às ciências sociais, ao serviço social, às ciências políticas, a comunicação social, à filosofia, à história, à administração pública e ao direito, fato este que exemplifica o quão complexa é a problemática, e o quão necessário é este olhar das diferentes áreas.

A pesquisa é exploratória, na qual se preconiza uma aproximação, ou um estudo preliminar, do objeto da pesquisa. Foi desenvolvida com uma pequena amostra, utilizando-se do instrumento questionário para aferir às hipóteses levantadas.

O questionário compõe o que se chama observação direta extensiva, e é um instrumento que contém uma série de perguntas que devem ser respondidas sem a presença do entrevistador

(MARKONI e LAKATOS, 2010). Segundo os autores, a elaboração de um questionário requer a observância de normas precisas, com o objetivo de aumentar sua eficácia e validade.

O questionário está dividido em alguns subtemas dentro da prática do *advocacy*, e é composto pelo o que se concebeu de 11 “eixos” (que refletem as categorias de análise *a priori*). Ele contém questões abertas, que permitiram investigações mais profundas e precisas, e fechadas, que permitiram um comparativo e uma análise dos dados um tanto quantitativa entre as instituições.

Localizando o tema do *advocacy* na contemporaneidade, nota-se que as mudanças sociais ocorridas não só no Brasil, mas em todo o mundo, demandaram a criação de novas formas de se encarar e de se impactar a realidade com o intuito de gerar transformação social: é o caso da incidência política por meio da estratégia de *advocacy*. Prática muito utilizada por seu caráter democrático e inclusivo, o *advocacy* tem sido uma ferramenta essencial quando se tem por interesse formar redes, mobilizar a sociedade e fortalecer a participação de diversos atores com o intuito de incidir na agenda política para defender, garantir e promover direitos. Movimentos, organizações e instituições já aderiram à prática e oferecem exemplos concretos de sua efetividade. Em sintonia à linha de Educação e Políticas Públicas do mestrado em Direitos Humanos da PUCPR, acredita-se que esta dissertação proporcionará o estudo sistematizado do *advocacy*, levando a ações concretas no campo da incidência política ao permitir a avaliação de práticas relevantes em direitos humanos das infâncias e juventudes.

A pesquisa que segue é composta por quatro capítulos. O primeiro faz uma discussão teórico-conceitual a respeito dos direitos humanos na contemporaneidade a partir de uma perspectiva crítica; aborda-se a exploração e encobrimento do outro no processo civilizatório brasileiro e a influência deste fato nas políticas sociais que viriam surgir, e discute-se o papel dos movimentos sociais na ampliação da esfera pública para o enfrentamento das desigualdades sociais. O segundo capítulo discorre sobre o papel do Estado e da democracia na proteção, promoção e garantia dos direitos humanos; há uma abordagem das concepções de Estado, um diálogo sobre a modernidade e a reinvenção da democracia, assim como um aprofundamento no tema da democracia deliberativa e a importância em se democratizar a gestão da coisa pública. O terceiro capítulo discorre sobre a estruturação das políticas sociais públicas para as infâncias no Brasil, dando enfoque aos três momentos mais significativos de transformação institucional e de produção legal associado às grandes mudanças no Estado brasileiro: o Estado Novo (1930-1945), a ditadura militar (1964-1985) e o momento de redemocratização do Brasil pós-Constituição Cidadã de 1988. O quarto capítulo apresenta a discussão teórica sobre as políticas públicas e o processo de incidência política, da elaboração ao controle democrático na

defesa, garantia e promoção de direitos humanos, finalizando com a análise do *advocacy* e apresentando a pesquisa exploratória das estratégias de *advocacy* de quatro organizações da sociedade civil que atualmente compõem o Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum DCA, tiveram incidência e foram protagonista na formulação do Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo duas de caráter de atendimento direto (O Pequeno Nazareno e Salesianos), uma de defesa (Instituto de Pesquisas Socioeconômicas - INESC) e um movimento social (Associação Nacional Criança Não é de Rua). Este capítulo apresenta, também, a relação entre os dados obtidos com a perspectiva e o referencial teórico utilizado na construção e embasamento desta dissertação.

2 DIREITOS HUMANOS, MOVIMENTOS SOCIAIS E A LUTA PELA EFETIVAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

2.1 DIREITOS HUMANOS NA CONTEMPORANEIDADE

A compreensão do tema dos direitos humanos é multifacetada e permeada por diversas perspectivas que se somam: sociológicas, filosóficas, antropológicas, políticas, dentre outras. O assunto é constantemente debatido entre as diversas áreas do conhecimento, como na filosofia, nas Ciências Sociais, no Direito, entre outras, assim como por movimentos e organizações da sociedade civil, na síntese teórico-prática explicitada e engendrada nas lutas sociais no campo dos direitos humanos. Neste sentido, compreende-se direitos humanos como construção social e produção coletiva na relação entre Estado e sociedade.

Com o intuito de compreender esta temática na contemporaneidade, faz-se necessário trazer o tema sob múltiplos olhares e concepções, objetivando demonstrar as próprias contradições e revisões presentes nos escritos de autores-referência no decorrer de seus estudos. Tendo isto em vista, o texto que segue trará a visão de gerações de direitos (muito criticada por sua pretensa linearidade e visão eurocêntrica na conquista dos mesmos) de Norberto Bobbio (1995; 1997; 2004), e a teoria crítica dos autores Helio Gallardo (2013), Luigi Ferrajoli (1995; 2002), Joaquín Herrera Flores (2002; 2009; 2009b) e Boaventura Sousa Santos (1997; 2003; 2013).

Norberto Bobbio, ao observar em uma linha do tempo, por meio de marcos históricos, diz ser perceptível o constante avanço dos direitos humanos. Eles constituem uma espécie de classe variável, conforme percebe-se na própria história. A cada dia, com a própria evolução técnica e a capacidade do homem de dominar a natureza e aos próprios homens, é possível perceber que os direitos também estão em incessante progresso e demandando a necessidade de reconhecimento, promoção e garantia.

Os direitos do homem são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas. (BOBBIO, 2004, p.5)

De acordo com Arendt (1979), os direitos humanos não são um dado, mas um constituído, uma invenção humana. Eles traduzem a ânsia da humanidade por um horizonte pautado na inclusão, refletindo o ideal emancipatório do nosso tempo.

Para Bobbio, pode-se dividir os direitos humanos em três principais gerações³. A primeira geração dos direitos humanos tem como contexto os séculos XVII e XVIII. Ele tem sua base nas primeiras declarações liberais dos séculos citados. Sob o aspecto da teoria dos direitos naturais, formulada pelos filósofos ingleses Thomas Hobbes e John Locke, o ser humano tem direito por possuir, em sua condição natural, a razão e a consciência. Em um segundo aspecto, sob o ponto de vista histórico e concreto, Bobbio (2004) considera a Revolução Francesa como uma virada na história do gênero humano; um ato de constituição de um povo que, indignado com o regime monárquico, centralizador e autoritário, luta por liberdade e igualdade. “[A Revolução Francesa] parecia ter como objetivo, mais do que a reforma da França, a regeneração de todo o gênero humano” (TOCQUEVILLE *apud* BOBBIO, 2004, p. 36). Por sua ênfase nos indivíduos, os direitos desta fase são chamados de individuais, e relacionados à dimensão da liberdade.

A segunda geração dos direitos humanos, faz uma passagem das chamadas liberdades negativas (não interferência do Estado), para as liberdades positivas (Bobbio, 1997), que exigem intervenção direta do Estado, no que se refere a garantia dos direitos políticos e sociais. Enquanto os direitos humanos da primeira geração estão mais ligados às conquistas revolucionárias da burguesia, os da segunda geração relacionam-se com às lutas sociais das classes trabalhadoras que, devido à industrialização e à exploração da força de trabalho, no processo de reprodução social e acumulação capitalista, passavam a reivindicar direitos como as chamadas liberdades sociais, objetivadas na livre sindicalização, no exercício da greve legítima, na concessão de férias, no repouso semanal remunerado, na limitação da jornada de trabalho, dentre outras conquistas e regulações na relação contraditória entre capital e trabalho. Portanto, a dimensão da igualdade está relacionada à crescente intervenção do Estado na chamada questão social.

A ideia central da segunda geração dos direitos humanos encontra-se fundada na igualdade – no acesso aos bens e serviços sociais via políticas públicas tanto de oportunidades, garantindo bens e serviços básicos, quanto em saúde, educação, alimentação, dentre outros. Esta geração é conhecida como a dos direitos sociais.

Através do reconhecimento dos direitos sociais surgiram novos personagens como sujeitos de direito, personagens antes desconhecidos nas declarações dos direitos de liberdade: a mulher, a criança, o idoso, o doente. A proteção dos direitos destes depende de uma ação ativa do Estado, que não é requerida pela proteção dos direitos

³ Thomas Humphrey Marshall (1967) analisou o desenvolvimento da cidadania como desenvolvimento dos direitos civis, seguidos dos direitos políticos e dos direitos sociais

de liberdade, produzindo aquela organização dos serviços públicos de onde nasceu até mesmo uma nova forma de Estado, o Estado Social. (BOBBIO, 2004, p. 67)

A terceira geração dos direitos humanos tem como contexto histórico a segunda metade do século XX. Com a realidade de pós-guerra, foram engendradas as condições históricas, especialmente diante dos efeitos da segunda guerra mundial, para busca da autonomia de alguns países mais fragilizados economicamente, que passaram a discutir um novo tipo de direito coletivo, chamado de direitos dos povos. Passou a ser pauta o direito à paz, ao desenvolvimento, à escolha dos governantes e de um patrimônio comum da humanidade. Para Bobbio (2004, p.30) “ Os direitos do homem nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares, para finalmente encontrarem sua plena realização com direitos positivos universais. ”

Norberto Bobbio (1997) ainda apresenta uma dimensão da internacionalização do tema. Agora, um direito violado localmente, passa a ter a repercussão e impacto global. A manifestação significativa que representa essa universalização dos direitos fundamentais deu-se com a promulgação da Declaração Universal dos Direitos do Homem, elaborada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948. Esta declaração, de acordo com Bobbio (2004), é uma manifestação da única prova por meio da qual um sistema de valores pode ser considerado humanamente fundado e, portanto, reconhecido: essa prova é o consenso acerca da sua validade. O autor considera que foi graças a 2ª Guerra Mundial que os direitos humanos consolidam uma visão kantiana⁴ de que os regimes democráticos, baseados nos direitos humanos, eram os mais propícios à manutenção da paz e da segurança internacional.

Uma geração ainda que não está plenamente configurada é a quarta. Nela estão contidos dois direitos básicos: o da bioética e os direitos da informática. Estas demandas acabaram surgindo devido às inovações tecnológicas, desenvolvimento de pesquisas e o uso de dados com intenção de preservação do patrimônio humano (Bobbio, 2004).

Considera-se a análise de Bobbio em relação aos direitos humanos como incompleta, pois os direitos não evoluem em uma linha histórica, e nem “evoluem” sem a presença e participação da sociedade civil realizando as pressões necessárias para a garantia de direitos

⁴ Segundo Höffe (2005, p.242), os direitos humanos na visão kantiana “ são aqueles direitos que competem a todo ser humano como tal, independentemente de circunstâncias pessoais, de constelações políticas e de condições históricas. Como é juridicamente lícita toda ação que seja compatível com a liberdade de todos os outros, compete ‘a todo homem, em virtude da sua humanidade’, aquele grau de liberdade que ‘possa coexistir com a liberdade de qualquer outro, conforme a uma lei universal’. A liberdade compatível com a liberdade de todos os demais é o único direito humano; poder-se-ia dizer também: o único critério de todos os direitos humanos. ”

civis, políticos e sociais. Apresentou-se aqui o autor com o intuito de se realizar um contraponto junto a autores com concepções mais críticas de direitos humanos. E serão estes autores que serão apresentados na sequência.

Para Gallardo (2013) Bobbio classifica que os direitos humanos, inclusive no seu sentido jurídico, podem ser organizados dentro das gerações explicitadas. Eles teriam duas funções principais: impedir que Estado e governo causem dano à sociedade e conquistar benefícios oferecidos pelo mesmo. Bobbio não traz que as lutas sociais modernas e os poderes (autoridades) que estas enfrentam dominando, assim, uma “(...) imagem de progresso ininterrupto, animado pela dialética abstrata de ‘obter benefícios, impedir malefícios’” (GALLARDO, 2013, p. 248).

Ainda sobre as gerações de direitos, o autor critica Bobbio pela divisão afetar o caráter integral/integrador destes direitos: dividindo-os, corre-se o risco de desassociar os mesmos da heterogeneidade e conflitos presentes da dinâmica das sociedades.

O que Bobbio acredita ser ‘progressismo’ das gerações de direitos pode ser considerado também (de fato, é assim que deve ser considerado) uma penúria ou carência estrutural. Direitos humanos, integrais, universais, não são algo que possa ser cumprido pelas lógicas e instituições dominantes no mundo moderno. (GALLARDO, 2013, p. 253)

Outra crítica que merece ser pontuada diz respeito ao próprio fundamento dos direitos humanos. Bobbio desvincula fundamento – sendo este de responsabilidade da filosofia – de proteção – esta seria função do Estado. Bobbio diz que a questão do fundamento havia sido resolvida com a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Assembleia Geral das Nações Unidas, no entanto Gallardo pontua que esta seria uma visão equivocada, pois para este não há como um Estado se constituir como um sujeito moral capaz de declarar ou subscrever direitos humanos. Muitas vezes, declarações e pactos atuam apenas como simulacro, firmando proclamações sabendo que não serão cumpridos.

Em uma caminhada para compreensão crítica dos direitos humanos, apresenta-se agora Luigi Ferrajoli com sua concepção dos direitos fundamentais na teoria geral do garantismo. O autor é um prolongador crítico do jusnaturalismo de Bobbio (GALLARDO, 2013), e possui um caráter sócio-histórico na sua interpretação dos direitos. Para ele

(...) a efetividade dos direitos da pessoa não está nunca garantida de uma vez por todas como graciosa concessão jurídica, mas é sempre o efeito de cotidianas e, às vezes, custosas conquistas. Entendidas nesse sentido, a luta pelo direito acompanha todos os momentos da vida dos direitos: não apenas sua conservação, mas também sua fundação e transformação. (FERRAJOLLI, 1995, p.945)

O autor compreende os direitos humanos como uma intensa disputa (ou tensão) entre poderes e liberdades; esta luta, para ele, não seria apenas parte de um possível fundamento dos mesmos, mas também os acompanha quando constitucionalizados (positivados). Partindo de uma concepção histórica, o autor traz uma definição formal ou estrutural dos direitos fundamentais⁵. Para ele, os direitos fundamentais são universais – por se dirigirem a todos os membros de uma determinada classe de sujeitos, inalienáveis e não transacionáveis – por impor certos limites a todos os poderes (sejam eles públicos ou privados).

Considerando a obra de Ferrajolli (1995; 2002) e as análises críticas de Gallardo (2013) a respeito do garantismo, pode-se trazer quatro observações fundamentais para compreensão sua concepção sobre os direitos humanos. A primeira é que o Estado pode (e deve) desenvolver diversos papéis, para o desenvolvimento de direitos econômicos e sociais, removendo obstáculos, com o intuito de assumir uma postura mais ativa, e melhorando a qualidade de vida da população. A segunda é que há uma urgência a respeito do tema dos direitos humanos e, por mais que nem todos se realizem instantaneamente, é preciso que eles estejam em constante processo de execução/elaboração contínua. A terceira é que a matriz de todo e qualquer direito humano se encontra na autonomia dos indivíduos, ou seja, deve haver uma liberdade que proporcione aos mesmos experiências de emancipação e controle dos próprios destinos tornando-os sujeitos de suas próprias histórias. E a quarta diz respeito à importância em se pensar no sentido integrador das pessoas ao observar a questão salarial. Ou seja, “um trabalhador sem salário, porque não encontra emprego (direitos econômicos), foi tecnicamente condenado à morte (direito de liberdade)” (GALLARDO, 2013, p.297). O direito à vida desse trabalhador, e de toda sua família, possui uma relação contraditória entre o processo de reprodução social do trabalho e do capital. Neste sentido, é fundamental compreender a relação salarial na sociedade contemporânea, para se explicar questões como discriminação, exclusão do acesso aos bens e serviços, desigualdade e invisibilidade do outro.

Dando continuidade às concepções críticas de direitos humanos, expõe-se agora a interpretação do professor espanhol Joaquín Herrera Flores (2002; 2009; 2009b). O autor desestabiliza o mundo teórico e conceitual dos direitos humanos. Com sua conhecida Teoria Crítica, ou Teoria da Reinvenção, ele traz uma definição de direitos humanos que supera a tradicional divisão entre direitos individuais, sociais e econômicos. Tomando uma posição

⁵ A doutrina constitucional diz: prerrogativas que em determinado momento tenta estabelecer a possibilidade de proteção da dimensão da liberdade, igualdade e dignidade humana. Estamos pensando nas estruturas normativas voltadas a estas dimensões. No entanto, é bem mais do que a norma, é o espaço vivo que está por trás da norma, é a busca pela conquista e luta pelo reconhecimento (geracional, milenar).

relativista, refuta a ideia dos direitos universais: para o autor, há um certo eurocentrismo em torno das definições de direitos humanos que fizeram que com sua visão hegemônica (dando prioridade às suas culturas e tradições) colocassem o outro que não se encaixa dentro deste contexto como bárbaro e incivilizado.

O autor acredita que os direitos humanos são produtos culturais e, portanto, o outro (localizado à deriva da cultura prevalente) deve passar a ser enxergado não mais como “díspar” ou até mesmo como bárbaro, mas sim como alguém que percorreu a história, trilhando caminhos diferentes e agregando elementos a sua personalidade, que dão contorno sua própria ideia de dignidade humana.

Em um apontamento histórico, o autor espanhol demonstra que, desde século XV até o início do século XXI, os direitos humanos foram sendo moldados e criados sob aspectos os mais diversos. Ele cita, por exemplo, que os direitos humanos foram legitimadores tanto de um novo sistema de relação social (capitalismo), quanto instrumento de movimentos sociais que lutaram contra a exploração que o próprio capital impôs. Ao servirem tanto como instrumento de colonização e libertação, Herrera Flores concebe os direitos humanos como um produto cultural que, dependendo do momento, contexto ou circunstâncias pode servir a interesses políticos, econômicos ou sociais diversos.

Com esta concepção, o autor questiona teorias que pensavam os direitos humanos como sendo inerentes ao homem, ou seja, natural a ele - como no caso do jusnaturalismo e do pensamento dos filósofos Thomas Hobbes e John Locke. Assim como a teoria dos direitos sociais, fase conhecida como segunda geração dos direitos humanos (BOBBIO, 2004), que aparecem num contexto de exploração dos operários pela burguesia, durante a industrialização; pode-se questionar esta teoria pois a própria Revolução Francesa, apesar de ter deixado um legado inquestionável para a humanidade, acabou libertando a burguesia de um regime monárquico e autoritário que, no entanto, mais adiante, tornou-se protagonista pelas mazelas causadas à classe trabalhadora. O olhar sobre os direitos humanos – um olhar carregado de conceitos, vivências e culturas distintas – pode redefinir todo um contexto.

Neste sentido, compreende-se que a formação de cada sociedade tenha uma nítida influência cultural – os olhos que veem, interpretam e interveem no mundo são diversos e plurais. As maneiras de compreender a realidade, as relações e os direitos, por seu caráter multiforme, nos permite não mais buscar a universalidade de direitos, mas sim atuar por uma ideia comum em torno do tema da dignidade humana. Em síntese, o autor acredita que este seja o núcleo capaz de aglutinar um senso comum sobre os direitos humanos e de proporcionar

diálogos entre as diferentes nações sobre a forma de agir, pensar, e vivenciar os direitos humanos na contemporaneidade.

Com o conceito de dignidade humana, o autor demonstra que, dependendo da formação cultural de uma sociedade, os direitos humanos mais almejados podem variar. Para alguns, os direitos mais importantes serão os relacionados à vida em comunidade, para outros, o mais importante serão os direitos positivados, e assim por diante. Para ele, os direitos humanos são sempre um resultado provisório das lutas sociais pela dignidade. Esta não seria apenas para um acesso aos bens⁶, mas sim um acesso igualitário e não hierarquizado ao mesmo. O autor ainda destaca o fim material da dignidade; ela se concretiza no acesso igualitário e generalizado aos bens que tornam a vida digna de ser vivida.

Para elucidar seu pensamento, Herrera Flores (2009, pg. 32-33) traz algumas bases teóricas propostas com o intuito de fortalecer os sujeitos que sofrem violações dos direitos para que possam ter uma vida com mais dignidade: a) considerar, em primeiro lugar, os bens e não os direitos; b) entender que as necessidades humanas são satisfeitas em sistemas de valores e processos que impõem um acesso restrito, desigual e hierarquizado; c) reconhecer que a história dos grupos oprimidos por esses processos e a divisão do fazer humano é a história do esforço para levar adiante práticas e dinâmicas sociais de lutas contra esses mesmos grupos; d) permitir a estes grupos o acesso aos bens materiais e imateriais de forma igualitária para fim de viverem com dignidade; e) estabelecer sistemas de garantias (econômicas, políticas, sociais e jurídicas) que comprometam as instituições nacionais e internacionais ao cumprimento daquilo conquistado pelas lutas de todos e todas.

O conteúdo básico para o autor não é o direito a ter direitos, e sim o conjunto de lutas pela dignidade.

Como se vê, para nós, o conteúdo básico dos direitos humanos não é o direito a ter direitos (círculo fechado que não cumpriu com seus objetivos desde que se ‘declarou’ há quase seis décadas). Para nós, o conteúdo básico dos direitos humanos será o conjunto de lutas pela dignidade, cujos resultados, se é que temos o poder necessário para isso, deverão ser garantidos por normas jurídicas, por políticas públicas e por uma economia aberta às exigências da dignidade. (HERRERA FLORES, 2009, p.33)

⁶ De acordo com Herrera Flores (2009), a crítica à teoria e pensamento tradicional concerne à “ordem das coisas”; antes de buscar a efetivação dos direitos, há uma luta intensa pelos bens necessários à vida, são eles: expressão, convicção religiosa, educação, moradia, trabalho, meio ambiente, lazer, dentre outros. Ao lutar pelo acesso aos bens, os atores e atrizes sociais que se comprometem com os direitos humanos, “tendem a colocar em funcionamento algumas práticas sociais dirigidas de forma a dotar a todos e todas de meios e instrumentos (políticos, sociais, econômico, culturais ou jurídicos), que permitam construir as condições materiais e imateriais necessárias à vida) ” (p.32).

Para finalizar a compreensão teórica a respeito dos direitos humanos, propõe-se uma análise da perspectiva teórica desenvolvida por Boaventura Sousa Santos, sobre a concepção multicultural dos direitos humanos por meio da análise das tensões dialéticas que o autor diz encontrar a respeito do tema na modernidade ocidental.

Com a crise dos projetos emancipatórios da revolução social e do socialismo, percebe-se que os direitos humanos retomam o cenário como uma espécie de promessa progressista. Concebendo-os como uma base para a reformulação da linguagem emancipadora, Sousa Santos (1997) propõe a análise de três tensões dialéticas: regulação social e a emancipação social, Estado e sociedade civil e Estado-nação e globalização.

Na primeira tensão, tem-se que a função da regulação é a de proteção do indivíduo, enquanto que a emancipação tem como objetivo a promoção do mesmo, oferecendo-lhe condições de autossuficiência. Analisando o contexto histórico no qual esta tensão desenvolve-se, percebe-se no fim da década de 60 que as crises da regulação, acabaram servindo como fomentadoras de políticas emancipatórias. No entanto, atualmente, a crise da regulação – fortemente marcada pela crise do Estado regulador e do Estado providência – e a crise da emancipação – marcada pela crise do socialismo como paradigma de transformação social – apresentam-se retroalimentando-se reciprocamente. “A política dos direitos humanos, que foi simultaneamente uma política reguladora e uma política emancipadora, está armadilhada nesta dupla crise, ao mesmo tempo em que é sinal do desejo de ultrapassá-la.” (SOUSA SANTOS, 1997, p.106)

A segunda tensão encontra-se entre Estado e sociedade civil. Para Sousa Santos (2013), o Estado é visto sob duas óticas: ora com uma versão minimalista, no qual é considerado apenas um violador de direitos; ora na sua forma maximalista, no qual atua como um garantidor dos mesmos.

Os direitos humanos estão no cerne desta tensão: enquanto a primeira geração de direitos humanos (os direitos cívicos e políticos) foi concebida como uma luta da sociedade civil contra o Estado, considerado como o principal violador potencial de direitos humanos, a segunda e a terceira gerações (direitos econômicos e sociais e direitos culturais, da qualidade de vida, etc.) pressupõem que o Estado seja o principal garantidor dos direitos humanos. (SOUSA SANTOS, 1997, p.107)

A terceira tensão encontra-se na relação entre Estado-nação e globalização. Para o autor, a modernidade ocidental organizou-se sob forma de estados-nação, sendo cada um possuidor de um sistema interestatal. O questionamento central desta tensão reside na indagação: existe ou não uma política mundial de direitos humanos?

Para Sousa Santos (2013), as políticas de direitos humanos são culturais. Elas não possuem uma matriz universal, pois por universalismo, o que ele denomina de globalização hegemônica, os valores ocidentais são incorporados como universais. Dessa forma, ocorre a propagação destes valores como o ideal. Ainda nesta perspectiva, percebe-se que documentos e tratados relativos aos direitos humanos, possuem sempre um caráter de imperialismo cultural.

Para saírem de uma lógica hegemônica (dominante-dominado), do localismo globalizado, para uma perspectiva que o autor denomina de cosmopolitismo insurgente, e atuarem como uma forma de globalização contra-hegemônica, os direitos humanos devem ser reconhecidos como multiculturais.

Em síntese, compreende-se que a efetivação dos direitos humanos possui a função de diminuir as desigualdades sociais e econômicas existentes entre os indivíduos (SOUSA SANTOS, 2003), atuando pela garantia ao acesso aos bens materiais e imateriais (HERRERA FLORES, 2009), principalmente por meio da incorporação destes direitos pelo Estado no seu ordenamento jurídico (FERRAJOLI, 2002) proporcionando mecanismos legítimos e democráticos que garantam a existência e cumprimento destes direitos.

Fazendo um paralelo em relação à realidade dos direitos humanos de crianças e adolescentes no Brasil, percebe-se que é no enfrentamento diário dos sujeitos que a agenda vai se definindo, e que a materialização dos direitos explicita sua potencialidade. Fundamental compreender que direitos humanos não são dados, e sim conquistados por meio de intensas lutas de poder, onde o opressor pressiona o oprimido, mas este posiciona-se e articula-se para que seus direitos fundamentais sejam garantidos.

Com o intuito de compreender a importância das políticas sociais públicas brasileiras, no que se refere à superação das desigualdades e promoção, defesa e garantia dos direitos humanos, pretende-se adentrar a este campo teórico lançando luzes sobre as ações que foram sendo desenvolvidas do decorrer do século XX até a atualidade, para além de suas possibilidades e desafios.

2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: DO ENCOBRIMENTO DO OUTRO À GARANTIA DE DIREITOS

No caminhar da história, percebe-se que a maioria da população latino-americana era excluída – sendo mantida ou como escrava ou súdita, sem qualquer princípio de cidadania. Esta herança vem do próprio modelo produtivo europeu que, após dizimar as populações nativas no decorrer do período colonial, impôs a escravidão como forma de “modelo civilizador”. No

processo histórico de respostas do Estado às expressões de desigualdade, destacam-se as políticas públicas. Uma breve retrospectiva faz-se necessária para se compreender o estado atual das políticas sociais públicas no Brasil, que trazem em sua matriz cicatrizes profundas de intensa exploração e invisibilidade⁷ do outro.

Sob a ótica de Henrique Dussel (1994), filósofo argentino e um dos maiores expoentes da Filosofia da Libertação, em sua crítica à própria concepção do mito da modernidade e ao “encobrimento do outro” no processo de descoberta do continente Americano, vê-se que o autor levanta que existiu uma relação entre a concepção de desenvolvimento considerando o eixo leste-oeste, o que acabou eliminando da história mundial a América Latina e a África. Desconsiderando a população local, observa-se desde o princípio uma América inventada à semelhança da Europa, como se o continente e toda a história construída pelos povos originários naquele território não tivessem importância antes da chegada dos colonizadores europeus.

Ao atracar em nossas terras, acompanha-se uma pacificação travestida por um falso moralismo cristão, no qual os habitantes eram coagidos a abandonar suas culturas, adorar a um Deus “importado” da Europa, e tinham suas mentes e corpos dominados: enquanto mulheres eram violentadas, os homens eram forçados a trabalhar para os colonizadores, demonstrando “(...) uma lógica erótica alienante em uma economia capitalista mercantil” (DUSSEL, 1994, p.51. Tradução livre).

Profundo crítico do eurocentrismo, o autor aborda o mito da modernidade e critica a Europa por se colocar como um povo desenvolvido e com uma cultura superior a de todos os outros. Para ele, a modernidade enquanto mito justificará sempre a violência como forma de prática civilizatória.

Ainda na perspectiva de se compreender o imaginário e a formação identitária do povo latino-americano, a partir da exploração europeia, e sua consequente influência na organização social e efetivação de direitos sociais no Brasil, acompanha-se o pensamento do pensador Aníbal Quijano. Para o autor (2005), a América constitui-se como a primeira identidade da modernidade. Foi neste momento em que se estabeleceram dois eixos fundamentais do novo padrão de poder: de um lado, a codificação das diferenças entre conquistadores e conquistados na ideia central de raça, e de outro a articulação de todas as formas históricas de controle do trabalho, seus recursos e seus produtos, em tono do capital e do mercado mundial.

⁷ “ (...) o excluído, no imaginário da referência à exclusão, não é nada e, ao mesmo tempo, ele não tem nada. ” (SOULET, 2006, p. 80).

Já em sua condição de centro do capitalismo mundial, a Europa não somente tinha o controle do mercado mundial, mas pode impor seu domínio colonial sobre todas as regiões e populações do planeta, incorporando-as ao ‘sistema-mundo’ que assim se constituía, e a seu padrão específico de poder. Para tais regiões e populações, isso implicou um processo de *re-identificação histórica*, pois da Europa foram-lhes atribuídas novas identidades geoculturais. (QUIJANO, 2005, p. 110)

Walter Mignolo (2005) também reitera que desde o início houve uma marginalização da América Latina no contexto mundial e que tal fato deixou raízes que manifestam, nas próprias políticas sociais atuais, um contexto de exploração de encobrimento do outro. “(...) a América Latina é hoje, na ordem mundial, produto da diferença colonial originária e de sua rearticulação sobre a diferença imperial que se gesta a partir do século XVII na Europa do Norte (...)” (MIGNOLO, 2005, pg. 46).

Compreendendo a complexidade entorno do tema exposto, e a influência da colonização europeia no continente latino-americano, focaliza-se agora o Brasil e os princípios emancipatórios dos direitos humanos ao longo de sua história como uma constante batalha contra-hegemônica de teor progressista.

Conhece-se que tais princípios se fazem presentes na vida política brasileira desde as épicas lutas contra a escravidão, e até mesmo nas políticas anticolonialistas e pró-republicanas. Destacam-se aquelas, com o intuito de superar as desigualdades existentes entre as raças, e estas com o objetivo de superar uma herança monárquica centralizada – que causava uma restrição de direitos políticos a poucos donos de terra.

Acompanham-se algumas rebeliões no período colonial⁸ que buscavam o direito à igualdade e à emancipação, as primeiras lutas por direitos econômicos e sociais realizadas principalmente por operários e imigrantes ao longo das transformações modernizadoras do século XIX engendradas sobre o momento do capitalismo industrial no país e o início da transformação política a partir do século XX e a Constituição de 1946 que “expandiu os direitos políticos, e o direito ao voto ampliado a todos os cidadãos com mais de 18 anos, tornando-se obrigatório, secreto e direto” (Viola, 2008, p.73) aproximando o país de procedimentos formais da democracia.

Viu-se também a primeira ditadura (1937-1945) que fez uma aliança entre as oligarquias e a pequena burguesia da Primeira República e buscou apoio da população urbana, criando-se leis que correspondiam, de alguma forma, aos direitos sociais e econômicos dos brasileiros. E a segunda (1964-1985) que surge em pleno contexto de Guerra Fria, e que “em relação aos

⁸ Revolta dos Cabanos (1833-1839) no Pará, Balaios (1831-1841) no Maranhão e Piauí, dos Sabinos (1837) na Bahia e a Revolta Praieira (1843-1849), em Pernambuco.

direitos sociais, [a ditadura militar] foi responsável pela redistribuição de benefícios para o capital” (VIOLA, 2008, p.74).

É dentro deste contexto que se busca analisar as políticas sociais brasileiras, como forma de garantia dos direitos humanos e expressão contraditória das relações entre classes e destas com o Estado no processo de reprodução social.

Nas últimas décadas do século XX, as lutas sociais contra-hegemônicas buscaram estabelecer novas relações entre Estado e sociedade, principalmente quanto à presença e decisão de grupos populares.

Ainda que, na sociedade de mercado, ocorra hegemonia dos interesses do capital, nela ocorre, também, a contra-hegemonia do trabalho e das forças sociais que lutam por novos ganhos na agenda do Estado, incluindo novas responsabilidades públicas em direção à consolidação de seus direitos. (SPOSATI, 2011, p. 105)

Segundo Falcão (1991) é apenas no século XX, mais precisamente no pós-guerra, que as nações capitalistas desenvolvidas assumem a seguridade social em seu sentido mais pleno – a reprodução social de todos os cidadãos, em patamares mais equitativos e justos – e como um dever do Estado⁹.

As políticas sociais públicas de seguridade social nas sociedades capitalistas tomaram diferentes perfis, fazendo com que surgissem diferentes maneiras de o Estado-nação promover a proteção social em seus territórios. Falcão (2011) sinaliza que em países capitalistas avançados, como os da Europa, essas políticas consagraram o que se denomina como Estado de Bem-Estar Social ou Estado providência enquanto que em países menos desenvolvidos, como no caso de toda a América Latina, essas políticas desenvolvem-se sob o Estado Assistencial.

No quadro abaixo (Quadro 1) é possível identificar as características do Estado de bem-estar social, do Estado Assistencialista e suas convergências.

Quadro 01 – Comparativo entre Estado de Bem-estar social e Estado Assistencialista

Tipo de Estado	Características
Bem-estar Social	É fruto de um pacto social e político entre capital-estado-classe trabalhadora;
	Consolida a seguridade social para os trabalhadores e garante as bases para o avanço da acumulação capitalista;
	Apresenta-se como agente central na reprodução social; em outros termos, como gestor poderoso das políticas de seguridade social;

⁹ De certa forma, a seguridade social é consagrada na Declaração Universal dos Direitos do Homem, documento ratificado pela III Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1948, Paris.

	Assumiu progressivamente as funções de reprodução da força de trabalho (educação, saúde, habitação);
	Produziu maior equidade social;
Assistencialista	Não se assenta em pactos e sim em alianças conjunturais;
	Não se preocupou em compatibilizar as exigências de acumulação capitalista com a maior equidade social e a prática democrática;
	Apresenta-se frágil, impotente, compelindo a sociedade civil e o próprio pauperizado a cooperar na produção dos serviços sociais;
	Implantam mecanismos, instituições, profissões, legislações capazes de exercer com mais eficiência técnico-científica o controle sobre as desigualdades sociais;
Convergência entre ambos	Operam através de um reformismo moderado, que se traduz na satisfação das reivindicações, mas em pequenas doses, de maneira reformista. Ambos instituem o estado como figurante principal na condução do processo;
	Retalham o social e o próprio indivíduo, num somatório de necessidades. É consequência deste retalhamento a fragmentação e diversidade incontável de programas assistenciais para criança, mulher, idoso, LGBT, etc.;
	Operam por meio de um pesado complexo institucional burocrático.

Fonte: FALCÃO, M. do C, 1991, p. 110-126.

Ainda sobre a questão do Estado, Kauchakje (2014), traz uma subdivisão dentro do Estado de bem-estar social. De acordo com a autora seriam três: o sistema liberal, o sistema conservador-corporativo e o sistema socialdemocrata. O primeiro, que durou até as décadas de 1920-1930, lidava com os bens sociais como mercadorias e focalizava as prestações públicas sociais nos empobrecidos – predominava uma solidariedade de base individual. O segundo funciona como um “seguro social de base contratualista e meritocrático.” (KAUCHAKJE, 2014, p.19), no qual “quem contribui” acessa, além de proteger as famílias trabalhadoras. Já o terceiro leva em consideração graus elevados de desmercadorização dos bens sociais e um sistema público de políticas sociais universais. Está baseado no princípio da democracia, no qual o Estado tem “papel central em relação às posições marginais da família e do mercado” (DRAIBE *apud* KAUCHAKJE, 2014, p.19).

Visto as formas de organização do Estado em relação ao bem-estar social e concebendo a política social como uma construção histórica, percebe-se que esta se deu de forma fragmentada e setorial na América Latina – bem diferente da forma como a Europa ocidental buscou dar respostas às demandas sociais por meio *welfare state*.

Em uma retrospectiva histórica, sinalizam-se, segundo Sposati (2011) três momentos de desenvolvimento de tais políticas: 1920, 1940 e 1950-1960. Na década de 1920, Chile, Uruguai, Argentina, Cuba e Brasil, colocaram-se como pioneiros no desenvolvimento de medidas sociais nacionais em decorrência da industrialização e demanda dos trabalhadores. Na década de 1940, Costa Rica, Equador, Peru, Panamá, Paraguai, Colômbia, México e Venezuela, apresentam medidas incipientes em concomitância às iniciativas europeias. No período de 1950-1960,

aparecem as políticas sociais de forma tardia, residual e excludente nos países República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicarágua, Haiti e Honduras.

Tal regulação social tardia na América Latina é marcada por políticas sociais instaladas de forma fragmentadas, setorializadas e com acesso muito restrito ao operariado urbano. Os países buscaram seguir modelos europeus ao propor tais políticas, desconsiderando as marcas históricas, além da presença da escravidão e da servidão indígena.

De acordo com Sposati (2002) as políticas sociais nestes países, e no último quartil do século XX, caracterizam-se por: a) um reconhecimento de direitos sociais com lutas protagonizadas por movimentos sociais e não por movimentos sindicais; b) a diluição desse reconhecimento em lutas locais, no âmbito de cidades, dando caráter difuso à efetivação de direitos sociais para todos, isto é, territorializando direitos embora o país não constitua uma federação e c) uma fragilidade da continuidade do reconhecimento dos direitos sociais ou da sua permanência ou do modo de sua permanência na agenda pública, já que se tornam dependentes da sensibilidade política do grupo no governo e não, efetivamente, resultado de conquistas consolidadas reclamáveis nos tribunais como direitos não efetivados pelo Estado.

Tais características são nítidas heranças do século XX no qual a ditadura e a subordinação ao neoliberalismo colocam-se como barreiras à extensão das agendas dos direitos sociais. Este período ainda é marcado pela forte recentralização do social no mercado e um constante confronto ao formato autoritário do Estado, buscando novas formas de relações democráticas e participativas na gestão estatal.

A cultura política privatista reforçada pelo neoliberalismo exerce forte impacto em países latino-americanos com baixo reconhecimento histórico de direitos sociais provocando não uma ausência de políticas sociais, ou seu desmanche, mas uma forma de regulação que distancia a relação entre política social e direito social. (SPOSATI, 2002, P.9)

Neste processo, as políticas sociais de direitos começam a se converter em políticas de combate à pobreza (uma pura redução da miséria, sem necessariamente alcançar os direitos sociais). Assim,

as políticas sociais que configuram condições de garantia de direitos, são dinamizadas por disposições institucionais que materializam poderes. A questão é: quais interesses prevalecem na esfera pública do Estado? As políticas produzidas nas arenas de poder correspondem às necessidades humanas vocalizadas pelas forças sociais, ou refuncionalizam mecanismos que reproduzem condições desiguais? (SILVEIRA, 2014, p.87)

Localizando os desafios para o século XXI em torno do tema das políticas sociais públicas, podem-se citar dois principais: elas precisam ser expandidas em qualidade e quantidade e as condições de efetivação e acesso às mesmas precisam ser desmercadorizadas (SPOSATI, 2011). Deve-se ainda buscar o reposicionamento das mesmas no enfrentamento das desigualdades e incorporar a elas demandas de direitos humanos e sociais voltados à gênero, ciclo de vida (criança, adolescente, jovem, adulto, idoso), pessoas com deficiência, por ascendência étnica e cultural com o intuito de se criar uma convergência de pautas.

Ainda segundo a autora acima, a universalidade dessas políticas passa a pressupor uma composição entre as garantias de igualdade e de equidade, e é neste ponto que se sinaliza a importância dos associacionismos emergentes da sociedade civil, principalmente por meio dos movimentos sociais, na pressão realizada em diversas instâncias dos governos ao impelir respostas às demandas sociais.

A importância da participação da sociedade civil se faz não apenas para ocupar espaços nas novas esferas públicas, mas sim para democratizar a gestão da coisa pública, para se ter controle social e inverter as prioridades das administrações no sentido de políticas que atendam não apenas as questões emergenciais, mas políticas que contemplem o crescimento econômico com o desenvolvimento autossustentável das populações atendidas, assim como respeitem os direitos dos cidadãos. (GOHN, 2010, p.37)

Com a Constituição de 1988, acompanhou-se no Brasil um marco doutrinário e organizativo que priorizou pela participação e descentralização das políticas públicas e a construção da cidadania. Iniciou-se um novo período democrático, e com ele as políticas sociais acabam por ter características específicas e se tornam fundamental para este novo momento.

As políticas públicas de proteção social são orientadas por princípios e diretrizes que demandam o necessário fortalecimento de mecanismos e processos democráticos, construídos a partir de pactos entre os entes federados e materializados nas regulamentações que qualificam a política social na esfera pública estatal, impulsionadas por uma direção política, que enfrentem os estrangulamentos da descentralização e da formação social brasileira. (LIMA; SILVEIRA, 2016, p.157)

Trazendo a realidade das políticas sociais públicas para as infâncias no Brasil¹⁰, percebe-se que, foi mais a partir do fim do século XIX, que passaram a ser pensadas ações para estes sujeitos. Importante sinalizar que, mesmo após a consolidação de um período democrático

¹⁰ Este tema será aprofundado no capítulo “ Políticas Públicas para as infâncias no Brasil, defesa de direitos e controle social.

no Brasil, muitas políticas, programas e projetos pensados para as infâncias ainda carregaram um caráter assistencialista, estigmatizando e, muitas vezes, focalizando a criança empobrecida como alvo de medidas assistencialistas, e não garantidoras de direitos, muito menos emancipatórias.

É neste sentido que o texto que segue, trará uma reflexão a respeito destes movimentos e sua importância na busca da universalidade e na convergência das pautas dos direitos humanos e direitos sociais, e a urgência de democratização da “coisa pública” para uma gestão mais democrática e participativa.

2.3 MOVIMENTOS SOCIAIS, AMPLIAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA E ENFRENATAMENTO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

Os estudos a respeito dos movimentos sociais na América Latina são resultados de um cenário intelectual bem específico, marcado por uma conjuntura social e política extremamente contraditórias (CARDOSO, 1987; GOHN, 2010). Desenvolvidos no Brasil na década de 1990, com o avanço de um projeto político neoliberal e autoritário, as características dos associativismos presentes na sociedade civil são peculiares e uma categoria importante de análise. Tendo isto em vista, os parágrafos que seguem têm por intenção compreender as concepções de alguns termos essenciais para o entendimento destes movimentos como cidadania, sociedade civil, sociedade política para, por fim, dialogar sobre as redes de mobilização no Brasil – com um recorte entre os anos 1970-1980, 1990 e na atualidade - assim como os distintos projetos políticos – autoritário, neoliberal e participativo - que intensificam, ou não, a participação dos setores populares nas tomadas de decisões em busca de uma democracia justa e, mais do que representativa, deliberativa com vistas à proteção, garantia e promoção de direitos humanos.

De acordo com Pinsky (*apud* GOHN, 2008, p.18) cidadania não é uma definição estaque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. Neste contexto, há diferentes direitos e deveres que caracterizam o cidadão pertencente a cada um dos Estados-nacionais. O conceito de cidadão surge na Grécia¹¹ clássica nos séculos V e IV a.C, e está associado à questão da democracia. No período medieval, Weber assinala que o cidadão era concebido como um habitante da cidade, e sua relação com a cidadania estava relacionada com ser ou não membro de uma cidade (GOHN, 2008). No século XVIII, o

¹¹ Para Aristóteles, o cidadão era a pessoa capaz de contribuir com a formação do governo com uma atuação direta das assembleias deliberando as mais diversas decisões.

racionalismo muda a concepção do que é ser cidadão: neste momento, cidadania agora passa a ser uma temática educativa, e a população a ser considerada como sujeito político de relevância. No século XIX a cidadania passa a ser estendida às massas por meio da educação – processo este de responsabilidade do Estado.

Ainda considerando uma reflexão sobre o termo, Gohn (2008) traz uma análise sobre diferentes teorias sobre cidadania. Para autora, atualmente tem-se cinco definições de cidadania: coletiva, multicultural, política, cosmopolita e planetária. A cidadania coletiva desloca-se de um conceito mais tradicional, centralizada no indivíduo, para a cidadania de grupos coletivos que vivem em situações similares. A multicultural enfoca a diversidade ética entre os grupos de uma mesma sociedade como centro de sua análise. A política traduz-se na mais alta forma de humanização dos indivíduos, com o objetivo de unidade e incorporação social. A cosmopolita considera o processo de deslocamento global num momento de enfraquecimento da soberania nacional e um fortalecimento do nacionalismo em países europeus. E, por fim, a cidadania planetária que não tem como referência um Estado ou nação “x”, mas sim os valores universais dos seres humanos que devem ser defendidos.

Na contemporaneidade, a cidadania deve ser tratada como forma de estratégia política – com um grande enfoque na construção histórica do termo, definido sempre por lutas.

A nova cidadania é um projeto para uma nova sociabilidade: não somente a incorporação no sistema político em sentido estrito, mas um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras para viver em sociedade. (DAGNINO, 2004, p.105)

Responsável por essa nova forma de inserir os diversos sujeitos no que concerne à participação, está o conceito de nova cidadania. Formulada ao longo da década de 1980, teve como influência os movimentos sociais que lutaram pelas demandas básicas de acesso aos equipamentos urbanos como moradia, água, luz e transporte (DAGNINO, 2004). As características desta nova cidadania, norteadora das novas práticas de participação, são:

a) concepção de um direito a ter direitos.; b) não está vinculada a uma estratégia das classes dominantes e do Estado de incorporação política gradual dos setores excluídos, com o objetivo de uma maior integração social ou como uma condição legal e política necessária para a instalação do capitalismo.; c) constituição de sujeitos sociais ativos (agentes políticos), definindo o que consideram ser seus direitos e lutando para seu reconhecimento enquanto tais. d) transcende uma referência central no conceito liberal. Participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade. (DAGNINO, 2004, p.104)

Visto a questão da cidadania, outro ponto relevante é o conceito de sociedade civil. Esta vem sofrendo constante reformulações com o passar do tempo e tais reformulações caminham próximas à conjuntura política e nacional do país do qual tal sociedade se faz representante.

Sob a ótica de Gramsci, e a sua teoria da revolução, aborda-se o conceito de sociedade civil e sociedade política. O autor, que desenvolve seus conceitos a partir de Marx, Engles e Lênin, procura pensar a sociedade civil e a sua relação com o Estado. Para ele, a complexidade que envolve as relações de poder e da própria organização de interesses faz emergir a dimensão da vida social cunhada por ele de sociedade civil (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011)

Gramsci considera que é a partir desse espaço que os diferentes grupos sociais se fazem representar junto aos seus valores, cultura e ideologias. Esta rede de organizações, que compõe a sociedade civil, seria responsável pela própria socialização da política. O conceito do autor contribui e inova teórica-analiticamente, ao demonstrar o quanto a esfera econômica tem um auto grau de determinação da produção e reprodução “da superestrutura no contexto histórico em que se operou uma maior complexificação do Estado” (MONTAÑO, DURIGUETTO, 2011, p.43)

Assim, diz Gramsci:

na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (nesse sentido, seria possível dizer, de que Estado é igual à sociedade política acrescida da sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção (GRAMSCI, 2000b, p. 244).

Estas duas esferas – sociedade civil e sociedade política – compõem o Estado. Na perspectiva gramsciana, aquela faz parte da superestrutura – que é repleta de conflitos advindos das classes sociais de dentro da estrutura econômica. Já esta, é considerada espaço de acesso da classe dominante, que utiliza de aparelhos coercitivos do Estado para impor sua vontade e hegemonia. É neste contexto que Gramsci “destaca a importância da organização da sociedade civil para a mudança da sociedade política com o intuito de democratizar o Estado e seus aparelhos” (GOHN, 2008, p.65).

Considerando a importância de a sociedade civil tornar-se uma classe hegemônica, com o objetivo de organizar interesses comuns, e além disso, “tornar-se protagonista das reivindicações de outros estrados sociais” (GRUPPI, 1991, p. 59) é que se aborda na sequência a questão das formas de organização política da sociedade civil e a relevância das mesmas para a concretização deste movimento.

Oriundos da sociedade civil, os associativismos, constituem-se como novos atores. Muitos possuem uma independência em relação aos políticos profissionais e aos próprios

partidos. Com o intuito de oporem-se a uma “manipulação” de interesses, tais associativismos buscam garantir a expressão dos reais interesses populares que muitas vezes ficam sufocados pelos próprios partidos políticos. A noção de autonomia acabou fazendo-se presente, e isto foi um dos principais eixos articuladores da própria sociedade civil.

Segundo GOHN (2010), as atuais formas de associações civis que estão organizadas em redes são compostas por: movimentos sociais, associações comunitárias, fóruns, conselhos, ONGs, câmaras e assembleias que se agrupam em três grandes blocos:

Os movimentos e ações de grupos identitários que lutam por direitos: sociais, econômicos, políticos e mais recentemente culturais; os movimentos e organizações de luta por melhores condições de vida e de trabalho (...) e movimentos globais ou globalizantes, como Fórum Social Mundial. (GOHN, 2010, p. 13)

O que fundamentaria estas identidades seria a própria experiência de vida em comum, que acaba por sua vez reunindo os grupos e garantindo o funcionamento de um modelo democrático e autêntico do próprio coletivo.

Aprofundando a compreensão sobre a origem e função dos movimentos sociais neste contexto, percebe-se que eles surgem como sujeitos sociopolíticos a partir da década de 1970 no Brasil. Eles são considerados por muitos autores¹² como fontes de inovações e mudanças sociais. Detentores de um saber da prática cotidiana passíveis de serem apropriados e transformados em forças produtivas, os movimentos sociais trazem um ideário civilizatório que vislumbra o desenvolvimento de uma sociedade democrática, levando em conta questões como a diferença, a multiculturalidade e a heterogeneidade própria da sociedade civil latino-americana (DAGNINO, E; OLVERA, A.J; PANFICHI, 2006).

Os movimentos sociais têm sempre um caráter educativo. Eles tematizam e redefinem a esfera pública, realizam parcerias com outras entidades da sociedade civil e política, tem grande poder de controle social e constroem modelos de inovações sociais, podendo, portanto, virem a ser matriz geradora de saberes. (GOHN, 2010, p.15)

A partir daqui, pretende-se analisar as características destes movimentos em três momentos específicos no Brasil: entre 1970-1980, 1990 e nos dias de hoje, com o intuito de compreender a forma como estão organizados e como suas atuações influenciam na garantia de direitos humanos.

¹²DAGNINO, E; OLVERA, A.J; PANFICHI, 2006; GOHN, 2008; MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011.

Sinônimo de participação e organização da população civil, os movimentos sociais na década de 1970-1980 empenharam-se na luta contra o regime militar e o projeto autoritário. Tal projeto, como resultado de um baixo rendimento social das democracias existentes, não só no Brasil, mas em toda a América Latina, criou condições para que o mesmo fosse desenvolvido inclusive com aceitação de uma parte da população (DAGNINO, E; OLVERA, A.J; PANFICHI, 2006, p.45). Neste período, viu-se anulado, ou limitado, a operação das instituições democrática-liberais – como as próprias eleições, a competição entre os partidos, estando o poder limitado por fatores estruturais.

À esta época, a sociedade civil procurava mobilizar-se com o intuito de alterar o *status quo* no plano estatal dominado pelos militares, e a “(...) democracia direta e participativa era tida como modelo ideal para a construção de uma contra-hegemonia ao poder dominante” (GOHN, 2008, p.71).

Neste momento, os novos movimentos da época (considerados majoritariamente sociais urbanos), tinham características distintas (CARDOSO, 1987, p. 14): a) movimentos que atuam de forma diferente da tradicional maneira de atuar na política (partidos e sindicatos) e propõem formas específicas de participação devido a afirmação das identidades culturais; b) intensifica seu caráter de resistência à dominação vigente, especialmente nos países com regimes antidemocráticos; c) pode-se considerá-los, de certa forma, como anti-estado, tendo como interesse trazer para a cena política uma nova potencialidade de transformação das estruturas de dominação.

Com o fim da ditadura no Brasil em 1985, e a queda do projeto autoritário, acompanha-se um outro projeto que influenciou aos chamados novos movimentos sociais e as demandas pelas quais lutavam: o projeto neoliberal. Este projeto articula-se:

(...) a partir da necessidade de ajustar o Estado e suas reações com a sociedade ao que seriam as exigências de um novo momento das relações de acumulação capitalistas, marcado pela reconfiguração no âmbito global (DAGNINO, E; OLVERA, A.J; PANFICHI, 2006, p.54)

Com a volta das eleições direitas, a dinâmica das lutas sociais pautava-se, agora, por democratizar espaços públicos estatais (GOHN, 2008). Com a conquista dos novos direitos constitucionais, por meio da Constituição de 1988, houve uma definição de um novo pacto federativo na construção do Estado Democrático de Direito, implicando o poder público e a sociedade no desenvolvimento de políticas públicas aliadas aos objetivos de justiça social.

Em relação aos movimentos sociais houve uma rearticulação interna dos mesmos, com o intuito de atuar dentro deste novo contexto democrático e neoliberal. Muito disso deve-se à

própria fragmentação da sociedade pela flexibilização do trabalho – que levou a um crescimento do setor informal – e ao desmonte das políticas sociais por políticas neoliberais e o surgimento das ONGs e do Terceiro Setor. “Mobilizar pessoas passou a ser sinônimo de arregimentar e organizar a população para participar de programas e projetos sociais; o militante foi se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais.” (GOHN, 2010, p.37).

A partir de 1990, acompanhou-se, também, uma nova política de distribuição e gestão dos fundos públicos, que priorizavam projetos e públicos bem específicos considerando, por exemplo, as infâncias, as adolescências, as juventudes, a questão da mulher, etnias, público LGBT, dentre outros, o que de certa forma acabou desorganizando as antigas formas como os movimentos solicitavam as suas demandas. Pode-se dizer que “ocorre uma inversão na construção da agenda do ser cidadão. O atendimento das demandas sociais passa a ser ordenadas segundo critérios da administração pública.” (GOHN, 2008, p.77).

Para a autora, os movimentos da atualidade se diferenciam de outros movimentos do passado principalmente na questão da necessidade de se qualificar o tipo de ação coletiva que tem sido caracterizado como movimento social. Outra questão é a da diferença e multiculturalidade: a diversidade cultural é ampla, a igualdade é resignificada com a tematização da justiça social. A novidade nestes tempos também se encontra no que a autora concebe como “inversão da ordem dos termos”: “identidade política para política de identidade, muda radicalmente o sentido e o significado da ação social coletiva dos movimentos sociais.” (GOHN, 2010, p.21). Disto resulta uma deslocação do eixo de coordenação das ações coletivas: a sociedade civil para a política, dos bairros para os gabinetes e secretarias do poder. Para a autora, é no reconhecimento da identidade política que se executa o processo de luta; não se trata de um reconhecimento doado, de cima pra baixo, mas um reconhecimento jurídico, ou seja, é a construção formal de um direito que garanta legitimidade – é o Estado respondendo a uma demanda organizada.

Neste contexto, novos ativistas são constantemente mobilizados a participarem de ações sociais – geralmente estruturadas pelo terceiro setor ou agências governamentais. Temas como a justiça social, igualdade, cidadania, emancipação e direitos, passam a ser, segundo Gohn (2010), substituídos por outras categorias como inclusão social, capital social, reconhecimento social, responsabilidade social, dentre outros. Há, também, uma forte percepção de que “a dimensão do político é o espaço possível de construção histórica, de análise da tensão existente entre os diferentes sujeitos e agentes sociopolíticos em cena” (GOHN, 2010, p.27).

Nos dias de hoje, os movimentos buscam uma ampliação da esfera pública com objetivo de, por meio do diálogo e do consenso, uma “gestão compartilhada a partir de exercícios públicos deliberativos” (GOHN, 2004, p.20). Há uma busca por decisões democráticas que envolvem mudanças tanto no campo estatal, como na própria sociedade civil, com o objetivo de fortalecer a democracia levando em conta os valores da justiça, solidariedade, igualdade e respeito às diferenças. Em resumo, há uma busca pela participação cidadã, no qual o Estado é responsável por reconhecer os conflitos e as divergências existentes na sociedade, e propiciar diferentes arenas de negociação, como os Conselhos e os Fóruns, para o exercício da cidadania.

A redemocratização da sociedade vem se caracterizando não apenas no âmbito do sistema democrático-representativo, mas também por meio da implementação de uma série de instrumentos legais, muitos incorporados à Constituição de 1988¹³, que vêm possibilitando a implementação de mecanismos participativos na gestão das políticas públicas (LUCHMANN, 2003).

Segundo a autora, várias experiências de gestão de políticas com caráter participativo têm sido implementadas em todo o Brasil, com maior destaque em nível local e municipal – conselhos gestores de políticas públicas (saúde, assistência social, criança e adolescente, idosos entre outros), e as experiências de orçamento participativo.

Estas experiências podem ser visualizadas sobre dois vieses: um prático e um teórico:

no prático, percebemos que elas procuram fazer frente à lógica hegemônica de redução de direitos humanos e das políticas, no teórico observa-se um campo muito interessante para análise a respeito dos limites, desafios e concretização dos ideais de uma possível democracia deliberativa, caracterizada por uma efetiva participação dos sujeitos a respeito dos assuntos que são de interesse da coletividade. (LUCHMANN, 2003, p.106)

Com a deliberação, há uma aposta na possibilidade real de partilha de poder entre Estado e sociedade civil na formulação de políticas e definições das decisões de interesse público; com essa partilha, não cabe apenas à sociedade civil ser mera executora das ações das políticas de Estado, ou seja, quando há uma participação justa, a sociedade participa desde a formulação das regras, à elaboração, implementação e controle das ações.

Quando se pensa em controle social na gestão pública, Velásquez (1999) auxilia com algumas reflexões. Eis alguns fatores preponderantes nessa relação para o autor: estrutura de oportunidades políticas, ou seja, o compromisso do sistema político em relação às demandas

¹³ Importante situar no contexto atual, no qual a Constituição está em disputa e projetos políticos que tem interesse em seu desmonte realizam estratégias diversas para conseguir tal êxito, culminando na redução de direitos e retrocessos sociais.

que surgem da população, a tradição associativa – as redes e todas as relações formadas entre as organizações que atuam no campo social; e o combinado de motivações que atuam a favor ou contra a participação.

Ainda nesta reflexão, Avritzer (2008) esclarece alguns pontos fundamentais. Para o autor, o Brasil transformou-se ao longo do século XX, em um país de baixa propensão associativa e com poucas formas de participação da população de baixa renda, no entanto, um país com maior número de práticas participativas. Um exemplo apresentado é o orçamento participativo, que despertou a atenção do autor:

ao mesmo tempo em que o orçamento participativo surgiu em Porto Alegre e se estendeu para mais de 170 cidades surgiram também duas outras formas adicionais de participação no Brasil democrático resultantes do processo constituinte e sua posterior regulamentação. Os conselhos de políticas surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo constituinte e sua regulamentação em 2001 através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar durante a última década os assim chamados “Planos Diretores Municipais”. (AVRITZER, 2008, p.44).

De acordo com autor, ao se analisar os orçamentos participativos, os conselhos de políticas e os planos diretores municipais, é possível se perceber que por meio de diversos desenhos institucionais, visualiza-se a variedade de instituições participativas. Os orçamentos participativos, constituem o que foi denominado pela literatura como desenhos participativos de baixo para cima (AVRITZER, 2008). A literatura já apontou que estes trazem como características, segundo o autor, uma forte organização, *a priori*, da sociedade civil, vinculada à vontade política do governo em se pensar políticas de forma participativa. Já os conselhos fazem parte de um desenho institucional que busca a partilha do poder – onde há participação da sociedade civil, mas também do Estado. Assim como acontece com o orçamento participativo, os conselhos dependem da existência de uma potente organização da sociedade civil na cidade (SADER, 1988), e também da vontade política do governante; no entanto, uma diferença entre os dois é o caso de sanções no caso de não implementação do conselho. Já os planos diretores municipais, que criam um tipo de desenho institucional de ratificação por meio da obrigatoriedade das audiências públicas, são instituições participativas menos dependentes da vontade do governo – ainda que dependam do grau de organização da sociedade civil (AVRITZER, 2009).

Ao considerar a complexidade dos tempos em que se vive, observa-se a cada dia um esforço e uma luta constante da sociedade civil com intuito de, por meios democráticos, garantir, proteger e defender direitos humanos por meio das políticas públicas.

O fato de o Brasil estar localizado na América Latina, e ter como característica uma cultura de exploração, invisibilidade e “encobrimento” do outro, desde a época da colonização europeia, reflete-se e intensifica-se com o desenvolvimento de uma cultura neoliberal em que se dinamiza o mercado como modelo para a sociedade – dificultando a implementação de políticas públicas – reforça-se a cultura moderna da fragmentação, do individualismo, da meritocracia e busca, incessantemente, a maximização do lucro e a diminuição da responsabilização do Estado frente às garantias e demandas sociais.

O que existe hoje, e precisa ser fortalecida, é uma batalha contra uma “concepção estadista de poder e de política” (DAGNINO, 2004, p.108) em busca de uma visão ampliada da política e de seus agentes. A participação cidadã, em um contexto democrático, é fundamental quando se quer considerar as identidades diversas, com reconhecimento e fortalecimento dos sujeitos de direitos. Para isso, a ampliação da esfera pública se faz essencial por meio de práticas deliberativas e atuação protagônica de sujeitos coletivos.

Fazendo um paralelo entre o papel dos movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil e a garantia de direitos das crianças e adolescentes, nota-se que estes foram imprescindíveis na garantia de direitos humanos destes sujeitos. Foi por meio de suas articulações e estratégias de incidência, que marcos legais como o Estatuto da Criança e do Adolescentes, e outras políticas e planos que surgem na sequência, foram estabelecidos.

Dessa forma, com o intuito de demonstrar as possibilidades de ampliação do caráter democrático, tanto de participação, como de formulação de políticas, com a consequente ampliação da esfera pública para participação dos diversos atores, aborda-se no capítulo seguinte a relação entre Estado e democracia, sinalizando por meio de referencial teórico possibilidades políticas e institucionais do Estado democrático de direito para a defesa, promoção e proteção dos direitos humanos.

3 O PAPEL DO ESTADO E DA DEMOCRACIA NA PROTEÇÃO, PROMOÇÃO E GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS

Analisar a complexificação, diversificação e fragmentação das formas de organização do Estado, assim como a importância da democracia e da participação e do protagonismo dos atores coletivos na reinvenção dos processos democráticos, faz-se fundamental na contemporaneidade. E para compreender estes fenômenos deste tempo, tempo este chamado de modernidade dividida¹⁴ por Alain Touraine (1994), e modernidade líquida¹⁵ por Zygmunt Bauman (2001), faz-se importante localizar a cultura produzida pela ordem burguesa internacional, na crise do capitalismo e na globalização; e as graves consequências que engendram e potencializam desigualdades sociais e econômicas, além de causarem a desqualificação e alienação dos sujeitos na retomada de suas consciências cidadãs e empoderamento dos mesmos para ação na vida pública.

A crise do capitalismo, que marcou as últimas décadas do século XX e o começo do século XXI, traz em cena novamente o debate sobre a globalização enquanto fenômeno que teria como um de seus objetivos aumentar as conquistas de bem-estar social, econômico e político – o que falhou drasticamente. A globalização fortaleceu-se e colocou-se como único e indispensável modo de os Estados nacionais terem acesso às transformações tecnológicas em curso no mundo e o consequente ingresso à modernidade capitalista. Com a globalização, reduzida a um “(...) crescente processo de financeirização” (SIMIONATTO, 2004, p.22) e a busca desmedida pelo lucro, em meio aos ajustes econômicos, à apologia à privatização e supremacia do mercado, o fortalecimento de uma cultura anti-Estado, foi acompanhado de uma certa lógica de encolhimento do espaço público, afirmando a racionalidade do mercado, ao mesmo tempo em que se observa “(...) a desagregação das formas de sociabilidades e o esgarçamento do tecido social e político sob os efeitos de uma distribuição profundamente desigual de custos e de oportunidades em todo o sistema mundial” (CHAUÍ; SANTOS, 2013, p.30).

Observa-se, também, nas últimas décadas do século XX, as lutas sociais contra-hegemônicas que buscaram estabelecer novas relações entre Estado e sociedade, principalmente quanto à presença e decisão de grupos populares. Verifica-se, simultaneamente, a

¹⁴ Para o autor, a modernidade dividida tem como característica o triunfo da racionalidade instrumental sobre a subjetivação. Ela estaria em crise e o fato responsável por causá-la seria a negação do sujeito e o não reconhecimento do mesmo como construtor do mundo em que habita.

¹⁵ Para o autor, a liquidez estaria na inconstância das relações entre os sujeitos e a transitoriedade de conceitos relacionados ao contexto do homem pós-moderno.

“mercantilização dos direitos sociais, e não sua defesa” (SIMIONATTO, 2004, p. 21), assim como o Estado sendo execrado, a cada dia, pelos discursos midiáticos e políticos que o colocam como falho e inapropriado para garantir, proteger e promover direitos humanos – fato este que acaba por ser um limitante na construção da democracia e do exercício da cidadania.

Tendo isto em vista, pensar em novas formas para reverter este cenário se faz fundamental. É preciso construir formas alternativas de sociabilidades, concebendo de maneira contra-hegemônica a resolução da tensão entre regulação e emancipação social, acabando com as relações desiguais de poder e exercendo, coletivamente, a chamada autoridade compartilhada (SANTOS, 2003) para se viver e se pensar o coletivo.

Sob esta perspectiva, propõe-se com este capítulo relacionar e debater alguns aspectos fundamentais a respeito da modernidade, do Estado, da democracia e da formulação de políticas públicas, assim como apresentar os conceitos e definições da estratégia de *advocacy* e da teoria de coalização de defesa como forma de buscar a garantia, a proteção e a promoção de direitos humanos.

3.1 COMPREENDENDO O ESTADO

Compreender os conceitos e definições de Estado se faz indispensável quando se tem por objetivo analisar a capacidade desta instituição de contribuir com o desenvolvimento social, sobretudo de ser ampliado democraticamente em resposta às necessidades humanas no campo dos direitos humanos e das políticas públicas.

Quando se trata de abordar a questão do Estado, é possível, segundo Cabral (2015) ter dois olhares distintos: um a partir da teoria política e outro a partir teoria histórica. Naquela, a argumentação é construída a partir das contribuições consideradas mais importantes; já esta observa as movimentações políticas e a organização dos movimentos transitórios de evolução da própria nação.

Pensando na origem do Estado, e sua formação prévia ao Estado moderno, o pensador Norberto Bobbio afirma que o mesmo sempre existiu:

o Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa). (BOBBIO, 1987, p. 73)

Ainda seguindo a linha de pensamento do autor acima, pode-se identificar três definições de Estado que se relacionam com diferentes períodos da história: a acepção antiga, a de transição entre a Idade Média e o início da Renascença e a do Estado Moderno. A antiga está relacionada às cidades-estados gregas, representadas por Atenas e Esparta, cidades estas que acabaram por desenvolver regras de convivência política iniciadas com a reforma de Clístenes. No período de transição, é possível identificar cidades-estados italianas. E a terceira acepção de Estado, o moderno, seria o dos “dos grandes Estados territoriais a partir da dissolução e transformação da sociedade medieval”. (BOBBIO, *op cit*, p.68)

Considerando as vastas possibilidades de estudo e análise dos conceitos de Estado, acredita-se oportuno apresentar o pensamento de dois autores que embasam esta pesquisa em relação ao tema e com os quais, ideologicamente, compactua-se com tais formulações e ideias. O primeiro autor a ser apresentado será Nicos Poulantzas, seguido por Antônio Gramsci.

Considerado por Jessop (2009) o mais importante teórico político do pós-guerra, Poulantzas desenvolveu uma vasta obra, nas quais suas concepções de Estado foram sendo tratadas no decorrer do tempo e de sua produção intelectual.

Para o autor (1990), o Estado é uma instituição¹⁶. Tal instituição teria a capacidade de se sobrepor ao indivíduo, organizando as relações em torno do mesmo. Ela é adaptável e vai se enquadrando dentro de determinados contextos históricos.

Quando se trata de Estado, há uma forte tendência em se focar em determinada corrente ou linha teórica (seja ela positivista, marxista, etc.), no entanto, Poulantzas tem a habilidade de mostrar os diferentes olhares sobre esta questão. Para ele, seriam três as principais formas de conceber o Estado. A primeira é a de que o Estado seria uma instituição neutra, a serviço de todos e regido pela lei. Ela tem um viés positivista e considera, por exemplo, as políticas públicas como meras ações do governo, o que pode reforçar compreensões de que os direitos são outorgas, concessões, desconsiderando, deste modo, a incidência das relações de força e poder. A segunda considera o Estado como se o mesmo não fosse neutro, muito pelo contrário, como se ele estivesse apenas a serviço da classe dominante – um olhar marxista.

O Estado se reduziria à dominação política no sentido de que cada classe dominante produziria seu próprio Estado, a sua medida e a sua conveniência, e manipulá-lo-ia à sua vontade, segundo seus interesses. Todo Estado não passaria, nesse sentido, de uma ditadura de classe. (POULANTZAS, 1990, p.10)

¹⁶ Ele considera como instituição como conjunto de regras, valores que regulam uma necessidade e/ou atividade humana.

E por fim, a terceira seria uma concepção originada de uma condensação de poderes e de forças – esta seria uma releitura da teoria marxista e sobre a qual o autor constrói sua interpretação de Estado. Segundo Poulantzas, o Estado apresenta uma espécie de “ossatura material” própria e que não pode, de jeito algum, ser reduzida a uma simples dominação política.

Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não o é também por elas monopolizado: o poder do Estado (o da burguesia no caso do Estado capitalista) está inscrito nesta materialidade. Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas. (POULANTZAS, 1990, p.12)

Para Poulantzas, falar em teoria de Estado é falar na relação deste com as classes sociais. Para ele, o Estado possui uma dupla natureza: uma que considera tais classes (a natureza das classes e suas lutas) e outra que traz em si uma natureza econômica junto a um determinismo econômico advinda do modo de produção capitalista. Pensando na primeira natureza, tem-se o Estado apresentando uma condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classe. Aqui, o Estado concentraria não apenas a relação de forças entre as forças do bloco de poder, mas entre estas e as classes dominadas. Neste contexto, têm-se as lutas populares inscritas na materialidade institucional do Estado. Quanto a segunda natureza (a econômica), o autor pontua que o papel do Estado, em relação à economia, modifica-se a partir da diversificação dos meios de produção; há uma influência, também, a partir do estágio no qual o próprio capitalismo se encontra. Para o autor:

no que diz respeito ao Estado capitalista, a separação relativa das relações criadas pelas relações de produção constitui o fundamento organizacional de sua ossatura orgânica e revela sua ligação com as classes sociais e a luta de classes sob o capitalismo. (POULANTZAS, 1990, p. 24)

Outra maneira de compreender o conceito de Estado abordado por Poulantzas, seria analisando a própria trajetória intelectual do pensador. Codato (2008) apresenta de forma didática, no quadro abaixo, como os conceitos foram mudando de acordo com o que ele denominou de “fases” do autor.

Quadro 02 – Comparativo entre as diferentes “fases” de Poulantzas

Periodização	Obras principais	Conceito de Estado	Função do estado	Extinção do Estado
1ª fase	Poder político e classes sociais (1968)	Estrutura	Política: coesão (dos níveis de uma formação social)	Destruição do aparelho do Estado

Texto de transição	O problema do Estado capitalista (1969) artigo			
2ª fase	Fascismo e ditadura (1970)	Aparelho	Político-ideológica: coesão de uma formação social dividida em classes	
Texto de transição	As classes sociais no capitalismo de hoje (1974) A crise das ditaduras (1975)	Aparelho/relação		Contradição intra e inter aparelhos
3ª fase	As transações atuais do Estado (1976) artigo o Estado, o poder, o socialismo (1978)	Relação	Econômica: constituição (e não apenas reprodução das relações de produção)	Modificação na Correlação de forças em favor das massas dentro e fora do Estado

Fonte: CODATO, A., 2008, P. 65-85

Na primeira parte de sua obra, tem-se um Estado definido como uma estrutura cuja função é garantir a coesão, no sentido da harmonização de conflitos e garantia da dominação capitalista. Aqui, a única maneira de superar o capitalismo seria a partir da destruição do Estado capitalista. Na segunda etapa (1969-1975), Poulantzas concebe o Estado como um aparelho, ou melhor, um conjunto de aparelhos repressivos e ideológicos. Na terceira etapa de sua produção (1976-1978), o Estado tem sua função deslocada da luta de domínio repressivo-ideológico para o domínio econômico. É nesta fase que, pela via democrática, o autor enxerga no socialismo democrático uma nova forma de Estado, que seria produzido por uma série de rupturas políticas.

Também com uma dura crítica ao sistema capitalista, especialmente em sua fase monopolista do século XX, o autor Antônio Gramsci, de acordo com Coutinho (1996) empreenderá o desenvolvimento de conceitos originários a partir, principalmente, da leitura das obras de Marx, Engels, e Lênin, para pensar, principalmente, as relações da sociedade civil com o Estado.

Para explicar a questão do Estado, Gramsci trabalha com a noção de sociedade civil e sociedade política. O pensador visualiza uma complexificação das relações de poder e de organização de interesses, que fez com que uma nova dimensão da vida social emergisse e ganhasse notoriedade: a sociedade civil. Para Gramsci, esta é composta por uma rede de organizações em que “as classes organizam e defendem seus interesses, em que se confrontam projetos societários, na qual as classes e suas frações lutam para conservar ou conquistar hegemonia” (MONTAÑO, C; DURIGUETTO, M.L., 2011, p.43)

Para Gramsci, o Estado se amplia a partir do momento em que se considera que:

Na noção geral de Estado entrem elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (no sentido seria possível dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção” (GRAMSCI, 2000b, p. 244)

Este conjunto das duas esferas formaria o Estado da realidade histórico-social analisada por Gramsci. Como sociedade política, pode-se considerar o conjunto de aparelhos de coerção e repressão, pelos quais a classe dominante consegue, a partir de seu poder, a dominação. Como sociedade civil, pode-se citar as organizações responsáveis pela elaboração e difusão das ideologias como a escola, a Igreja, os partidos políticos, dentre outros.

Gramsci entende que a sociedade civil pertence ao momento da superestrutura, e não da estrutura, retirando a sociedade civil da estrutura econômica (como se vê em Marx e Hegel), e integra à superestrutura. Sendo assim, ao conceber a sociedade civil como uma arena privilegiada de lutas de classes pela hegemonia, torna-se fundamental refletir sobre a democracia como um exercício legítimo e indispensável. É por meio das lutas e resistências que os sujeitos, componentes da sociedade civil, atuam pela instalação dos mais diversos mecanismos que possibilitam a construção e o fortalecimento de processos democráticos na modernidade, revendo constantemente o que Boaventura de Sousa Santos (1999) chamou de “contrato social da modernidade”, no qual a polarização entre a vontade individual e geral estão em constantes tensões.

Ao se perceber as diferentes noções e concepções de Estado, destaca-se a ideia gramsciana a respeito do papel da sociedade civil. Como foi analisado, a ampliação e a construção de uma nova cultura democrática passa prioritariamente pelo fortalecimento do papel da sociedade civil. Este fato foi fundamental para ampliar a participação dos sujeitos nos espaços de controle social o que, no que se refere aos direitos humanos e às políticas sociais para as infâncias, se fez fundamental, especialmente na direção da radicalização da democracia.

3.2 A MODERNIDADE E A REINVENÇÃO DA DEMOCRACIA

Pensar sobre a democracia em nossa época é, sem dúvida, uma atividade indispensável. No decorrer do tempo, os mais diversos grupos se apropriaram deste termo e traduziram intenções e projetos societários os mais diversos, resultando inclusive em justificativas teórico-políticas liberais reformistas, ou de estágio no processo emancipatório.

Conhecida previamente como a experiência de autogoverno dos cidadãos atenienses no século V a.C, a democracia caminhou através dos tempos passando a conotar, conforme

pontuam Aristóteles e Platão, uma forma de governo exercido por muitos. No gozo de sua soberania, os cidadãos decidiam sobre o interesse coletivo; eram indicados para cargos públicos, compunham o júri, dentre outras atividades (VIOLA, 2008).

Concebida em Atenas, a democracia trazia em si dois ideais que se complementavam: a distribuição igualitária de poder para tomada de decisões coletivas e o julgamento dos próprios cidadãos quanto a estas tomadas de decisões. Estas duas normas, fizeram da democracia um método de os governantes darem sempre satisfações aos que os elegeram, aos que representam. São regras mínimas (e conquistas valiosas) alcançadas sob a influência greco-romana, do próprio desenvolvimento da noção de soberania popular da Idade Média e do conceito de *res publica* que surge a partir de Maquiavel no século XV.

Observa-se também muitos avanços e recuos quando se consideram algumas revoluções, tratados e declarações que modificaram o cenário relativo à democracia. Pode-se citar a própria Revolução Gloriosa, que ocorreu na Inglaterra do século XVII, as Revoluções Americana e Francesa, ambas no século XVIII, e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, elaborada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1948, cujo conteúdo trouxe a origem ao moderno conceito de cidadania.

Retomada na modernidade política a partir dos séculos XVII e XVIII, a noção de democracia começa a ganhar novos contornos. Numa caminhada contra a concepção reducionistas da democracia apenas como vontade da maioria, ou da escolha de governantes através do voto, eis que surge a demanda em se qualificar o termo cuidando para a não banalização e esvaziamento do mesmo.

Ainda na linha do tempo da história, percebe-se no século XX, uma intensa disputa entorno da questão democrática. Tal disputa, ocorrida ao fim de cada Guerra Mundial e do período conhecido como Guerra Fria, envolveu, segundo Avritzer (2003), dois principais embates a serem explicitados na sequência.

Na primeira metade do século, o debate estava em torno da “desejabilidade” da democracia. Ao longo das discussões, percebeu-se que a democracia era a forma de governo desejável, no entanto a proposta que acabou se tornando hegemônica ao fim do período de guerras foi a de restrição das formas de participação e de uma soberania ampliada, em favor de uma concordância quanto a um procedimento eleitoral que tinha como propósito a afirmação de governos.

O segundo debate que surgiu no pós-guerra, foi em torno das condições estruturais da própria democracia, ou seja, uma discussão intensa sobre como (e se seria possível) conciliar o sistema capitalista como a forma democrática de gestão. Havia uma tensão entre capitalismo e

democracia, tensão esta que, caso resolvida em favor da democracia, acabaria colocando limites à propriedade e favoreceria os setores sociais excluídos do acesso aos bens, serviços, riqueza e poder.

Ao final da primeira metade do século XX a teoria democrática enfrentava três críticas principais (AVRITZER, 1995): 1) a problematização do significado e da amplitude do conceito de soberania popular que foram se tornando ainda mais difíceis de se definir a partir do momento em que a administração estatal foi se complexificando; 2) o problema da particularização dos interesses dos envolvidos diretamente no debate político, que eram acusados de pautar nas arenas por meio de interesses particularistas e 3) a questão do efeito da sociedade de massas sobre a institucionalidade política, mais especificamente da possibilidade de mobilizações capazes de penetrar as instituições encarregadas do processo de formação da vontade geral.

A discussão sobre a democracia do século XX acabou por engendrar mudanças no debate democrático do pós-guerra. Nas análises de Moore (1966), a extensão do modelo hegemônico e liberal já não condizia com o momento e tornaram-se desatualizadas. No entanto, a medida que o debate sobre o significado estrutural da democracia vai mudando os termos, ganha relevo o problema da democracia e de sua variação. Esta questão, acaba sendo “solucionada” por Joseph Schumpeter, de uma forma elitista de concepção hegemônica da democracia.

Diversos autores realizam abordagens sobre as características dessa forma elitista de conceber a democracia. Huntington (1956) e Germani (1971) analisam o aspecto da contradição entre mobilização e institucionalização, Downs (1956) aborda a valorização positiva da apatia política, Lijphart (1984) salienta o caráter de concentração do debate democrático em torno dos desenhos eleitorais das democracias e, por fim, Bobbio (1988) traz a questão de soluções minimalistas ao problema da participação por meio de discussões, considerando a complexidade contemporânea.

De acordo com a concepção elitista de democracia, a manutenção desta está vinculada à restrição da soberania e à transferência da racionalidade das elites para o sistema político. Esta forma de pensar a democracia vem sendo questionada e recebendo diversas críticas nas últimas décadas por alguns motivos; dentre eles destacam-se: a mudança das formas de mobilização das massas (conhecida como terceira onda de democratização); a importância das formas públicas de prestação de contas e transparência, uma vez que, a partir do momento em que as democracias vão se consolidando há uma necessidade de se pensar a dimensão do debate e da

argumentação pública, garantindo formas de ampliação da democracia no interior da própria teoria democrática.

Para auxiliar na compreensão deste fenômeno, utiliza-se alguns conceitos e definições do sociólogo francês Alain Touraine (1996), pensador que aborda a relação entre sujeitos, democracia e modernidade, e traz que há uma necessidade muito grande em se recompor a modernidade por meio da democracia. Segundo o autor, é preciso que sujeitos individuais e coletivos se unam, resistam e lutem em favor da instalação de mecanismos que possibilitam a construção da democracia.

Nas obras *Crítica da Modernidade* e *Um novo paradigma para compreender o mundo e hoje*, o autor faz uma crítica à modernidade, – que, em sua visão, recalcou os sujeitos por conta da racionalidade instrumental presente nos dias de hoje – questiona o papel do sujeito e a necessidade de “reencantamento” do mesmo pelo mundo e traz qual a relação destes fatos com o fortalecimento da democracia.

Touraine aborda o conceito de modernidade dividida, ou “desmodernização”, como um fenômeno que vem à tona por conta da ruptura da visão religiosa do mundo, no momento em que o homem não está mais sujeito às forças impessoais do destino e das divindades. Para o autor, a modernidade tem como característica uma negação do sujeito, e traz como marca o fortalecimento de uma racionalidade instrumental que se sobrepõe à subjetivação deixando como consequência “a experiência humana contemporânea (...) quebrada em pedaços” (TOURAINÉ, 1994, p.229)

Segundo o autor, a submissão à razão, suprimindo a emoção e com ela as paixões e a criatividade humana, fizeram com que houvesse uma cisão na modernidade. A crença exacerbada na razão, por meio do desenvolvimento científico e tecnológico, não trouxe a felicidade a todos como se acreditava, mas sim a persistência de privações, violências e desigualdades. Tal avanço, não trouxe, por exemplo, o aumento da tolerância e o respeito à diversidade.

Para recuperar este “elo perdido” e recompor a modernidade, Touraine afirma que é necessário combater tanto o excesso de racionalidade instrumental (que leva ao totalitarismo e à opressão), quanto o de subjetivação, que leva a uma espécie de falsa consciência. É preciso encontrar um equilíbrio entre os dois universos, criando uma espécie de comunicação entre estes dois mundos: o da instrumentalidade e o das identidades.

não existe modernidade a não ser pela interação crescente entre o sujeito e a razão, entre a consciência e a ciência, por isso quiseram nos impor a ideia de que era preciso renunciar a ideia de sujeito para que ciência triunfasse, que era preciso sufocar o sentimento e a imaginação para libertar a razão, e que era necessário esmagar as categorias sociais identificadas com as paixões, mulheres, crianças, trabalhadores e colonizados, sob o jugo da elite capitalista identificada com a racionalidade. (TOURAINÉ, 1994, p. 219)

E para auxiliar na busca deste equilíbrio estaria a democracia, como uma maneira de recompor a modernidade. Unindo a razão e os desejos, o sujeito reconhece sua capacidade e a do outro por meio da empatia, e nestas relações interpessoais consegue se reinventar, se libertando da mera condição de produção e consumo, desenvolvendo seu potencial e capacidade de ação comunicativa para deliberação e transformação da realidade onde se encontra inserido. “É pela relação ao outro como sujeito que o indivíduo deixa de ser um elemento de funcionamento do sistema social e torna-se criador de si mesmo e produtor da sociedade.” (TOURAINÉ, 1994, p.240)

Como parte deste reencantamento do mundo, segundo Touraine, é importante distinguir sociedade civil, sociedade política e Estado, na compreensão da democracia. Visto que este termo já foi abordado, apresenta-se a seguir as definições dos dois primeiros termos. Sociedade civil, é compreendida por Touraine (1996a, p.63), como composta por “atores sociais que são orientados por valores culturais e, ao mesmo tempo, por relações sociais, muitas vezes, conflitantes”. Por sociedade política, o autor diz que estes teriam como função realizar a mediação entre sociedade civil e o próprio Estado.

Feito esta distinção, o autor (1996a, p.46-47) ainda cita três tipos de concepções de democracia: a liberal, que se importa mais com a limitação do poder do Estado e com o reconhecimento dos direitos fundamentais; a social, que dá maior enfoque na cidadania e na constituição da cultura dos diferentes povos que garantem uma integração da sociedade, fornecendo o fundamento para criação de leis e a representativa social dos governantes, que acaba por se opor à real democracia.

Touraine ainda apresenta a necessidade de se defender as diversidades (de expressão, pensamento, formas de viver) com o intuito de que, tanto os projetos individuais, quanto os coletivos, tenham a liberdade necessária para se expressarem. Para o autor, a democracia só obtém êxito quando:

alimentada por um desejo de libertação que, de forma permanente, apresenta novas fronteiras, ao mesmo tempo longínquas e próximas, porque se volta contra as formas de autoridade e repressão que atingem a experiência mais pessoal. (TOURAINÉ, 1996a, p. 23)

Para que a democracia esteja presente na forma como o autor pontua acima, Touraine (1986, p.3), elenca quatro condições básicas para a formação democrática. São elas: a existência de um espaço público reconhecido; a separação entre sociedade civil (espaço de pluralismo e diversidade de interesses) do Estado (que é uno por definição); a presença consciente de um princípio de igualdade entre os indivíduos; e a existência de grupos de interesses reconhecidos e organizados de forma que as instituições representativas correspondam a interesses representáveis previamente organizados.

Pensando a democracia além da ideia da vontade da maioria, e percebendo o quanto ela está indubitavelmente calcada na noção de espaço público, como um espaço de articulação dos mais diversos interesses e demandas da sociedade com vistas à negociação, traz-se nos parágrafos que seguem uma breve análise da teoria democrática, com o objetivo compreender historicamente as mudanças de concepções. Por fim, alcança-se o conceito de democracia deliberativa que define a democracia além de uma incidência reducionista do Estado na formulação de políticas públicas (TOURAINÉ, 1996b), por exemplo, para a oferta de serviços sociais; aqui, a democracia é entendida como um processo importante para a ampliação individual da liberdade e da consciência política dos cidadãos, dando a cada um a possibilidade de representação de suas demandas.

Ainda abordando o tema de democracia, destaca-se o sociólogo Leonardo Avritzer (2000). Este coloca que desde Rousseau até os dias atuais, a teoria democrática tem tido uma relação histórica circular com o conceito de deliberação. No entanto, percebe-se ainda uma forte presença do que o autor chamou de “elitismo democrático” na busca de definições de democracia. Tal elitismo opera com dois elementos: “a redução do conceito de soberania ao processo eleitoral e a justificação da racionalidade política enquanto decorrente da presença de elites política são nível de governo” (AVRITZER, 2000, p.27). Para analisar tal dinâmica, será abordado, a seguir, o modelo decisionístico de democracia e a transição para o modelo deliberativo.

De Weber a Downs percebe-se a presença de um pensamento contraditório tanto em relação à participação social quanto ao poder argumentação para deliberação. Aquele sociólogo, notou que havia uma grande pluralização cultural e que isso, em sua concepção, seria responsável por aumentar as divergências entre as pessoas, sendo um problema central para democracia. Para Weber, “as esferas de valor do mundo estão em conflito irreconciliável entre si” (WEBER *apud* AVRITZER, 2000, p.28). O ceticismo de Weber em relação às formas

argumentativas de deliberação influenciou toda a primeira metade do século XX – em concomitância à crise da democracia como forma de organização política na Europa.

Joseph Schumpeter (1942), autor de transição entre o cenário europeu e norte-americano, acaba descartando os elementos argumentativos da democracia, e creditava isto à integração do homem comum com a política e ao *boom* dos meios de comunicação de massa. Para ele, a escolha dos representantes pelo voto já seria uma forma de deliberar.

Para Antony Downs (1956), nas sociedades democráticas os indivíduos possuem duas características que os tornam racionais: a capacidade de elencar suas preferências e de as relacionar às propostas políticas feitas pelas elites políticas. Com este pensamento, o autor também anula o aspecto argumentativo da teoria democrática, caindo no reducionismo do elemento decisório: o voto de acordo com a preferência individual.

Considerado um autor de transição entre a concepção decisionística de deliberação e a concepção argumentativa, John Rawls (1971), explicita em seus escritos¹⁷ uma concepção decisionística que se baseia na subestimação da diferença e na importância em se falar sobre ela. Para Rawls:

Nada garante a ideia de que a vontade da maioria está sempre correta. Na realidade, as concepções de justiça tradicionais não mantiveram essa doutrina, ao sustentarem que o desfecho do processo de votação está sempre sujeito a princípios políticos. Ainda que em determinadas circunstâncias seja justificado que a maioria detenha o direito de legislar, isso não significa que as leis promulgadas sejam justas. (RAWLS, 1971, p. 356).

Anos mais tarde, o autor em *O Liberalismo Político* acaba revendo sua posição. Na nova concepção rawlsiana, do conflito de interesses entre indivíduos iguais, a lógica que passa a operar é a da diferença de concepções destes indivíduos acerca tanto de seus valores, quanto de suas concepções morais. Desta forma, Rawls acaba conciliando pluralidade com deliberação por meio da ideia de consenso sobreposto, isto é “a concepção política de justiça que regula as instituições básicas da sociedade é endossada por cada uma das principais doutrinas religiosas, filosóficas e morais que devem perdurar em uma sociedade de uma geração para outra” (RAWLS *apud* AVRITZER, 2000, p. 35).

As sínteses teóricas sobre as possibilidades e limites da democracia, a partir das diferentes matrizes teóricas e ideológicas, possibilitam refletir sobre o entrelaçamento necessário entre os processos democráticos e a realidade concreta da população. Democratizar sociedades desiguais supõe mecanismos institucionais que garantam a liberdade. Entretanto,

¹⁷ Em sua obra *Uma Teoria de Justiça* o autor opera com um consenso decisionístico, em outras supõe a necessidade de argumentação para a deliberação.

requer a socialização da participação acompanhada de reformar estruturais que efetivem e viabilizem materialmente a igualdade social. Processo e dinâmica que configura o Estado hegemonizado por interesses de classes, como esfera em disputa por projetos de sociedade.

Impossível efetivar direitos humanos sem ambiente institucional democrático. Em relação a garantia de direitos das crianças e dos adolescentes, percebe-se que foi somente após o processo de redemocratização do país, que políticas sociais começaram a ser pensadas para este público, identificando-os como sujeitos de direitos, retirando-os de uma “situação irregular” para um caráter de proteção integral, além de outros planos que surgem dentro deste contexto a partir do debate com a sociedade civil organizada e o com os próprios sujeitos a quem as políticas são direcionadas.

3.3 DEMOCRACIA DELIBERATIVA

Caminhando em direção aos autores que trabalham com a democracia deliberativa, destaca-se Jurgen Habermas, autor que esteve sempre ligado ao propósito de reintroduzir o debate argumentativo na análise do político.

Habermas, já em sua obra *A Transformação Estrutural da Esfera Pública*, demonstra certa preocupação com a formação de uma esfera que contenha a argumentação. Para ele, o conceito de esfera pública deve estar ligado ao debate democrático, e tal espaço deve proporcionar “uma interação face a face diferenciada do Estado” (AVRITZER, 2000, p.36), além de proporcionar com que os indivíduos interajam uns com os outros e debatam as decisões tomadas pela autoridade política.

Neste sentido, esfera pública possui duas características principais: a primeira é a concepção de espaço como algo criado para interação face a face diferenciado do Estado. Neste espaço, os indivíduos teriam a possibilidade de interagirem, debaterem decisões tomadas pela autoridade política, apresentarem as demandas relacionadas ao Estado, dentre outras. O segundo elemento central na teoria habermasiana de esfera pública é a ideia de ampliação do domínio público, levando a o que alguns autores chamam de politização de novas questões.

Com sua proposta, Habermas acaba por romper com elementos da tradição elitista democrática. Um desses elementos, como ilustra Bobbio (1974), é a impossibilidade da existência de formas participativas na administração. O outro elemento é o da dissociação entre o problema do bem comum e as formas de o alcançar. Segundo Habermas, o bem comum poderia ser formal e pensado a partir da própria capacidade dos atores sociais de dar voz as suas lutas e de lutar contra as formas privadas de dominação.

Com a teoria da esfera pública, Habermas não apenas abre espaço para o tema da participação, como também fundamenta a possibilidade de participar a partir da própria maneira como as sociedades modernas estão estruturadas.

A esfera pública pensada por Habermas é igualitária, não apenas por permitir a livre participação, mas também porque “novas questões como a dominação das mulheres no espaço privado da cada uma e dos trabalhadores no espaço privado da fábrica, penetram o debate político” (BENHABIB *apud* AVRITZER, 1999, p. 24).

No fim dos anos de 1970, o autor tenta inserir a proposta de um consenso discursivo numa teoria de reflexividade da ação social. Em seu texto *A Teoria da Ação Comunicativa*, Habermas aborda duas dimensões centrais: “a construção de um conceito de mundo social reflexivamente adquirido e a ideia de uma forma de ação que seja intersubjetiva e voltada para um consenso comunicativo” (AVRITZER, 2000, p.37-38).

Preocupado com o modo com o qual os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático, Habermas elabora o termo de democracia discursiva/deliberativa. Tal teoria deliberativa propõe os procedimentos mais adequados para tomada de decisão. Para o autor:

partindo do pressuposto de que uma formação política racional da opinião e da vontade é possível, o princípio da democracia simplesmente afirma como esta pode ser institucionalizada – através de um sistema de direitos que garante a cada um, igual participação num processo de normatização jurídica, já garantido em seus pressupostos comunicativos. Enquanto o princípio da moral opera no nível da constituição interna de um determinado jogo de argumentação, o princípio da democracia refere-se ao nível da institucionalização externa e eficaz da participação simétrica numa formação discursiva da opinião e da vontade, a qual se realiza em formas de comunicação garantidas pelo direito. (HABERMAS, 2003, p. 140)

Sobre a ação comunicativa, o autor comenta que a mesma teria as seguintes características: ela tem a pragmática da linguagem como o seu meio; envolve diversas orientações em relação ao mundo; é teleológica; e implica em assumir, de certa forma, características reflexivas em relação ao mundo (HABERMAS, 1989). Nesta teoria, portanto, a legitimação do processo democrático deriva “dos procedimentos e dos pressupostos comunicativos da formação democrática da vontade e da opinião que por sua vez funcionam como canais para a racionalização discursiva das decisões do governo e da administração.” (FARIA, 2000, p.52)

Ainda na teoria de Habermas, a política deliberativa deve ser vista sobre dois vieses: os espaços institucionais e os espaços extra-institucionais (HABERMAS, 1989). Seria a partir dessa inter-relação que surgiria a possibilidade de um governo legítimo. Pensado desta maneira,

o modelo discursivo seria capaz de ultrapassar o sistema político-administrativo, a partir do momento em que leva em conta as decisões tomadas e fundamentadas no âmbito da sociedade (por meio de uma esfera pública vitalizada) e quando se liga às redes periféricas da esfera pública por meio do fluxo de comunicação, institucionalizando as redes informais por meio dos parlamentares.

Analisando os escritos de Habermas, Cohen faz uma crítica ao autor e aponta novas perspectivas para a democracia deliberativa. Para ele, Habermas acaba por valorizar as condições excepcionais das associações que estão presentes fora do círculo institucionalizado de poder. Para Cohen, a sociedade civil acaba ficando um pouco na defensiva, sem muita capacidade de realmente incidir e redefinir subsistemas (FARIA, 2000).

Ao contrário de Habermas, Cohen acredita que mesmo quando não há um consenso sobre a decisão a ser tomada, tal decisão ainda assim mantém-se legítima. Para ele, se o processo de tomada de decisão for inclusivo e baseado na troca de argumentos entre os interessados, ainda que escolhida pela maioria, a decisão torna-se legítima (COHEN, 1997).

Cohen, então, concebe o que denominou de Poliarquia Diretamente Deliberativa (PDD). Por meio dela, aconteceria a institucionalização de soluções de problemas diretamente pelos cidadãos e não simplesmente promover a discussão informal com promessas de influências possíveis na arena política formal. Para o autor, fazem parte da PDD: a) a solução de questões locais por meio da participação diretamente deliberativa; b) a busca de alternativas nas unidades que lidam com problemas semelhantes – propiciando um aprendizado coletivo por meio de outras experiências e c) o reconhecimento dos limites do legislativo na resolução de problemas. A PDD deve facilitar a resolução de questões em um nível mais próximo à sociedade do que o legislativo. (FARIA, 2000).

Outro autor que se apresenta para compor o texto, é Bohman. Indo além de Habermas, o autor critica os limites do público no sistema político: para ele, a deliberação aconteceria a partir do momento em que todos os participantes de alguma atividade em conjunto tomam ciência e reconhecem o papel de cada um (a contribuição) para que os desfechos acontecessem. Para Bohman, “a deliberação pública é um processo dialógico de troca de razões com o objetivo de solucionar situações problemáticas que não encontraria resolução sem a coordenação e a cooperação entre as pessoas” (BOHMAN, 1996, p.27).

Bohman reconhece o diálogo como principal ferramenta de democracia, mesmo quando não existe acordo entre os partícipes. Para ele, a deliberação é mais uma atividade cooperativa pública do que uma forma de discurso. Ela tem como objetivo resolver as situações problemáticas (conflitos), restaurar a cooperação entre os atores e coordenar seus resultados. O

autor ainda propõe a formação das esferas públicas políticas em torno de cada uma das instituições que seriam compostas por atores afetados pelas estratégias que visam solucionar problemas.

Conhecida as teorias que embasam o tema da democracia deliberativa, apresenta-se agora algumas abordagens teóricas a partir da ótica dos professores Amy Gutmann e Deeniss Thompson (2004), pesquisadores da faculdade de Ciências Políticas de Harvard, para que se possa elucidar algumas outras questões, no sentido de se ampliar ainda mais o conhecimento sobre a temática.

Para os autores, a democracia deliberativa afirma a necessidade de se justificar toda e qualquer decisão tomada tanto pelos cidadãos, quanto por seus representantes. Sua primeira, e uma das mais importantes características, então, é o que os autores chamam de *rason-giving*, ou exigência de justificação. O fato que sustenta esta característica é o de que as pessoas devem ser consideradas sujeitos de direitos, e não meros objetos da legislação, ou passivos a serem governados, e sim pessoas autônomas e que fazem parte do governo de sua própria comunidade de forma direta. A segunda característica é de que todo o processo deliberativo deve ser acessível à população à qual a ação é endereçada. Para justificar a imposição de alguma vontade, todos os cidadãos devem dialogar sobre o que se propõe. A terceira característica é que o processo da democracia deliberativa tem por objetivo a produção de uma decisão que seja vinculante por certo período de tempo. A ideia é que os participantes da deliberação não discutam retoricamente, mas sim tenham um mínimo de garantia de que suas opiniões influenciarão, em determinado grau, as decisões que o governo tomará. Uma quarta característica é a de que o processo da democracia deliberativa é dinâmico. Ou seja, há sempre um processo continuado, no qual os cidadãos possam pontuar decisões prévias, e seguir a diante a partir dessas críticas.

Segundo os autores, o objetivo geral da democracia deliberativa é o de fornecer a concepção mais justificável para lidar com a discordância moral na política. Ela serve a quatro objetivos relacionados: promover a legitimidade das decisões coletivas; encorajar as perspectivas públicas sobre assuntos públicos; promover processos mutuamente respeitáveis de decisão e auxiliar na correção de possíveis “erros” cometidos por agentes públicos e cidadãos em determinadas tomadas de cidadãos.

um fórum deliberativo bem constituído oferece uma oportunidade de avançar tanto no entendimento individual como no coletivo. No calor da discussão, os participantes podem aprender uns com os outros, reconhecer seus mal-entendidos individuais e coletivos, e desenvolver novos pontos de vista e políticas que possam resistir a um escrutínio mais rigoroso. Quando os cidadãos barganham e negociam, eles podem

aprender como conseguir melhor o que querem. Mas quando estes deliberam, eles podem expandir seu conhecimento (...) acerca do que servirá melhor a seus concidadãos. (THOMPSON e GUTMANN, 2004, p. 23.)

Ao observar as características citadas, pode-se cogitar, em um primeiro momento, que há um consenso sobre a democracia deliberativa, no entanto, há discordâncias dentro da mesma corrente, o que nos leva a dialogar sobre a concepção que acompanha a perspectiva da democracia como processo que oportuniza uma nova cultura, pelo protagonismo de sociedades civis orientadas por projetos políticos que buscam uma sociedade emancipada, portanto, livre de toda forma de opressão e desigualdade. Deste modo, a democracia é fundamental, mas insuficiente, tendo em vista sua natureza de travessia para outra sociedade.

A primeira divergência é sobre ela ser instrumental ou expressiva. Os democratas deliberativos discordam quanto a deliberação possuir apenas um valor instrumental – como forma de atingir boas políticas, ou se também possui um valor expressivo, como a própria expressão de respeito mútuo entre os cidadãos. Ao utilizar-se da ótica da visão instrumental, chega-se a um consenso de que deliberar sobre alguns temas políticos não possui valor por si só – só é valorativo a partir do momento em que se permita aos cidadãos tomarem decisões mais justificáveis. Com uma ótica expressiva, percebe-se que o valor da deliberação está em justificar, tanto as leis como as políticas públicas, para as pessoas que serão diretamente afetadas por elas.

A segunda divergência é se a democracia deliberativa é procedimental ou substantiva. No procedimentalismo puro, os democratas dessa vertente apoiam que os princípios não deveriam determinar o conteúdo das leis, e sim apenas os procedimentos (um exemplo é o próprio voto). De acordo com esta linha, a teoria democrática não deveria levar em consideração princípios substantivos como liberdade individual, ou igualdade de oportunidades, porque tais constrangimentos não seriam necessários para assegurar um processo democrático justo. Já os simpatizantes de um conceito mais substantivo acabam por negar que os princípios procedimentais sejam suficientes. Para eles, procedimentos (como levar em conta a vontade de uma maioria), poderia levar à produção de resultados injustos.

A terceira divergência reside no fato da democracia deliberativa ser consensual ou pluralista. Os democratas deliberativos que se identificam com a linha republicana, ou com o comunitarismo na teoria política, geralmente procuram por um bem comum compreensivo, que vai além dos princípios básicos (procedimentais ou substantivos). Já os democratas deliberativos que seguem uma tradição mais liberal, afirmam que é mais interessante buscar o bem comum compreensível, ou invés de se viver respeitosamente em meio as discordâncias.

Analisando as contribuições dos autores acima, percebe-se que os arranjos deliberativos argumentativos levam em consideração a pluralidade do tempo presente (tanto de interesses, valores, concepções morais, dentre outras) propondo que por meio do diálogo, sejam tomadas todas as decisões. Conforme pontua Boaventura Sousa Santos (1999, p.44), é apenas a partir da convergência entre a democracia participativa e a participação democrática que se “garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática”.

A luta pela democracia, pensando na democracia redistributiva, também é uma luta antifascista ainda que aconteça em um campo político formalmente democrático. No caso brasileiro, observa-se, ainda, a presença de duas culturas políticas predominantes e em disputa: “uma democrática e vinculada aos movimentos sociais e civis democratizadores; e outra, a predominante em nosso processo de modernização, que persiste com as suas práticas tradicionais” (AVRITZER, 1995, p.9).

Buscando renovar e fortalecer a democracia, Coutinho (1996, p.45) traz dois pontos fundamentais que devem ser cumpridos: a) a conquista e consolidação de regimes de liberdades fundamentais e b) a construção de alianças necessárias para aprofundar a democracia no sentido de uma democracia organizada de massas, com aumento da participação popular, busca de unidade, na busca da construção de um país fundado na democracia política. E uma forma de aprofundar as práticas democrática e a capacidade de intensificar os processos participativos se dá por meio da formulação de políticas públicas que incentivem estas formas de interação da sociedade.

A democracia deliberativa vai além da democracia participativa, como foi explicitado. Devido a ela, é possível que sujeitos deliberem, por meio dos espaços de controle social, a respeito de suas próprias vidas. No que se refere às políticas sociais para as infâncias, considera-se essencial esta participação dos próprios sujeitos, como das organizações da sociedade civil, que atuam direta e indiretamente na execução de políticas. As crianças como sujeitos e não como objetos passivos de legislação: é isto que se deve buscar!

3.4 A IMPORTÂNCIA DE DEMOCRATIZAR A GESTÃO DA COISA PÚBLICA

A partir da convergência entre a democracia participativa e a participação democrática, chega-se à democracia deliberativa. A partir das análises realizadas, concebe-se que este seja o “modelo” ou parâmetro ideal para favorecer a participação dos diversos sujeitos e dar voz aos mais diversos atores da sociedade. Para compreender as reais possibilidades de participação e deliberação na formulação de políticas e gestão da coisa pública, evoca-se dois autores que

auxiliam na reflexão sobre a gestão pública e seu processo de evolução e necessidade de modernização inclusiva e dialógica.

A Administração Pública Deliberativa (APD) é uma aposta que vem sendo feita de maneira progressista e progressiva da administração pública. Argumenta-se, nesta proposta, em favor da participação social como um método de governo, buscando “desarmar algumas das proposições frequentemente utilizadas para minimizar ou mesmo ridicularizar a participação social em processos de governo” (TARRAGÓ, D. BRUGUÉ, J. CARDOSO JR, J.C, 2015, p. 6). Outra característica que se vincula a esta nova forma de gestão, está, ainda segundo os autores, na necessidade de se reinventar a democracia, alertando para a incapacidade dos governos atuais em governar: é preciso mudar.

Antes de adentrar às particularidades da APD, convém apontar algumas situações trazidas por Brugué em seus textos, no que se refere a alguns temas que giram em torno da administração pública, desmistificar alguns pontos e esclarecer outros.

Para o autor, duas grandes mentiras que são contadas a respeito da administração pública são: a administração sendo uma coisa exatamente técnica (quase que apenas técnica) e a outra é a de que a administração é infiltrada por ideologias, e que isso dificulta a implantação de políticas e gestão da coisa pública.

Para o autor, a administração é um espaço altamente politizado. Tal politização seria contraditória com a própria visão weberiana dominante que conceberia a administração como mera executora racional e neutra de ações.

todos sabemos que los directores generales y los gerentes no son simples ejecutores de políticas, sino que las definen y las condicionan. Todos sabemos que cualquier funcionario puede, si lo considera oportuno, darle la vuelta a las instrucciones recibidas y desvirtuar la política que teóricamente está ejecutando. Todos afirmamos aquí todo está politizado, pero luego no queremos reconocerlo. (BRUGUÉ, 2014a, p. 3)

Na segunda “mentira”, de que a administração seria invadida por critérios políticos (e que atrapalhariam o seu funcionamento), o autor recupera um pouco da administração tradicional, para explicar esta farsa. Para ele, a modernização da administração pública tradicional (APT) precisa provocar grandes mudanças.

la APT funciona básicamente a través de la asignación de tareas y responsabilidades a quienes, por sus competencias, les corresponde; mientras que su modernización nos dibuja un nuevo escenario donde el reto es dar forma a las interacciones entre los múltiples actores que participan en la identificación, el diseño y la puesta en práctica de una política. (BRUGUÉ, 2014a, p.4)

Ou seja, o autor convida a pensar a administração na complexidade contemporânea, trazendo que o diálogo entre as partes acaba por romper com posições eficientistas que dominam o debate neoliberal. Para o autor, o conhecido “triplo-e”: economia, eficiência e eficácia, deveriam ser substituídos por: quais realmente são as demandas da comunidade? Quais são suas expectativas? Como resolver seus problemas coletivos?

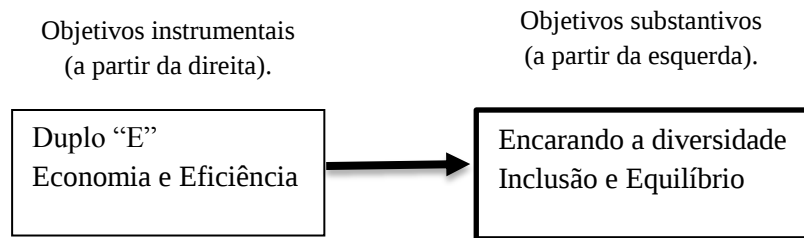
O autor continua sua crítica à instrumentalidade da administração pública, passando pela ideologia de direita e a crise do Estado de bem-estar social. Para Brugué, o neoliberalismo culparia a inoperância do estado e de seus instrumentos para situar o novo entorno econômico, tecnológico e social. Esta forma de ver o mundo, além de estar sempre de alguma forma buscando desacreditar a política, fala que o estado está muito volumoso, e que a saída seria reduzir o Estado e modernizar a máquina administrativa. Para o autor, a modernização neoliberal “no pretende transformar la administración, sino recortarla (economía) y racionalizarla (eficiencia). El monstruo es el mismo, aunque reducido y domesticado.” (BRUGUÉ, 2014a, p. 5).

Os neoliberais consideram que o Estado de bem-estar social seja a razão da crise. O Estado está sim em crise, mas não foi o promotor da mesma; ele está sofrendo as consequências dessa crise. Para o autor:

no se trata de recortar y de racionalizar, sino de inventar algo diferente. El reto no es mejorar un instrumento, sino responder a las exigencias y a las demandas sustantivas de un nuevo orden social. La doble-E (economía y eficiencia) queda así sin sentido, como una excusa para removerlo todo sin cambiar grandes cosas. (BRUGUÉ, 2014a, p.6)

Para o autor, quando se fala em modernizar a administração, está se falando em melhorar a capacidade da mesma de lidar com a complexidade contemporânea, incluindo toda a diversidade que a caracteriza. Atualmente, encontra-se uma sociedade cada vez mais fragmentada e mais polarizada, e o desafio é lidar com esta realidade, aproveitando esta riqueza e equilibrando todo o conjunto. Este equilíbrio aconteceria a partir da passagem de objetivos instrumentais (característica neoliberal), para os objetivos substantivos (a partir da esquerda): inclusão e equilíbrio.

Figura 01 - Esquema de Objetivos alternativos da modernização administrativa



Fonte: BRUGUÉ, 2014, p. 56

Para compreender a administração deliberativa, são necessárias algumas aproximações analíticas sobre as características da administração pública tradicional e a nova gestão pública, que vão culminar na deliberação como forma de incluir e de dar o equilíbrio necessário em meio a complexidade contemporânea.

Ao longo do tempo, percebeu-se algumas tentativas de processos modernizadores no que concerne a administração pública. Estes processos foram analisados e até, de certo modo, “etiquetados” como a reinvenção do governo (OSBORNE e GAEBLER, 1994), o paradigma pós-burocrático (BARZELAY, 1992), ou simplesmente nova gestão pública (HOOD, 1994). Cada “etiqueta” desta representa uma forma de interpretar as principais características da modernização administrativa:

la llamada modernización administrativa se convierte así en una ideología que concede una especie de rol apocalíptico a la gestión: mejorar la gestión es básico, ya que sus efectos se multiplicarán y alcanzarán otros ámbitos sustantivos. Unos ámbitos en los que no es necesario hacer gran cosa, simplemente esperar que aparezcan los efectos de la mejora gerencial (CLARKE e NEWMAN *apud* BRUGUÉ 1997, p.6).

Segundo Brugué (2014b), quando se fala em nova gestão pública, a imagem que a reflete é a de um quadro de colaboradores extremamente motivados, polivalentes, que deixam “clientes” satisfeitos (e seus gerentes também). O autor coloca a nova gestão sob duas etiquetas: a primeira é a de que a NGP seria uma “administração de machos”, e a outra é que ela seria uma administração de bom desempenho.

A principal falha da APT está na sua incapacidade de entregar prêmios, ou possibilitar que o melhor ou o pior desempenho tenha algum tipo de consequência. Sem este tipo de gestão, os colaboradores da APT são pessoas muito desmotivadas. A reversão dessa situação acontece com a NGP, que no melhor estilo “macho”, tenta recuperar a motivação dos colaboradores com

algumas medidas modernizadoras: terceirização de serviços, extrema segmentação de papéis e tarefas, gestão por objetivos, contrato por entrega de produtos. (BRUGUÉ, 2014b).

Já na administração de bom desempenho, a melhora da administração dependeria da competência dos colaboradores:

la administración de reinos de taifas es una administración rígida y cerrada sobre sí misma, sin capacidad de respuesta, sin flexibilidad y sin creatividad. Para promocionar estas virtudes, la NGP nos propone poner en marcha programas de calidad, reformas en la gestión de los recursos humanos, equipos de mejora, cartas de servicio, círculos de calidad, planes estratégicos, modelos participativos de dirección, procesos de descentralización administrativa, etc. (Peters y Waterman, 1992; Pollitt ...[et al], 1998; Sancho, 1999 *apud* BRUGUE, 2014b, p.45).

A proposta a estes desafios, segundo Brugué e Tarragó, seria a administração pública deliberativa. Por meio dela, é possível refletir em como construir uma administração criativa e inclusiva dando respostas por meio de planejamentos bem pensados a uma sociedade cada vez mais complexa e diversa. Esta administração e gestão se dariam por meio do diálogo incorporado aos processos de decisão.

Antes de compreender mais detalhadamente o tópico acima, faz-se necessário uma breve reflexão sobre um dos princípios da deliberação que a é a participação social. Sem ela, a administração deliberativa não pode acontecer nos termos pensados.

Tarragó traz algumas críticas que, costumeiramente, se fazem em relação à participação cidadã com o intuito de lhe tirar o crédito. Na tabela abaixo, seguem alguns mitos em relação à participação que autor desmistifica e esclarece.

Quadro 03 – Mitos sobre a participação cidadã e a desconstrução dos mesmos

Mito sobre a participação cidadã	Desconstrução do mito
É lenta, retarda a tomada de decisões e converte a democracia em algo ineficaz	O acerto e a eficácia das decisões dependem de sua inteligência, não de sua rapidez.
Não é necessária, porque os cidadãos escolhem seus representantes políticos em processos eleitorais para que ajam	Utilizar a participação cidadã para governar não significa transferir responsabilidades ilimitadas. Deve haver limites e um roteiro de ação, e os responsáveis por fixá-los são precisamente os políticos.
É particularista; as pessoas não têm visão de bairro nem de cidade	Se acreditamos que as pessoas são incapazes de compreender, depois de se lhes explicar, que nos ditos espaços participativos não cabem reivindicações pessoais – porque se trata de gerir o bem comum e o interesse coletivo –, então estaremos convencidos de que as pessoas são totalmente estúpidas, com o que já não é necessário acrescentar mais nada.

Reforça o papel dos grupos de pressão, enfraquecendo os partidos políticos	Sim, a participação cidadã reforça o papel de alguns grupos de pressão que até então não haviam tido muitas oportunidades de influenciar as decisões políticas, tais como as associações sem fins lucrativos, as entidades sociais, culturais, juvenis etc.
As decisões devem ser tomadas pelos governos, caso contrário, estaremos a minar a legitimidade da democracia	Quando falamos sobre participação cidadã, não estamos questionando quem governa – algo que já decidimos nas eleições –, mas como governa quem governa. As decisões sempre serão tomadas pelo governo. Mas, antes de tomá-las, é preciso informar as pessoas, gerando um diálogo coletivo para dotar tais decisões de inteligência.
A participação é cara	Esta é uma questão altamente subjetiva. Os governos gastam dinheiro naquilo que consideram prioridade, e se a participação não o é, então sempre tenderá a ser algo caro e dispensável.
Sempre participam os mesmos, ou seja, uma minoria	Não se trata de quantidade, mas de representação de discursos

Fonte: TARRAGÓ, D. BRUGUÉ, J. CARDOSO JR, J.C, 2015, p. 9-15.

Ao se perceber que as formas tradicionais de se fazer política estão desgastadas e tornaram-se obsoletas, nota-se na participação uma possibilidade de “democratização da democracia” (TARRAGÓ, D. BRUGUÉ, J. CARDOSO JR, J.C, 2015), principalmente por conta da incapacidade dos governos de governar, e a incapacidade dos cidadãos para governar os próprios governos:

é absolutamente necessário introduzir critérios cidadãos na definição das políticas públicas, não só porque precisamos democratizá-las, mas também porque precisamos abordar a complexidade dos problemas a partir de múltiplas perspectivas (TARRAGÓ, D. BRUGUÉ, J. CARDOSO JR, J.C, 2015, p.17)

Ainda segundo o autor citado, é importante incorporar novos conhecimentos, a fim de gerar inteligência coletiva suficiente para “abordar os referidos problemas, e começar a usar o diálogo social como ferramenta básica para o bom funcionamento de nossas administrações públicas”. (TARRAGÓ, D. BRUGUÉ, J. CARDOSO JR, J.C, 2015, p.18)

Sendo assim, considerando a participação social (cidadã) como fundamental e como um dos princípios da deliberação, apresenta-se a administração pública deliberativa e suas características.

Uma característica é o fato de passar da autoridade para a confiança. Não é impondo ordens, mas criando e pensando as soluções coletivamente. Neste quesito, esta forma de gestão se afasta fortemente tanto da administração pública tradicional, quanto da nova gestão pública. Há uma necessidade em se construir as coisas por meio do diálogo e da comunicação; esta é a essência da administração deliberativa. E para isso, não estão mais presentes a figura “forte” do chefe, e sim a do mediador. O mediador é o grande responsável por gerar confiança, por

conduzir as deliberações e garantir que hajam resultados das mesmas. “O mediador, diferentemente do gerente tradicional, não é aquele que sabe como fazer as coisas e sim aquele que sabe provocar, articular e aproveitar os diálogos” (BRUGUÉ, 2014, p. 13. Tradução livre).

Para Brugué, a administração deliberativa demanda tempo, e que a lógica eficientista e competitiva (agressividade) - presentes no rol de características estereotipadas masculinas – precisa ser substituída pelo diálogo e pela compreensão:

la administración deliberativa reclama valores como los de la colaboración, el diálogo, el compromiso, el tiempo para la relación, la capacidad para ponerse en el lugar del otro, o el gusto por la atención. Estos valores forman parte del universo, estereotipado si se quiere, femenino, y es por esta razón que apostamos por la feminización de la administración pública. (Brugué, 2014, p. 14)

Para Taragó (2016, p.34) na administração deliberativa “[deve-se ter uma] perspectiva feminina de ver as coisas. Perspectiva feminina: saber escutar; fazer um esforço para colocar-se no lugar do outro; demonstrar a vontade de chegar a acordos compartilhados e estar disposto a mudar de opinião”.

Taragó ainda informa os três passos fundamentais para participação e a deliberação. A primeira seria informar e colocar limites – não se pode participar de nada se não há uma informação prévia sobre o que se vai deliberar. A segunda, e uma das mais importantes, é saber escutar aos cidadãos. E a terceira é prestar contas. Ou seja, deixar claro de tudo o que foi deliberado o que vai ser executado ou não. A base de tudo é a transparência.

Ainda segundo o autor citado, é importante incorporar novos conhecimentos, a fim de gerar inteligência coletiva suficiente para “abordar os referidos problemas, e começar a usar o diálogo social como ferramenta básica para o bom funcionamento de nossas administrações públicas”. (TARRAGÓ, D. BRUGUÉ, J. CARDOSO JR, J.C, 2015, p.18)

Como foi demonstrado, quando a gestão pública é deliberativa, incorpora-se novos conhecimentos, utiliza-se da inteligência coletiva e oportuniza-se o diálogo social. No que se refere à participação das crianças na elaboração das próprias políticas a que são alvo, considera-se fundamental, pois a participação cidadã é condição *sine qua non* de uma administração pública deliberativa que efetivamente possibilite a autonomização dos sujeitos e permita que eles dialoguem sobre as soluções para seus problemas complexos.

Ponto essencial desta dissertação, aborda-se na sequência, as políticas públicas para as infâncias no Brasil, demonstrando as conquistas, os desafios e as contradições existentes e como elas se estabeleceram até os dias de hoje em nossa jovem democracia. A análise das políticas

públicas na particularidade brasileira possibilita refletir sobre as possibilidades da democracia participativa que busca a superação dos limites da dinâmica burocrática das instâncias e dispositivos participativos, na direção da socialização da participação, mas também, e especialmente, da renda e riqueza socialmente produzidas.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS INFÂNCIAS, DEFESA DE DIREITOS E CONTROLE DEMOCRÁTICO

Há muito que a infância vem sendo alvo de interesse social, acadêmico e técnico; encontram-se também discussões ora levianas, ora embasadas, preocupações sinceras e jogo de interesses das elites. Para se compreender as infâncias¹⁸, é imprescindível considerar as relações históricas, políticas e culturais das sociedades que acabam por produzir diversas visões em torno da criança e do adolescente e, com consequência, na forma de tratamento dado a cada uma.

Este capítulo tem como objetivo fazer uma síntese analítica a respeito das diversas formas de atenção dedicada às crianças entre o final do século XIX e na atualidade no Brasil, com um enfoque especial nas legislações, marcos jurídicos e políticas públicas voltadas para infância no território brasileiro, particularmente a partir da promulgação da Constituição Cidadã de 1988.

Acompanhando os processos históricos, percebe-se que diversas instituições foram erguidas para amparar as crianças; leis foram formuladas com o objetivo de protegê-las; métodos para educação e reeducação desenvolvidos; experiências de atendimento implementadas com vistas à diminuição do abandono, violência e outras situações de risco. No entanto, inúmeros problemas persistem e atingem ainda hoje milhões de crianças (RIZZINI; PILOTTI; 2009). Com o decorrer do tempo, a infância foi sendo tratada das mais variadas maneiras. Ainda segundo as autoras citadas, as relações sociais tanto com a família, como com a Igreja, com o Estado e outras instituições da sociedade, disseminaram valores morais, religiosos e culturais, muitas vezes, reproduzindo uma hierarquia social entre dominadores e subjugados nos papéis que os competem.

A questão central que envolve o tema da infância é “de quem seria a responsabilidade em assistir às crianças e adolescentes?”. Historicamente, percebe-se que em toda parte do mundo existiram crianças “desvalidas”, órfãs, abandonadas, negligenciadas, maltratadas e “delinquentes”, e percebe-se no decorrer das décadas, a formação de redes de assistência composta por setores públicos e privados. Rizzini e Pilotti (2009, p.17-31), de maneira

¹⁸ Sarmiento e Pinto (1997, p.17) ressaltam que não há apenas um conceito de infância, mas sim diversos, pois ser criança é algo diferente de acordo com sociedades, culturas e comunidades diversas. Os autores sugerem a utilização do termo “infâncias” ao invés de “infância”, com o intuito de explicitar a diversidade dentro de um mesmo conceito.

didática¹⁹ apresenta sob as mãos²⁰ de quem (leia-se: responsabilidade) estavam as crianças na história do Brasil.

Nas mãos dos jesuítas: no período colonial, a assistência à infância no Brasil seguia rigorosamente as determinações que vinham de Portugal, que eram colocadas em prática através da burocracia, representantes da corte, da Igreja Católica. Desenvolveu-se nesta época um poderoso e complexo sistema educacional com fins a submeter a infância ameríndia a uma intervenção com intuito de moldar estes sujeitos aos padrões desejáveis.

Nas mãos dos senhores (as crianças escravas): por conta de disputas de poder na Corte de Portugal, os padres acabaram perdendo o poder nas missões indígenas. Com jesuítas expulsos, a escravização de índios ficara proibida, no entanto os colonizadores continuaram a exploração por determinado tempo. Com intuito de extrair e exportar riquezas, iniciaram um trabalho de povoamento; nesta época, foi-se utilizada abundante mão de obra escrava vinda da África, configurando um contexto de profunda precarização das condições de vida e consequente mortalidade infantil. Importante observar que mesmo após a Lei do Ventre Livre, em 1871, a criança ainda era considerada propriedade dos senhores, o que comprova a relação de exploração e efeitos da colonialidade do poder.

Nas mãos das Câmaras Municipais e da Santa Casa de Misericórdia: desde 1521, coube às Câmaras Municipais zelar pelas crianças abandonadas, sendo permitido, inclusive, a criação de impostos para tal fato. Neste período, as Santas Casas criaram o sistema de Roda no Brasil: um cilindro que permitia que a criança fosse colocada da rua para dentro do estabelecimento, sem necessidade de identificação – o objetivo era tanto o de esconder a origem da criança, quanto o de preservar a honra das famílias. Em geral, a Casa dos Expostos²¹ dava assistência até as crianças completarem 7 anos de idade, a partir daí o juiz é quem decidia o destino das mesmas – era muito comum já serem encaminhadas para o trabalho.

Nas mãos do asilo: os asilos tornaram-se comuns no século XIX; crianças que estivessem “soltas”, fugindo do controle da família e ameaçando a “ordem pública” eram direcionadas para estes locais. Tais instituições eram mantidas, em geral, por ordens religiosas.

¹⁹ Esta forma de se conceber a historicidade da infância é uma opção teórica e conceitual, podendo a mesma ser apresentada sob outras perspectivas.

²⁰ Serão apresentados, em ordem cronológica, como se organizou a responsabilidade sobre a infância desde a Brasil colônia a título de complementariedade ao texto que segue. Reitera-se que o enfoque a ser dado neste capítulo, com discussões e análises aprofundadas, compreenderá apenas as mudanças ocorridas no fim do século XIX até os dias atuais - pós Constituição Cidadã de 88, Estatuto da Criança e Adolescente e demais políticas sociais públicas para as infâncias e adolescências brasileiras.

²¹ “O sistema informal ou privado de criação dos expostos em casas de famílias foi o sistema de proteção à infância abandonada mais amplo e presente em toda a história do Brasil. É que ele, de certa forma, torna original a história da assistência à criança abandonada no país” (MARCÍLIO, 1998, p. 36).

Esta prática, segundo os autores, proporcionou a constituição de uma cultura profundamente enraizada de “assistência ao menor”, perdurando inclusive até a atualidade. O recolhimento, de certa forma, pressupõe a segregação do meio social, o confinamento/contenção espacial, controle do tempo e a submissão à autoridade. Somente a partir da década de 1980 que esta forma de internato passou a ser questionada por comprometer o desenvolvimento da criança e por produzir o conhecido “menor institucionalizado”.

Nas mãos dos higienistas e dos filantropos: os médicos preocupados com a mortalidade das crianças tiveram como propostas intervir no meio ambiente, nas condições higiênicas das instituições que abrigavam as crianças e nas famílias. Estabeleceu-se no meio médico, um debate sobre a melhor forma de se cuidar da saúde dos expostos. Foram várias as iniciativas deste grupo, como a criação dos Institutos de Proteção e Assistência à Infância, criação de dispensários e ambulatórios, serviços de consultas gratuitas a crianças pobres, entre outras. Tais higienistas identificavam-se com o movimento filantrópico que passou a ser crescente no processo de desenvolvimento das cidades, com aprofundamento da desigualdade e, sobretudo, da pobreza.

Nas mãos dos tribunais: na década de 1920 consolidou-se a fórmula justiça e assistência para menores considerados “delinquentes”; eles eram objetos de vigilância por parte do Juízo de Menores e da polícia. Este fato causava grande indignação em parte da população que defendia uma reeducação dos “menores” com criação de instituições especiais para estas crianças, visando reeducá-las por meio da educação para a formação profissional.

Nas mãos da polícia: o recolhimento dos “menores” foi uma prática associada ao papel repressor da polícia. Foram desenvolvidas delegacias especiais para abrigar aqueles que estavam aguardando deliberação do Juiz. A função de “limpeza” das ruas, com a retirada dessas crianças, persistiu por longos anos, sendo revista a partir de nova legislação na década de 1980.

Nas mãos dos patrões (crianças trabalhadoras): partir do século XIX houve uma grande demanda de força de trabalho por conta das fábricas. Mulheres e crianças passaram a ser incorporadas ao mercado de trabalho com salários baixíssimos e condições extremamente precárias de atuação. Patrões justificavam a exploração da criança por conta de tirarem os menores da ociosidade, diminuindo a criminalidade. Em 1930 foi criado pelo governo escolas profissionalizantes, além do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), criados em 1940, com efeitos de moralização da pobreza e do trabalho, de modo a influenciar os programas voltados para a área, na direção do ajustamento de adolescentes e famílias em situação de pobreza no mundo do trabalho, como solução para os problemas sociais.

Nas mãos da família: na história retratada, a família geralmente aparece como aquela que não é capaz de criar os próprios filhos, cheias de vícios e incapaz de exercer qualquer boa influência. Os autores sinalizam que o mito que se desenvolveu entorno de famílias empobrecidas serviu como uma justificativa para a intervenção do Estado de forma violenta no século XX.

Nas mãos do Estado (clientelismo): até a criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM) em 1941, não havia no Brasil um órgão federal que controlava a assistência. A partir das tentativas do Estado em se realizar esta organização, houve uma evidente aproximação; um estreitamento, entre setores públicos e privados, no entanto há uma série de abusos, corrupção e clientelismo envolvendo as ações de assistência à criança e ao adolescente.

Nas mãos das Forças Armadas (segurança nacional): a partir de 1964, com o Golpe Militar, a questão da assistência à infância passou para esfera de competência do governo militar. Nesta época, a criança era vista como um problema de segurança nacional. Houve a criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e da Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM); sua missão era cuidar para que a massa crescente de menores abandonados parasse de crescer, e não se tornassem presas fáceis do “comunismo” e das drogas. FUNABEM e PNBEM mantiveram e aprimoraram o modelo carcerário e repressivo.

Nas mãos dos Juizes de Menores: após inúmeros debates, houve intensa movimentação do meio jurídico com o intuito de se aprovar uma revisão do Código de Menores de 1927. Em 1979 ele foi, finalmente, substituído. O código consagra o termo “menor em situação irregular”; a visão da criança abandonada passa a ser considerada uma patologia social. Caberia ao Juiz de Menores intervir na suposta irregularidade.

Nas mãos da Sociedade civil: a partir da década de 1980 um novo quadro começou a se esboçar. Na medida em que a realidade da infância no Brasil começou a ser divulgada, inclusive por meio de dados e estatísticas sociais, a noção de irregularidade começou a ser duramente questionada. Graças ao movimento de redemocratização, e aos movimentos populares e organizações que atuavam na defesa e garantia de direitos, surgiu determinados grupos compostos sobretudo por ONGs denominadas como sociedade civil – com amplo apoio da Igreja e de quadros progressistas dos órgãos do governo. Esse movimento conseguiu inscrever sua proposta na Constituição de 1988 na forma do artigo 227, com consequente criação do Estatuto da Criança e do Adolescente passando a criança de objeto/situação irregular, para sujeito merecedor de proteção integral, de direitos. No campo da sociedade civil observa-se a contradição presente entre instituições voltadas à assistência e muitas vezes substituição do papel do Estado, e outras na defesa dos seus direitos. Reconhecida a contradição inerente à

sociedade civil, quanto ao seu papel de manter a hegemonia ou construir uma nova cultura, destaca-se seu papel histórico e potencial de ampliar direitos e radicalizar a democracia, o que requer unidade, condições históricas concretas.

Ao observar no contexto histórico da construção dos direitos das crianças e adolescentes ao longo do tempo, percebe-se, como afirmou Ferrajolli (1995; 2002), que os direitos humanos são realmente uma intensa disputa entre poderes e liberdades, e que o campo dos direitos é construído, principalmente, devido às pressões e embates da sociedade civil frente aos desafios que cada tempo apresenta.

4.1 UMA ANÁLISE SÓCIO-HISTÓRICA DA CRIANÇA NO BRASIL: DAS “MÃOS DOS ASILOS” ÀS “MÃOS DOS MILITARES”.

Feita esta breve retrospectiva, com o objetivo de compreender por quais “mãos” as crianças já passaram na história do Brasil, objetiva-se com o texto que segue ampliar a reflexão sobre as dimensões de análise das relações políticas, com implicações no modo como a reprodução social se dá na relação entre Estado e sociedade, na teia das relações de poder, no processo de formulação de políticas públicas. Apesar de ser de maior interesse o período que marca a redemocratização do Brasil, considera-se de fundamental importância elencar as particularidades sócio-históricas, especialmente no fim do século XIX, período da República Velha, assim como os três momentos mais significativos de transformação institucional e de produção legal associado às grandes mudanças ocorridas no Estado Brasileiro: O Estado Novo, marcado pelo populismo de Getúlio Vargas entre os anos de 1930 e 1945; a ditadura militar e os consequentes retrocessos nos direitos políticos e civis entre os anos de 1964 e 1985; e o momento de redemocratização do Brasil, culminando na Constituição de 1988 e os direitos constitutivos da cidadania para a população brasileira (Carvalho, 2004).

Segundo Faleiros (2009), o período que marca a República Velha no Brasil (1889-1930) apresenta os seguintes traços característicos: a omissão, a repressão e o paternalismo caracterizando a política pública para a infância pobre, fato este decorrente também da correlação de forças com nítida hegemonia do bloco oligárquico/exportador. Para o autor, este momento representa, paradoxalmente, uma ruptura e uma continuidade. A ruptura se deu na forma de governar do Imperador, mas a continuidade estaria nas relações clientelistas e coronelistas.

Neste momento, acompanha-se uma intensa migração para as cidades, com a urbanização, no processo de hegemonização da burguesia industrial, que se opõe à legislação

social, conforme se pode ver na fala de um representante das organizações patronais de São Paulo “(...) as leis sociais têm o caráter de ousada e inábil enxertia e elas são verdadeiro nascedouro de lutas de classes que se agravam à proporção que as leis se avolumam” (NOGUEIRA, 1936, p. 03).

Manuel Vitorino (*apud* FALEIROS, 2009, p. 37) considera que em 1920 “não há uma só lei ou instituição que proteja a primeira infância no Brasil”, esta fala leva a analisar criticamente o período se as políticas para infância, neste período do Brasil, realmente existiram. O autor também considera a Roda dos Expostos²² como uma afronta às leis sociais, considerando esta prática como um “matadouro de inocentes”.

Nesta mesma época, Manuel Vitorino, ex-presidente, criticava a ausência e omissão do Estado em relação à legislação voltada à infância, e elogia as ações das iniciativas privadas, causando uma relação ambígua entre público e privado (BARBOSA, 1958, p. 47).

Faleiros (1992) demonstra que os problemas, chamados pelo autor de “carência social”, se vincularam já no início do século XX à profunda desigualdade social existente, trazendo consequências graves às crianças.

Nos primeiros 20 anos da República surgem, então, alguns projetos de lei para a infância, mas:

(...) não implementados como uma política geral, existindo, no entanto, iniciativas pontuais para criação de escolas, liceus, subsídios às Santas Casas, asilos, numa articulação entre público e privado, sem enfrentamento dos problemas de mortalidade infantil, do abandono, da péssima qualidade dos asilos, da falta de instrumental jurídico de proteção à infância. (FALEIROS, 2009, p. 41)

Constatadas algumas insuficiências e ineficiências no que se refere à política para a infância, considerando as transformações sociopolíticas e econômicas do país, tem-se a necessidade de uma “legislação social que regulamentasse, oficialmente, toda a prestação de assistência aos menores, concebendo-a como sócio jurídica” (VERONESE, 1999, p.21-22). Por meio dela, o Estado passaria a assumir, oficialmente, a responsabilidade de assistir às crianças e aos adolescentes, de modo a prover assistência e institucionalizar o dever do Estado o que, considerando a cultura e relações de poder, resulta em progressiva intervenção estatal para o controle sobre os indivíduos por meio do policiamento de qualquer fato que causasse desordem física ou moral.

²² A “Roda” consistia em um cilindro de madeira, no qual a criança era deixada na abertura voltada para a rua e recebida dentro da Casa de Saúde da Santa Casa, preservando a identidade daqueles que estavam deixando a criança.

Era preciso, alinhado aos novos ideais republicanos, estabelecer uma nova ordem social, uma vez que passasse a conceber a infância moralmente abandonada como potencialmente perigosa e objeto de receios. Medicina, direito, pedagogia, todas estas áreas do saber precisavam trabalhar no sentido de mudar a mentalidade de repressora para de reeducação e tratamento no que concerne às crianças, “surgindo o ‘menor patológico’ e um modelo de assistência calcado na racionalidade científica onde o método, a sistematização e a disciplina têm prioridade sobre a piedade e o amor cristãos” (RIZZINI, 1990, p. 80). Para os intelectuais, de acordo com Kaminski (2002), além de moradia e alimentação, era necessário educação básica, formação moral e capacitação profissional que permitisse às crianças obter, no futuro, capacidade de próprio sustento.

Os atores conhecidos por higienistas e os juristas²³ tiveram destaque nesta época, elaborando estratégias de “controle de raça e da ordem, combinadas, não raro, com a interação do setor estatal e do setor privado” (FALEIROS, 2009, p.42). A capacidade de influência dos higienistas foi tão ampla que se culminou na criação da Seção de Higiene Infantil do Departamento Nacional de Saúde Pública, enquanto que a influência dos juristas fez-se sentir na criação do Juizado dos Menores.

Será da medicina (do corpo e da alma) o papel de diagnosticar na infância possibilidades de recuperação e formas de tratamento. Caberá à Justiça regulamentar a proteção (da criança e da sociedade), fazendo prevalecer a educação sobre a punição. À *filantropia* – substituta da antiga *caridade* – estava reservada a missão de prestar assistência aos pobres e *desvalidos*, em associação às ações públicas [...] a conexão jurídico-assistencial atuará visando um propósito comum: “*salvar a criança*” para transformar o Brasil. (RIZZINI, 1997, p. 30)

Um fator a se considerar, segundo Arantes (2004, p.163) é que:

a investida neste setor [da infância], inicialmente por parte dos médicos, mas logo seguida por outros profissionais, visava sobretudo a uma maior racionalidade da assistência através da intervenção do Estado em um domínio até então considerado essencialmente caritativo.

De acordo com Marcílio (1998), em 1920 realiza-se o 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância, o que acabou por tornar sistemática a agenda de proteção social. Em 1921, a Lei 4.242, combinando estratégias de assistência e repressão, autoriza o governo a organizar um serviço de proteção ao menor abandonado. O código acaba também por consolidar o

²³ Conforme demonstra Rizzini (1993), foi por meio de iniciativas e pressões higienistas, dos advogados, moralistas e religiosos que algumas instituições que atuam no âmbito da infância foram surgindo.

Decreto n. 16.272 de 20 de dezembro de 1923 – que regulamenta a assistência aos menores – e o Decreto Legislativo n. 5.083 de 1926, que autorizou o governo a decretar o Código de Menores, considerando o Código Civil e também o Penal.

O Código de Menores, promulgado em 1927, com sua filosofia higienista e correccional disciplinar, traz, de acordo com Faleiros (2009), importantes inovações. Primeiro, ele abole formalmente a roda dos expostos, estabelece a proteção legal até os 18 anos - o que significou a inserção da criança na esfera do direito e na tutela do Estado. Botelho (1993) sinaliza que é com a criação do Código que ocorre a invenção da questão do *menor*. O código ainda previa vigilância da saúde da criança e dos lactantes, assim como a inspeção médica de higiene. Pelo código, os abandonados passam a ter a possibilidade de guarda; o encaminhamento destas crianças passa a poder ser feito à família, a instituições públicas ou particulares, que poderão receber a delegação do pátrio poder. Ainda pelo código, segundo Faleiros (2009), o “vadio” pode ser repreendido ou internado, em caso de a vadiagem ser reincidente. O menor de 14 anos passa a não ser submetido a qualquer processo penal, e aquele que se encontrava entre 14 e 18 anos teria um processo especial, instituindo-se a liberdade vigiada. Crianças menores de 12 anos ficam proibidas de trabalhar, e as menores de 14 também, desde que não tivessem ainda cumprido a instrução primária – aqui se nota uma preocupação em se vincular educação e trabalho. Também se formaliza a criação do Juízo Privativo de Menores e do Conselho de Assistência e Proteção a Menores:

a impressão que se tem é que através da lei em questão, procurou-se cobrir um amplo espectro de situações envolvendo a infância e a adolescência. Parece-nos que o legislador, ao propor a regulamentação de medidas ‘protetivas’ e também assistenciais, enveredou por uma área social que ultrapassava em muito as fronteiras do jurídico. O que impulsionava era ‘resolver’ o problema dos menores, prevendo todos os possíveis detalhes e exercendo firme controle sobre os menores, através de mecanismos de ‘tutela’, ‘guarda’, ‘vigilância’, ‘educação’, ‘preservação’ e ‘reforma’ (RIZZINI, 2009, p. 133)

Nesta época, os juristas e os médicos eram as forças hegemônicas que estavam à frente da complexa questão social entorno do tema da infância abandonada. Em relação à política para infância neste momento da história, Faleiros (1992) coloca que haviam apenas dois encaminhamentos em relação à criança: o abrigo e a disciplina, o abrigo e a repressão. Segundo Del Priori (2000, p.356) “Ao escolher políticas de internação para crianças abandonadas e infratoras, o Estado escolhe educar pelo medo”.

Houve um aumento das responsabilidades do Estado em cuidar da infância pobre com preocupações nos âmbitos da educação e formação profissional. Para Faleiros (2009, p. 48) “Ao lado das estratégias de encaminhamentos para o trabalho, clientelismo, patrimonialismo,

começa a emergir a estratégia dos direitos da criança (no caso, do menor) já que o Estado passa a ter obrigações de proteção”. Conforme sinaliza Rizzini (1997, p. 24-25) “a criança deixa de ser objeto de interesse, preocupação e ação no âmbito privado da família e da Igreja para tornar-se uma questão de cunho social, de competência administrativa do Estado”. Arantes (2004, p. 163) complementa ainda que é nesta época que se tem a “formalização de modelos de atendimento, sem que isto signifique a diminuição da pobreza ou de seus efeitos”.

De maneira bastante crítica, Faleiros (2009, p.49), pontua que a intervenção do Estado acaba não vindo como uma forma de universalização de direitos, mas sim de categorização e de exclusão, “sem modificar a estratégia de manutenção da criança no trabalho, sem deixar de lado a articulação com o setor privado e sem se combater o clientelismo e o autoritarismo.

Realizadas as considerações a respeito da República Velha, inicia-se o debate acerca do período conhecido como Estado Novo, marcado pelo populismo de Getúlio entre os anos de 1930 e 1945.

Com a instituição do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, entre os anos de 1930 e 1934, e a seguida ditadura instaurada por Getúlio Vargas (1937 a 1945) sob nome de Estado Novo, houve a passagem de uma base agrária para, efetivamente uma sociedade urbano-industrial. O caráter autoritário e nacionalista de Estado é implementado pela Lei de Segurança Nacional, em 1935, o que acabou por reprimir movimentos políticos, centrando no governo federal todo o poder de administração e de decisão. Este período, em decorrência da atenção dispensada ao aspecto social, caracterizou-se “pelo denominado autoritarismo populista, delineado pela propaganda nacionalista que, posteriormente, rendeu o título de ‘pai dos pobres’ a Getúlio Vargas. “ (PEREZ; PASSONE, 2010, p.656).

O novo governo tem um projeto centralizador e intervencionista, nomeando, logo no início, interventores federais em todos os Estados e estes, prefeitos nos municípios, suspendendo-se o Poder Legislativo. Ao mesmo tempo, criam-se conselhos nacionais para implementar as políticas econômicas, principalmente a partir de 1937, quando se consolida o poder autoritário de Vargas. (FALEIROS, 2009, p.50)

Questões econômicas e sociais passaram a ser questões nacionais. Em 1931 é criado o Conselho Nacional de Educação e em 1932²⁴ o governo estabeleceu a inspeção federal nas Escolas. Nesta época, a educação trazia uma perspectiva de “defesa da nação”, o que, nas palavras de Schwartzman (1984, p.141) “a constituição da nacionalidade deveria ser a culminação de toda a ação pedagógica, incluindo a homogeneização da população com uma

²⁴ Importante destacar que, de acordo com Faleiros (2009), desde os anos 20 existia um movimento de defesa da escola pública, levado a frente pelo grupo denominado de Escola Nova.

formação básica”. Em 1937 cria-se o Código Nacional de Educação e um Plano Nacional de Educação.

Durante este período, os movimentos dos trabalhadores tinham suas capacidades de atuações limitadas, por conta da insuficiência de direitos políticos e civis, ao mesmo tempo que, de forma paradoxal, inicia-se o reconhecimento dos primeiros direitos sociais por parte do Estado. O Brasil começava a organizar, de forma estruturada, suas primeiras políticas sociais, nas quais tanto a família, quanto a questão da infância, passaram a ter atenção diferenciada, com destaque no campo da assistência social. Segundo Rizzini (1995, p.136), para a Constituição de 1937 “a infância e a juventude devem ser objeto de cuidados e garantias especiais por parte do Estado”; cabe a ele assegurar-lhes medidas “destinadas ao desenvolvimento de suas faculdades”. Deste modo, o Estado acabaria por proporcionar um mínimo de condições à preservação física e moral das crianças e, ao mesmo tempo, as famílias passariam a ter direito de pedir auxílio ao Estado no que concerne a subsistência e educação de seus filhos (RIZZINI, 1995). É neste contexto, de atuação progressiva do Estado na questão social, que as políticas sociais de caráter meritocrático começam a se estruturar.

Até então, no que diz respeito à assistência pública, os menores eram tratados na esfera jurídica, por meio dos Juízos de Menores, e pela atuação isolada de algumas instituições. Convém apontar que as criações dos Juízos acontecem na perspectiva de proteção e assistência à criança da época. A compreensão que restringia apenas a questão moral, não era suficiente para tratar da criança “delinquente” e abandonada da época, por conta da complexidade²⁵ que passava a envolver o tema.

Em 1940, houve a criação do Departamento Nacional da Criança (DNCr) - Decreto-lei n. 2.024 de 17/02/1940, que era vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, e tinha como objetivo “criar viva consciência social da necessidade de proteção à diáde materno-infantil [...] desenvolver estudo, organizar estabelecimentos, conceber subsídio às iniciativas privadas de amparo às mães e filhos e exercer fiscalização” (RIZZINI, 1995, p.138). A este órgão competia, conforme art. 5º, estudar e divulgar o “problema social da maternidade, da infância e da adolescência”, além de proporcionar auxílio federal aos Estados e subvenção às instituições que prestavam serviços a esta população.

²⁵ Segundo Rizzini (2009), ao tratar o tema cada vez mais com a busca do conhecimento científico, começa-se a ampliar a atuação nesta área, o que é demonstrado no desenvolvimento de novas disciplinas como foi o caso do Serviço Social. “A associação S.O.S (Serviço de Obras Sociais), organizou na década de 1930, com a colaboração do Juízo de Menores, um curso intensivo de Serviço Social, orientado pela então assistente técnica do Juízo, Maria Esolina Pinheiro. O Curso funcionava na sede do Juízo de Menores.” (p. 249)

Outro objetivo do DNCr, de acordo com Pereira (1992, p.17) era a de “salvar a família, para proteger a criança”. Para tal, conforme demonstra Rizzini (2009, p.270):

estava prevista a criação de uma rede de instituições, localmente dirigidas por organizações privadas, mas orientadas pelos preceitos científicos elaborados pelo DNCr. A junta municipal da Infância, formada por ativistas locais, como médicos, professores, ‘senhoras da sociedade’, religiosos, autoridades públicas, teria a função de distribuir os subsídios às organizações privadas e de fiscalizá-las. As unidades de atendimento, dirigidas às gestantes, às mães e seus filhos seria os postos de puericultura, as creches, os jardins de infância, as maternidades, os hospitais para criança, etc.

Após tentativas mal sucedidas de instituições, como o Abrigo de Menores²⁶ em 1923 e Instituto Sete de Setembro em 1929, dentro de uma concepção do amparo assistencialista paternalista e de política pública centralizada no Estado nacional populista, sem perder o caráter autoritário, correcional, e de isolamento como forma de proteção, em 1941 o governo federal por meio de uma iniciativa criou um órgão que deveria ter como propósito centralizar a assistência ao menor em todo o território nacional.

A criação do Serviço de Assistência aos Menores (SAM) não pode ser entendida somente como uma atitude de caráter centralizador de um governo ditatorial. Deve-se levar em conta que, há pelo menos três décadas, os ‘apóstolos’ da assistência vinham defendendo o lema de sua centralização em um órgão que passaria ter o controle sobre as ações dirigidas a esta população, tanto do setor público quanto do privado. (RIZZINI, 2009, p. 262)

O SAM estava diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios do Interior e ao Juizado de Menores, devido ao Decreto n. 3.799, que atribuía ao Estado o poder para atuar junto aos menores, insistentemente qualificados como “desvalidos e delinquentes”. A implementação do SAM tinha mais relação ao controle da ordem social, do que necessariamente com a assistência propriamente dita. Segundo Faleiros (2009, p.54), o órgão tinha como competência

“(...) orientar e fiscalizar educandários particulares, investigar os menores para fins de internação e ajustamento social, proceder ao exame médico-psicopedagógico, abrigar e distribuir os menores pelos estabelecimentos, promover a colocação de menores, incentivar a iniciativa particular de assistência a menores e estudar as causas do abandono.

²⁶ “O orfanato e a prisão para crianças e jovens são imagens que assustam quem está fora deles e apavoram quem está dentro. Por isso, os reformadores não se cansam de constatar a ineficácia do internamento como instituição capaz de corrigir compor tantos ou reeducar o jovem prisioneiro para/pelo trabalho.” (DEL PRIORI, 2000, p. 356)

Para Rizzini (2009), as finalidades do SAM no decreto-lei que o instituiu, não representavam grandes novidades no campo das ideias e práticas já existentes no atendimento ao menor. “Alguns serviços praticados pelo Juízo de Menores do Distrito Federal foram encampados pelo novo Serviço e muitas propostas de juízes voltadas para a reforma da assistência foram absorvidas pelo legislador” (2009, p. 264). A autora continua e demonstra que o SAM (Serviço de Assistência ao Menor), no imaginário popular acabou por se tornar o SAM (“Sem Amor ao Menor”), pois era considerado uma grande estrutura cuja atuação significava mais uma ameaça do que uma proteção à criança pobre. Termos como “Escola do Crime”, “Fábrica de Criminosos”, “Sucursal do Inferno”, “Fábrica de Monstros Morais”, segundo a autora, são expressões que representavam a fama que o órgão adquiriu, principalmente a partir da década de 1950.

Em 1942, a estratégia da relação público/privado, no provimento de serviços e atendimentos às políticas sociais, foi aprofundada com a implementação da Legião Brasileira de Assistência (LBA)²⁷. Esta entidade, criada pela primeira dama Darcy Vargas, tinha como objetivo assistir às famílias dos convocados na II Guerra Mundial, e assumiu como sua prioridade a assistência à maternidade e à infância a partir de 1945. Segundo Rizzini (2009, p. 273) os planos da LBA consistiam em:

o primeiro plano refere-se à assistência permanente, a substituir após o término da guerra. O segundo plano, de natureza emergencial, dada a necessidade de apoiar as ‘classes armadas’, foi considerado prioritário, ficando o primeiro plano sujeito às disponibilidades de verba. O ‘plano definitivo’ buscava levar à ‘imortalidade a obra legionária’, objetivo perseguido pela primeira presidente da LBA, Darcy Vargas, ao convocar em 1945 o Conselho Deliberativo do órgão para estudar os novos rumos a serem seguidos. A instituição assumiu como finalidade prestar somente assistência à infância e à maternidade, objetivo mantido pelo Conselho Deliberativo da LBA após renúncia de Darcy Vargas em outubro de 1945, por ocasião da mudança de governo.

²⁷ No decorrer dos anos, a LBA passou por reestruturações. A primeira implementou reforma de seus Estatutos aprovada em 26 de janeiro de 1946 pela Portaria 1.595 do Ministério da Justiça e Negócios Interiores (LBA, 1946, p.9). Outra mudança culminou na aprovação de um novo regimento, aprovado em 3 de outubro de 1946. A instituição buscou enquadrar as atividades em um “ciclo uniforme”, por meio da planificação das ações (op.cit, p. 15). Esta reestruturação trouxe mudanças de âmbitos da organização interna. Segundo Rizzini, (2009), órgãos-assistenciais direcionados ao atendimento de emergência foram extintos, sendo criado o Departamento de Maternidade e Infância em seu lugar. Serviços assistenciais se dividam entre o Setor de Assistência à Família, Setor de Puericultura e Medicina, Setor de Obras Sociais e Setor de Cadastro e Estatística. Em termos orçamentários, a LBA era mantida pelos empregados e empregadores, o que, de acordo com Decreto-lei n.4830 de 15 de outubro de 1942, incidia sobre um desconto de 0,5% dos salários e mais 0,5% como contribuição dos patrões. Com a lei 5.107 de 13 de setembro de 1966 as contribuições do empresariado foram extintas, sendo instituído o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço, ficando o governo como total responsabilidade em se manter a LBA. Entre as décadas de 70 e 80 a LBA teve uma grande expansão, principalmente sob gestão do primeiro governo civil (1985-1989), o que pode ser comprovado no dado (LBA, 1987, p.4) que traz que o número de pessoas atendidas quadruplicou de 1985 para 1986 de quatro para dezesseis milhões. Na década de 1990 encerra-se a fase mais marcante da LBA, em meio a ataques da imprensa por conta de denúncias de corrupção envolvendo a primeira dama e seus comparsas.

Esta entidade acabou por se articular com demais organizações sociais do país, junto com o Departamento Nacional da Criança, perfazendo, desta maneira, o arcabouço assistencialista do governo Vargas.

Em 1943, foi aprovado o Decreto n.6.026, que tratava sobre as medidas que poderiam ser aplicadas aos menores de dezoito anos devido a fatos considerados infrações penais. Esta medida “não alterava o anterior Código de Menores de 1927, salvo o prolongamento da inimputabilidade penal de 14 para 18 anos. Em 1944, por intermédio do Decreto n. 6.865, o SAM teve redefinidas as suas competências” (PEREZ; PASSONE, 2010, p. 657). Esta fase, acabou por marcar o assistencialismo estatal e privado como destino fim as famílias trabalhadoras, trazendo sempre um forte domínio paternalista-populista de políticas públicas centralizadas e, concomitantemente, o aprofundamento da prática repressiva e higienista que tinha como foco o internamento a principal ferramenta de proteção à criança.

Entre 1930 e 1943, as bases institucionais da previdência e seguridade social foram instituídas, principalmente por meio da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, a ampliação da legislação trabalhista e a consolidação das leis de trabalho em 1943 em que, no caso da infância, regulamentou a proteção ao trabalho do menor, proibindo-o até os 14 anos, e restringindo-o entre as idades de 14 e 18 anos.

Este período histórico do Estado Novo caracterizou-se, de um lado, pela ausência de uma cultura política fundada nos direitos civis e políticos que respondesse às necessidades de uma ampliação de cidadania, por meio das políticas estatais voltadas à igualdade e, por que não, ampliação da participação e representação da sociedade. Do outro lado, houve um fortalecimento da dinâmica distributivo-clientelista no processo de centralização da política, e legitimação do poder. Tal paradoxo é compreendido pelo reconhecimento do caráter contraditório do Estado, como espaço heterogêneo de disputa e tensão entre classes em resposta às necessidades sociais vocalizadas pela classe trabalhadora. (SILVEIRA; BONETTI; COLIN, 2016). Entretanto, prevalece, ainda, a insuficiência em termos de direitos humanos, orientados por princípios como a universalidade no acesso e à integralidade, ao mesmo tempo em que a democracia se mostra frágil em termos da aplicação de dispositivos deliberativos, de incidência direta e participativa da sociedade civil.

Desta forma, a constituição dos direitos de cidadania no Brasil, se comparado à teoria dos direitos de Marshall (1967), por exemplo, ainda que considerando seus limites, aconteceu de forma “inversa”, pois a constituição de direitos sociais acabou sendo anterior à própria conquista de direitos civis e políticos, o que teve como implicação a formação de uma cidadania

diferente em que a relação indivíduo *versus* Estado era caracterizada pela negociação direta entre ambos, sem necessariamente passar por mecanismos de representação política e democrática. O que se percebe na história de construção dos direitos para a infância, a partir desta análise, é o que Florestan Fernandes (1975) atribui como “cidadania regulada”, ou seja incompleta para os parâmetros da concepção crítica dos direitos humanos, o que pressupõe indissociabilidade entre os direitos relativos à dimensão da liberdade e os relativos à dimensão da igualdade.

O período que segue, conhecido como era democrático-populista, compreende o período de 1946 a 1964, quando então a ditadura militar passa a assombrar o país. Antes de adentrar às políticas da infância no período ditatorial, faz-se importante compreender como ficam as políticas após a queda de Getúlio Vargas.

A queda do presidente Getúlio Vargas acontece em meio a uma conjuntura democrática internacional de pós-guerra e da crise de seu governo. Segundo Faleiros (2009), este período teve como característica o predomínio da democracia – apesar de muitas tentativas de intervenção militar) e do crescimento econômico.

Conhecido como a primeira experiência democrática no país, o período de 1945 a 1964, veio em contraposição ao projeto nacionalista militar e também a parte da elite ligada a setores oligárquicos. De acordo com Nepp (1991) esta fase teve como característica uma lógica desenvolvimentista-nacionalista, marcada pela industrialização, aumento do consumo interno e também pela internacionalização da economia brasileira. Em relação às estruturas organizacionais do Estado²⁸, houve continuidade da “(...) centralização institucional e a incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção”, notoriamente pelo padrão de seleção e fragmentação de intervenção social do Estado (Nepp, 1991, p. 8).

A Constituição de 1946 aprovou, entre os direitos dos trabalhadores, o salário-mínimo familiar, a proibição do trabalho de menores de catorze anos, a assistência sanitária e médica do trabalhador e à gestante, e a previdência social, dando certa continuidade ao proposto na Constituição de 1937, no entanto o direito de greve seguia proibido. Segundo Faleiros (1995), no artigo n.164, havia a obrigatoriedade, em âmbito nacional, da assistência à maternidade, à infância e à adolescência. Em 1949, criou-se o Serviço de Colocação Familiar, por meio do

²⁸ Na política, como herança do Governo Vargas, viu-se a fundação de partidos políticos: “O PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), vinculado aos sindicatos e *pelegos* (dirigentes sindicais cooptados) e o PSD (Partido Social Democrata), vinculados aos coronéis do interior.” (FALEIROS, 2009, p. 58). A oposição acabou por se aglutinar na UDN (União Democrática Nacional). Ainda sob o âmbito político, pode-se dizer que este momento se caracterizou pela democracia populista, com expansão legal e institucional do sistema de proteção social, o que consolidou de alguma forma o sistema pensado na década de 1930.

Decreto n. 560, e em 1957, os serviços de adoção passaram a ser regulamentados por meio do Instituto de Adoção, que estava previsto no Código Civil vigente.

Em relação ao âmbito educacional, há uma retomada do tema a partir do encaminhamento do anteprojeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN)²⁹ que, de acordo com Romanelli (1991), foi baseada em princípios liberais e democráticos e também na divergência sobre o estatuto público da educação e sua obrigatoriedade ou não. Ainda segundo o autor na década de 1950, no Brasil, havia 50% de analfabetos entre a população acima de 15 anos e a taxa de escolarização era de apenas 26% da população entre 5 e 19 anos. O ensino técnico prevaleceu sobre demandas do ensino primário e da obrigatoriedade.

Nessa época, o Ministério da Saúde desmembrado do Ministério da Educação em 1953, deu continuidade às ações de assistência à infância levando em consideração os moldes advindos do Departamento Nacional da Criança.

Em 1955, houve a apresentação de um anteprojeto de lei sugerindo a criação do Instituto Nacional de Assistência a Menores (INAM) em substituição ao SAM. Segundo Rizzini (2009), para o ex-diretor Paulo Nogueira Filho, a mudança não seria apenas uma mera alteração de sigla; as propostas contidas no projeto tinham por intuito retirar qualquer empecilho que impossibilitasse o SAM de cumprir o seu papel. A começar com a própria extinção da “figura de opereta do Diretor-Ditador do SAM, todo-poderoso para os papalvos/fantoches ou marionetes para os verdadeiros senhores do Serviço” (NOGUEIRA FILHO, 1956, p. 252). A proposta visava a criação de uma diretoria e de um conselho, este último formado de “elementos representativos da comunidade e dos grupos sociais mais diretamente interessados nas atividades do Instituto” (*ibidem*).

Em relação aos objetivos do Instituto, havia a pretensão de se eliminar interpretações tendenciosas e contraditórias nos atendimentos que eram prestados pela SAM. No entanto, segundo Rizzini (2009), os objetivos do antigo órgão (SAM) e do novo órgão proposto não se diferenciavam em essência. A preocupação era apenas a de delinear com clareza suas finalidades e dar mais autonomia para o mesmo.

Desta forma, por meio do INAM, o Estado assistiria:

(..) aos menores transviados, desvalidos e desajustados, integrando-os na normalidade social, através da sistematização, manutenção e auxílio aos educandários, de acordo

²⁹ A LDB seria regulamentada somente após 15 anos, passando por diversas modificações até sua aprovação em 1961.

com os princípios aplicáveis das ciências psicossociais e da técnica atualizada do Serviço Social (NOGUEIRA FILHO, 1956, p. 293)

O INAN passaria a ter controle direto sobre a assistência aos menores desamparados, inclusive todas as concessões de auxílios e subvenções do governo às entidades privadas e públicas ficariam sujeitas a parecer do Instituto.

Meses após a apresentação do anteprojeto de lei que instituía a substituição do SAM pelo INAM, instaurou-se uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para verificar irregularidades ocorridas no SAM. Após sindicância realizada com fins de verificar irregularidades, a proposta de extinguir o Serviço foi retomada, tendo sido formada uma comissão com fins de elaborar o anteprojeto de criação da Fundação Nacional do bem-Estar do Menor (FNBEM³⁰), aprovado em 1964 e transformado em Lei n. 4.513 (Rizzini, 1995).

De acordo com Faleiros (1995;2006) o cenário de atendimento à infância, neste período, teve como característica uma política que combinava ações assistencialistas, higienistas e repressivas, com certa introdução de algumas poucas ações de caráter mais participativo e com cunho comunitário, com orientação provinda da doutrina desenvolvimentista das agências internacionais. Com o período democrático “ inicia-se uma estratégia de preservação da saúde da criança e de participação da comunidade, e não somente repressiva e assistencialista” (FALEIROS, 1995, p.72).

É neste período democrático, mais precisamente a partir dos anos de 1960, que se inicia uma estratégia de preservação da saúde da criança e também de participação da comunidade. Agências multilaterais, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), tiveram grande influência sobre os discursos do Departamento Nacional da Criança, cuja atuação passaria a ser a de criação de centros recreativos e fomento da participação da comunidade nos próprios programas, como mecanismo de desenvolvimento social:

os centros se inscrevem num processo político e técnico chamado método de Desenvolvimento e Organização de Comunidade, que estimula a criação de conselhos de obras sociais, centros sociais rurais, na ótica da descentralização e do planejamento participativo. (FALEIROS, 2009, p.59).

Em 1948, realizou-se o 9º Congresso Pan-americano da Criança, no qual foi aprofundada a discussão a respeito dos direitos do “menor”; em 1959, aconteceu um marco muito importante na história da defesa do direito da criança e do adolescente, a Declaração

³⁰ A sigla passa a ser FUNABEM a partir da década de 1970.

Universal dos Direitos da Criança³¹; depois deste marco, a infância passa a ser valorizada e a criança considerada como sujeitos de direitos pela Organização das Nações Unidas.

Destacam-se entre os princípios e direitos prescritos pela declaração:

o direito à igualdade, sem distinção de raça religião ou nacionalidade; o direito à especial proteção para o seu desenvolvimento físico, mental e social; o direito à alimentação, moradia e assistência médica adequadas para a criança e a mãe; o direito à educação gratuita e ao lazer infantil; o direito a ser protegido contra o abandono e a exploração no trabalho, entre outros. Instituiu-se, desta forma, como movimento social internacional, a infância como espaço social privilegiado de direitos e a criança foi considerada como pessoa em desenvolvimento, portadora de necessidades especiais e passíveis inclusive de proteção legal. (PEREZ; PASSONE, 2010. p.661)

A distância entre o marco histórico dos direitos universais da criança e a realidade que ainda existia no Brasil levou ao questionamento do SAM e do próprio Código de Menores. A proposta de reformulação da legislação demonstrou a divisão entre legisladores, juristas e setores do executivo a realizar a contraposição “daqueles que mantinham a proposição do ‘menor como objeto do direito penal’ e os que defendiam o ‘menor enquanto sujeito de direitos’ (RIZZINI, 1995, p.146).

O contexto democrático, pós-ditadura Vargas, trouxe à tona inúmeros conflitos por salários, reforma agrária e educacional. Tais conflitos, na visão das elites dominantes da época, poderiam acabar numa perda de seu poder, do latifúndio e da possibilidade de enviar os lucros para o exterior:

as elites e os militares impuseram o regime parlamentarista em 1961, após a renúncia de Jânio Quadros, mas, mediante um plebiscito, João Goulart consegue a volta do presidencialismo. Em primeiro de abril de 1964, João Goulart, que apoiava algumas das temidas reformas, é derrubado por uma junta militar, que assume o poder. (FALEIROS, 2009, p.64)

Como consequência do golpe de 1964, o regime militar autoritário e tecnocrático durou até o ano de 1985 com a eleição, embora que indireta, de um presidente civil. Uma nova ordem institucional iniciou-se apenas em 1988, a partir da promulgação da Constituição de 5 de outubro deste ano.

³¹ Vale ressaltar que ao considerarmos a multiplicidade da infância, chamado nesta dissertação de “infâncias”, e após a análise da Teoria dos Direitos Humanos, a partir de uma perspectiva crítica no primeiro capítulo, é preciso desconstruir alguns conceitos como “universal”, bem como o fato de que toda a criança é efetivamente “valorizada” e colocada como “sujeito de direitos”. Sabe-se que, teoricamente, a declaração posicionou a criança desta forma, mas a prática muitas vezes demonstra uma enorme distância entre aquilo que se é promulgado, declarado, e assinado pelos países e a realidade de violações de direitos desses sujeitos em territórios que se comprometeram com a causa da infância ao assinar a declaração.

Neste período da história, a intervenção do Estado se operou de maneira extremamente autoritária em todos os setores da vida nacional com base à “repressão, à manutenção da ordem, ao desmantelamento dos sindicatos e partidos existentes, à prisão dos acusados de subversão, com consequente tortura e ‘desaparecimentos’ (assassinatos) de presos políticos. (FALEIROS, 2009, p.64). Nesta época, substitui-se a política pela repressão³², acompanhou-se a tecnocracia, e a racionalização e organização de toda a administração pública em função de objetivos e metas traçados de cima para baixo.

Com o Golpe em 1964, por meio da Doutrina de Segurança Nacional, a Escola Superior de Guerra estabeleceu a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM) que teria como papel introduzir a rede nacional da Fundação do Bem-Estar do Menor (FUNABEM) incorporando, tanto patrimônio material, quanto atividades do dia a dia do SAM³³:

a Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBEM), criada em dezembro de 1964, reconhece que o chamado problema do menor decorre da desagregação da família, devido ao processo migratório para os centros urbano-industriais, onde estes migrantes chegam desqualificados para o mercado de trabalho e não conseguem ser absorvidos, acabando expostos ao subemprego e à mendicância, participando da cultura da pobreza e da violência, assim como do abandono das crianças pelos pais, que desta maneira ficam à mercê dos "maus elementos". Estas crianças, entendidas como menores, tendem a entrar para o mundo do crime porque, abandonadas ou carentes, transformam-se rapidamente em infratores. (PASSETI, 1986, p.32)

Neste contexto repressivo, a FUNABEM tinha como objetivo garantir prioridades aos programas que visassem a reintegração do menor na comunidade, por meio da assistência à própria família, colocação familiar em lares substitutos, e apoiar instituições que se aproximavam da vida familiar. No entanto, segundo Faleiros (2009), acaba-se por se moldar esta entidade à base da tecnocracia e autoritarismo. Primeiramente, buscou-se moldar como uma forma de controle social, em nome da segurança nacional. Em segundo lugar, buscaram adotar um modelo tecnocrático que predominava sobre as iniciativas que buscavam se adequar aos objetivos iniciais.

A FUNABEM tinha como intuito vencer a burocracia e a corrupção existente na SAM, assim como cumprir com o atendimento/assistência ao menor ancorada em bases científicas. O intuito era o de reintegração familiar, sendo a internação a última escolha. Com o objetivo de levar a política aos estados, foram criadas as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor – FEBEMs, organizações estaduais que recebiam recursos da FUNABEM (VOGEL, 1995).

³² De acordo com Weffort (1984) o terror de Estado designa o desaparecimento da política pela imposição da violência.

³³ O SAM foi extinto no governo do general Castello Branco.

A FUNABEM teve a articulação com as entidades privadas garantida pela própria Lei n. 4.523 que, no seu artigo 7º, define como suas competências “promover a articulação entre entidades públicas e privadas, opinar quanto a subvenções a entidades públicas ou particulares que se dediquem aos problemas do menor”, fiscalizar o “cumprimento de convênios”, “propiciar assistência técnica a Estados, Municípios e entidades públicas ou privadas que a solicitarem”.

De acordo com Vogel (1995), os primeiros anos de exercício da FUNABEM indicaram bons resultados (ao menos nos relatórios oficiais). Mas, com o passar do tempo, e o aumento de problemas sociais, este equipamento acabou caindo no descrédito, sendo inclusive considerado um híbrido entre “correção-repressão-assistência”.

No ano de 1968, a UNICEF firmou acordo com o governo Brasileiro. De forma até mesmo contraditória, durante a ditadura no país, o Brasil assumiria formalmente os preceitos da Declaração Universal dos Direitos da Criança³⁴, muito embora na prática o que houve foi a aprovação de um novo código de menores muito mais repressivo. Paralelamente a este fato, acontece também nos anos de 1970 a “CPI” do menor abandonado, devido a denúncias de descaso e violências (PEREIRA, 1998). Como uma das respostas oficiais às discussões que aconteceram nesta CPI, pensou-se a atualização do Código de Menores, a partir da perspectiva de um grupo de juristas.

Aprovado no ano de 1979, o novo Código de Menores, que estava alinhado aos moldes do Código da primeira república, trazia à tona o tema da doutrina de situação irregular do menor, segundo o qual “os menores são sujeitos de direito quando se encontrarem em estado de patologia social, definida legalmente [...], fazendo-se da vítima um réu e tornando a questão ainda mais jurídica e assistencial” (Faleiros, 1995, p.81). Segundo Mendez (1995) a adaptação da legislação veio no sentido e trazer um certo “ar de modernidade “ao antigo modelo assistencial-autoritário. Outra definição de menores em situação irregular é a seguinte, apresentada por Pereira (1998, p. 61):

(...) crianças e adolescentes das camadas populares, considerados autores de ato infracional/ vítimas de maus-tratos; crianças e adolescentes cujos pais ou responsáveis não possuíam rendimento suficiente para lhes proporcionar uma vida digna. O Código tata, então, de uma parcela da população, menor de 18 anos de idade, cuja condição socioeconômica os coloca em situação de patologia jurídico-social.

³⁴ A proposta de uma Declaração dos Direitos da Criança não encontrou muita repercussão política durante o período de ditadura militar.

De acordo com Arantes (2009), pela legislação que vai vigorar até 1990 (novo Código de Menores), todas as crianças tinham a possibilidade de se tornarem “irregulares”, podendo ser enviadas às instituições de recolhimento, tiragem, ressocialização ou guarda, com objetivo de dar fim à irregularidade. “A lógica era aparentemente simples: se família não pode, ou falha no cuidado e proteção ao menor, o Estado toma para si esta função” (p.195).

A autora ainda continua ao discorrer que a passagem da tutela da família para o Estado deveria ser algo simples, pois como ela (a criança) já se encontrava anteriormente tutelada, não haveria maiores problemas, apenas uma transferência; permaneceria o status de “menoridade jurídica”. No entanto, a questão é mais complexa. “Como a situação de irregularidade não é comum às classes média e alta, pode ser concluir que o Código de Menores visava, sobretudo, os filhos dos trabalhadores, principalmente de seus segmentos mais pauperizados” (ibidem).

Nesta nova versão do Código, as funções do Juiz são ampliadas e o seu poder de tutela começa a vigorar por meio das portarias. Dessa forma, o Estado passava a poder declarar como “irregular” parte da população. A pobreza passava a ser convertida em hipótese de irregularidade:

o Código autoriza os juízes a internarem crianças que se encontram ‘em situação irregular’ e define a carência como uma das hipóteses de situação irregular. E como se carente fosse apenas uma pequena parcela das crianças brasileiras e não a grande maioria. Se se levasse o Código a sério, estariam os juízes legitimados a mandar internar talvez a quarta ou terça parte do povo brasileiro. Já que o juiz não pode fazer isso, ele usa a faixa discricionária que a lei lhe concede para internar uns e recusar a internação de outros, segundo o que ele e seus assessores entenderem. (LUPPI *apud* ARANTES, 2009, p. 196)

Em resumo, os dois códigos mantiveram a mesma preposição: destinada a uma parcela específica da população infanto-juvenil; presença de medidas essencialmente jurídicas, internação provisória rotineira, perspectiva social de controle e vigilância (SOUZA, 1998; PEREIRA, 1998)

O arcabouço institucional e organizacional das políticas sociais, durante o período ditatorial, consolidava-se por meio de transformação da estrutura institucional e financeira das políticas sociais, por conta da aceleração da industrialização, urbanização mudanças na estrutura social do Brasil (PEREZ; PASSONE, 2010). Devido à ausência de canais de participação, percebeu-se na época um fortalecimento pela atuação da tecnocracia dos militares no Estado, com o controle centralizado da gestão de programas, e implementação de mecanismos que favorecessem a elite empresarial-capitalista da época.

O sistema social³⁵ da época refletia a crise econômica mundial, ao mesmo tempo em que se aumentava consideravelmente o número de setores da sociedade que eram a favor da liberdade e pediam pela democracia. Tais fatores acabaram por determinar o desmonte do regime militar. Os anos que seguem foram acompanhados por diversas denúncias sobre as injustiças cometidas no atendimento, assistência e proteção à criança e adolescente no Brasil, desvelando “a distância existente entre crianças e menores no Brasil, mostrando que crianças pobres não tinham sequer direito à infância. Estariam elas em situação irregular” (Rizzini, 1995, p. 160).

O recorte histórico até aqui apresentado, teve como objetivo demonstrar o longo processo de instituição da infância como objeto de dispositivos jurídicos, legislativos e assistências, do fim da república velha até o fim do século XX, quando a criança inicia, por fim, a galgar a importância e reconhecimento como um sujeito de direitos.

Com o intuito de ilustrar, antes de apresentar as políticas para infância pós-Constituição de 1988, apresenta-se abaixo um quadro-resumo com a contextualização história do atendimento às infâncias no Brasil no período de 1889 a 1985.

Quadro 04 – Contextualização Histórica do Atendimento à Infância no Brasil (1889-1985)

Períodos	Principais normatizações e legislações	Principais características
Primeiros passos: marcos legais e normatizações (1889-1930)	• Código Criminal do Império (1830) • Lei do Ventre Livre (1871) • Código Penal da República (1890) • Código de Menores (1927)	• Infância como objeto de atenção e controle do Estado • Estratégia médica-jurídica-assistencial
Autoritarismo Populista e o Serviço de Assistência ao Menor (1930-1945)	• Departamento Nacional da Criança (Decreto-Lei n. 2.024 de 1940) • Serviço de Assistência ao Menor (Decreto n. 3.799 de 1941) • Estabelece a Legião Brasileira de Assistência	• Avanço estatal no serviço social de atendimento infantil • Organização da proteção à maternidade e à infância
Democracia populista (1945-1964)	• Serviço de Colocação Familiar (Lei n. 560 de 1949) • Serviço Nacional de Merenda Escolar (Decreto n.37.106 de 1955) • Instituto de Adoção (Decreto-Lei n. 4.269 de 1957) • Leis das Diretrizes e Bases da Educação (Decreto-Lei n. 4.024 de 1961)	• Manutenção do aparato legal • Regulamentação dos serviços de adoção

(continua)

³⁵ “Foi para romper com esta lógica e com estas práticas que, principalmente, a partir da década de 1980, os movimentos sociais e organizações não-governamentais que recém despontavam no cenário nacional iniciaram ampla mobilização para introduzir na Constituição Federal os direitos das crianças e dos adolescentes.” (ARANTES, 2009, p. 196-197)

(continuação)

Ditadura militar e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (1964-1985)	• Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Decreto n. 4.513 de 1964) • Diminuição da idade penal para 16 anos (Lei n. 5.258 de 1967) • Acordo entre o Fundo das Nações Unidas para Infância e o Governo dos Estados Unidos do Brasil (Decreto n. 62.125 de 1968) • Código de Menores (Lei n. 6.697 de 1979) – “Doutrina da Situação Irregular do menor”	• Reordenamento institucional repressivo • Instituição do Código de Menores de 1979 • Contradições entre a realidade vigente e as recomendações das convenções internacionais sobre o direito da infância
--	--	---

Fonte: PEREZ; PASSONE, 2010, p. 651-652

Entre os anos de 1889 e 1930, aconteceram os primeiros marcos legais no que se refere às políticas para as infâncias. Nesta época, a infância era um objeto de controle do Estado e tinha como estratégia a atuação nas áreas médica-jurídica-assistencial. O período de 1930 e 1945 foi marcado pelo autoritarismo populista e o serviço de assistência ao menor. Houve avanço nas estratégias de serviço social no atendimento à criança e ao adolescente e o surgimento de organizações de proteção à maternidade e à infância. O período de 1945 a 1964, momento marcado pela democracia populista, acompanhou-se a manutenção do aparato legal e regulamentação dos serviços de adoção. O período da ditadura militar, entre os anos de 1964 e 1985, foi marcado por um reordenamento institucional repressivo, a instituição do Código de Menores em 1979 e as fortes contradições existentes entre as recomendações das convenções internacionais no âmbito da defesa dos direitos das crianças, e a realidade brasileira do momento.

Com o fim da ditadura militar, novas perspectivas de construção social começaram a ser ordenadas no Brasil. Com a necessidade de “resgatar as liberdades individuais arduamente sacrificadas durante os regimes de ditadura” (GONÇALVES, 2005, p. 112), a década de 1980 na sociedade brasileira teve como marco intensos debates a respeito da redemocratização, colocando em pauta a construção democrática, principalmente, dos direitos sociais, com participação e controle social.

A partir da visão crítica dos direitos humanos dos autores Escrivão e Sousa (2016, p. 20), percebe-se a importância da participação e do controle social, pois:

(é) nas situações de intensa luta por reconhecimento que, a partir da raiz de nossa formação colonial, patriarcal e racial anima o processo emancipatório de segmentos subalternos e excluídos, cuja síntese pode se configurar como dramática experiência de humanização. Assim, as lutas sociais das mulheres, das crianças (aquelas que não são ‘trombadinhas’, ‘meninos de rua’, ‘pivetes’, ‘flanelinhas’, ‘de menor’, rótulos ou estigmas que favorecem o controle social seletivo que vai da segregação ao

extermínio), do povo negro, dos quilombolas, de sem-teto, de sem-terra, de praticantes de religiões ou de cultos de raiz africana, e das trabalhadoras e trabalhadores.

O reconhecimento da desigualdade estrutural com expressões racial, social e de gênero, acompanhada de políticas que combinam assistência pontual/meritocrática e repressão, possibilita refletir sobre os desafios no campo dos direitos humanos, considerando, especialmente, o distanciamento entre as previsões legais da democracia formal e a realidade material da maioria da população, notadamente a infantojuvenil.

4.2 A REDEMOCRATIZAÇÃO, OS DIREITOS E A PROTEÇÃO INTEGRAL: CRIANÇAS E ADOLESCENTES COMO SUJEITOS DE DIREITOS.

Os anos de 1980 acabam surgindo, no campo das políticas de atendimento à infância e adolescência, como um tempo de muitas transformações. No primeiro momento (1980-82), segundo Vogel (2009), constata-se por meio das evidências fornecidas pelo fracasso do Plano de Integração do Menor e a falência da FUNABEM. E, com ela:

(...) a definitiva inviabilidade, seja da concepção híbrida do atendimento (correcional-repressivo-assistencialista), seja dos seus parâmetros de gestão centralizadora e vertical, que visam a reprodução estereotipada de padrões uniformes de atenção direta ao menor, representado como um feixe de carências. (VOGEL, 2009, P. 308)

Diante da figura da infância, e da falência do Código de Menores e da PNBEM para lidar com o fenômeno, passou-se a pensar em uma abordagem inovadora. E esta procura envolveu desde a parte técnica da FUNABEM, do Ministério da Previdência e Assistência Social e da UNICEF, em busca de concepções práticas alternativas criadas, desenvolvidas e implementadas por segmentos nos quais se constava a comunidade.

Desta forma, segundo Costa (*apud* Vogel, 2009, p. 308) o segundo momento (1982-84) foi inteiramente dedicado a “aprender com quem está fazendo, processo que compreendia o trabalho de identificação, registro e divulgação das experiências bem-sucedidas de atendimento a meninos e meninas, que estavam nas ruas ou nas comunidades pobres”. Este processo de efervescência e criatividade, que resultou em inúmeros encontros e reuniões, acabou sendo desencadeado pelo Projeto Alternativas de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, que acabou desenvolvendo em 1984 o I Seminário Latino Americano de Alternativas Comunitárias de Atendimento a Meninos e Meninas de Rua, realizado em Brasília/DF.

Os anos que compreenderam 1984-86, seguindo esta perspectiva, foi uma época de unir forças. Este fato, levaria, em 1985, à concretização de uma nova identidade política que havia

se distinguido pela militância no âmbito da infância e adolescência. Esta identidade, materializada na Coordenação Nacional do Movimento de Meninas e Meninos de Rua, “constitui-se em oposição à ‘doutrina de situação irregular’, consagrada pelo Código de 1979, corporificada pelas políticas públicas de atendimento ao menor” (VOGEL, 2009, p. 309).

Por meio da Portaria Interministerial n.449, criou-se, então, a Comissão Nacional da Criança e Constituinte³⁶. Desta forma, consolidou-se uma articulação do setor público federal, por meio de sua vanguarda técnica, com as entidades da sociedade civil àquela época. Foi devido a este movimento³⁷, que se pode transformar em preceito constitucional as concepções fundamentais das Convenção Internacional dos Direitos da Criança, antecipando-se, inclusive, a sua própria aprovação, que ocorreria somente em 1989.

Fazendo frente a esta Comissão, organiza-se por emenda popular, em 1987, com ampla adesão³⁸, o movimento “Criança Prioridade Absoluta”, que reuniu várias forças sociais atuantes no campo da infância em favor da proteção integral. A partir deste movimento, as organizações criam, em 1988, o Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – Fórum Nacional DCA (PEREIRA, 1998).

Pereira (1998) sinaliza, também, que foram muitas as forças influentes tanto na elaboração da Constituição de 1988, como na elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente. Estas articulações aconteciam em nível nacional, com apoio de esferas estaduais e municipais e tinha três forças agregadoras diferentes: a) o “mundo jurídico”, com participação de juízes, promotores e advogados; b) as políticas públicas, através dos dirigentes e técnicos e c) os movimentos sociais, que eram representados por entidades não-governamentais como o próprio Fórum Nacional DCA, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e a Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP):

a constituição da infância e juventude como foto de políticas específicas realizou-se envolvendo a luta entre perspectivas e agentes diverso, disputas políticas entre enunciados que ultrapassavam fronteiras nacionais, embora se revistam de significados particulares (SCHUCH, 205, p.51)

Em paralelo ao processo de elaboração e implementação das política sociais destinadas

³⁶ A comissão reunia participação de vários Ministérios e Secretarias, além de organismos multilaterais, como o Fundo das Nações Unidas Para a Infância e a Organização Nacional para a Educação Pré-escolar.

³⁷ Fazendo paralelo em relação as estratégias de incidência política, percebe-se que ao formar as coalizões em torno de um objetivo de *advocacy*, tanto setor público, quanto privado (atualmente representado pelas Organizações da Sociedade Civil – OSC) conseguiram um fato inédito, até aquele momento, no âmbito de defesa dos direitos das infâncias: que é o de trazer o tema para debate com a sociedade civil, inclusive incidindo na formulação de um dos artigos da Constituição de 1988, com consequente formulação do Estatuto de Criança e do Adolescente.

³⁸ Segundo Pereira (1998), a adesão foi feita por 250 mil pessoas aproximadamente.

ao atendimento da criança e do adolescente, este período de redemocratização do Brasil teve como característica a própria reforma administrativa do Estado, que envolveu algumas características como a descentralização e municipalização de políticas públicas, assim como a institucionalização do controle social, com a criação de conselhos e espaços públicos responsáveis pela interlocução e cogestão da política, bem como a participação da sociedade e mobilização de diversos setores da sociedade civil.

No âmbito político-econômico, as mudanças que ocorreram a partir dos anos de 1980 tiveram como característica mais marcante o embate entre o neoliberalismo as transformações do sistema de políticas sociais. O dilema principal desta época era o de conciliar o crescimento econômico com a responsabilidade social do Estado e da própria sociedade na própria articulação e gestão de políticas públicas, em um cenário de falta de recursos públicos, de um lado, com a crescente necessidade de democracia social³⁹, de outro.

A organização da sociedade civil teve uma função política importante no processo de redemocratização do Estado brasileiro, tanto no que cabia a importância de se considerar a opinião dessa sociedade nas decisões do estado, quanto na constituição de um espaço legítimo de luta contra a exclusão política e social, na busca do reconhecimento do outro como um sujeito de direitos. (GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA – Gecd – 1999). Na área da infância:

a redefinição da cidadania da infância é o efeito conjugado da mudança paradigmática na concepção de infância, da construção de uma concepção jurídica renovada, expressa sobretudo na Convenção dos Direitos da Criança, de 1989, e do processo societal de ampliação das formas de cidadania, a partir de uma ação assertiva e contra-hegemônica, onde têm lugar nomeadamente agentes e organizações não-governamentais centradas na infância. Tal redefinição, constitui, por consequência, um espaço tenso, não isento de ambiguidades e em processo de construção. Não obstante, exprimem-se como uma das mais prometedoras possibilidades de interpretação dos vínculos sócias das crianças. (SARMENTO; FERNANDES; TOMÁS, 2007, p.189)

Neste contexto de intensas mudanças, após a mobilização para a criação da Comissão Nacional Constituinte já citada, em 1987, houve a consequente formação da frente Parlamentar Suprapartidária pelos Direitos das Crianças. A Constituição de 1988, conhecida como Constituição Cidadã⁴⁰, definiu nos artigos 227, 228 e 229, a posição e representação da criança

³⁹ (...) [o] sistema de proteção social no país se baseou nos modelos tradicionais de programas destinados à transferência monetária contemplando famílias em situação de vulnerabilidade social por intermédio de políticas sociais compensatórias e complementares, objetivando aumentar o acesso à alimentação, saúde e educação básica, considerados fatores de grande potencial para a redução das desigualdades. (PEREZ; PASSONE, 2010, p.665)

⁴⁰ Após a regulamentação da Constituição Federal de 1988, as seguintes ordenações foram instituídas, tendo como

na sociedade, passando a reconhecê-la como sujeito de direitos e objeto de proteção integral.

O artigo 227, Constituição Federal de 1988 estabelece que:

Art. 227. 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. (Redação dada pela Emenda Constitucional n 65, de 2010) (BRASIL, 1988)

A Constituição definiu, ainda, como diretrizes para gestão e execução de políticas públicas princípios como a descentralização, que dá ênfase à municipalização, e o princípio da mobilização que permite e convoca a participação da sociedade (também evidenciados no Estatuto da Criança e do Adolescente) (BRASIL, 1988):

neste sentido, a política de assistência social na Carta de 88 se integrou ao Sistema de Seguridade Social, definindo-se como um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade civil, que se voltariam para a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a integração dos jovens no mercado de trabalho; a habilitação, reabilitação e integração de pessoas portadoras de deficiência. (MENDONÇA, 2002, p. 115)

A redemocratização dos anos de 1980 acabou implicando na própria redefinição das políticas sociais que reordenaram o sistema de proteção social, a partir dos princípios constitucionais de descentralização, participação social e universalização da atenção, com o objetivo de diminuir a exclusão social e, ao mesmo tempo, possibilitar a equidade no plano dos direitos

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em julho de 1990, revogou o Código de Menores de 1979 e a criação da FUNABEM, trazendo detalhadamente os direitos da criança e do adolescente em forma de diretrizes gerais para uma política nessa área, instaurando novas referências políticas, jurídicas e sociais. Já em seu primeiro artigo, adota expressamente a Doutrina da Proteção Integral, reconhecendo a criança e o adolescente como cidadãos. Ao definir que “toda criança e todo adolescente têm direito à proteção integral,

base os direitos sociais: o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n. 8.069/90), a Lei Orgânica da Saúde – LOS (Lei Federal n. 8.080/90); a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda (Lei Federal n. 8.242/91); a Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (Lei Federal n. 8.742/93), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN (Lei Federal n. 9.394/96); a Lei Orgânica de Segurança Alimentar – Losan (Lei Federal n. 11.346/06), além da integração dos serviços sociais por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e outras políticas e planos recentes a serem explorados no texto que segue. Todo este aparato, segundo Perez e Passone (2010, p. 664), possibilitou assegurar algumas diretrizes de políticas sociais básicas com capacidade de atender necessidades mais primordiais da população infantil, “como saúde, educação, cultura, alimentação, esporte, lazer e profissionalização, considerado o acesso aos direitos sociais uma dimensão da cidadania”

considerando-os como sujeito de direitos individuais e coletivos, cuja responsabilidade é da família, da sociedade e do Estado” (BRASIL, 1990), o país extinguiu de vez a categoria “menor” do arcabouço conceitual e jurídico, introduzindo uma moderna noção de infância, consonante à própria Convenção das Nações Unidas sobre Direitos das Crianças, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1989. De acordo com Faleiros (2009, p. 81), o ECA:

garante a efetivação dos direitos da criança e do adolescente; estabelece uma articulação do Estado com a sociedade na operacionalização da política para a infância com a criação dos Conselhos de Direitos, dos Conselhos Tutelares e dos Fundos geridos por esses conselhos/ descentraliza a política através da criação desses conselhos em níveis estadual e municipal, estabelecendo que em cada município haver[á] no mínimo, um conselho tutelar [...] garante à criança mais absoluta prioridade no acesso às políticas sociais/ estabelece medidas de prevenção, uma política especial de atendimento, um acesso digno à Justiça com a obrigatoriedade do contraditório.

O ECA⁴¹ expressa os direitos das crianças e dos adolescentes e norteia toda a política de atendimento distribuída em quatro linhas principais de ações: a) as políticas sociais básicas de caráter universal, como saúde, educação, alimentação, moradia, etc. (art. 87, item I); b) as políticas e programas de assistência social (art. 87, item II), de caráter supletivo, para aqueles de que delas necessitem; c) as políticas de proteção, com serviços especiais de atendimento médico e psicossocial às vítimas de negligência, maus-tratos, exploração, abuso e opressão (art. 87, item III); os serviços de identificação e localização de pais, responsáveis, crianças e adolescentes desaparecidos (art. 87, IV); das políticas de garantias de direitos, que representam as entidades e os aparatos jurídicos e sociais de proteção dos direitos individuais e coletivos da infância e juventude (art. 87, item V).

Segundo Comparato (2005)⁴², os direitos atribuídos às crianças e aos adolescentes podem ser ordenados sob cinco direitos fundamentais: a) Direito à Vida e à Saúde; b) Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade; c) Direito à Convivência Familiar e Comunitária; d) Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer e d) Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho. Tais direitos fundamentais expressam os direitos humanos de crianças e adolescentes num contexto de ordenamento e implantação do Estado Democrático de Direito, sob o princípio constitucional da prioridade absoluta.

A partir do Estatuto instalam-se mudanças que alteraram o próprio sistema de operações destinadas ao atendimento à criança e ao adolescente. Nos artigos 87 e 88, percebe-se que a maneira como a política foi arquitetada, levando em conta os princípios constitucionais,

⁴¹ Segundo Digiácomo e Digiácomo (2011, p. 13), o ECA é “reconhecido internacionalmente como um dos mais avançados Diplomas Legais dedicados à garantia de direitos da população infanto-juvenil”.

⁴² O autor usa como base os direitos humanos reconhecidos e positivados em normas – leis, tratados, Constituições.

possibilitariam que todas as crianças brasileiras pudessem acessar as políticas sociais articuladas dentro do sistema de atendimento. Nos itens I a VI, do artigo 88, a legislação propõe as diretrizes citadas como a municipalização, criação e manutenção de programas específicos, sempre considerando a descentralização político-administrativa; criação de conselhos como órgãos deliberativos, inclusive assegurando a participação popular paritária por meio de organizações representativas, a manutenção dos fundos, a mobilização da opinião e a integração operacional de órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública e Assistência Social.

Este sistema de atendimento traz como proposta de que ele seja gestado e fiscalizado em conjunto pela sociedade. Esta configuração política também inclui a ação de novos dispositivos democráticos, dos quais se destacam o Conselhos Tutelares⁴³, os Conselhos de Direitos e os Fundos da Infância.

Antes de adentrar às particularidades destes dispositivos, cabe uma discussão a respeito das particularidades dos sistemas de proteção social brasileiro.

A partir do fim da década de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente passa a ser implementado numa conjuntura de avanço do papel da sociedade civil no Estado, sob a lógica da democracia participativa, prevista do art. 1º da Constituição Federal, no entanto, isto acontece em um cenário de avanço da programática neoliberal⁴⁴.

O neoliberalismo prega o distanciamento do Estado em relação à economia, colocando que o mercado, por meio de sua racionalidade, seria capaz de lidar com a desregulação. Isso

⁴³ Os Conselhos Tutelares, segundo Paraná (2010), têm como objetivo zelar pelo cumprimento dos direitos de crianças e adolescentes. São compostos por representantes eleitos da sociedade civil, conforme expresso no artigo 131. É um órgão colegiado, não jurisdicional, composto por cinco membros com um mandato de três anos. O Conselho concretiza a diretriz constitucional da democracia participativa, uma vez que garante a participação da população na administração de questões públicas. A sustentabilidade econômica dos Conselhos provém da Lei Orçamentária Municipal (art. 134), estando vinculado à Administração Pública Municipal, com autonomia, ou seja, sem hierarquias ou subordinações, com o objetivo de atender às crianças, adolescentes, e suas famílias, assim como aplicar medidas de proteção, além de, conforme art. 136, I a XI, requisitar serviços públicos e certidões de óbito e nascimento, encaminhar notícias ao Ministério Público e casos de competência da autoridade judiciária, e representar a esses órgãos.

⁴⁴ Após a II Guerra Mundial, até meados da década de 70, o capitalismo e o modelo liberal viveram seu auge. No entanto, logo começou a entrar em recessão profunda. A partir deste momento, ideais neoliberais começaram a ganhar espaço. Diante das faltas e propostas para uma superação de crise, a corrente neoliberal passa a imperar. O pensamento neoliberal acreditava no valor positivo da desigualdade social, expondo que uma sociedade igualitária destruiria “a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos” (ANDERSON, 1995, p.10). De acordo com Olssen (*apud* APPLE, 2005), foi na transição do liberalismo clássico para o neoliberalismo que surgiu uma mudança na própria concepção de homem: do *homo economicus*, quando os interesses do homem estavam desvinculados do Estado, para o *homo manipulável*, que é de certa forma desenvolvido pelo Estado e estimulado a ser responsivo, impulsionando novas formas de vigilância e controle.

significava, nas palavras de Chauí (2005, p.401) “abolição dos investimentos estatais na produção, abolição do controle estatal sobre o fluxo financeiro, drástica legislação antigreve e vasto programa de privatização”:

o neoliberalismo expressou uma saída política, econômica e jurídica específica para a solução dos problemas cíclicos da economia do mundo capitalista. Provocou uma modificação organizacional, estrutural e funcional do Estado, minimizando o seu papel (no que diz respeito à garantia dos direitos sociais), tendo como principal preocupação limitar a esfera de influência do público no privado. (GIRON, 2008, p. 19)

Em outras palavras, prioriza-se a redução do Estado e o fortalecimento da ideia de Estado mínimo, no qual ele deixaria de promover políticas sociais básicas “transferindo a responsabilidade para a própria sociedade, dada a suposta incapacidade deste Estado de responder a todas as demandas sociais” (CRUZ, 2003, p.12).

Com essa diminuição das funções do Estado, a demanda acaba sendo transferida para a iniciativa privada, o que de certa forma acaba limitando o acesso às políticas, pois só quem tem acesso ao serviço privado seriam as pessoas com condições financeiras. Os direitos sociais acabam por se tornar mercadorias e este modo de se pensar a economia restringe a esfera social de cidadania, dando prioridade para projeção do mercado.

Considerando a perspectiva de Esping-Andersen, no que se refere aos modelos, ou regimes, de Estado, percebe-se que o Estado de bem-estar liberal, que durou até o fim da década de 1930, seguido do Estado de bem-estar conservador até a promulgação da Constituição de 1988, ainda trouxeram suas marcas na elaboração das políticas sociais públicas para a infância, mesmo após a concretização de um Estado socialdemocrata, pós-1988. (KAUCHAKJE, 2014, p. 19).

Segundo a autora, o primeiro Estado citado tratava dos bens sociais como mercadorias e focalizava suas ações em grupos empobrecidos, numa forma de complemento residual. O segundo regime de Estado, funcionava como um seguro social de base contratualista e meritocrático, protegendo a família de trabalhadores. Já o Estado socialdemocrata, traz como características certa desmercadorização dos bens sociais “por meio de um sistema público das políticas sociais universais” (Ibidem, p.19). Neste período, é que é encaminhada a Constituição Federal de 1988, com um enfoque em um sistema de proteção social. Neste momento:

a forma de combinar a interdependência entre o Estado e o mercado, o setor privado e a família indicam o padrão da provisão social. Estas combinações dão lugar a diversas formações de solidariedade estatista – de base individual, de base no mérito ou universal – o que significa diferentes modos de Estado “tornar-se o fiador de uma

solidariedade mais abstrata fundamentada em direitos positivos (LAVILLE, *apud* KAUCHAKJE, 2014, p.20).

A resistência frente ao Estado de Bem-estar, configura o que foi descrito por Polanyi (2000) como um choque entre os princípios do liberalismo econômico e a proteção. Este choque, ou “tensão”, “tem direcionado alterações nos sistemas de política social e das instituições que os sustentam” (KAUCHAKJE, 2014, p. 21)

Segundo a autora, no processo de formatação do atual sistema de políticas públicas brasileiro, há uma peculiaridade, pois a presença dos movimentos sociais e políticos, que incitaram a introdução de artigos na Constituição que garantissem direitos e políticas sociais (com princípios de universalidade e provisão pública fundamentada na cidadania), “institucionaliza a agenda de universalização e igualdade de acesso na década em que se fortalecem, no cenário internacional, as estratégias de dismantelamento do Estado de Bem-estar social” (FRANCEZE e ABRUCIO, *apud* KAUCHAKJE, 2014, p. 21):

desde 2003, observa-se a lenta emergência de um movimento de forças que se opunham às orientações iniciais da estratégia social. A mobilização social nos debates realizados nos diversos fóruns democráticos fortalecidos nesta etapa representou uma frente de defesa, e gradativamente contribuiu para uma gestação de uma nova estratégia social marcada pela convergência entre a focalização e a universalização. (FAGNANI, 2011, p. 12)

A partir de 2006, as políticas sociais passam a fazer parte da “concepção de uma nova estratégia macroeconômica direcionada para o crescimento econômico com distribuição de renda” (FAGNANI, 2011, p.13).

Há que se considerar o caráter democrático e universalista da Constituição de 1988, mas também é necessário trazer algumas debilidades. Segundo Silveira (2014, p.89):

o padrão de proteção social brasileiro erguido na era dos monopólios caracteriza-se pela fragmentação, seletividade e focalismo em resposta às múltiplas expressões da questão social. A incorporação de parte das demandas sociais, configurou, a partir da relação tensa entre as forças sociais, sob a égide dos interesses corporativos, um padrão residual de proteção social. Aspecto que converge com a expressão de um padrão meritocrático.

Para a autora, a base das políticas sociais do Brasil estrutura-se em princípios meritocráticos, em que o Estado burocrático regula acessos e permanências no contexto social. A proteção social brasileira, possui, neste sentido, marcas de seletividade e controle da população tida como desviante por meio de políticas residuais e funcionais ao sistema desigual, ainda que novos mecanismos democráticos tenham sido afirmados.

Trazendo o contexto neoliberal, além das características supracitadas, no que diz respeito às políticas públicas para a infância, percebe-se a insistência de políticas residuais/assistencialistas além de alguns estereótipos como a “criança pobre” e a “criança carente”. Mesmo após Estatuto da Criança e Adolescentes e a Doutrina de Proteção Integral, percebe-se em alguns discursos a criança como “objeto” de ações caritativas, e não como sujeitos de direitos e amparadas por lei no que refere ao acesso à educação, saúde, moradia, entre outros.

A persistência dos estereótipos negativos é certamente um dos principais obstáculos que se antepõe à consideração lúcida referente à questão social no Brasil. Seu pior subproduto, no entanto, é a reprodução do abismo social no mundo infanto-juvenil, onde nitidamente opõe-se crianças e adolescentes, propriamente ditos, a meninos (as) de rua e menores. (RIZZINI, 2009, p. 326).

O estereótipo da pobreza, e da divisão entre crianças *versus* menores ainda se faz presente mesmo depois de tantos avanços, e a contribuição do neoliberalismo na construção desta imagem é imensa.

A partir da perspectiva neoliberal, o Estado, reivindicando o direito de incorporar o contingente de pessoas e famílias pobres à construção da riqueza nacional:

transformou as crianças e os adolescentes pobres no pretexto e canal que lhe propiciava intervenção normalizadora no seio das famílias, esgrimindo argumentos técnico-científicos e a ameaça de suspensão do pátrio poder. Submete, pois, a família pobre à heteronomia, ao mesmo tempo em que lhe atribuiu uma pesada carga de responsabilidades. (RIZZINI, 2009, P. 325).

Compreender a relação entre neoliberalismo, a pobreza, e o aparato caritativo e filantrópico em detrimento às políticas sociais se faz fundamental para se perceber que as nas raízes da desigualdade e violações de direitos está a concepção neoliberal.

Feita esta breve digressão, com o intuito de se traçar o contexto atual e a conjuntura do Brasil no que concerte às políticas sociais públicas para a infância, retoma-se os novos dispositivos democráticos estabelecidos para defesa, proteção e promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Segundo Ferreira (2010, p. 27), a trilogia de Proteção Integral “liberdade, respeito e dignidade, pressupõe os direitos fundamentais, referidos nos artigos 15, 16, 17 e 18 do ECA, enunciando uma nova concepção de criança, adolescente e família”. Por meio do modelo operacional da Doutrina, buscando a participação democrática, estabeleceu-se como espaço de

controle e formulação das políticas os Conselhos de Direito, em suas instâncias Municipais, Estaduais e Federal.

Os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente são órgãos que, segundo o artigo 88, proporciona “assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas”. No artigo 89, deixa claro que seus membros exercem função de interesse público, sendo vedada a remuneração. Eles são órgãos intersetoriais, de composição paritária entre governo e sociedade civil, tendo sua legitimidade baseada tanto no Estatuto da Criança e do Adolescente, quanto na própria Constituição Federal, cabendo também a eles, segundo o Conanda (2007) e Digiácomo (2008) a prerrogativa de controlar as ações do administrador público encarregado de sua efetiva implementação.

Para a implementação de uma política de atendimento proposta pelo ECA foi, posteriormente, o CONANDA regulamentou, por meio da Resolução nº113, o denominado Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente. Sua execução é de responsabilidade da articulação entre governo e sociedade civil:

o Sistema de Garantia de Direitos, que representa o arcabouço da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil, tem sido considerado um conjunto de instituições, organizações, entidades, programas e serviços de atendimento infanto-juvenil e familiar, os quais devem atuar de forma articulada e integrada, nos moldes previstos pelo ECA e pela Constituição Federal, com o intuito de efetivamente implementar a Doutrina da Proteção Integral por meio da política nacional de atendimento infanto-juvenil. (PEREZ; PASSONE, 2010, p. 667)

Segundo a Resolução n.º 113 do CONANDA, de 19 de abril de 2006:

Art. 1º O Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos humanos da criança e do adolescente, nos níveis Federal, Estadual, Distrital e Municipal.

§ 1º Esse Sistema articular-se-á com todos os sistemas nacionais de operacionalização de políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação, assistência social, trabalho, segurança pública, planejamento, orçamentária, relações exteriores e promoção da igualdade e valorização da diversidade.

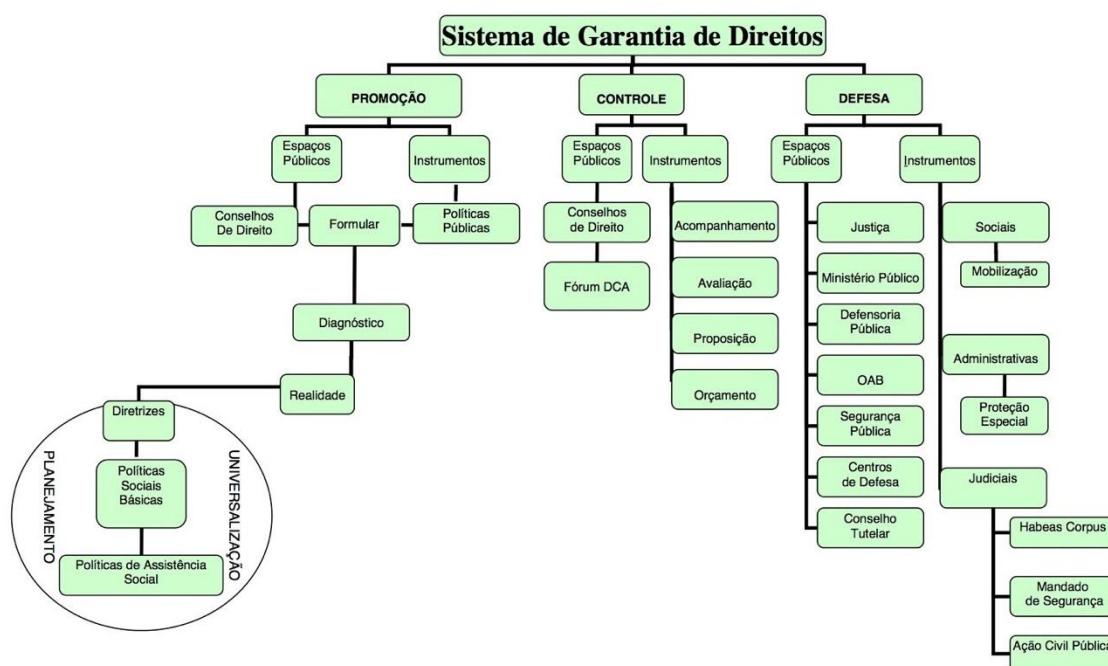
§ 2º Igualmente, articular-se-á, na forma das normas nacionais e internacionais, com os sistemas congêneres de promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos humanos, de nível interamericano e internacional, buscando assistência técnico-financeira e respaldo político, junto às agências e organismos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

No que se refere aos parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema, a Resolução n.º 113, afirma:

Art. 2º Compete ao Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, além de garantir a apuração e reparação dessas ameaças e violações.

São três os eixos que constituem o Sistema de Garantia de Direitos: a defesa; a promoção; e o controle social (BRASIL, 2006). O primeiro eixo, de defesa, consiste no acesso à justiça, aos recursos e às instâncias públicas e mecanismos jurídicos. Neste eixo, atua o Conselho Tutelar, junto a algumas instâncias do poder público e organizações da sociedade civil. No eixo de promoção de direitos, transversal e intersetorial, estão os programas e serviços de políticas básicas, bem como os programas que trabalham com proteção e as medidas socioeducativas (BRASIL, 2006). No terceiro eixo, do controle social, está a participação da sociedade civil tanto no acompanhamento, quanto formulação de políticas públicas.

Figura 02 – Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes



Fonte: Adaptado de Lavoretti (*apud* LAVORETTI, 2010, p. 79)

Além do papel formulador e deliberador da política de atendimento, cabe ao Conselho gerir também o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, que é a ele vinculado, tornando fixo os critérios de utilização das doações subsidiadas e demais receitas (conforme art. 260).

O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, assim como os Conselhos, também está previsto nos níveis municipais, estaduais e federal e segundo VIAN (2004, p. 245) “ é uma concentração de recursos provenientes de várias fontes, que se destina à promoção e defesa dos direitos desses cidadãos (criança e adolescente), conforme dispuser a lei municipal”.

É papel dos Conselhos de Direitos elaborar os planos de ação e de aplicação dos recursos do Fundo, fazendo com que eles integrem o orçamento do município. Segundo os artigos 228 a 258, também compõem a receita as seguintes fontes: doações de pessoas físicas e jurídicas, valores de multas, transferências “Fundo a Fundo” (do estatal e nacional para o municipal), produto das aplicações no mercado financeiro, percentuais sobre multas municipais, valor que devem ser todos aplicados de acordo com a deliberação do Conselho.

A transversalidade das políticas para infância possibilitou, num contexto político de centralidade da política social, entre 2003 e 2015, avanços importantes da redução da pobreza, da fome, da mortalidade infantil, entre outras expressões da desigualdade⁴⁵ histórica.

Em relação ao Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), ele foi aprovado pelo CONANDA em 2006, e representou um grande avanço em termo de políticas públicas para adolescentes infratores. Segundo Veronse e Lima (2009, p. 37):

o SINASE é fruto de uma construção coletiva envolvendo diversos seguimentos do governo, representantes de entidades de atendimento, especialistas na área e sociedade civil que promoveram intensos debates com a finalidade de construir parâmetros mais objetivos no atendimento ao adolescente autor de ato infracional. Trata-se de uma política pública que verdadeiramente procura atender aos preceitos pedagógicos das medidas socioeducativas conforme dispõe o Estatuto da Criança e do Adolescente.

⁴⁵ Em 1996, criou-se o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Com o propósito de dar continuidade à operacionalização da seguridade social, foi desenvolvida a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), definindo as diretrizes para o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Em 2013 foi implementado o Programa Bolsa-Família (Lei n. 10638 de 2003), que trata de transferência de renda – o programa acabou por unificar diversas ações existentes como o Bolsa-Escola, a Bolsa-Alimentação, o Cartão-Alimentação, o Auxílio-Gás. No âmbito do Ministério da Justiça, constituiu-se o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA), por meio do Decreto n. 1.796 de 1996, que estabeleceu linhas gerais da Política de Promoção e Defesa dos Direitos da Criança e o Adolescente. Em 1998, a Secretaria de Direitos de Cidadania foi extinta, passado o DCA à estrutura da Secretaria Nacional de Direitos Humanos. Em 2003, o Departamento da Criança e do Adolescente foi substituído pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SDHE –, de acordo com a Lei n. 10.683. Ela tinha como função realizar a articulação e implementação de políticas públicas de proteção de direitos e foi composta por vários conselhos nacionais e também pela Subsecretaria dos Direitos da Criança e do Adolescente, sendo esta responsável pela elaboração das diretrizes do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (Brasil, 2006a) e a discussão sobre Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE (Brasil, 2006). Em relação ao primeiro Plano, ele complementa e regulamenta alguns dos direitos já enunciados pela Constituição, pelo próprio ECA e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993. Aprovado tanto pelo conselho da criança (CONANDA) como pelo Conselho de Assistência Social (CNAS), o plano está organizado em capítulos e apresenta histórico, marco legal, conceitual e situacional, trazendo o contexto de todo o processo. Ele estabelece diretrizes, objetivos programáticos e propostas de implementação, monitoramento e avaliação, finalizando com um plano de ação.

O SINASE, portanto, é um instrumento composto por um “[...] conjunto ordenado de princípios, regras e critérios, de caráter jurídico, político, pedagógico, financeiro e administrativo, que envolve desde o processo de apuração de ato infracional até a execução de medida socioeducativa” (CONANDA, 2006, p. 23). Deve ser compreendido como uma política social de inclusão do adolescente autor de ato infracional. Na condição de um sistema integrado, o SINASE precisa articular os três níveis do governo para obter o melhor atendimento socioeducativo, considerando sempre os aspectos da intersetorialidade e da corresponsabilidade entre família, Estado e Sociedade.

Mais recentemente, observou-se a criação do Plano Nacional da Primeira Infância⁴⁶ (2010), o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente (2011) todos convergindo para a defesa dos direitos das crianças e adolescentes.

Segundo Perez e Passone (2010), no âmbito da proteção social, o processo de reestruturação institucional das políticas sociais, possibilitou espaço para atuação complementar na prestação de serviços e de defesa de direitos na área da infância. Após a reforma administrativa, apareceram mais possibilidades de prestação de serviços, bem como espaços de institucionalização da participação social nas decisões no que se refere às políticas públicas, o que de certa forma acabou por mobilizar tantos movimentos sociais, quanto organizações não-governamentais para prestação de serviços, perdendo um pouco do caráter contestatório (DAGNINO, OLIVEIRA, PANFICHI, 2006). Importante observar, entretanto, que permanece o caráter contraditório das políticas para a infância, o que teoricamente pode ser atribuído à incidência de projetos societários em disputa na esfera pública do Estado (SILVEIRA; BONETTI; COLIN, 2016), ao tempo em que sobressaem os constrangimentos do processo de descentralização político-administrativa, configurada por práticas fundamentadas no neocolonialismo, baixa capacidade de gestão e frágil atuação da sociedade civil com caráter emancipatório no territórios desiguais (SILVEIRA, 2014).

Estas mudanças no padrão de atendimento dos serviços sociais acabam por coexistir junto a antigas práticas de caráter assistencialista/caritativas e inclusive clientelistas, em detrimento do reconhecimento dos direitos civis e sociais:

⁴⁶ O PNPI foi elaborado pela Rede Nacional Primeira Infância – composta por 86 organizações governamentais, não governamentais, multilaterais e empresariais – em um amplo processo participativo que durou dois anos e meio. Inúmeras instituições, especialistas, pesquisadores e profissionais de educação contribuíram com sugestões em reuniões, debates, audiências públicas e pela internet.

para além de todas as tentativas de reformulação da assistência à infância e adolescência no Brasil, a cultura institucional, assim configurada, logrou uma inércia considerável. Transformou-se numa espécie de lugar-comum perverso, tanto mais difícil e extirpar, quanto maiores os benefícios, econômicos ou político-clientelísticos, desse grande negócio em que se converteu o assistencialismo, na sua vertente pública ou privada. (RIZZINI; PILOTTI, 2009, p. 329)

Observou-se, recentemente, a entrada de novos atores no campo de atendimento às políticas sociais da infância e juventude. Muitas dessas organizações, chamadas de terceiro setor, são responsáveis pela rápida expansão de ações que visam a responsabilidade social, mas que, no entanto, acabam por fortalecer discursos sobre a ineficiência do Estado, trazendo como elas sendo capazes de substituir as ações do mesmo (PASSONE, 2007). Segundo o autor, o perfil destas organizações são um indicador da natureza democrática e cidadã de todos os pactos formados entre Estado e sociedade, no entanto é preciso ficar atento às intervenções e incidências realizadas, com fim de compreender o objetivo que leva as instituições a prestarem serviços nas políticas sociais.

Ao analisar-se a situação atual das políticas implantadas, após Estatuto da Criança e do Adolescente, observa-se que os compromissos com a área da infância representam grande importância, no entanto os desafios e inoperância ainda são imensos.

De acordo com Begnini (2010), observa-se ainda hoje uma desarticulação entre os serviços do Sistema de Garantia de direitos. Outra questão importante, é o funcionamento e implementação dos Fundos da Infância e Adolescência (FIAs) que deveriam ser criados pela União, estados e municípios. Apesar de 92% dos estados terem implementado seus respectivos FIAs, ainda há uma enorme dificuldade relacionada a arrecadação, aplicação e monitoramento do uso dos recursos (CEATS, 2006).

Os Conselhos de Direitos, nem sempre conseguem ter uma operacionalização capaz de resultar em deliberações autônomas e que vinculem o poder público na implementação daquilo que está sendo proposto.

Há também certa fragilização nos mecanismos de participação, e da própria democracia, principalmente pós-impeachment da Presidenta eleita, Dilma Rousseff, com avanço do conservadorismo em várias dimensões, o que leva com que a sociedade civil passe a olhar com desconfiança os mecanismos democráticos estabelecidos pela Constituição de 88, tendo atualmente diversos direitos sociais conquistados correndo grave risco⁴⁷ de serem retirados e

⁴⁷ No dia 10 de outubro de 2016, 16 grandes redes e articulações da sociedade brasileira, que atuam nas áreas de Direitos Humanos, Saúde, Educação, Direito à Comunicação e Liberdade de Expressão, encaminharam uma petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, órgão consultivo da Organização dos Estados Americanos (OEA), solicitando uma “audiência temática” para denunciar os retrocessos na garantia de direitos humanos no Brasil. O documento, com 22 páginas, traça um panorama devastador sobre o que vem acontecendo

isto certamente impacta de alguma forma na atenção prioritária que deveria ser dada às infâncias e juventudes.

Os desafios na construção do redesenho político-administrativo, com a participação popular por meio dos novos mecanismos apresentados, no que diz respeito à implementação de políticas sociais públicas para a infância consistem:

[na] incorporação de demandas societárias na esfera pública; a complementariedade as unidades federadas, garantindo-se o princípio da autônoma; a ampliação da agenda política de negociações entre as diferentes instâncias dos sistema descentralizado e participativo; o fortalecimento das identidades territoriais, respeitando as especificidades das regiões; a construção de mecanismos compensatórios de desequilíbrios e desigualdades estruturais, na perspectiva de equidade e da justiça social. (SILVEIRA, 2014, p. 94)

nestas áreas, especialmente após a chegada do ex-vice-presidente, Michel Temer, à presidência. Entre os retrocessos listados estão: a) Protestos: A polícia utiliza a força de modo excessivo e desnecessário contra manifestantes, incluindo o uso indiscriminado de balas de borracha, gás lacrimogêneo e spray de pimenta. Um grande número de policiais foi visto removendo a sua identificação durante os protestos e recusando-se a identificar-se quando perguntado”. Segundo as entidades, essa é uma forma de dificultar qualquer tipo de investigação e responsabilização; b) Retrocessos no direito à saúde: a PEC 241/16 prevê também que não haverá aumento real do que é investido nos direitos sociais, nas políticas públicas e na Seguridade Social por 20 anos. Como a população brasileira crescerá 9% e dobrará sua população idosa em 20 anos, de acordo com as previsões do IBGE, estima-se que nessa nova realidade, mesmo mantido o atual padrão tecnológico e o rol dos serviços, já seria necessário para os próximos 20 anos, ao contrário de congelamento, um incremento de 37% nos gastos com atenção à saúde; c) Retrocessos no direito à educação: a proposta (PEC 241/16) coloca em risco o cumprimento do Plano Nacional de Educação. De acordo com as metas do Plano, o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), mecanismo criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, deveria ser implementado desde julho de 2016. O CAQi prevê o investimento de R\$ 37 bilhões a mais na educação, assegurando valorização dos profissionais da educação e escolas com um padrão mínimo de qualidade; além da aprovação da PEC 55, que congelou por 20 anos os investimentos na área; d) Retrocessos e violações no campo da liberdade de expressão: Se de um lado o tema do “corte de gastos” é repetido diariamente, o governo tem sido generoso com as maiores empresas de comunicação do país. É o que aponta a petição das entidades junto à OEA. O volume de recursos publicitários pagos nos últimos meses já é cerca de 50% maior que o registrado em 2015. Os pagamentos federais à Folha/UOL, nos meses de maio a agosto de 2016, foram 78% maiores que no mesmo ano anterior. Já a editora Abril, que publica a revista Veja, teve um crescimento de 624% de repasses federais no período. d) Retrocesso no campo das políticas públicas: segundo a petição, houve um “desmonte da estrutura institucional” voltada à promoção dos direitos humanos, “extinguindo instituições e espaços de participação da sociedade civil, e paralisando, por meio do corte de recursos, as políticas públicas até o final do ano”. A Medida Provisória 726, de 12 de maio de 2016, extinguiu: O Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos (as competências foram transferidas para o novo Ministério da Justiça e Cidadania); O antigo Ministério de Direitos Humanos passou a figurar como mera secretaria, dentro do Ministério da Justiça, “deixando de ter autonomia e orçamento próprio. A portaria 611, de 11 de junho de 2016, suspendeu, por 90 dias, a “celebração de contratos, convênios e instrumentos congêneres, a nomeação de servidores, a autorização para repasses de quaisquer valores não contratados, a realização de despesas com diárias e passagens e a realização de eventos, no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania. A portaria 611 foi prorrogada em 5 de setembro (com uma nova portaria, de número 795) até 31 de dezembro de 2016. Através desta portaria, recursos já aprovados pela Lei Orçamentária Anual de 2016 não poderão ser executados”, informa a petição. Alguns dos programas impactados pela medida: Provita (Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas); PPCAAM (Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados); PPDDH (Programa de Proteção de Defensores de Direitos Humanos). Como os programas nacionais são implementados a partir de convênios com entidades estaduais, o corte dos recursos federais tem um impacto muito maior. “Em alguns casos, inviabiliza a execução dentro dos estados”, informa a petição. Dados disponíveis em <<http://www.oas.org>>. Acesso em 03 de março de 2017.

Desta forma, cabe à sociedade civil organizada fortalecer redes⁴⁸ e formar as coalizões necessárias, com vistas a realizar o enfrentamento a toda e qualquer possibilidade de retirada de direitos. É neste sentido que se considera a estratégia de *advocacy*, objeto de pesquisa dessa dissertação, uma ferramenta que fortalece a democracia, protege e defende direitos humanos e garante com o que a temática da infância esteja sempre em discussão pela sociedade como um todo, garantindo visibilidade da temática, ações prepositivas na área das políticas públicas para infância, monitoramento e incidência na agenda política:

a conquista dos direitos é possível pela organização política de sujeitos coletivos inscritos na esfera pública do Estado. Suas reivindicações e garantia parciais podem incidir na redução do nível de desigualdades e carecimentos, por meio de reformas e regulações específicas, e fortalecer uma cultura emancipatória que transcende a democracia formal (SILVEIRA, 2014, p. 95)

O capítulo que segue, abordará os processos relativos à formulação de políticas públicas, e apresentará o *advocacy* como estratégia de defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes.

⁴⁸ Em entrevista a EBC Agência Brasil, no dia 18 de maio de 2016, Rodrigo Torres, Secretário Nacional da Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, disse que a pauta das políticas de direitos na área da infância avançou nos últimos anos por causa do esforço da sociedade civil. “Somente pelo esforço e mobilização que se consegue avançar nas políticas públicas para infância e adolescência. É a partir da provocação da sociedade civil que o governo passa a priorizar determinadas pautas”, disse. “Não percam a ênfase e a força na luta de provocar o Estado para dizer que temos que avançar mais. Esse esforço precisa ser permanente”. Entrevista disponível em < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-05/presidente-do-conanda-ve-risco-de-retrocesso-em-direitos-humanos>> Acesso em 19 de março de 2017.

5 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O ADVOCACY NA DEFESA DE DIREITOS

Com a compreensão de conceitos-chaves como as políticas sociais públicas para as infâncias, a democracia, democracia deliberativa, e a administração pública deliberativa – que tem na participação sua razão de ser – nesta parte apresenta-se uma discussão teórica sobre políticas públicas, considerando o processo de elaboração e operacionalização das mesmas, e, por fim, adentra-se ao tema do *advocacy*, como uma estratégia na defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes, devido à incidência política causada.

5.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCEITUAIS, CICLO E INCIDÊNCIA

Pensando o Estado de forma ampliada e a importância da democracia, percebe-se que é por meio do governo, e às atribuições a ele conferida, que se busca atender às demandas sociais, com diferentes configurações e concepções de governança, “pensando estrategicamente e agindo de modo planejado para o bem público. Esta intervenção ocorre por meio das políticas públicas” (SILVA e BASSI, 2012, p.17).

As políticas públicas surgem como uma área de conhecimento nos Estados Unidos, rompendo uma hegemonia europeia de concentrar os estudos sobre as mesmas apenas na análise do Estado e suas instituições (SOUZA, 2006). Para a autora, três fatores primordiais contribuíram para que o assunto ganhasse visibilidade: o primeiro, seria a adoção de políticas restritiva de gasto; segundo, são as novas visões sobre o papel dos governos que substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas que restringiam os gastos; o terceiro, o fato de na maioria dos países, a democracia ainda ser recente, dificultando a formação de coalizações capazes de equacionar as formas de desenho as políticas públicas que visem dar impulso ao desenvolvimento econômico e inclusão social.⁴⁹

⁴⁹ O estudo das políticas públicas surge como uma disciplina nos EUA, rompendo com a tradição europeia que também pesquisava nesta área, mas o enfoque estava mais na análise do Estado e suas instituições, do que na produção de governos em si. Este surgimento vem do mundo acadêmico, mas a princípio não estabelece relações com a base teórica sobre o papel do Estado, passando direito para a compreensão da ação dos governos (SOUZA, 2006). Os estudos sobre as políticas públicas trilharam três caminhos: o primeiro, cético da natureza humana, teve como enfoque o estudo das instituições fundamentais que limitavam a tirania e as paixões humanas; o segundo seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que compreendiam nas organizações locais virtudes cívicas que poderiam promover o chamado “bom” governo. O terceiro seria compreender as políticas como um ramo da ciência política que procura explicar por que os governos optam e tomam determinadas ações.

Segundo autora, pode-se citar quatro nomes referência quando se trata da fundação da área das políticas públicas. São eles: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Laswell (1936) traz a expressão *policy analysis* como uma maneira de conciliar o conhecimento científico com o que, de fato, os governos estavam desenvolvendo numa tentativa de criar um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957) destaca-se por abordar o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*police makers*). Segundo o autor, tal racionalidade é limitada por questões como informação imperfeita ou incompleta, auto interesse dos decisores, dentre outras. Lindbom (1959;1979) questionou a ênfase no racionalismo e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas. Easton (1965) contribuiu com área com caracterizar as políticas públicas como uma espécie de sistema. Para o autor, as políticas recebem diversos *inputs* vindos tanto dos partidos, como da mídia, e dos demais grupos de interesses que influenciam resultados e efeitos.

Como definição do termo políticas públicas, pode-se citar alguns pesquisadores. Mead (*apud* SOUZA, 2006) define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) como um conjunto de ações que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) define como uma soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através da delegação, e que influenciam diretamente a vida de todos os cidadãos. Dye (1984) sintetiza em uma frase emblemática as políticas públicas como “o que o governo escolhe ou não fazer”. Bonetti (2011, p.14) define as políticas públicas como:

decisões de intervenção na realidade social, quer seja para efetuar investimento, ou de pura intervenção administrativa ou burocrática. Tradicionalmente estas decisões eram geradas no contexto nacional, a partir de uma correlação de forças entre diferentes segmentos sociais (ou classes) com determinação de forças políticas aliadas à classe dominante.

Para o último autor, são três os fatores preponderantes para a elaboração de uma política pública: a) interesses da expansão do capitalismo internacional, explicitados pelas elites globais; b) correlação de interesses originados no contexto social nacional das classes dominantes e dos vários segmentos que compõem a sociedade civil e c) a instância local para efetivação dessas políticas.

Ainda para compreender os formatos que as políticas públicas podem assumir, cita-se Theodor Lowi (1964) que define que a política pública é a que efetivamente faz a política; e cada política vai encontrar apoio, ou rejeição, dependendo do grupo de pressão que está por traz de tais formulações (ou que será beneficiada pela política em questão). Para o autor, a política

pública pode assumir quatro formatos: a) o formato de política distributiva; b) política regulatória; c) política redistributiva e d) política constitutiva. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar apoio de diferentes grupos sociais.

Quadro 05 – Relação entre os formatos que as políticas públicas podem assumir e a descrição de cada um.

Formatos	Descrição
Política distributiva	São decisões tomadas pelo governo e acabam gerando impacto mais individual do que universal, privilegiando certos grupos sociais em detrimento de outros
Política regulatória	É a que soa mais visível ao público, pois envolve a burocracia, os políticos e os grupos de interesse;
Política redistributiva	Acaba por impactar um maior número de pessoas, impondo perdas a curto prazo para certos grupos e ganhos futuros para outros
Política constitutiva	Lida diretamente com procedimentos

Fonte: LOWI, 1964, p.690-700

As políticas públicas, numa dinâmica de jogo de forças, relacionam-se às relações de poder. Estas relações são constituídas por grupos econômicos e políticos, classes sociais e outras organizações da sociedade civil. Diante deste cenário, tem-se o Estado, que deve se apresentar como um “agente de organização e de institucionalização de decisões originadas do debate público entre os diversos agentes a partir de demandas ou interesses restritos” (BONETI, 2011, p.17). Pensando o Estado como aborda Poulantzas (1990) compreende-se a não neutralidade do mesmo e a presença de tensões constantes das forças sociais que buscam a construção dos direitos sociais de forma coletiva.

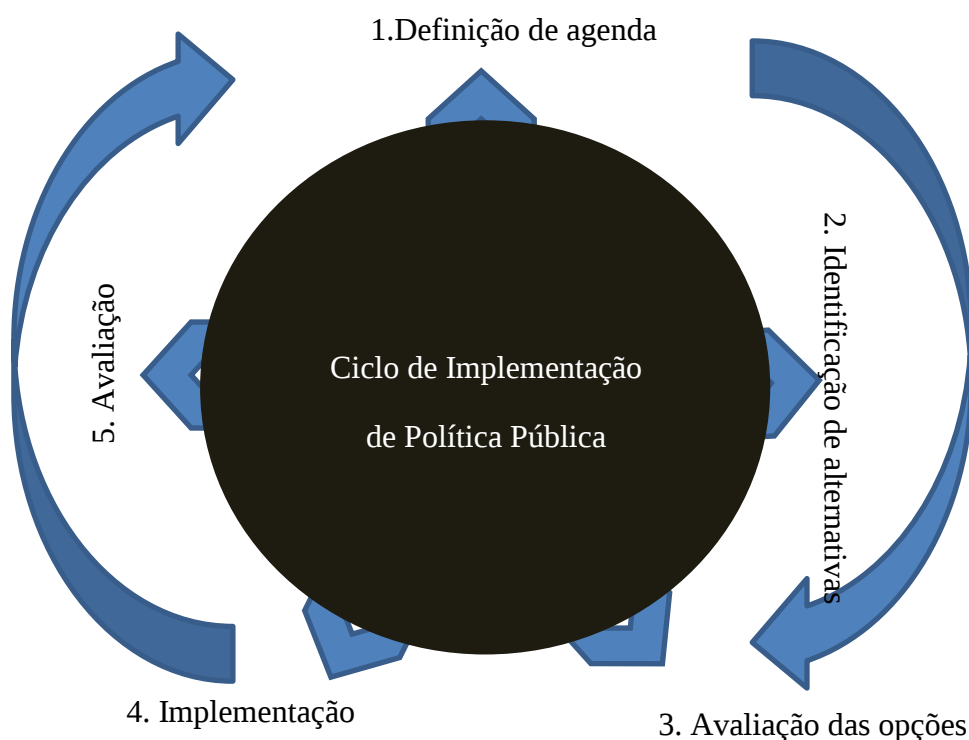
Cientes de um projeto de capitalismo global na formulação de políticas públicas locais, percebe-se que o projeto do capitalismo tende a unir forças econômicas e políticas com vistas a fortalecer a economia, muitas vezes ignorando a necessidade de se efetivar e garantir os direitos sociais mais básicos.

O que existe hoje, e precisa ser fortalecida, é uma batalha contra uma “concepção estadista de poder e de política” (DAGNINO, 2004, p.108) em busca de uma visão ampliada da política e seus agentes. A participação cidadã, em um contexto democrático, é fundamental quando se quer considerar as identidades diversas, reconhecendo como sujeitos de direitos todos os que compõem a sociedade civil. Para isso, a ampliação da esfera pública se faz essencial junto aos exercícios públicos deliberativos.

Tendo feito estas considerações, admite-se ser de fundamental relevância apresentar o funcionamento do ciclo de implementação de políticas públicas: da elaboração à operacionalização. A importância deste conteúdo se dá devido ao assunto que virá adiante, do *advocacy* como estratégia de defesa de direitos, no qual se relaciona o ciclo de formulação das políticas, com o ciclo da estratégia de *advocacy*, sinalizando os pontos em comum entre ambas as ações. Opta-se por construir esta parte do texto a partir da concepção de dois autores: Souza (2006) e Bonetti (2011), com o intuito de demonstrar que existe uma sinergia teórica no que concerne ao tema.

Souza (2006), a partir da tipologia do ciclo da política pública, vê nesta um ciclo deliberativo composto por diversos estágios, num processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo de políticas públicas é constituído por 5 estágios: a definição da agenda, a identificação de alternativas, a avaliação das opções, a seleção das opções, a implementação e a avaliação. Nesta abordagem, um ponto crucial é a definição de agenda (*agenda setting*), que questiona o motivo de algumas questões estarem na agenda política, enquanto que outras não. Já outras vertentes do ciclo das políticas públicas colocam maior enfoque nos participantes do processo decisório. Outras ainda tem a formulação da política em si como questão principal.

Figura 03 - Ciclo de Implementação de Política pública



Fonte: o autor, 2016.

Quanto à questão de como os governos definem suas agendas, há três possíveis respostas (SOUZA, 2006). A primeira é a que focaliza os problemas, ou seja, os problemas que entram na agenda quando se assume que é necessário fazer algo por eles. Quando se reconhece e se define quais são os problemas, há uma grande possibilidade de afetar os resultados da agenda. A segunda tem como foco a própria política, ou seja, como se constrói a necessidade do coletivo a respeito de um determinado problema que se tem que enfrentar – esta construção se dá por meio do “processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou à fraqueza dos grupos de interesse” (SOUZA, 2006, p.30). Nesta perspectiva, a construção de uma consciência coletiva é determinante na definição da agenda. Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso acaba por ser construído mais por barganha do que por persuasão, sendo diferente de quando o foco está no problema, a persuasão é utilizada como maneira de se chegar ao consenso. Já a terceira resposta tem como foco os participantes que, segundo a autora, são classificados em visíveis, como políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, e outros, e invisíveis, como acadêmicos e a burocracia. De acordo com esta perspectiva, os participantes visíveis seriam os que definem a agenda, e os invisíveis, as alternativas.

A perspectiva da elaboração à operacionalização das políticas, segundo Bonetti (2011), segue um desenho muito próximo do exposto acima. Para o autor, a gênese da ideia de uma política pública surge do debate social, entre os diversos agentes como as classes sociais, partidos políticos, movimentos sociais, interesses individuais, entre outros.

É no Poder Legislativo em que há a vinculação entre Estado e sociedade civil, sendo este um poder constituído. É por meio dele que a sociedade civil se coloca presente na esfera do Estado, “levando consigo as contradições sociais, as representações da organização da sociedade civil, etc.” (BONETTI, 2011, p.48). A pessoa eleita, acaba por se tornar a representação dos diversos segmentos sociais instituídos, tanto na Câmara, como no Senado, arenas de intensas disputas políticas. E, é neste sentido, que o processo de elaboração de política pública acontece em um contexto de intensa disputa, marcada pela busca de recursos públicos ou regulações que atendam a alguma demanda social em específico. Essa batalha acontece, segundo Lindblom (1981), entre os “agentes de poder”, que são criados a partir de dinâmicas sociais e políticas diversas na sociedade civil:

os agentes do poder são, então, pessoas que possuem o privilégio de decidir na elaboração das políticas públicas, no investimento do dinheiro público. Não são necessariamente os representantes do povo, mas os que detêm as regras do jogo, o domínio da legislação, o domínio da política, o capital, as relações de amizade, etc. (BONETTI, 2011, p. 49)

Estes agentes são representantes de movimentos sociais, das corporações econômicas, dentre outras. Boneti (2011) afirma que está correlação de forças sempre existiu, mas vem sendo fortalecida nas últimas décadas, em especial no que se refere ao poder de força dos agentes vindos diretamente da sociedade civil. Este fato é interessante de se ressaltar por conta que, em anos anteriores, as representações da sociedade civil aconteciam por meio de uma classe constituída, geralmente um partido. Atualmente, as representações possuem interesses específicos e incidem de forma mais direta.

Conhecer a trajetória burocrática de uma política a ser criada também é relevante. Após criada, ela é submetida a diferentes instâncias. Segundo Boneti (2011), a primeira instância a ser submetida a política, após saída do Poder Legislativo, é o setor dos burocratas. Os burocratas são técnicos responsáveis em transformar as políticas públicas em projetos de intervenção, levando em conta as medidas administrativas. O autor sinaliza que, geralmente, se tem dado pouco valor a este segmento, no entanto é um setor que tem poder que muitas vezes se iguala a dos agentes definidores de políticas, analisadas anteriormente:

os burocratas são profissionais qualificados (...) cujo vínculo com o grupo dominante se dá por meio da ‘obediência formal’. (...) os burocratas têm também um papel político e tendem a favorecer este ou aquele segmento social. A obediência, no serviço público, se constitui de uma atitude formal no sentido do cumprimento com a obrigatoriedade inserida no escalonamento da função pública. (BONETI, 2011, p.49-50)

Muitas vezes, a obediência demonstrada pelo burocrata é meramente aparente, pois muitos guardam compromisso com grupos sociais diversos. É importante salientar a não neutralidade de tais burocratas, pois de alguma forma, estes grupos exercem pressão sobre estas pessoas, buscando algo que lhes favoreçam, enquanto o burocrata estiver com a política em mãos.

Passada pelo setor burocrático, com o intuito de visar sua real aplicabilidade, a trajetória de um projeto depende muito dos detalhes ocorridos no âmbito da correlação das forças que se estabeleceu no Legislativo quando se deu sua aprovação. Segundo o autor, no legislativo, uma política pública é apresentada como elemento de barganha política. “Quando os projetos determinam o repasse de recursos para os governos estaduais e/ou municipais, o partido político exerce fundamental importância, pois se forma uma rede de correligionários ‘donos do projeto’” (BONETI, 2011, p. 50).

No Brasil, as políticas públicas possuem uma lógica de partilha de recursos públicos. Após deixar a instância legislativa e passar pelo setor democrático, quanto aos espaços e

mecanismos de participação a política segue em direção a sua implementação e operacionalidade, sempre comandada pelos correligionários, colocados como donos do projeto. A partir deste fato, percebe-se que, via de regra, os segmentos mais beneficiados são aqueles que possuem força política no poder legislativo e, certamente, aqueles que possuem mais capacidade e força financeira (BONETI, 2011).

Como observado, o processo de implementação de uma política pública, até sua efetivação, tem contato com diversos grupos sociais, com interesses os mais diversos, estabelecendo contato com os mais distintos poderes institucionais. O autor (2011) sinaliza que, mesmo que uma política tenha por intuito ações que objetivam atendimento a demandas sociais concretas, algum segmento social será beneficiado em detrimento de outro. Ou seja, o tempo todo há conflitos de interesses e diferentes poderes são acionados (partidos, chefias das instituições, das empresas, etc.). A formulação das políticas envolve ainda pessoas e instituições⁵⁰ tanto em nível global, como local, do presidente do Fundo Monetário Internacional (FMI) a uma professora de uma escola municipal. São pessoas que inserem um pouco de si, de suas ideologias e visões de mundo, durante o trâmite da formulação da política.

Neste contexto, é necessário também considerar a relevância da classe economicamente dominante, sendo mister se considerar que “o que é pretendido e os resultados em políticas públicas podem andar separados” (BONETI, 2011, p.53).

Na primeira forma, o que é pretendido pode se construir de um discurso que justifica a ação, mas não necessariamente tenha uma finalidade esperada. Isso se daria, por exemplo, quando uma política pública não é de interesse de um segmento social, mas conveniente para outros⁵¹. Na segunda forma, há um debate sobre seu próprio caráter. Uma política é o resultado de um ato intervencionista na realidade social, que vai ter como foco atingir a vida das pessoas de determinado território. Isso significa que não é sempre que uma política será responsável por trazer benefícios (resultados positivos) à toda a população – dependendo do caráter da política, um grupo sairá beneficiado em detrimento de outro.

Percebe-se que nem sempre existe esta interface entre o resultado esperado e o obtido com uma política pública, isso porque nem sempre o que é anunciado como meta é, efetivamente, o real almejado. “Assim, a diferença entre o discurso em relação ao resultado e a

⁵⁰ Concorde-se com o autor, quando relata que é a da correlação de forças que são moldadas as políticas; são as diferentes classes sociais, ou grupos, que pressionam para que uma política seja efetivada ou não.

⁵¹ O autor dá um exemplo muito elucidativo: é o caso da construção de uma rodovia – um projeto de desenvolvimento econômico, mas de muito impacto em relação à população local. No entanto, o aspecto negativo desta construção acaba sendo ignorado, ou seja, exclui-se do debate a população local que será diretamente afetada pela obra, em favor de um “bem maior”.

real meta de uma política pública se dá em virtude da busca da ‘legitimidade’ social em torno da sua elaboração e execução” (BONETI, 2011, p.57).

No que se refere à área da infância, torna-se fundamental conhecer os processos de formulação das políticas públicas, pois é por meio deles que os atores da sociedade civil organizada poderão atuar, planejando as melhores estratégias com real incidência tanto na agenda como para as partes interessadas que tem poder de decisão nos mais diversos espaços e nas mais diversas instâncias.

5.2 O MODELO DE COALIZÃO DE DEFESA

Ligada intimamente aos conceitos de política e aos processos de transformação social (valores, crenças, consciências), a prática de *advocacy* está presente no dia a dia das pessoas, e por meio dela é possível causar as mais diversas incidências visando determinados fins. Esta estratégia é muito utilizada na garantia e defesa de direitos, e vem sendo amplamente utilizada por organizações da sociedade civil em todo o mundo. Antes de apresentar esta prática e os conceitos de *advocacy*, e sua relação com a estratégia de defesa de direitos humanos, o texto que segue apresenta a teoria de Sabatier, denominada de Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), enquanto modelo de análise de políticas públicas.

Sabatier propõe identificar e analisar e as mudanças relacionadas às políticas públicas a partir do resultado das coalizões de defesa existentes, buscando entender a mudança, ou transformação, como um produto advindo do papel exercido pelo aprendizado político no processo. O Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), ou em inglês o *Advocacy Coalition Framework* (ACF), vem sendo aprimorado desde que foi desenvolvido em 1988 pelo professor Sabatier (SABATIER, 1988; 1998; 1999; 2007; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Segundo Sabatier, coalização de defesa é definido como:

(...) pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais e etc.), que compartilham determinado sistema de crenças: valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo. (SABATIER, 1988, p.139)

Visto isto, percebe que a “cola” que permite que a coalização de defesa seja mantida unida é o compartilhamento das mesmas crenças (dos membros dessa coalização) sobre os diversos assuntos políticos. Como característica, admite-se no MCD é possível que em alguns

momentos os membros que fizeram a coalização discordarão em questões menores, mas essa divergência é limitada, em busca de um objetivo maior em questão.

Feitas as coalizões, estas se tornam responsáveis por traduzir suas crenças compartilhadas em programas governamentais, ou políticas públicas, mobilizando recursos e dando início aos processos contínuos de aprendizagem política. (SABATIER, 1999).

Tal processo de aprendizado contínuo e chamado de *policy-oriented learning* é um fator essencialmente cognitivo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). O MCD percebe no aprendizado, orientado à política pública, como algo essencial da dinâmica interna de um subsistema, sendo ele muito influenciado pelas produções de pesquisa aplicadas e o debate técnico sob os aspectos da política. Ou seja, o estudo e o conhecimento tem uma influência enorme no redirecionamento das políticas públicas (SABATIER, 1978; SABATIER; WEIBLE, 2007).

Esse processo de aprendizagem é compreendido por Sabatier (1998) como um processo de constante alteração de pensamentos e comportamentos resultantes das experiências práticas e teóricas no campo das políticas públicas. Sendo assim, à medida que estes novos argumentos técnicos aparecem, derivados das mais diversas pesquisas, o sistema de crença dos atores de uma coalização “x” tende a se fortalecer (ENGEL, 2007; SABATIER, 1978).

Neste sentido, o espaço para essas interações, e para o acontecimento do consequente processo de aprendizagem, é chamado de subsistema de políticas públicas. Sabatier descreve este subsistema como um aglomerado de sujeitos (individuais e coletivos), da mais diversa ordem de organizações públicas, privadas e da sociedade civil, que está preocupada com determinada questão de política pública e quer, de alguma forma, interferir nas decisões relativas a ela (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1988).

Sabatier considera que esses subsistemas vão além dos grupos de interesse como órgãos governamentais e comissões do Legislativo, para o autor são também incorporados:

[...] os jornalistas, analistas políticos, cientistas/pesquisadores, personalidades, entre outros que desempenham papéis importantes na geração, disseminação e avaliação de ideias políticas, além de atores em outros níveis de governo que desempenham papéis basilares na formulação e implementação de políticas públicas (SABATIER 1988, P. 138).

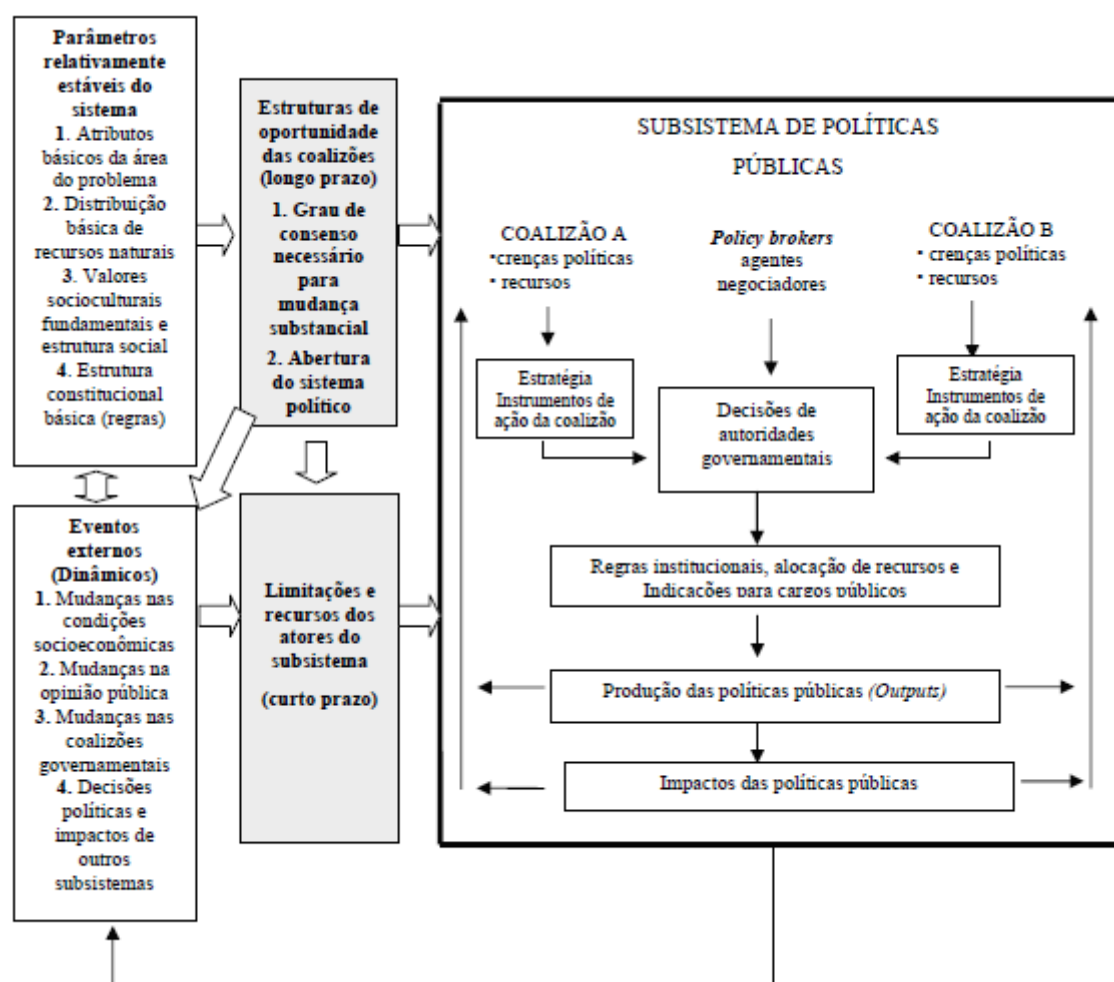
Em resumo, Sabatier e Jenkins-Smith (1988, P. 118-20) apresentam cinco pressupostos básicos do MCD:

i) a compreensão dos processos de mudança política e o papel da aprendizagem política a ela associada requer uma perspectiva ampliada de tempo (uma década ou mais); (ii) a unidade de análise mais útil para o estudo dessa mudança é por meio de

subsistemas políticos; (iii) esses subsistemas têm que incluir a dimensão intergovernamental; (iv) políticas públicas – ou programas – podem ser conceituadas da mesma maneira por sistemas de crenças (conjuntos de prioridades e assunções causais sobre como realizá-las); e (v) o papel central das informações técnicas e científicas no processo de mudança política, pois facilita o aprendizado político.

Para elucidar ainda mais o funcionamento do MDC, apresenta-se na sequência um esquema que explicita todo este processo. O diagrama foi adaptado por Vicente (2015) a partir da leitura de Weible; Sabatier; Macqueen (2009).

Figura 04 – Diagrama do MDC



Fonte: VICENTE, 2015, p.79

A figura acima apresenta o quadro analítico do MCD. Do lado esquerdo, foram colocados dois conjuntos de elementos exógenos. Um estável e outro mais dinâmico (eventos

externos). Do lado direito, tem-se a dinâmica dos componentes internos do subsistema político no qual geralmente ocorre a dinâmica do *policy-oriented learning*

Quanto aos eventos exógenos ao subsistema que afetam as mudanças, tem-se alguns parâmetros relativamente estáveis do sistema: os atributos básicos da área do problema (característica chave do problema que necessita intervenção estatal); distribuição básica de recursos naturais: abundância ou carência de recursos disponíveis em uma determinada sociedade; valores socioculturais fundamentais e estrutura social: mudanças no poder levam tempo; estrutura básica das regras constitucionais do sistema político (que dificilmente são alteradas).

Os eventos externos ao subsistema são variáveis consideradas mais dinâmicas, e podem apresentar mudanças no decorrer de uma década ou mais. Estes eventos incluem mudanças nas condições socioeconômicas e na opinião pública que podem vir afetar consideravelmente um subsistema a ponto de enfraquecer os pressupostos que mantém uma coalização unida. A influência dos fatores exógenos no subsistema é mediada pelo grau de consenso necessário com vistas à mudança política, bem como pelas limitações e recursos dos atores.

Em relação aos eventos internos ao subsistema, observa-se que é neste espaço interno onde são geradas as políticas públicas e os programas que, geralmente, incorporam elementos defendidos pelas diferentes coalizações. Vale ressaltar que essas políticas são resultado das coalizações vencedoras.

Sabatier e Jenkins-Smith (1999) também trazem uma série instrumentos e maneiras disponíveis para realizar as incidências após feitas as coalizações. Para os autores, as coalizações podem incidir de duas formas sobre as decisões das agências administrativas governamentais: uma direta e outra indireta. São exemplos de atuação direta em relação à regulação e orçamento e outras políticas: persuadir agentes públicos, a troca de pessoas dentro de agências e instituições governamentais, tornar os problemas da gestão públicos por meio da mídia, desenvolver relatórios de pesquisa sobre determinado assunto, além de meios ilegais como oferecer propinas e ofertas e empregos futuros. São exemplos de atuação indireta: a condução da revisão sistemática das regras da agência; alterar indicações políticas; tentar efetuar mudanças na legislação; tentar incidir no orçamento da agência; influenciar a opinião pública e, conseqüentemente, os tomadores de decisão. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993).

Os autores ainda trazem que, geralmente, quando estes instrumentos são utilizados, visando a alteração de programas e/ou políticas, gera-se um conflito, por conta das ideias e crenças diversas das coalizações concorrentes. A maneira como os atores percebem o mundo, por suas lentes distintas, faz com que a resolução desses conflitos não seja algo fácil e simples.

Pensando nisso, os autores ainda localizaram os mediadores (*policy brokers*) pessoas que teriam a capacidade de fazer as mediações necessárias entre as coalizações. Podem ser compostas por juízes de cortes, promotores de Justiça, até mesmo os eleitores com o poder do voto são considerados mediadores. Teoricamente não fazem parte de nenhuma coalização e buscam encontrar acordos razoáveis para ambas as partes. No caso brasileiro, podem ser claramente visualizados como um papel assumido pelo Ministério Público (VICENTE, 2015).

Outro assunto em relação ao MCD é o sistema de crenças. Para Sabatier e Jenkins-Smith (1993), as políticas públicas são conceituadas como sistemas de crenças. Elas incorporariam determinadas teorias sobre como atingir alguns objetivos, sendo assim, envolvem valores, debatem quais problemas deveriam receber a mais alta prioridade além de analisar a eficácia dos instrumentos de intervenção.

Estes sistemas de crenças são relevantes, segundo os autores, porque em geral as ações humanas tem uma orientação pelos sentidos e, em geral, na prática política, a persuasão é um fator central para justificar o acesso ao poder e legitimar aqueles que o detém. Sendo assim, os autores desenvolveram um sistema de crenças organizado conforme estrutura tripartite, de acordo com o grau decrescente de resistência às mudanças. (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; 1988). Ela é composta por: a) núcleo duro (*deep core*) – axiomas normativos e ontológicos fundamentais); b) núcleo político (*policy core*) – posições mais importantes sobre a política pública, concerte às estratégias básicas e c) aspectos instrumentais (*secondary aspects*) – são as decisões instrumentais, as medidas e informações que são demandadas para que seja implementado o *policy core*. Os detalhes destes sistemas de crenças serão explorados na tabela que segue.

Quadro 06 – Sistema de crenças com suas características e exemplos

Sistema de Crenças	Características	Exemplos
Núcleo duro	Em geral, são muito resistentes às mudanças	Concepções sobre a natureza humana, as prioridades relativas a valores fundamentais como direito à vida, dignidade da pessoa humana, liberdade, segurança
Núcleo Político	Mudanças nesse nível são difíceis, uma vez que as crenças que integram o núcleo político (<i>policy core</i>) constituem o principal elo interno de ligação das coalizações.	Deve ser compreendido que as crenças do núcleo político (<i>policy core</i>) servem como primeiro filtro de percepção para os atores de um subsistema de políticas públicas determinarem aliados e oponentes e fontes potenciais de coordenação, informação e conselho

Aspectos Instrumentais	Mudanças nesse nível são relativamente fáceis.	Preferências políticas de menor destaque; crenças de menor amplitude referentes à seriedade de aspectos específicos do problema em locais específicos ou à importância relativa de fatores causais em diferentes momentos e locais; decisões sobre alocação de recursos orçamentários; interpretação de normas; informações sobre o desempenho de programas ou instituições específicas etc.
------------------------	--	--

Fonte: VICENTE, 2015, p.83

Sabatier (1999) coloca que um dos principais elementos de força do MCD está no fato de ser possível visualizar, de forma relativamente clara, como a mudança se dá, se ela é grande ou pequena (ou seja, se houve mudança no núcleo político de um certo programa governamental, ou se foram alterados apenas aspectos menores – aspectos instrumentais).

Importante destacar que este processo é dinamizado por projetos políticos, relações de força e poder. As práticas são orientadas por valores que podem expressar uma convergência na articulação de agendas políticas na esfera pública do Estado. Deste modo, a partir do modelo de coalização de defesa, outros aspectos relativos às estratégias elaboradas para a garantia de direitos humanos de crianças e adolescentes emergem e são fundamentais na formulação das ações de incidência planejada visando sua efetividade.

5.3 A SOCIEDADE CIVIL EM REDE: *ADVOCACY* E INCIDÊNCIA POLÍTICA

Compreender o ciclo das políticas públicas e, especialmente neste estudo, analisá-lo por meio do Modelo de Coalizões de Defesa (MDC), será fundamental para a análise da estratégia de *advocacy* e como por meio dela é possível se incidir politicamente. Sem a compreensão de uma política de sua gênese a sua implementação, sem considerar os aspectos das pressões que existem por trás de cada decisão que define qual política será efetivada, não seria possível compreender a estratégia de *advocacy* e quais são seus mecanismos de funcionamento.

Como apresentado nos capítulos anteriores, percebe-se que a sociedade civil contemporânea possui uma tendência a se organizar cada vez mais por meio das redes sociais. Para entender as dinâmicas políticas, e a estratégias que os grupos da sociedade civil vem tomando para conseguir êxito em suas incidências, é necessário compreender as redes que compõem uma esfera pública “pró-transformações” sociais para, na sequência, analisar os elos.

Para Scherer-Warren (2009; 2011) a sociedade civil estaria articulada em três tipos de redes principais; todas elas são relevantes nas práticas de *advocacy* com consequente incidência nas políticas sociais públicas: as redes sociais, os coletivos em rede e as redes de movimentos sociais.

As redes sociais seriam as comunidades que foram sendo construídas em torno de afinidades/identificações ou objetivos relacionados a uma causa; causa que pode ser considerada os “fios” da rede. Por sua vez, esses “fios” são todos conectados entre si, por meio dos elos dessa rede, que são ou indivíduos, ou organizações que participam desta relação sociocomunitária:

tradicionalmente, temos as redes de parentesco, redes de amizade, redes comunitárias variadas (religiosas, recreativas, associativismo civil, etc.), com elos espacialmente próximos e com maior visibilidade interpessoal e permanência temporal. Na contemporaneidade, tornaram-se populares as redes sociais virtuais da internet, encurtando a distância espacial entre os elos, porém tornando-se mais efêmeras. (SCHERER-WARREN, 2011, p.66)

Já para a autora, os coletivos em rede são articulações formadas entre organizações referenciadas em torno de metas em comum, que tem por objetivo difundir informações, apoios solidários, ou desenvolver estratégias de ação em conjunto - um bom exemplo são as ONGs, ou as associações que participam do Fórum da Criança e Adolescente. “Esses coletivos podem transformar-se em segmentos ou subsegmentos (nós) de uma rede mais ampla de um movimento social propriamente dito, que, por sua vez, é uma rede de redes” (SCHERER-WARREN, 2011, p.66). A autora considera como exemplo de coletivo em rede tantos os *sites*, como os fóruns ou grupos que reúnem defensores de direitos humanos. Esses coletivos são como “nós” de uma rede de redes, que possibilita a formação de movimentos sociais.

Já as redes de movimentos sociais são redes complexas, que transcendem organizações empiricamente delimitadas, que conectam sujeitos individuais e atores coletivos num processo de diálogo envolvendo três dimensões: a) identificações sociais, éticas, culturais e/ou político-ideológicas, que formam um movimento em torno de uma causa, b) a definição de campos de conflito, ou de resistências, frente a “adversários” ou mecanismos de exclusão e c) a definição de propostas, objetivos e projetos que buscam mudanças sociais sistêmicas. (SCHERER-WARREN, 2011).

Atualmente, os movimentos⁵² buscam uma ampliação da esfera pública com objetivo de, por meio do diálogo e do consenso, uma “gestão compartilhada a partir de exercícios públicos deliberativos” (GOHN, 2004, p.20). Há uma busca por decisões democráticas que

⁵² O capítulo “Direitos Humanos, Movimentos Sociais e a Luta pela Efetivação De Políticas Sociais Públicas”, abordou o tema dos movimentos sociais de forma detalhada.

envolvem mudanças tanto no campo estatal, como na própria sociedade civil, com o objetivo de fortalecer a democracia levando em conta os valores da justiça, solidariedade, igualdade e respeito às diferenças.

Com o objetivo de avançarmos na análise do *advocacy* como estratégia na defesa dos direitos humanos de crianças e adolescentes, e a incidência em políticas sociais públicas, Scherer-Warren (2006; 2009; 2011) traz que existem alguns níveis estratégicos da sociedade civil que merecem ser analisados, pois a forma como estão estruturados diz respeito à forma como as organizações vêm atuando. Tais níveis são dispostos pela autora da seguinte forma: organizativos das bases, articulatório ou de mediação, mobilizatório e movimentalista. Eles serão explicados no quadro que segue.

Quadro 07 – Níveis estratégicos da sociedade civil: suas composições, características e exemplos.

Nível	Composição	Característica	Exemplo
Organizativos das bases	Organizações locais, tais como ONGs, organizações do terceiro setor, associações civis, pastorais, movimentos comunitários e outros.	Neste nível operam-se, dentre outras, as práticas educacionais e de formação política orientadas para as desconstruções e reconstruções simbólicas acerca de políticas identitárias tradicionais,	O exemplo que a autora traz é a própria substituição da noção de criança de rua e/ou abandonada, por uma nova construção identitária de “crianças ou cidadãos de direitos”. Neste sentido, percebe-se a importância das redes locais do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua propuseram a substituição do assistencialismo estatal não transformador por propostas de trabalhos socioeducativos, de caráter emancipador.
Articulatório ou Mediação	Fóruns da sociedade civil, redes interorganizacionais,	Neste nível, constroem-se a identificação política coletiva, a solidariedade, a demanda por direitos (ou <i>advocacy</i>) e os projetos, as ações e definição de rumos políticos (as incidências) para as respectivas sub-redes.	Redes de atenção às crianças e aos adolescentes, dentre outras.

Mobilizatório	Compreende as marchas na praça pública, as campanhas, as “semanas”, “os mutirões sociais”, etc.	Neste nível, buscam-se a visibilidade política e o reconhecimento público do movimento; a adesão de simpatizantes e apoios às causas do movimento; visa-se demonstrar força política e abrir canais de negociação na esfera pública.	Um exemplo emblemático é o Movimento de Direitos Civis nos Estados Unidos que, através de importantes manifestações públicas, criou visibilidade ao <i>advocacy</i> dos negros, incidindo em mudanças importantes na legislação racial do país.
Movimentalista	Conjunto de atores coletivos anteriormente citados.	Através de sua articulação em redes, constroem uma identidade ou identificação comum em torno de uma questão social que demanda transformações sociais e enfrentam os conflitos sociais inerentes à sua causa.	É necessária uma rede que articule os vários níveis de participação social formando em seu conjunto uma rede de movimentos sociais, tais como: os movimentos pela paz, contra a violência, ambientalista, feminista, pelos direitos humanos, dentre os quais podemos destacar a emergência de lutas por novos direitos para as crianças e os adolescentes.

Fonte: SCHERER-WARREN, 2011, p.67-69

Conhecidas as formas como a sociedade civil pode se associar, e os níveis estratégicos e suas características, adentramos à compreensão do tema do *advocacy*, e como a estratégia pode ser utilizada para causar incidência política. O conceito de *advocacy* não é tão recente, visto que as primeiras menções a essa prática surgem no final da década de 1960 e início da década de 1970. No entanto, desde então, pouco se tem produzido academicamente a respeito do tema, sabendo-se pouco⁵³ sobre suas estratégias e quase nada sobre os métodos que tornam a ação mais efetiva (SOSIN; CAULUM, 2001).

As definições de *advocacy* vem se transformando de acordo com o tempo e com os espaços onde a prática acontece – a partir da compreensão da política e do poder. A palavra tem origem em *advocare*, do latim, que traz o significado de “alguém que está em necessidade”. Na língua inglesa, ela provém do verbo *to advocate*.

Inserido junto às relações governamentais e ao *lobbying* no contexto da formação das políticas públicas, Farhat (2007) define o *advocacy* como um processo de ação dirigido que, além de chamar a atenção da sociedade para uma questão importante, incide e muda políticas,

⁵³ Um dos maiores desafios dessa dissertação encontrou-se justamente no aporte teórico que concerne ao tema do *advocacy*. Muito da literatura sobre o assunto é norte-americana e europeia, no entanto, com o intuito de aprofundar a pesquisa da prática no Brasil, buscou-se dar preferência a autores latino-americanos, visto que o contexto político dos países latinos se aproxima mais da realidade brasileira.

ao direcionar os tomadores de decisão a optarem sempre por opções humanitárias para questões sociais. Na literatura dos próprios movimentos sociais, ainda é possível entender *advocacy*, sob a visão de Libardoni (2000), como um conjunto de ações de defesa e argumentação em prol de uma causa/demanda para efetivação ou criação de direitos humanos; uma articulação entre organizações da sociedade civil com o intuito de influenciar políticas visando à transformação social. Também é definido como o conjunto de ações que visam a argumentação e defesa de uma causa social, ou uma demanda para efetivação ou criação de direitos humanos (SCHERER-WARREN, 2011).

De acordo com WOLA⁵⁴ (2016) *advocacy* se refere ao esforço organizado pelos cidadãos para influenciar a formulação e a implementação de políticas públicas e de programas governamentais, por meio da persuasão de autoridades, instituições financeiras e outros atores que detém poder. O *advocacy*, para a instituição, engloba diversas atividades realizadas com o intuito de obter acesso e influência sobre os decisores de assuntos importantes para determinado grupo ou para a sociedade em geral. A estratégia, para eles, seria uma ferramenta para a participação cidadã. É uma maneira, em conjunto com as eleições, fóruns abertos, conselhos, entre outros espaços, de a sociedade civil apresentar suas agendas e impactar políticas, participando de forma democrática no debate de assuntos que afetam suas vidas diretamente.

De acordo com Scherer-Warren (2011) as temáticas para as quais o *advocacy* é utilizado como estratégia de incidência possuem caráter político contestatório e reivindicativo e por meio das redes movimentistas transformam-se em demandas de naturezas distintas: a natureza material, a natureza cultural ou simbólica, a natureza política e a natureza jurídica.

A natureza material vem demonstrar que as demandas materiais/emergências do cotidiano, de acordo com autora, é o fator primário da mobilização das bases do associativismo civil. Tratam-se de lutas que se legitimam a partir da busca por respostas a situações emergenciais de determinadas populações historicamente excluídas. Esta busca requer respostas, e tais respostas só poderão ser encontradas a partir da negociação direta com o Estado e com os governos, a partir de coalizões realizadas entre outras organizações com objetivos em comum – essa é uma característica da natureza material, essa negociação com o Estado, o desafio de pressionar sem se deixar cooptar. O objetivo deste processo é incidir nas políticas e em processos que causem a transformação social, por meio da inclusão de grupos excluídos do processo de participação institucional. A autora nos traz um exemplo que ilustra bem esta situação:

⁵⁴ WOLA é uma instituição de direitos humanos situada em Washington, com uma ampla experiência em *advocacy* e incidência em assuntos latino-americanos.

em 1986, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) organizou o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua em Brasília, onde cerca de 500 crianças e adolescentes de todo o país se reuniram para discutir seus problemas e anseios. Desse encontro resultou o projeto “Meninos e Meninas de Rua em contexto de violência: sua proteção e defesa”, desenvolvido pelo próprio movimento, e o projeto “Programa de redução da violência”, elaborado pelo Unicef. Esses projetos buscavam estudar a problemática e propor políticas públicas para erradicação da violência (SANTOS *apud* SCHERE-WARREN, 2011, p. 70-71).

É por meio da estratégia de *advocacy* que ocorre a mudança a um segundo momento da prática movimentalista da sociedade civil, “a práxis de ressignificações simbólicas nos movimentos e na sociedade, a qual opera com um momento fundamental na formação de uma cultura política libertadora e na busca de reconhecimento dos sujeitos-alvo dessas práxis. ” (SCHERE-WARREN, 2011, p. 71). É nesse ponto que se tem o movimento reivindicatório passando para um movimento político propriamente dito, dono de uma cultura emancipatória.

Num terceiro momento, acompanha-se a busca pela incidência em projetos sociais e públicos efetivos, com o intuito de transformar as relações tradicionais de poder político, abrindo o campo para participação social nas diversas instituições públicas. Schere-Warren (2011) sinaliza que, por ser o nível mais politizado do movimento, há sempre o risco de ser também o mais sujeito a assédios, ou servir de aparelhamento partidário. O nível articulatório das redes, por meio dos fóruns, tem um papel muito importante na legitimação de interesses capazes de gerar novos direitos humanos para a população representada. Esta possibilidade de se gerar novos direitos, estão diretamente relacionados ao Estado democrático de direito que permite a sociedade civil se expressar e se manifestar equacionando as demandas por meio das redes de pressão e/ou de seus representantes na esfera estatal. Sendo assim, confirma-se que por meio do *advocacy* e com as incidências possíveis, abre-se um leque de oportunidades democráticas para a construção de uma esfera pública emancipatória.

Dando continuidade à análise da estratégia de *advocacy*, levanta-se uma outra categoria dentro deste tema que merece discussão: é a relação de tal estratégia com o poder; é imprescindível conhecer o funcionamento do processo político, a forma como é feito o trabalho de promoção e defesa dos direitos, quem tem acesso ao poder e à influência, a quem é negado esse poder (e porquê) para desenvolver estratégias mais condizentes e efetivas para com a realidade.

Para Libardoni (2000), o contexto atual oferece uma estrutura de oportunidades provindas do sistema político em termos de possibilidades de ação às organizações da sociedade civil em um determinado momento histórico. No entanto, esta relação se constitui de maneira dialética. De um lado, tem-se essa estrutura que permite a sociedade civil se organizar e procurar

incidir politicamente e, de outro, tem-se que, por meio do *advocacy*, essas organizações podem estruturar suas ações com vistas a uma ação política mais efetiva.

O contexto político e o grau de abertura dos sistemas políticos são muito relevantes no que concerne à efetividade de uma estratégia de *advocacy*; as ações das organizações da sociedade civil só poderão influenciar às elites institucionais a partir do momento em que o Estado democrático de direito esteja fortalecido, e a participação institucional seja incentivada pelos diversos governos, com vistas a, por meio do diálogo e persuasão, contestar e confrontar o poder.

Ainda segundo Libardoni (2000), uma estratégia de *advocacy* precisa ser pensada dentro do contexto político onde atuam as organizações. Na medida em que os diversos grupos sociais vão se envolvendo, formando as coalizões, e trabalhando em prol de seus objetivos com intuito de incidir politicamente, novas definições de *advocacy* vão sendo construídas, possibilitando maior clareza e compreensão sobre os elementos que o a compõe. Muito do que se conhece como *advocacy* hoje é resultado do papel tanto das organizações sociais em defesa de interesses na mobilização social e influência política. Com o passar do tempo e as mais diversas formas de organizar as estratégias, percebe-se na fluidez de nossos tempos, uma grande capacidade até mesmo criativa dos movimentos e organizações de proporem os arranjos mais adequados⁵⁵ ao objetivo de *advocacy* em questão, visando à incidência necessária.

A palavra *advocacy* deve estar intimamente ligada à política e a processos de transformação, tanto de valores, de crenças, como de consciência. O *advocacy* está presente com o intuito de influenciar o poder em questões que dizem respeito à vida dos cidadãos, sobretudo àqueles que estão excluídos dos processos políticos. John Gaventa (1997), com o intuito de elucidar a questão do poder, apresenta três diferentes enfoques dos quais decorrem três maneiras diferentes de se pensar a incidência política: o interesse público, a ação cidadã e o transformacional.

O interesse público é o *lobby* feito desenvolvido por pessoas especialistas em defesa do direito público para colocar na agenda política algumas questões dos seus grupos de interesse. O segundo enfoque, da ação cidadã para a mudança política, demonstra que o poder diz respeito a quem consegue chegar (atores) ou levar suas questões (demandas) com antecedência à arena

⁵⁵ Em nosso levantamento teórico, percebemos que muitas instituições vêm desenvolvendo manuais completos de *advocacy*, com intuito de replicar o conhecimento adquirido pela organização ao longo do tempo, demonstrando quais estratégias foram mais efetivas e quais os caminhos seguir para ter sucesso nas incidências políticas. É curioso notar como a prática das instituições vêm aprimorando o conceito de *advocacy* e adaptando-o em relação aos territórios, às ideologias dos governos no poder e aos interesses dos sujeitos coletivos que lutam pela efetivação de direitos humanos e políticas sociais públicas adequadas.

política. Por esta definição, concebe-se a existência de um campo político não equitativo repleto de barreiras colocadas o tempo todo e que dificultam a capacidade de articulação e organização tão essenciais para se ter voz neste espaço. O último enfoque é o transformacional. Ele reconhece o *lobby*, mas propõe também uma transformação do sistema de poder. Para Gaventa (1997), neste enfoque, preocupa-se não só como a organização e com as habilidades de *lobby*, mas também com um caráter educativo, que permita às instituições ou movimentos a possibilidade de exigirem soluções com base em suas próprias experiências, desenvolvendo nas mesmas o senso crítico e a autoconfiança fundamentais nos processos de participação e de influência política. Segundo o autor referido, é somente por meio da combinação dos três enfoques que é possível alcançar a transformação social:

[o] *advocacy* tem um significado mais amplo, denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade. (LIBARDONI, 2000, p.02)

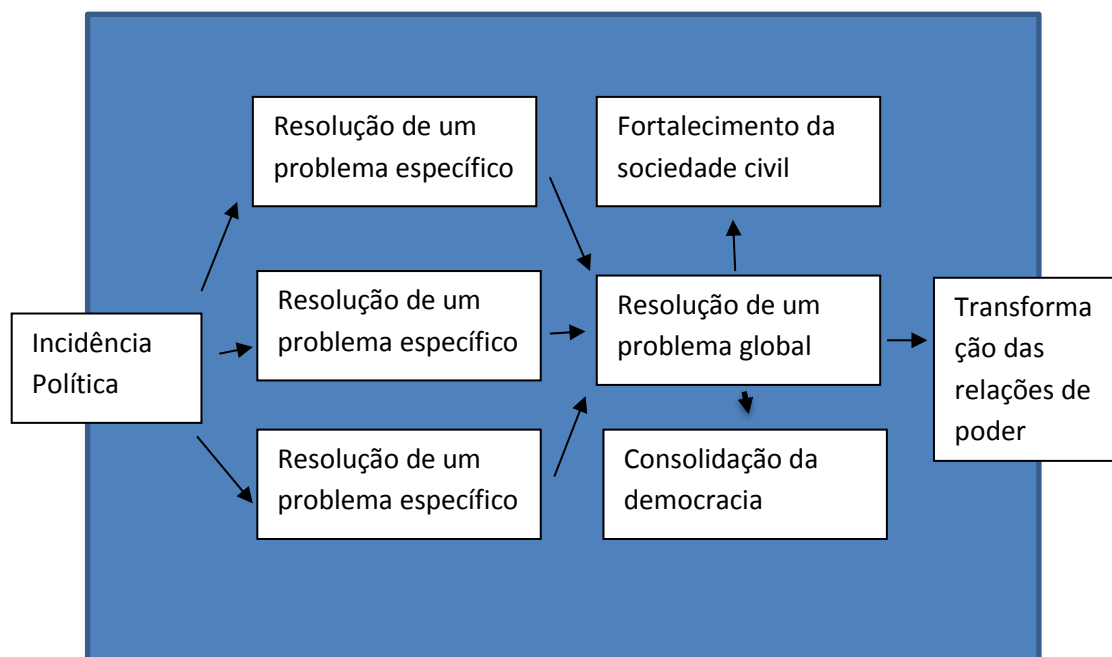
Um ponto importante a se destacar é o do *advocacy* versus incidência política. Os dois termos acabam sendo muito utilizados pelas instituições da sociedade civil, muitas vezes, inclusive como sinônimos. No entanto, há algumas diferenças que merecem ser salientadas. O *advocacy* está intimamente ligado à defesa de direitos humanos de grupos particularmente excluídos e oprimidos. Já a incidência política, a partir de um olhar mais macro, geralmente é encontrada dentro da estratégia de *advocacy*; ela está associada aos processos de mobilização, de coalizão formada entre as diferentes organizações com vistas não apenas de mudanças de legislação colocada, por exemplo, e sim inclusive na mudança das regras do jogo. (SCHEREWARREN, 2011). No dia a dia dos movimentos sociais, ou das organizações da sociedade civil, principalmente se a organização não possui um desenho, ou ciclo de implementação de *advocacy*, tanto este quanto a incidência acabam se misturando.

Ainda buscando compreender a temática da incidência política, tem-se para WOLA (2002;2016) a incidência política como: a) uma ferramenta para a participação cidadã, b) um exercício de poder e c) um processo acumulativo. A incidência é considerada uma ferramenta de participação cidadã porque proporciona aos cidadãos que participem das decisões do governo, possibilidade à sociedade civil que avance em suas agendas. É um exercício de poder porque coloca os cidadãos como detentores de poder na condução das ações do governo. E é um processo acumulativo porque existe que a organização da sociedade civil implemente seu tempo, com muita criatividade e persistência, encontrando as melhores formas de incidir. Todo

este esforço nunca é perdido, pois se acaba por construir e fortalecer a capacidade técnica necessária para incidir em problemas cada vez mais complexos.

Ainda de acordo com a instituição, a incidência possui certas dimensões que merecem destaque a análise.

Figura 05 – Esquema com as dimensões da incidência política



Fonte: WOLA, 2002, p.9

A incidência serve para resolver problemas específicos por meio de mudanças concretas em programas e políticas públicas. As organizações da sociedade civil, em sua grande maioria, estão comprometidas com a justiça e a democratização, e tem por objetivo transformar alguns aspectos da sua realidade social, política, cultura e econômica. Por meio da incidência em assuntos específicos, utilizando de estratégias, acaba-se por contribuir na resolução de problemas globais. Na medida em que a organização constrói alianças com vistas à incidência, há ao mesmo tempo o desenvolvimento tanto de lideranças, como o fortalecimento e empoderamento da sociedade civil em geral; todo o grupo que participa da coalização acaba por se fortalecer, ou se unir e pensar estrategicamente as maneiras de incidir. Uma outra consequência da incidência política é a interação constante da sociedade civil com o Estado: um verdadeiro exercício de democracia real. A medida que as relações de poder vão se transformando, o Estado vai se tornando gradualmente mais democrático, assim como a cidadania.

Após compreender a dimensão política que envolve o *advocacy*, considera-se importante reconhecer os elementos básicos que compõem a maneira de se criar uma estratégia eficaz de incidência.

A terminologia que acompanha o fortalecimento da democracia por meio da estratégia de *advocacy* possui muitos termos que não possuem tradução direta em muitos idiomas, como é o caso do próprio *advocacy* (promoção e defesa de direitos), *constituency* (grupo de interesse), *accountability* (prestação de contas/responsabilização), mas que vêm sendo utilizados constantemente. Para o melhor desempenho de uma estratégia de *advocacy*, conhecer alguns conceitos é essencial.

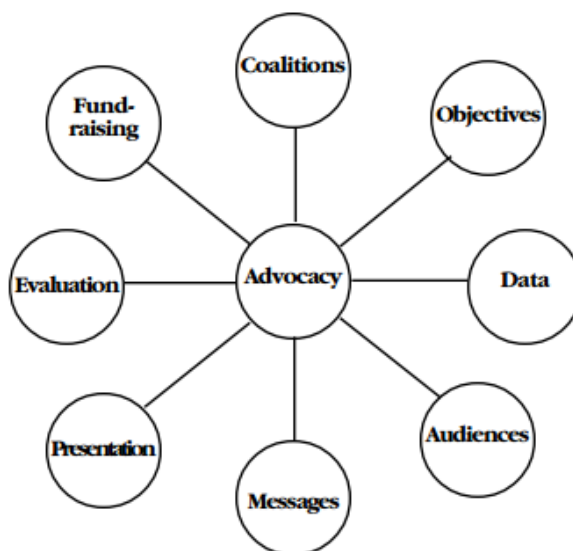
No contexto da defesa de direitos, o grupo de interesse (*constituency*), segundo Libardoni (2000), inclui tanto indivíduos como grupos diretamente afetados pela questão ou o problema que está sendo buscada a solução. Já o termo *accountability*, traz a noção de que tanto cidadãos como instituições podem ser responsabilizadas por suas ações. Cabe já uma prévia crítica neste ponto de que geralmente as ações de *advocacy* são mais voltadas à aprovação de legislação ou mudança de política pública, mas, no entanto, são raras as vezes que se focam no monitoramento das autoridades para que sejam responsabilizadas por suas atitudes.

Feito este descritivo, adentra-se nas estratégias de *advocacy*, e quais são as fases que, geralmente, estão presentes numa estratégia de *advocacy*⁵⁶.

Ritu R. Sharma, em “*An Introduction to Advocacy*” propõe um diagrama que possibilita uma visão ampla e didática para definição dos elementos básicos que compõe um processo de *advocacy*.

Figura 06 - Diagrama com Elementos básicos do *advocacy*

⁵⁶ A compreensão do que chamamos aqui de Ciclo de Implementação de *Advocacy* é essencial. A partir dele é que foi elaborado o questionário aplicado na fase empírica da pesquisa com intuito de compreender como estão estruturadas as estratégias de cada organização da sociedade civil que faz parte deste espaço altamente político e decisivo do que concerne ao debate sobre as políticas voltadas às infâncias e adolescências.



Fonte: SHARMA, 2015, p.5

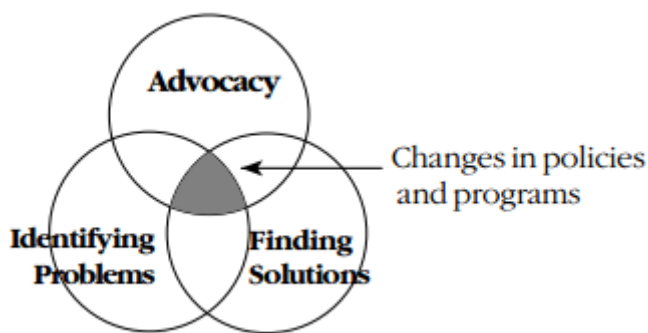
Tendo como base o diagrama acima, tem-se que o primeiro passo é a seleção de um objetivo (*Objectives*). Saber se ele pode ser alcançado, assim como se este objetivo realmente pode resolver o problema em questão é essencial. Na sequência tem-se a utilização de dados (*Data*). Eles são essenciais para tomar a decisão sobre o assunto em que se pretende incidir; além de possibilitar a criação de metas realistas, o dado de qualidade ainda atua como um excelente argumento persuasivo. O próximo passo é a identificação dos líderes influentes (*Audiences*). Depois que os objetivos foram selecionados, os esforços devem ser dirigidos ao contato com as pessoas de influência e poder de decisão. O momento seguinte é o de desenvolvimento de uma comunicação assertiva com os influenciadores (*Message*). Neste momento desenvolvem-se estratégias que sensibilizem os líderes/pessoas de influência a darem importância para o tema debatido; neste instante, também se preocupa com a elaboração de apresentações muito focadas e de impacto com argumentos convincentes para que a pessoa que tem o poder de decisão sinta-se cativada (*Presentation*).

Paralelamente a todo este processo, acontece a busca de aliados que deem suporte ao objetivo (*Coalitions*); pensando no *advocacy* como um tema relativamente novo no contexto democrático, é importante envolver um número grande pessoas, movimentos e entidades da sociedade civil para a construção de um maior suporte institucional e político – é uma maneira de dar visibilidade e força ao que se pretende. A ação de *advocacy* também é dependente de recursos financeiros para que aconteça. A captação de recursos (*Fundraising*) deve estar presente no planejamento da ação; o processo de *advocacy* demanda, além de tempo e energia

dos mobilizadores/articuladores, uma demanda financeira considerável, pois os objetivos são, geralmente, pensados a médio/longo prazo. Para finalizar o diagrama ainda propõe uma avaliação dos esforços de *advocacy* (*Evaluation*) com o intuito de se avaliar os pontos fortes e fracos; se as estratégias foram ou não eficazes e o que pode ser melhorado.

Ao analisar o processo de *advocacy*, Sharma (2015) ainda pontua três atividades que convergem para a mesma direção e que são grandes responsáveis pelas mudanças em políticas e programas. O diagrama abaixo, cristaliza a importância do *advocacy* como um desencadeador de transformações sociais.

Figura 07 - *Advocacy*: ponto de convergência entre identificar problemas, encontrar soluções e incidir politicamente



Fonte: SHARMA, 2015, p.1

Com vistas à ampliação do saber e comparação com outra forma de organizar a estratégia/ciclo de *advocacy*, apresenta-se também a proposta da WOLA (2002;2016) como passo a passo para se ter mais eficácia no que concerne à incidência política. O que se apresenta a seguir, faz parte de uma metodologia desenhada pela instituição, e compreende as seguintes etapas como partes constitutivas de uma estratégia de *advocacy*: a) identificação e análise do problema, b) formulação da proposta, c) análise do espaço de decisão, d) análise dos canais/meios de influência, e) análise das fortalezas, fragilidades, oportunidades e ameaças, f) formulação da estratégia de influência, g) plano de atividades e, por fim, h) a avaliação contínua.

O planejamento de qualquer campanha de *advocacy* deve iniciar pela identificação do problema que se quer resolver, colocando-o no contexto vivido e quais as pessoas mais afetadas por essa questão. Há que se analisar o problema, buscando uma clara distinção entre as causas e as consequências que envolvem o mesmo, com o intuito de, na sequência, encontrar as soluções mais concretas frente a estes desafios. Como são muitos os problemas que se enfrenta nas mais diversas áreas, é essencial que o problema selecionado seja uma prioridade, e que exija

certa urgência e possa ser solucionado por meio dos programas ou políticas públicas do governo. O objetivo desta seleção deve estar em consonância com a missão da organização proponente da estratégia de *advocacy*.

Na sequência, tem-se o exercício de se formular uma proposta concreta para a incidência política, ou seja, para poder se planejar soluções concretas para o problema em questão. Há que se ter muita clareza e definir exatamente, sem deixar margens para dúvidas, o que se quer com a ação de incidência.

Logo adiante, tem-se a análise do espaço de decisão. Depois de já se ter encontrado o que se quer alcançar, é preciso identificar a quem exatamente tem que ser focado os esforços de *advocacy*, ou seja, quem tem o poder para aprovar ou rejeitar a proposta que está sendo feita, e quais os procedimentos que se tomam para chegar nesta decisão.

Ahora que está claro exactamente lo que se quiere lograr y cuál instancia toma la decisión, hay que analizar, en forma más detallada, qué persona tiene el poder de decisión, dentro de esta instancia y cuál es el procedimiento para la toma de esa decisión. Es muy importante familiarizarse lo más que se pueda con este procedimiento para la toma de decisiones, dado que, mientras más se conoce el proceso, más poder se tendrá para influirlo. (WOLA, 2002, p. 26)

As perguntas que devem nortear esta sessão são: quem exatamente tem o poder de decisão sobre a proposta? Qual o procedimento para a tomada de decisão? Qual o calendário que se segue para tomar essa decisão? Existem acordos, leis, ou regulamentos que formam o quadro da tomada de decisão?

A etapa seguinte consiste na análise dos canais de influência. A análise destes canais se dá por meio de um mapa de poder, um exercício que tem por objetivo auxiliar na identificação dos atores chave e quais seus graus de influência (positiva ou negativa) no processo de tomada de decisões com respeito à proposta. Além da pessoa com o poder de decisão a respeito da proposta, há uma série de outros atores (indivíduos, organizações, instituições) que possuem algum grau de interesse na proposta - e até mesmo certa influência na decisão final. Ao analisar este universo mais de perto, por meio de um mapa de poder, pode-se identificar com precisão quais são os atores chave da campanha.

A próxima fase é a de análise das fortalezas, fragilidades, oportunidades e ameaças. A identificação destes pontos em uma estratégia de *advocacy* é essencial. É uma espécie de exercício autocrítico que a organização desenvolve, com vistas a identificar em qual ponto realmente ela se encontra, visando o planejamento e o monitoramento das ações. Esta etapa também serve como um modo de solucionar e superar qualquer fraqueza, ou debilidade, que possa travar a estratégia para incidência.

A etapa que segue é a própria formulação das estratégias mais adequadas. É por meio destas estratégias que a organização, ou o grupo que formou a coalizão, busca identificar a melhor maneira de convencimento dos atores com poder de decisão, e as demais pessoas que fazem parte deste contexto, mas que no momento encontram-se indecisas. Aqui são pensadas as formas como se motivar e sensibilizar. As estratégias são desenhadas pensando cada ator relevante em cena.

Feito isto, é elaborado o plano de ação/atividades. Neste ponto, são colocados por escrito todas as estratégias que serão utilizadas; pensa-se em indicadores e em formas de monitoramento das ações tomadas.

Chegando na fase final, da forma de conceber a estratégia de *advocacy* segundo a WOLA, tem-se a avaliação constante. Esta avaliação das campanhas de *advocacy* são fundamentais, e devem ser um esforço permanente de monitoramento e reflexão sobre o que foi realizado.

Como pode ser percebido, as duas formas de conceber as estratégias de *advocacy* se aproximam muito em conteúdo. Cabe, neste ponto do texto, traçar um paralelo entre as estratégias citadas e o ciclo de implementação das políticas públicas. Este comparativo se faz muito importante em nossa visão pois, conforme percebido, a atuação com vistas à incidência política geralmente traz em si o objetivo de incidir na legislação ou nos programas e políticas públicas que são constantemente desenvolvidas pelo Estado, por meio dos governos. Nossa intenção é a de encontrar quais os pontos chave de relação entre a estratégia de *advocacy* da sociedade civil organizada com o ciclo pelo qual passa uma política de sua gênese à implementação.

No fluxo de formulação de uma política pública, percebe-se que ela é gerada no poder legislativo – poder este que está em constante relação com o executivo. As pressões da sociedade civil acontecem dentro do sistema. Um fato importante de se notar é que os agentes de poder, ou seja, aqueles que detêm o capital e as regras da política têm uma grande influência sobre o Estado. Este público, ou esta parte interessada, deve ser considerada no momento da elaboração de uma estratégia de *advocacy*. Outro setor que muitas vezes acaba passando despercebido é a própria burocratização e administração - os funcionários públicos -, que são os responsáveis pela operacionalização das próprias políticas. Esta parte interessada também se faz fundamental considerar no momento de planejamento da estratégia de *advocacy*.

No modelo de Coalizão de Defesa percebe-se que as coalizões, feitas entre organizações que possuem uma mesma luta, são essenciais. As pressões que são realizadas nos agentes negociadores (autoridades governamentais) precisam ser pensadas meticulosamente no

processo de planejamento da estratégia de *advocacy*, pois são eles os detentores do poder e definidores da alocação de recursos, e acabam tendo grande influência na formulação das políticas. Entretanto, é preciso particularizar os cenários reveladores de tendências regressivas, especialmente no caso das políticas para a infância, com avanço da agenda conservadora e neoliberal.

Considera-se a infância muito além de uma categoria que se define pela idade, os fatores sociais que impactam essa fase da vida como posição de classe, gênero, etnia e cultura, também influenciam na forma como são pensadas as políticas para estes sujeitos, que se caracterizam como um grupo minoritário, pelo status social inferior à que são relegadas (PINTO; SARMENTO, 1997).

Apesar de ao observar toda a evolução no que concerne à legislação, nacional e internacional, dos direitos das crianças e adolescentes e perceber que muito se foi garantido no que se refere ao direito da criança e adolescente ainda assim, e em concordância com Esther Arantes (2012), considera-se que se vive em um momento de grandes dificuldades e retrocessos, e que há constantes ataques à agenda de direitos humanos, principalmente de pessoas invisibilizadas, como no caso das crianças.

Quando se analisa o contexto da infância no Brasil, percebe-se que é no enfrentamento diário que a agenda vai se definindo e os direitos vão se materializando. Compreender que direitos não são dados, mas sim conquistados por meio de lutas é algo fundamental. A prática de *advocacy*, tanto por defensores de direitos humanos, quanto por organizações da sociedade civil, auxilia no processo de pressão e articulação para que os direitos fundamentais sejam garantidos.

Cumprido os objetivos específicos de análise da estratégia de *advocacy* no processo de defesa de direitos e formulação de políticas públicas, pretende-se, na sequência, apresentar os estudos de caso (fase empírica) das organizações da sociedade civil que utilizam da prática do *advocacy* afim de responder à indagação principal, ou o objetivo geral, que é o de analisar o potencial da estratégia de *advocacy* na defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes.

5.4 ADVOCACY: UMA PESQUISA EXPLORATÓRIA DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Com o objetivo de compreender as melhores práticas no que concerne ao desenvolvimento da estratégia de *advocacy*, o texto que segue apresenta o resultado da pesquisa

empírica realizada junto a quatro organizações da sociedade civil atuantes na defesa, proteção e promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

Após pesquisa exploratória, e diálogos com informantes significativos, foram selecionadas quatro organizações que contemplam os critérios elencados acima: o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), representante da defesa de direitos; o Criança Não é de Rua, representante do movimento social; o Salesiano e o Pequeno Nazareno, representantes de organizações que prestam atendimento direito a crianças e adolescentes.

Antes de apresentar o questionário, e as categorias de análise elencadas, assim como as respostas obtidas de tais organizações com avaliações e comentários mais profundos dos conteúdos recebidos, faz-se imprescindível apresentar um pouco de cada uma, o contexto em que atuam, além dos principais projetos, com fins a elucidar ao (a) leitor (a) a importância e relevância de cada organização dessa na defesa, proteção e promoção dos direitos humanos de crianças e adolescentes.

O INESC⁵⁷, Instituto de Estudos Socioeconômicos, foi criado em 1979. É uma organização não governamental sem fins lucrativos, não partidária e com finalidade pública. A ação do INESC orienta-se para ampliar a participação social em espaços de deliberação de políticas públicas. Em suas intervenções sociais utiliza o instrumental orçamentário como eixo estruturante do fortalecimento e da promoção da cidadania. Para ampliar o impacto de suas ações, o INESC atua em estreita parceria com outras organizações, movimentos e coletivos sociais

Tem como missão institucional contribuir para o aprimoramento dos processos democráticos visando à garantia dos direitos humanos, mediante o diálogo com o (a) cidadão(ã) e a articulação e o fortalecimento da sociedade civil para influenciar os espaços de governança nacional e internacional e a consciência da sociedade. Atua nos seguintes eixos estratégicos: crianças, adolescentes e jovens, educação, igualdade racial, de gênero e de identidade de gênero, democracia/reforma do sistema político, justiça fiscal, saúde com ênfase em acesso a medicamentos, segurança alimentar e nutricional, socioambiental com ênfase nos direitos dos povos indígenas, direito à cidade/mobilidade urbana.

Seus principais projetos são:

- a) Adolescentes em Movimento pelos Direitos: projeto com apoio da UNICEF e Petrobrás. O Inesc já desenvolve há oito anos o Projeto Onda: Adolescentes em Movimento Pelos Direitos. Durante esse tempo, já realizou oficinas com mais de

⁵⁷ Informações retiradas do site oficial do INESC. Disponível em <http://www.inesc.org.br>. Acesso em 25 de junho de 2017.

700 adolescentes, dos quais, vários estão na Universidade e hoje são ativistas em direitos humanos. Além disso, um dos produtos do projeto é a Revista “Descolad@s”, que dentre outros usos, é trabalhada por professores como material didático de escolas em tempo integral. O trabalho consiste na formação em Direitos Humanos, Cidadania e Orçamento Público com ênfase na participação democrática;

- b) Observatório da Criança e do Adolescente (OCA): projeto com apoio da União Europeia. Consolidação do Observatório da Criança e do Adolescente (OCA) na Cidade Estrutural, em Brasília (DF) e promoção do protagonismo de 200 crianças e 40 adolescentes por meio de formação para o registro e mapeamento dos desafios e potencialidades da região onde se localiza o projeto. Assim, o OCA forma observadores para intervirem em seus territórios e criarem possibilidades para os desafios encontrados;
- c) Formação de Formadores: projeto com apoio da *Kindernothilfe* (KNH). O projeto consiste na mobilização de adolescentes para torná-los aptos a debater e realizar ações em suas comunidades visando enfrentar o problema da violência que atinge os segmentos mais jovens da população. Durante a formação, eles têm a oportunidade participar de atividades práticas e teóricas sobre temas como direitos humanos, gênero, raça, orçamento e outros;
- d) Pró-Catador DF: projeto com apoio da Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos (SEDESTMIDH). O INESC, em parceria com a Secretaria do Trabalho, Desenvolvimento Social, Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos - SEDESTMIDH, órgão gestor responsável pela Política de Assistência Social no Distrito Federal, desenvolve ações de estímulo à inclusão produtiva dos catadores(as) de materiais reutilizáveis e recicláveis no Distrito Federal em situações de risco social;
- e) Fortalecendo o Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração: projeto com apoio da Ajuda da Igreja Norueguesa (*Norwegian Church Aid*). Este projeto tem como objetivo fortalecer a atuação do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração na denúncia dos impactos socioambientais em áreas atingidas por projetos de mineração e a expansão desordenada e predatória da atividade pelo país, a ameaça a direitos sociais e territoriais de populações atingidas pelas atividade e a tentativa das grandes empresas do setor de controlar a reformulação do Novo Código de Mineração, marco regulatório da atividade no Brasil, em discussão no Congresso Nacional;

- f) Captação de Recursos (*Fundraising*): projeto com apoio da Ajuda da Igreja Norueguesa (*Norwegian Church Aid*). Tem como objetivo apoiar o INESC na elaboração de estratégias e plano de ação de captação de recursos individuais, para dinamizar o aporte de recursos para financiamento de ações e iniciativas da instituição. A proposta prevê a construção de uma cultura institucional que torne viável as estratégias de captação individuais pelo INESC;
- g) Controle social e incidência política para a garantia de direitos, maior transparência e democracia: projeto com apoio do Serviço Protestante para o Desenvolvimento (PPM). Tem como objetivo monitoramento do orçamento público federal, controle social de sua execução e incidência nas instâncias competentes como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A incidência também se dá na temática da justiça tributária, contribuindo para a garantia e promoção dos direitos humanos e superação das desigualdades;
- h) Financiamento para o desenvolvimento sustentável na América do Sul: projeto com apoio da *Charles Stewart Mott Foundation*. A iniciativa busca contribuir para ampliar o debate crítico sobre grandes projetos de energia e infraestrutura e seus impactos, especialmente focando na região amazônica brasileira. Por meio do “Observatório de Investimento da Região Amazônica” são geradas e publicadas informações periódicas sobre esses temas, bem como sobre processos de licenciamento ambiental e resistências sociais aos projetos. O trabalho também visa ampliar o debate sobre necessidade de mecanismos de transparência, salvaguardas e responsabilização dos bancos de desenvolvimento no financiamento à projetos de elevados impactos socioambientais, principalmente o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES);
- i) Justiça Fiscal e Desigualdades: projeto com apoio da *Christian Aid*. Esse é um projeto institucional que dá suporte a determinadas áreas de atuação do INESC, como Justiça Fiscal e Reforma Política, e contribui para a atualização e aperfeiçoamento da Metodologia Orçamento e Direitos, usada no monitoramento do orçamento público federal para a garantia de direitos;
- j) Iniciativa Popular para a Reforma do Sistema Político no Brasil: projeto com apoio da Fundação Avina. O objetivo principal dessa iniciativa é apoiar a construção de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular sobre a Reforma Política e sua apresentação no Congresso Nacional. A iniciativa é coordenada politicamente pela Plataforma de Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político e pelo Movimento do

Combate à Corrupção Eleitoral. Foca na construção de propostas para aperfeiçoar o funcionamento da política brasileira, principalmente, no que tende a democracia direta e participativa, opondo forças conservadoras dentro do Congresso Nacional;

- k) Democracia inclusiva e Direitos Humanos no Brasil: novos olhares, novas agendas e novos sujeitos: projeto com apoio da Fundação Ford. Tem como objetivo contribuir para o aprofundamento, a radicalização e o redesenho dos processos democráticos no Brasil, por meio da atuação em quatro eixos estratégicos – transparência pública, participação social, juventude e reforma do sistema político – , perpassados por temas transversais (raça e gênero), com um olhar na construção de agendas públicas para o Século 21;

O Movimento Criança Não é de Rua⁵⁸ é uma rede nacional de organizações que lutam pelos direitos de crianças e adolescentes em situação de rua. Sua missão é articular, implantar e apoiar, em âmbito nacional, em todas as dimensões, ações reivindicatórias e propositivas de enfrentamento à situação de vulnerabilidade social de crianças e adolescentes e suas famílias, sobretudo as que vivem em situação de rua. Estão organizados a partir de uma coordenação colegiada nacional eleita a cada dois anos, composta por representantes de 10 organizações das 05 regiões do país.

Desde o surgimento em 2005, mobilizam-se pela existência e divulgação de dados oficiais, por políticas públicas específicas, pela afirmação da educação social de rua e pela garantia dos direitos fundamentais, sobretudo o direito à convivência familiar e comunitária. Dia 23 de julho é para sua rede o Dia Nacional de Enfrentamento à Situação de Rua de Crianças e Adolescentes.

Seus principais projetos são:

- a) Ação Nacional: Ação Nacional Criança Não é de Rua é uma mobilização em defesa dos direitos das crianças e adolescentes que vivem em situação de rua. Realizada anualmente, adotou o dia 23 de julho como um marco memorial da Chacina da Candelária, ocorrida no Rio de Janeiro em 1993. Teve início em Fortaleza em 2007 e depois passou a ser realizada em diversas cidades Brasileiras. Este ato público tem o objetivo de chamar a atenção da sociedade, dos governos e da mídia para a tragédia cotidiana e invisível de crianças e adolescentes vivendo nas ruas e dizer que isto é vergonhoso e inaceitável;

⁵⁸ Informações retiradas do site oficial do Movimento. Disponível em <https://www.criancanaoederua.org.br/> Acesso em 25 de junho de 2017.

- b) Rede Nacional: a principal ação da rede é a articulação da sociedade e dos governos no âmbito federal, estaduais e municipais para a elaboração, implementação e controle social de políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes em situação de rua. Seja participando dos espaços de deliberação e controle das políticas públicas, tais como conselhos de direito, fóruns e redes nacionais e locais, seja criando e coordenando espaços específicos para essa temática, tais como seminários, encontros, cursos presenciais e Ensino à Distância (EaD), entre outros, a Campanha tem sido protagonista na mobilização de todo o país para enfrentar a situação de rua de crianças e adolescentes.
- c) Plataforma Online Rua Brasil S/N: a Plataforma *online* Rua Brasil S/N é uma ferramenta colaborativa que reúne dados sobre crianças e adolescentes em todo Brasil gerando estatísticas que nos ajudam a compreender as principais características dessa situação e assim, pensar alternativas para seu atendimento além de subsidiar as políticas públicas. As estatísticas são abertas ao público, mas o lançamento de dados na plataforma é restrito as organizações participantes. Se sua organização quer fazer parte desta construção, pode se inscrever na própria plataforma.
- d) Rede Latinoamericana: A *Red Internacional por la defensa de la infancia y adolescencia en Condicion de Calle* (RIDIAACC) é uma ação de articulação e mobilização das organizações latino-americanas que trabalham com crianças e adolescentes em situação de rua nos países da região. A Campanha Nacional Criança Não é de Rua é a idealizadora e principal articuladora desta iniciativa. O objetivo é a promoção da incidência política no âmbito internacional e o câmbio de experiências e metodologias.

Os Salesianos de Dom Bosco⁵⁹ é uma organização internacional de pessoas dedicadas em tempo integral ao serviço dos jovens, especialmente dos mais pobres e abandonados. Em qualquer lugar, trabalham com desenvolvimento integral dos jovens, através da educação e da evangelização que está no centro de seu compromisso, pois acreditam que a total dedicação aos jovens é o melhor presente à humanidade. Fundados por São João Bosco, educador italiano do século XIX, estão presentes em mais de 130 países e em todas as regiões do mundo. No Brasil,

⁵⁹ Informações retiradas do site oficial dos Salesianos. Disponível em <https://www.salesianos.com.br>. Acesso em 25 de junho de 2017.

estão espalhados por todas as regiões geográficas e divididos em seis inspetorias: São Paulo, Belo Horizonte, Campo Grande, Manaus, Porto Alegre e Recife

A Inspeção Nossa Senhora Auxiliadora foi fundada em 1883. A sua primeira sede foi no Colégio de Villa Colon, Motevidéu (Uruguai), passando em seguida para o Ginásio São Joaquim em Lorena-SP (1896) e, finalmente, para o Liceu Coração de Jesus-SP (1908). Abrangia os Estados: Espírito Santo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Seu primeiro inspetor foi Dom Luiz Lasagna (1883-1895). Com Dom Lasagna, somam-se 21 inspetores que animaram e governaram a Inspeção até o presente momento:

os salesianos chegaram ao Brasil em 1883, com a fundação do Colégio Santa Rosa, em Niterói – RJ, primeira casa salesiana no Brasil. Dois anos depois, estabeleceram-se em São Paulo, com a fundação do Liceu Coração de Jesus [...] Em 1896 teve início a Inspeção Salesiana de São Paulo com a denominação de Inspeção de Nossa Senhora Auxiliadora. (EPSI - Planejamento Educativo-Pastoral Salesiano Inspeção, p 34, 1999)

Separada do Uruguai, passou a ter como sede o Colégio São Joaquim, em Lorena, São Paulo. Em 1908 a sede foi transferida para a cidade de São Paulo, no Colégio Liceu Coração de Jesus, onde está localizada hoje. Da Inspeção Salesiana de Nossa Senhora Auxiliadora de São Paulo, surgiram duas novas inspetorias: a Inspeção Salesiana São João Bosco (com sede em Belo Horizonte-MG), fundada em 11 de dezembro de 19475 e a Inspeção Salesiana São Pio X (com sede em Porto Alegre-RS), em 31 de janeiro de 1963.

É uma das seis Inspeções Salesianas do Brasil, cujos inspetores compõem a Conferência das Inspeções Salesianas do Brasil (CISBRASIL). Possui 19 comunidades religiosas salesianas canonicamente erigidas que animam outras presenças salesianas no Estado de São Paulo. Atualmente, os salesianos da Inspeção Salesiana de Nossa Senhora Auxiliadora estão presentes com obras sociais, escolas, instituições de ensino superior, paróquias e casas de formação nas cidades paulistas de Americana, Araraquara, Araras, Campinas, Campos do Jordão, Cruzeiro, Guarujá, Lorena, Pindamonhangaba, Piracicaba, São Carlos, São José dos Campos, São Paulo e Sorocaba.

A quarta instituição a ser apresentada é O Pequeno Nazareno. O Pequeno Nazareno⁶⁰ é uma organização nacional de referência na luta por dignidade e justiça para a infância. Em sua atuação na defesa dos direitos de crianças e adolescentes busca a sensibilização da sociedade

^{60 60} Informações retiradas do site oficial da instituição. Disponível em <https://www.opequenonazareno.com.br> Acesso em 25 de junho de 2017.

para o enfrentamento a problemática das crianças e adolescentes em situação de rua e a implementação de políticas públicas efetivas. Somando forças com outras organizações da sociedade civil organizada e, atuando de forma empoderada, estão nos principais espaços de representação e controle social. No desenvolvimento de suas ações O Pequeno Nazareno conta com a força de pessoas físicas (doadores) e organizações da sociedade civil e da iniciativa privada (institutos, fundações, empresas, entre outros) parceiros nacionais e internacionais comprometidos, que não poupam energia na luta pela efetivação dos direitos das crianças e adolescentes em situação de rua, suas famílias e comunidades.

Seus principais projetos são:

- a) **Acolhimento Institucional:** O Pequeno Nazareno vem se afirmando como referência no Brasil de instituição de acolhimento institucional para crianças em situação de moradia nas ruas. Atuando de maneira global na educação social de rua, o Pequeno Nazareno mantém três unidades no território nacional: Fortaleza (em Maranguape) Recife e Manaus oferecendo atendimento socioeducativo, psicossocial, escolarização, nutrição, capacitação profissional e acompanhamento familiar. O projeto de acolhimento institucional desenvolvido no Pequeno Nazareno (Fortaleza, Recife e Manaus) proporciona para as crianças e adolescentes atendidos, a convivência familiar e comunitária num ambiente saudável, em contato com a natureza, com os valores da solidariedade e cidadania. O Objetivo é proporcionar as crianças, adolescentes e suas famílias, os recursos necessários para a reconstrução dos vínculos afetivos, para o retorno desses meninos a um convívio familiar positivo e garantidor de seus direitos
- b) **Desenvolvimento Comunitário:** distantes do alcance das políticas públicas, as comunidades das periferias sofrem por parte dos veículos de comunicação diferentes estigmas; desde a ideia de que são espaços geradores da violência, até a visão de que são localidades em que predomina a marginalidade. No entanto, são nessas comunidades que se observa as mais diferentes formas de enfrentamento da exclusão e da violência com variadas estratégias de sobrevivência, transformação, empoderamento, valorização da cultura local, dos espaços criativos e da sua população. Neste sentido, O Na'zária é um projeto do Pequeno Nazareno que tem como objetivo: visibilizar as potencialidades comunitárias através de duas ações: a produção e veiculação de um programa de TV (Programa Na'zária) e no desenvolvimento de ações educativas , (oficinas artísticas e sócio culturais) que acontecem num espaço (Ponto de Cultura Na'zária) mantido dentro da comunidade onde as oficinas artísticas e culturais acontecem semanalmente. Assim como O Programa Na'zária que também é produzido

semanalmente e em cada episódio destaca uma comunidade periférica da cidade de Fortaleza. Os quadros e matérias do programa contam a história da comunidade, suas lutas e conquistas, sua resistência artísticas e o engajamento de suas juventudes. O Programa é veiculado aos sábados às 14:30, na TV Ceará Canal 5 e tem sido realizado com a energia de pessoas sensíveis que transformam desigualdades em fortaleza.

- c) **Inserção Profissional:** o Programa de profissionalização e inserção no mercado de trabalho que insere adolescentes nas empresas na condição de aprendiz, respaldado na lei da aprendizagem (5.598/2005) desenvolvido pelo Pequeno Nazareno é executado dentro do Projeto Gente Grande. O Projeto Gente Grande é a iniciativa do Pequeno Nazareno que realiza atividades de preparação para o mercado de trabalho e busca empresas parceiras que ofereçam aos nossos adolescentes uma oportunidade do primeiro emprego, tornando mais promissor o futuro dos adolescentes que passarão pelo acolhimento institucional e estão na fase de retorno a convivência familiar e comunitária permanente. Para o desenvolvimento deste trabalho O Pequeno Nazareno conta com o apoio de empresas que cumprem com sua função social e contribuem para a formação profissional desses adolescentes, garantindo sua contratação como jovens aprendizes;
- d) **Acompanhamento Familiar:** a promoção, a defesa e a garantia dos direitos das crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária envolvem o esforço de toda a sociedade e o compromisso com uma mudança cultural que atinge as relações familiares, as relações comunitárias e as relações do Estado com a sociedade. Para realizar esta árdua tarefa O Pequeno Nazareno mantém uma equipe multidisciplinar composta por profissionais especializados entre os quais: assistente sociais, educadores sociais, pedagogos e psicólogos que desenvolvem ações na busca do fortalecimento dos vínculos afetivos dos familiares com as crianças e adolescentes abrigados.
- e) **Educação Social de Rua:** o Projeto de Abordagem Social de Rua é a porta de entrada para todos os projetos do Pequeno Nazareno e tem como principal objetivo despertar na criança e ou adolescente em situação de rua o desejo de construir um novo projeto para sua vida. Nesta perspectiva a Associação Beneficente O Pequeno Nazareno mantém uma equipe de educadores sociais de rua, que em regime de escala desenvolvem ações sócio educativas, (brincadeiras, jogos, esporte, conversas, encaminhamentos) no ambiente das praças, ruas e logradouros. Despertar nas crianças e adolescentes em situação de rua o desejo de assumir um novo projeto de vida é uma tarefa demasiadamente complexa, “retirar a rua” de dentro dessas crianças e adolescentes é um desafio ainda maior. Mas, com a energia de centenas de pessoas que se importam

com essas crianças e adolescentes, muitos meninos e meninas estão transformando suas vidas e escrevendo uma nova história.

- f) Mobilização Social: o Programa de Mobilização Social do Pequeno Nazareno tem como objetivos lutar para garantia da construção de uma política nacional para crianças e adolescentes em situação de rua e a articulação, mobilização e sensibilização de toda a sociedade em torno desta temática. Este objetivo pressupõe um relacionamento assíduo com o poder público e as principais redes de controle social e a realização de campanhas de sensibilização. Neste sentido, O Pequeno Nazareno articula-se com as mais diversas entidades de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes de tal modo que hoje participamos e lideramos o Grupo de trabalho responsável pela elaboração da política pública de atenção a criança e ao adolescente em situação de moradia nas ruas dentro do Órgão Máximo de deliberação de Políticas Públicas para crianças e adolescentes (CONANDA) onde interagem com quatro grandes ministérios, como o Ministério da Saúde, Educação, Desenvolvimento Social e Ministério da Justiça e coordena a Campanha Nacional Criança Não é de Rua.

Feita a apresentação das instituições inquiridas, segue-se no texto as respostas obtidas a partir de questionário aplicado⁶¹. A análise do conteúdo será feita considerando as categorias de análise⁶² elencadas na metodologia, sempre trazendo para o contexto atual das políticas para as infâncias e pautando as práticas das organizações a partir do referencial teórico levantado previamente nos capítulos anteriores.

O primeiro bloco de perguntas foi referente às informações de apresentação da instituição e também para conhecimento do âmbito de atuação da mesma, principalmente nos espaços de controle social.

As quatro organizações entrevistadas listaram que estão organizadas em forma de organização. Este primeiro ponto já nos chamou a atenção, visto que a Campanha Criança Não é de Rua, a princípio, estava organizada como um movimento social. No entanto, a partir de 2005 o movimento foi institucionalizado, tornando-se uma organização da sociedade civil (OSC).

Segundo Gramsci, sociedade civil e sociedade política são as duas faces do Estado. Segundo a perspectiva do autor, aquela faz parte da superestrutura – que é repleta de conflitos

⁶¹ O questionário na íntegra encontra-se no apêndice ao final da dissertação.

⁶² O detalhamento das categorias de análise para a construção do questionário será apresentado no capítulo subsequente referente à metodologia da pesquisa.

advindos das classes sociais em dentro da estrutura econômica. Já esta é considerada espaço de acesso da classe dominante, que utilizam de aparelhos coercitivos do Estado para impor sua vontade e hegemonia. É neste contexto que Gramsci “destaca a importância da organização da sociedade civil para a mudança da sociedade política com o intuito de democratizar o Estado e seus aparelhos” (GOHN, 2008, p.65).

De acordo com GOHN (2010), as atuais formas de associações civis que estão organizadas em redes são compostas por: movimentos sociais, associações comunitárias, fóruns, conselhos, ONGs, câmaras e assembleias que se agrupam em três grandes blocos:

os movimentos e ações de grupos identitários que lutam por direitos: sociais, econômicos, políticos e mais recentemente culturais; os movimentos e organizações de luta por melhores condições de vida e de trabalho (...) e movimentos globais ou globalizantes, como Fórum Social Mundial. (GOHN, 2010, p. 13)

O que fundamentaria estas identidades seria a própria experiência de vida em comum, orientada por projetos coletivos, que acaba por sua vez reunindo os grupos e garantindo o funcionamento de um modelo democrático e autêntico do próprio coletivo.

Na caracterização da atuação da instituição, percebe-se pelo quadro acima, que algumas das organizações se colocam em mais de uma categoria, como é o caso de O Pequeno Nazareno, organização que atua com acolhimento institucional, mas também possui uma forte atuação na defesa de direitos.

No retrospecto histórico, percebe-se que tais associações nos mais diversos formatos tiveram sua origem nos movimentos sociais, principalmente pós-ditadura, quando entra em cena os conhecidos “novos movimentos sociais”.

Sinônimo de participação e organização da população civil, os movimentos sociais na década de 1970-1980 empenharam-se na luta contra o regime militar e o projeto autoritário. Tal projeto, como resultado de um baixo rendimento social das democracias existentes não só no Brasil, mas em toda a América Latina, criou condições para que o mesmo fosse desenvolvido inclusive com aceitação de uma parte da população (DAGNINO, E; OLVERA, A.J; PANFICHI, 2006, pg.45).

A esta época, a sociedade civil procurava mobilizar-se com o intuito de alterar o *status quo* no plano estatal dominado pelos militares, e a “(...) democracia direta e participativa era tida como modelo ideal para a construção de uma contra-hegemonia ao poder dominante.” (GOHN, 2008, p.71)

Com o fim da ditadura no Brasil em 1985, e a queda do projeto autoritário, acompanha-se um outro projeto que influenciou aos chamados novos movimentos sociais e as demandas pelas quais lutavam: o projeto neoliberal. Este projeto articula-se

(...) a partir da necessidade de ajustar o Estado e suas reações com a sociedade ao que seriam as exigências de um novo momento das relações de acumulação capitalistas, marcado pela reconfiguração no âmbito global (DAGNINO, E; OLVERA, A.J; PANFICHI, 2006, p.54)

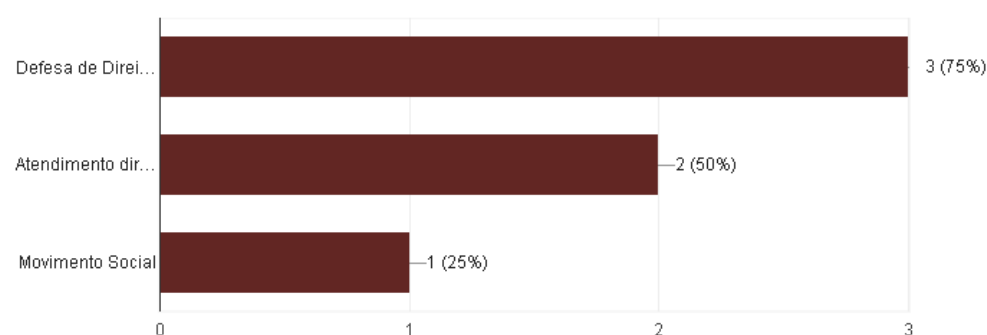
Para Gohn, os movimentos da atualidade se diferenciam de outros movimentos do passado principalmente na questão da necessidade de se qualificar o tipo de ação coletiva que tem sido caracterizado como movimento social. Outra questão é a da diferença e multiculturalidade: a diversidade cultural é ampla, a igualdade é ressignificada com a tematização da justiça social. A novidade em nossos tempos também se encontra no que a autora concebe como “inversão da ordem dos termos”: “identidade política para política de identidade, muda radicalmente o sentido e o significado da ação social coletiva dos movimentos sociais.” (GOHN, 2010, p.21).

Atualmente, os movimentos buscam uma ampliação da esfera pública com objetivo de, por meio do diálogo e do consenso, uma “gestão compartilhada a partir de exercícios públicos deliberativos” (GOHN, 2004, p.20). Há uma busca por decisões democráticas que envolvem mudanças tanto no campo estatal, como na própria sociedade civil, com o objetivo de fortalecer a democracia levando em conta os valores da justiça, solidariedade, igualdade e respeito às diferenças.

Gráfico 01 - Categoria da Organização

Como você caracterizaria a forma como sua organização se insere na área da infância ? (pode ser listada mais de uma opção)

4 respostas



Fonte: o autor, 2017.

Em relação ao início das atividades e áreas de atuação, o Movimento Nacional Criança não é de Rua coloca que o início se deu em 2005, mas como forma jurídica apenas em 2014 e atua no Brasil (capitais), Colômbia (Bogotá), Peru (Lima), Argentina (Buenos Aires e La Plata), Venezuela (Caracas), Uruguai (Montevideo), México (Cidade do México) e Bolívia (La Paz). O Pequeno Nazareno iniciou suas atividades em 1993 e atua em Fortaleza/CE, Recife/PE, Manaus/AM, o INESC iniciou em 1979, como foco de atuação em Brasília/DF, e os Salesianos em 1947 e atuam em Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espírito Santo, DF, Goiás, Tocantins.

Em relação a participação em conselhos da criança e do adolescente, tem-se que 75% das entrevistadas participam em um dos níveis (nacional, estadual ou municipal). O Movimento Nacional Criança Não é de Rua encontra-se apenas no nacional, o Pequeno Nazareno e os Salesianos estão nas esferas estaduais e municipais, o INESC não participa de nenhum conselho.

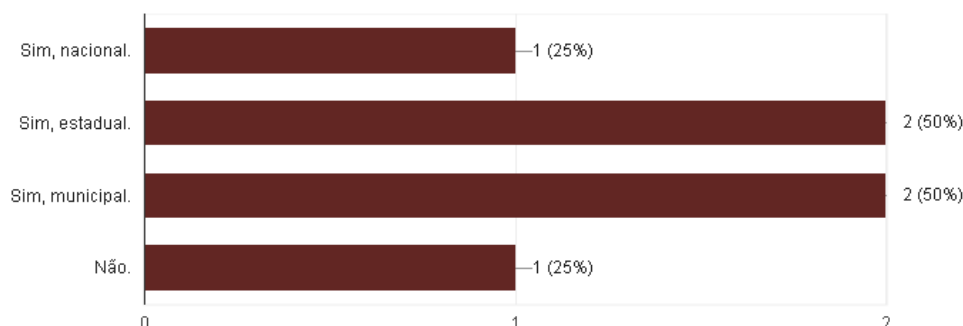
Os dados sinalizam para a veracidade de que os conselhos dependem da existência de uma potente organização da sociedade civil na cidade (SADER, 1988), e também a vontade política do governante. Por isto é um espaço importante de ser fortalecido. Fortalecendo o conselho, fortalece-se a democracia. No entanto é importante observar, os limites destes espaços no processo de democratização do Estado. O “aprisionamento” da sociedade civil em espaços institucionalizados pode configurar uma participação burocratizada. Daí a importância autonomia da sociedade civil e seu fortalecimento em espaços como fóruns populares, na construção de estratégias para a construção de ações conjuntas.

Para Dagnino (2004, p.108), o que existe hoje, e precisa ser fortalecida, é uma batalha contra uma “concepção estadista de poder e de política” (em busca de uma visão ampliada da política e de seus agentes. A participação cidadã, em um contexto democrático, é fundamental quando se quer considerar as identidades diversas, com reconhecimento e fortalecimento dos sujeitos de direitos. Para isso, a ampliação da esfera pública se faz essencial por meio de práticas deliberativas e atuação protagônica de sujeitos coletivos.

Com a deliberação, há uma aposta na possibilidade real de partilha de poder entre Estado e sociedade civil na formulação de políticas e definições das decisões de interesse público, com essa partilha, não cabe apenas à sociedade civil ser mera executora das ações das políticas de Estado, ou seja, quando há uma participação justa, a sociedade participa desde a formulação das regras, à elaboração, implementação e controle das ações.

A organização faz parte de conselhos de direitos da criança e do adolescente? (Pode ser listada mais de uma opção)

4 respostas



Fonte: o autor, 2017.

Ainda sobre espaços de controle social, agora em relação à participação em fóruns, tem-se que 100% das entrevistadas encontram-se ocupando estes espaços. Estes dados demonstram a importância dedicada pelas organizações aos espaços de decisão e deliberação das políticas públicas para as infâncias. Tal fato, ratifica o papel dos próprios movimentos sociais pós-constituição de 1988, que buscaram uma ampliação da esfera pública com objetivo de, por meio do diálogo e do consenso, uma “gestão compartilhada a partir de exercícios públicos deliberativos” (GOHN, 2004, p.20). Há uma busca por decisões democráticas que envolvem mudanças tanto no campo estatal, como na própria sociedade civil, com o objetivo de fortalecer a democracia levando em conta os valores da justiça, solidariedade, igualdade e respeito às diferenças.

Importante salientar que, segundo Touraine (1986, p.3) para que a democracia esteja presente, há quatro condições básicas: a existência de um espaço público reconhecido; a separação entre sociedade civil (espaço de pluralismo e diversidade de interesses) do Estado (que é uno por definição); a presença consciente de um princípio de igualdade entre os indivíduos; e a existência de grupos de interesses reconhecidos e organizados de forma que as instituições representativas correspondam a interesses representáveis previamente organizados. Os espaços democráticos, como conselhos e fóruns, propiciam as condições elencadas pelo autor:

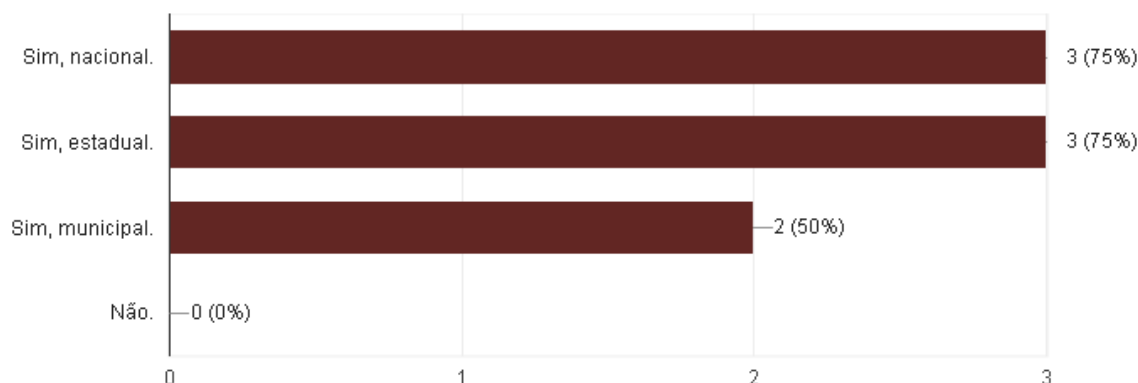
um fórum deliberativo bem constituído oferece uma oportunidade de avançar tanto no entendimento individual como no coletivo. No calor da discussão, os participantes podem aprender uns com os outros, reconhecer seus mal-entendidos individuais e coletivos, e desenvolver novos pontos de vista e políticas que possam resistir a um escrutínio mais rigoroso. Quando os cidadãos barganham e negociam, eles podem aprender como conseguir melhor o que querem. Mas quando estes deliberam, eles

podem expandir seu conhecimento (...) acerca do que servirá melhor a seus concidadãos. (THOMPSON e GUTMANN, 2004, p. 23.)

Gráfico 03 - Participação em Fórum

A organização faz parte de fóruns de defesa de direitos da criança e do adolescente? (Pode ser listada mais de uma opção)

4 respostas



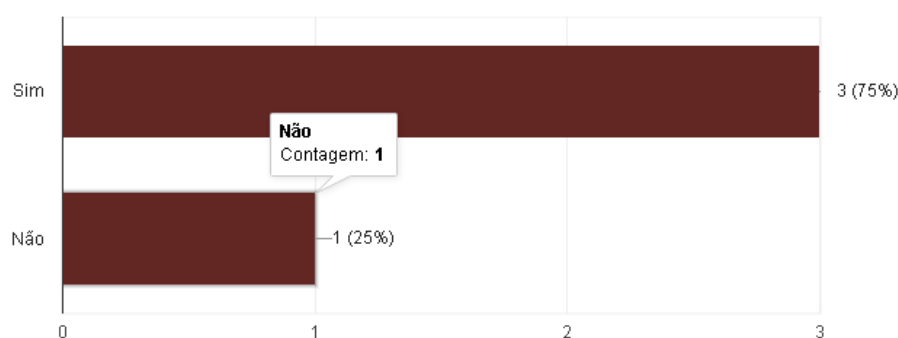
Fonte: o autor, 2017.

Em relação à incidência no âmbito internacional, 75% das entrevistas disseram realizar tal prática. As instituições que a fazem, citam como parceiras as instituições ONU, UNICEF, *Save the Children*, Dinamo, *Street Child United*, Ciespi, Porticus, Misereor, *Consortium Street Children*, Misereor, Porticus, *Pró-Niños Pobres*, Consulado da Alemanha, Consulado do Japão, CDH da OEA. Tal articulação, mostra-se como uma estratégia fundamental no fortalecimento do sistema internacional de direitos humanos de crianças e adolescentes, no processo de incidência no sistema nacional.

Gráfico 04 - Incidência Internacional

A organização possui ações de incidência política em âmbito internacional?

4 respostas



Fonte: o autor, 2017.

A segunda parte do questionário, faz uma introdução do tema *advocacy*. A primeira questão questiona as organizações se estas acreditam no potencial do *advocacy* como uma estratégia que garanta e defenda direito das crianças e adolescentes.

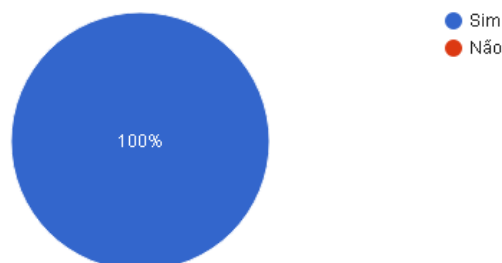
Conforme apresentado no gráfico 05, 100% das organizações acreditam no potencial do *advocacy* como instrumento de defesa de direitos. Tal análise ganha maior concretude no detalhamento das ações que elas promovem por meio desta estratégia, a serem contempladas nas questões posteriores. O *advocacy* está presente com o intuito de influenciar o poder em questões que dizem respeito à vida dos cidadãos, sobretudo àqueles que estão excluídos dos processos políticos. Por meio do dado acima, percebe-se a relevância que as organizações destinam a esta ferramenta de fortalecimento da democracia participativa e construção da cultura e materialização dos direitos. Este dado salienta, ainda, a importância da busca de democracia deliberativa.

A luta pela democracia, pensando na democracia redistributiva, também é uma luta antifascista ainda que aconteça em um campo político formalmente democrático. No caso brasileiro, observa-se, ainda, a presença de duas culturas políticas predominantes e em disputa: “uma democrática e vinculada aos movimentos sociais e civis democratizadores; e outra, a predominante em nosso processo de modernização, que persiste com as suas práticas tradicionais” (AVRITZER, 1995, p.9).

Gráfico 05 - Reconhecimento do *advocacy* como estratégia de defesa de direitos humanos

A organização reconhece no advocacy/coalização de defesa uma prática efetiva na busca da defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes?

4 respostas



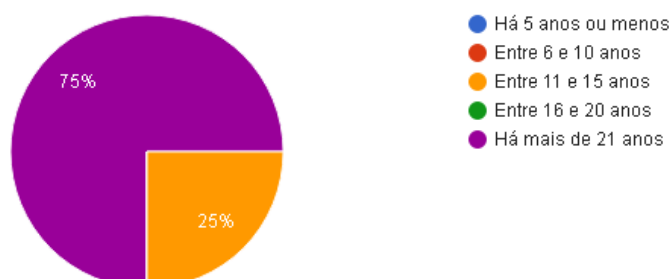
Fonte: o autor, 2017.

Em relação à utilização da estratégia, 75% das entrevistas dizem utilizar da ferramenta há mais de 21 anos, enquanto que 25% situou a prática entre 11 e 15 anos. Estes dados demonstram que a prática de advocacy é algo praticado há algum tempo, mas que ainda não possui uma sistematização, um aprofundamento teórico-acadêmico com vistas a compreender a prática, pois as pesquisas no tema são incipientes

Gráfico 06 - Tempo utilizando a estratégia de *advocacy*

Há quanto tempo a organização trabalha com defesa de direitos utilizando da estratégia do advocacy?

4 respostas



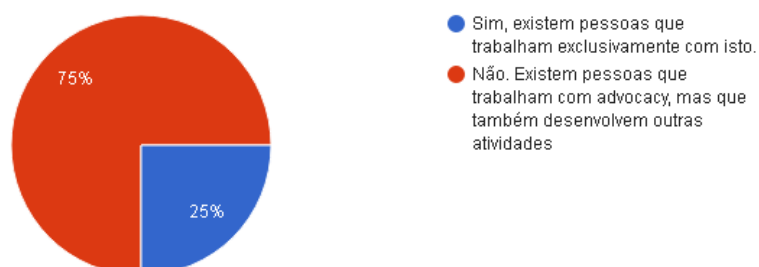
Fonte: o autor, 2017.

Também foi questionado se a instituição possui um setor especializado na prática de *advocacy*, de acordo com a pesquisa, apenas 25%, ou seja, uma organização, possui uma área em que hajam profissionais que atuam profissionalmente apenas com esta atividade. Nas outras 3 instituições, o trabalho de *advocacy* acontece concomitantemente a outras demandas. Este dado demonstra que, geralmente, o profissional de *advocacy* encontra-se comprometido com outras demandas, o que pode, de alguma maneira, impactar nos possíveis resultados das ações.

Gráfico 07 - Departamento ou setor especializado em *advocacy*

Há um departamento, ou setor, especializado em *advocacy* na organização?

4 respostas



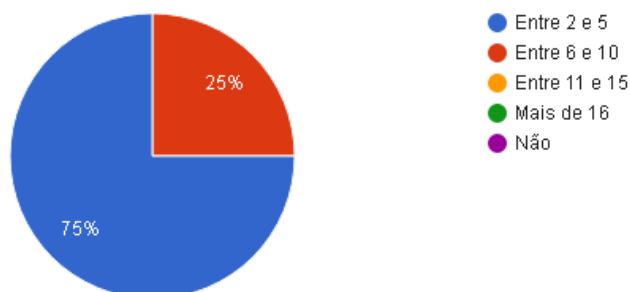
Fonte: o autor, 2017.

O próximo eixo de interesse da pesquisa, diz respeito à seleção de objetivos de *advocacy*. A primeira questão pontua que, em meio a tantos desafios no âmbito da defesa de direitos das crianças e adolescentes, quais seriam os critérios levados em consideração para definir um objetivo de *advocacy*. A partir das respostas obtidas, percebe-se que o eixo norteador das quatro organizações é a missão/interesse institucional – o porquê da organização existir; 100% das respostas estão alinhadas à este princípio na definição de objetivos. Analisa-se este caráter institucional como a própria razão de ser da organização, geralmente explicitada nos documentos oficiais, como estatutos e políticas internas, das organizações em forma de missão e visão. Destaca-se a posição do INESC, que além do caráter institucional, também analisam a conjuntura política às relações com os diversos sujeitos com os quais se relacionam. Considera-se esta análise de cenário, e conjuntura, fundamental para o desenvolvimento de estratégias eficazes de *advocacy*.

Gráfico 09 - Quantidade de objetivos de *advocacy*

A organização trabalha com mais de um objetivo simultaneamente?

4 respostas



Fonte: o autor, 2017.

Em relação aos eixos e/ou pautas de interesse e trabalho das organizações, os dados mostram que há 100% de interesse no tema de redução das desigualdades, 75% das organizações atuam também em temas como participação infanto-juvenil e direito à educação. 50% delas também trabalham com direito à saúde, à cidade, ao brincar. Apenas uma das organizações trabalham com o tema de enfrentamento à situação de rua e direito à convivência familiar (O Pequeno Nazareno). Infere-se que o caráter de atendimento direto, faça com que haja um engajamento da instituição nestas temáticas.

Também percebeu-se que 75% das organizações atuam considerando entre 2 e 5 objetivos simultaneamente, o que nos demonstra a importância em se ter foco nas ações planejadas, assim como a complexidade da estratégia de advocacy, que demanda um monitoramento e avaliação constante dos resultados.

As organizações da sociedade civil, em sua grande maioria, estão comprometidas com a justiça e a democratização, e tem por objetivo transformar alguns aspectos da sua realidade social, política, cultura e econômica. Por meio da incidência em assuntos específicos, utilizando de estratégias, acaba-se por contribuir na resolução de problemas globais. Os dados revelam, deste modo, uma tendência da presença de princípios contemporâneos, especialmente a interdependência dos direitos e a indivisibilidade da proteção.

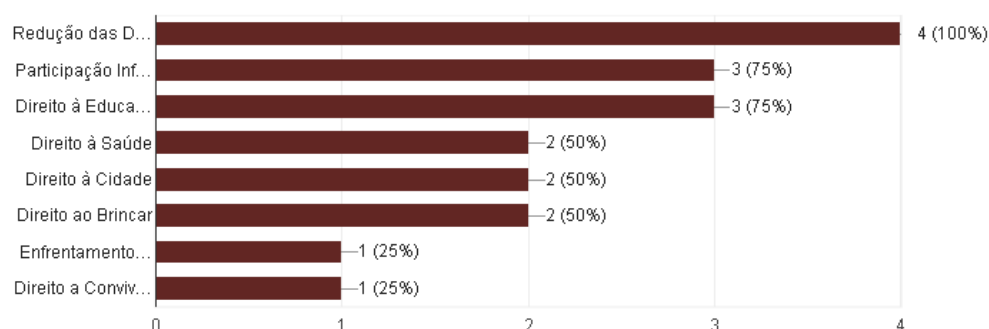
De acordo com Scherer-Warren (2011) as temáticas para as quais o *advocacy* é utilizado como estratégia de incidência, possuem caráter político contestatório e reivindicativo, e por meio das redes movimentistas transformam-se em demandas de naturezas distintas: a natureza material, a natureza cultural ou simbólica, a natureza política e a natureza jurídica.

A natureza material vem demonstrar que as demandas materiais/emergências do cotidiano, de acordo com autora, é o fator primário da mobilização das bases do associativismo civil

Gráfico 08 - Eixos de atuação em relação ao objetivo de *advocacy*

Quais são os eixos/pautas de defesa e atuação em relação ao objetivo de *advocacy*?

4 respostas



Fonte: o autor, 2017.

O quarto eixo do questionário, questiona sobre a construção da base argumentativa do *advocacy*. O intuito era o de elencar como são coletadas as informações, e quais as fontes, para subsidiar a estratégia de *advocacy*. De acordo com questionário aplicado. A Campanha respondeu que:

o Estado e a sociedade como corresponsáveis pela proteção integral e pela garantia de direitos fundamentais conforme nossa constituição, a falta de política públicas, a dívida social e histórica com a população negra, a invisibilidade da temática na agenda política e a falta de dados estatísticos são a base argumentativa de nosso *advocacy*. (SOUZA, 2017)

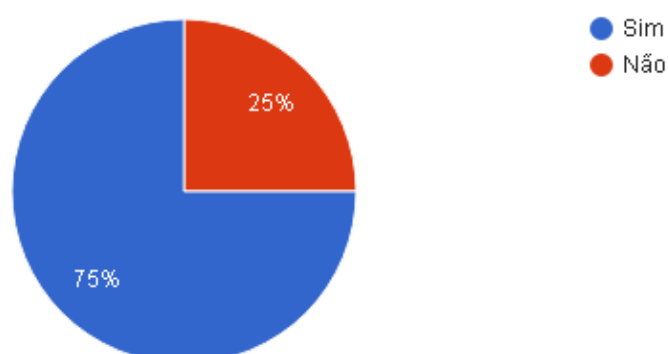
O Pequeno Nazareno, trouxe que sua argumentação baseia-se na defesa do princípio ético e moral de que devemos cuidar e proteger nossas crianças e adolescentes de todas as formas de violência (SOUZA, 2017); o INESC trouxe que geralmente a própria organização produz os dados, no caso do orçamento público usam como base o SIGA Brasil (MORONI, 2017); os Salesianos usam como fonte MDH, MTE, MDS, Universidades, ONGs, Organismos Internacionais (SANTOS, 2017). As fontes mais utilizadas, segundo o questionário, são: PNAD, IPEIA, censo SUAS, relatórios da ONU sobre a infância, Plataforma Digital Rua Brasil S/N, Siga Brasil, IBGE, PNAD, FNDCA, FECTIPA, conselhos dos direito.

Um dado merece destaque é a porcentagem de instituições que utilizam de pesquisas acadêmicas para compor a estratégia de *advocacy*: 75% das entrevistas dizem utilizar deste tipo de informação. Neste ponto, ressaltamos o papel protagonista das universidades na produção e conhecimentos e informações relevantes para compor relatórios que sirvam de base para incidência política. O mesmo percentual foi o de organizações que publicam documentos autorais, notas técnicas e publicações próprias a respeito do tema em questão. Este dado revela a importância das publicações e da pesquisa na elaboração de qualquer atividade com fins à incidência.

Gráfico 10 - Utilização de pesquisas acadêmicas para compor *advocacy*

A organização utiliza de pesquisas acadêmicas para compor sua base argumentativa?

4 respostas



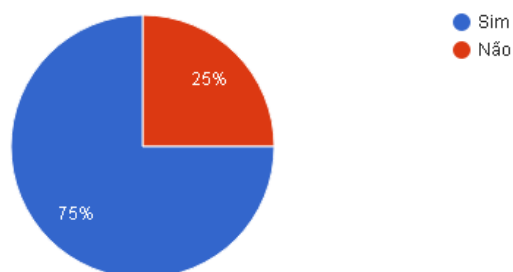
Fonte: o autor, 2017.

Um dado importante a ser salientado é o que se segue: 75% das organizações elaboram documentos autorais, notas técnicas e/ou publicações próprias com fins a subsidiar as suas estratégias de *advocacy*. Este dado, demonstra a importância em se gerar a base argumentativa a partir das próprias análises das conjunturas.

Gráfico 11 - Publicação de documentos autorais, notas técnicas e publicações

A organização divulga documentos autorais, notas técnicas, e publicações próprias a respeito do tema que está em questão?

4 respostas



Fonte: o autor, 2017.

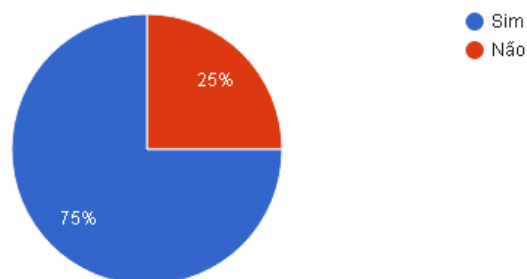
O próximo item de avaliação, diz respeito a formação de coalizações com outras organizações, com o objetivo de fortalecer a prática de *advocacy*. Segundo pesquisa, 3, das 4 organizações, trabalham em forma de rede, firmando parcerias institucionais que potencializem suas ações.

Tais coalizões também são uma forma de estímulo e fortalecimento da própria democracia. Buscando renovar e fortalecer a democracia, Coutinho (1996, p. 45) traz dois pontos fundamentais que devem ser cumpridos: a) a conquista e consolidação de regimes de liberdades fundamentais e b) a construção de alianças necessárias para aprofundar a democracia no sentido de uma democracia organizada de massas, com aumento da participação popular, busca de unidade, na busca da construção de um país fundado na democracia política. E uma forma de aprofundar as práticas democrática e a capacidade de intensificar os processos participativos se dá por meio da formulação de políticas públicas que incentivem estas formas de interação da sociedade

Gráfico 12 - Formação de coalizões

A organização costuma fortalecer sua prática de advocacy a partir de coalizões com outras organizações que atuam na temática da infância?

4 respostas



Fonte: o autor, 2017.

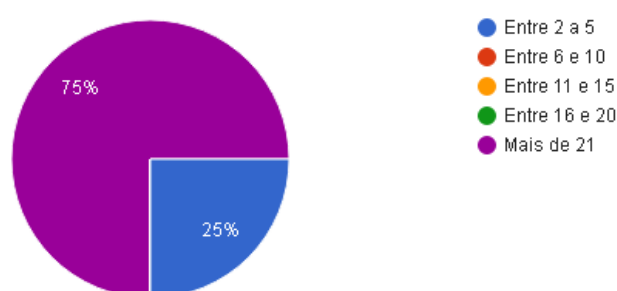
Segundo questionários, em 100% dos retornos as organizações parcerias são selecionadas pelo seu grau de aproximação ao tema central, os contatos são feitos a partir de visitas presenciais, e-mail, telefone, convite para participação em eventos produzidos pela organização. O critério para a construção de parcerias estratégicas é o projeto político.

Ainda neste eixo, segundo pesquisa, 75% das organizações entrevistadas já conseguiram reunir mais de 21 outras organizações em prol de um objetivo de *advocacy*.

Gráfico 13 - Número de organizações em prol de um objetivo de *advocacy*

Quantas organizações já foram possíveis reunir em favor de um objetivo de advocacy?

4 respostas



Fonte: o autor, 2017.

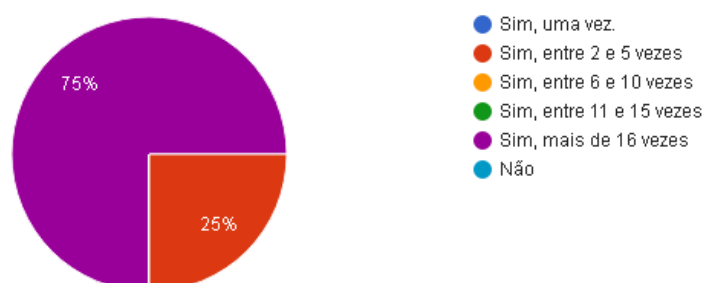
O mesmo dado, de 75% das organizações, demonstra que as entrevistas já cancelaram propostas de outras organizações mais de 16 vezes. Isto demonstra que o trabalho em rede é fundamental durante a prática de *advocacy*. Fortalecer as ações no âmbito da defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes, mesmo não sendo proposto por suas organizações, é uma ação importante.

Quando questionados sobre as organizações que já compuseram coalizações com suas organizações, tivemos os seguintes retornos: A Campanha Nacional informou, como exemplo, a produção do documento de subsídios para elaboração de uma política pública nacional para crianças e adolescentes em situação de rua mobilizou 285 organizações no Brasil. O lançamento das diretrizes nacionais para o atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua mobilizou 1900 operadores do sistema de garantia de direitos em 19 estados do País (SOUZA, 2017). O Pequeno Nazareno informou que as organizações que atendem crianças e adolescentes em situação de rua em Fortaleza se reuniram para formar uma rede local chamada Equipe Interinstitucional de Abordagem de Rua para organizar a ação e a capacitação de educadores sociais de rua dessas organizações na cidade (SOUZA, 2017). O INESC apresentou algumas parcerias como UNICEF, Maristas, CCLF, Oxfam, Movimento Sem Terra (MST), rede de adolescentes, movimento negro e de mulheres, entre outras (MORONI, 2017). E os Salesianos trouxeram que fazem parcerias com instituições de aprendizagem, outras instituições dos serviços de acolhimento e fortalecimento de vínculos (SANTOS, 2017).

Gráfico 14 - Chancela de *advocacy* de outra organização

Sua organização já chancelou uma proposta de *advocacy* de outra organização?

4 respostas



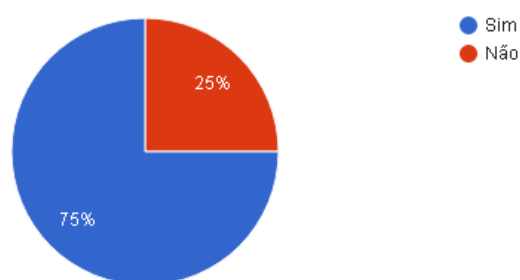
Fonte: o autor, 2017.

Em relação à realização de coalizações internacionais, com fins a incidência no Brasil, um alto número de 75% das entidades responderam já terem feito. Tal dado demonstra a importância das coalizações, inclusive internacionais, para objetivos relacionados a defesa de direitos de crianças e adolescentes no Brasil.

Gráfico 15 - Coalizão internacional em prol de *advocacy* no Brasil

A organização já realizou coalizção internacional em prol de algum objetivo de *advocacy* no Brasil?

4 respostas



Fonte: o autor, 2017.

Questionados sobre as redes que participam, as que mais apareceram foram: Fórum Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (FNDCA), *Red por la Defensa de la Infancia y adolescencia en Condicion de Calle* (RIDIAACC), *Street Child United* (SCU), Campanha Nacional Criança Não é de Rua, Fórum DCA estadual, FNDCA, FEDCA, FMDCA, Fóruns Erradicação do Trabalho Infantil, e da Aprendizagem, Rede de Abrigos.

O eixo seguinte de pesquisa, diz respeito à análise das partes interessadas. A primeira questão, levanta quais as estratégias que a organização utiliza para mapear as diferentes partes interessadas em relação ao objetivo de *advocacy* proposto? (Por exemplo: como são mapeados os líderes políticos que influenciam diretamente uma questão em debate, a própria mídia e veículos de comunicação, pessoas e outras instituições que se interessem pelo tema em debate). De acordo com as respostas, o mapeamento das partes interessadas acontece por meio da participação em conselhos e espaços deliberativos; dessa forma, as organizações se aproximam de diversos atores nacionais importantes e a partir destes contatos acessa e mobiliza diferentes atores políticos; das visitas às diferentes secretárias e órgãos públicos do município e Estado para apresentar a organização e propor parcerias. Para uma organização em específico, INESC, a principal estratégia é saber qual a posição sobre o tema. Classificam os aliados, os que estão em dúvida e os contrários. Com os aliados constroem alianças, com o que estão em dúvida

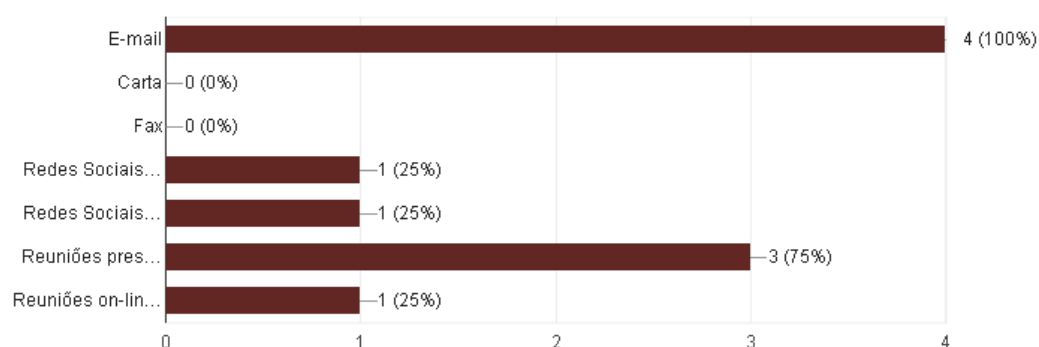
diálogos e com os contrários, promovem debates públicos contra os seus argumentos (MONORI, 2017). A partir destas respostas, com destaque para o INESC, percebe-se que há, a partir da construção da estratégia, a elaboração de um plano de ação, com intuito de atuar diretamente com as instituições a depender da característica que possui (se a favor, na dúvida, ou contrária a causa de *advocacy*).

Para contatar as partes interessadas, a pesquisa revelou que 100% das entidades preferem utilização da ferramenta e-mail, além de reuniões presenciais (75%). Acreditam serem estas as formas mais efetivas de se contatar.

Gráfico 16 - Meios utilizados para contatar partes interessadas

Quais os meios mais utilizados para entrar em contato com as partes interessadas?

4 respostas



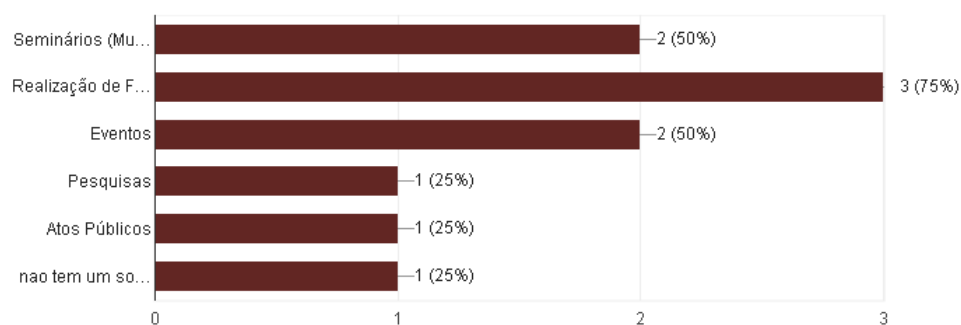
Fonte: o autor, 2017.

Ainda nesta temática, os entrevistados (75%) relataram que para manter as coalizões acreditam na importância da realização de fóruns, seminários (50%) e eventos (50%).

Gráfico 17 - Meios utilizados para manter as coalizões

Quais os meios utilizados para se manter as coalizões realizadas?

4 respostas



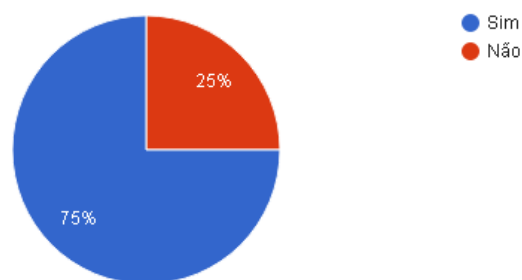
Fonte: o autor, 2017.

O eixo seguinte avalia como as organizações desenham suas estratégias de comunicação para que o *advocacy* tenha a divulgação necessária para ter o efeito desejado. Das informações coletadas, 2 instituições disseram ter uma equipe profissional de comunicação e marketing, responsáveis pela estratégia. Uma organização diz não ter estratégia de comunicação, e uma instituição declarou que nem sempre é possível comunicar o objetivo de *advocacy* e as estratégias, ainda mais considerando uma conjuntura de criminalização dos movimentos e de suas lideranças.

Gráfico 18 - Campanhas de comunicação para divulgar ações de *advocacy*

A organização realiza campanhas de comunicação em relação ao objetivo de *advocacy*?

4 respostas



Fonte: o autor, 2017

Em relação aos meios de comunicação utilizados para comunicação do *advocacy*, 100% das entrevistadas disseram utilizar do *e-mail marketing*, 75% utilizam do rádio e redes sociais, e 50% utilizam do marketing direto (mala direta) e TV aberta. Neste contexto, observa-se a

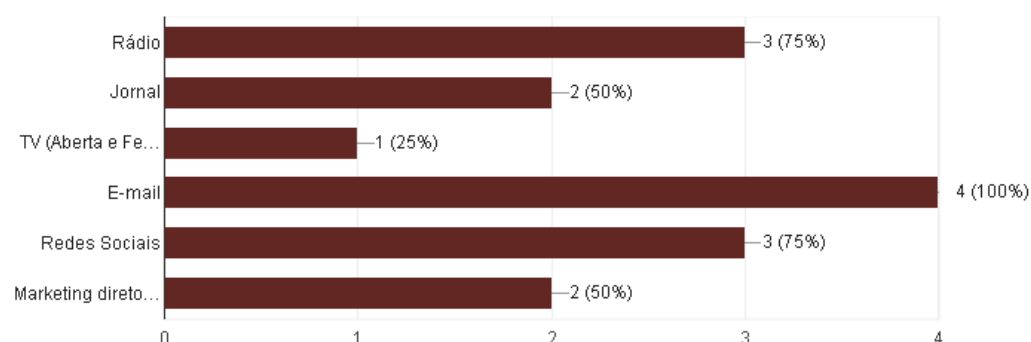
relevância das ações dirigidas (*e-mail* e mala direta), e o interesse em forçar investimentos de comunicação e marketing nos meios digitais.

Em relação ao relacionamento com a imprensa, obteve-se que a relação principal é com os meios eletrônicos, como redes sociais e *e-mail marketing*; utilizam-se de assessoria de imprensa e pautam as temáticas a partir da realização de seminários, divulgação de pesquisas e atos públicos sobre a temática onde as diferentes mídias são acionadas. Três das instituições possuem assessoria de imprensa, e uma delas diz não priorizar a relação com a “grande mídia” (MORONI, 2017), o que pode denotar a crítica à monopolização das mídias e a defesa de mecanismos alternativos de comunicação.

Gráfico 19 - Meios utilizados para comunicar *advocacy*

Se sim, quais os meios utilizados?

4 respostas



Fonte: o autor, 2017.

O próximo eixo corresponde à efetividade da estratégia de *advocacy* na incidência política. De acordo com pesquisa, 100% das organizações já obtiveram êxito na formulação de políticas públicas por meio da prática. Segundo questionário, 100% das organizações conseguiram por meio das estratégias de *advocacy* a criação de programas e projetos e visibilidade e sensibilização em relação ao tema. 50% obtiveram legislações específicas e resistências de reformas que fragilizam direitos.

O Criança Não é de Rua citou a criação das Resoluções 001/2016 CONANDA/CNAS e 173 e 183 do CONANDA foram produzidas sob a coordenação da organização (SOUZA, 2017). O Pequeno Nazareno citou a abertura de um edital para financiamento de projetos por parte da gestão municipal para as organizações que atendem crianças e adolescentes em situação de rua (SOUZA, 2017). O INESC pontuou algumas realizações como influências para aprovação do ECA, PNE, SUAS, luta contra a diminuição da maioria penal; para a instituição, a estratégia sempre foi a de conjugar mobilização, argumentos e diálogos

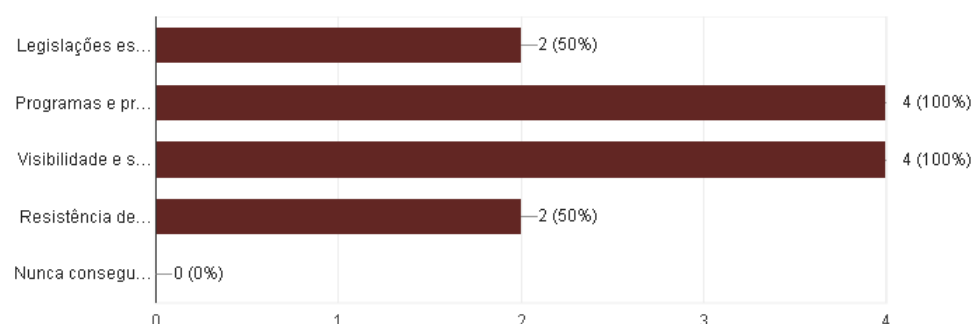
(MORONI, 2017). Os salesianos sinalizam resoluções e portarias sobre aprendizagem profissional, aumento do per-capta para os serviços de acolhimento. (SANTOS, 2017).

Em relação ao tema da incidência política, segundo WOLA (2002;2016) tem-se a mesma como: a) uma ferramenta para a participação cidadã, b) um exercício de poder e c) um processo acumulativo. A incidência é considerada uma ferramenta de participação cidadã porque proporciona aos cidadãos que participem das decisões do governo, possibilidade à sociedade civil que avance em suas agendas. É um exercício de poder porque coloca os cidadãos como detentores de poder na condução das ações do governo. E é um processo acumulativo porque existe que a organização da sociedade civil implemente seu tempo, com muita criatividade e persistência, encontrando as melhores formas de incidir. Todo este esforço nunca é perdido, pois se acaba por construir e fortalecer a capacidade técnica necessária para incidir em problemas cada vez mais complexos.

Gráfico 20 - Resultados da estratégia de *advocacy*

Ao final de uma estratégia de *advocacy*, quais dos itens abaixo pode-se citar como um produto da incidência realizada?

4 respostas



Fonte: o autor, 2017.

O eixo seguinte de interesse por nossa parte, diz respeito à sustentabilidade econômica as ações de *advocacy*. Segundo questionário, 100% das organizações possuem orçamento para as ações e área de *advocacy*. Outro dado relevante e que merece destaque é que, para duas, das quatro instituições, o orçamento destinado à incidência política representa mais de 16% do orçamento total da instituição, o que demonstra a importância dada pelas organizações à prática e *advocacy*. 100% das organizações avaliadas, acessam recursos internacionais, e 75% delas acessam recursos privados e públicos, além de doações de pessoas físicas e jurídicas.

Gráfico 21 - Fontes de Recursos da Organização



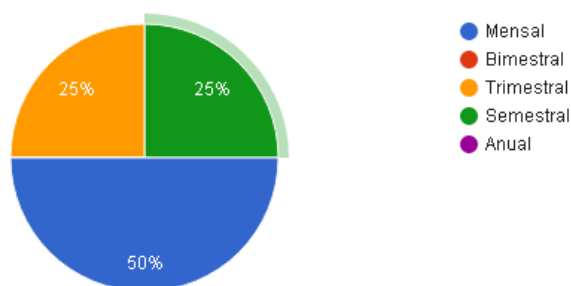
Fonte: o autor, 2017.

No eixo referente à avaliação e monitoramento, os dados demonstram que são previstos e realizados levantamento das ações realizadas junto aos parceiros envolvidos, avaliação semestral com a coordenação colegiada da organização, avaliação mensal com a equipe da organização; reuniões de avaliação com a equipe, com os parceiros e com os beneficiários; mensuração de resultados por metas alcançadas. Quanto a periodicidade de monitoramento e avaliação, 50% das organizações fazem relatórios mensais, 25% trimestral e 25% semestral.

Gráfico 22 - Periodicidade do monitoramento e avaliação do processo de *advocacy*

Qual a periodicidade do monitoramento/avaliação de processo de *advocacy*?

4 respostas



Fonte: o autor, 2017.

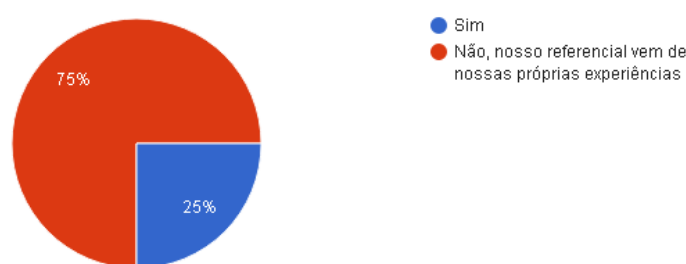
Encaminhando para a conclusão do questionário, indagadas sobre as repostas cedidas às questões anteriores, questionou-se às entidades se elas se percebem possuindo um ciclo de implementação próprio de *advocacy*. 75% delas acreditam ter um ciclo próprio, demonstrando que se reconhecem dentro dos eixos teóricos levantados que pautaram a própria criação do

questionário. Ainda neste sentido, um dado que chama a atenção é que apenas 25% utiliza de um referencial teórico para organizar suas práticas de *advocacy*, demonstrando que a grande maioria utiliza de práticas próprias, e experiências vividas, na elaboração das estratégias. Tal fato demonstra um descompasso entre academia e a prática das OSC no que concerne à utilização de estratégias para incidência política por meio do *advocacy*.

Gráfico 23 - Utilização de referencial teórico para desenho do ciclo de *advocacy*

A organização utiliza algum referencial teórico para realizar o desenho deste ciclo?

4 respostas



Fonte: o autor, 2017.

Instigados a fazerem uma avaliação sobre os desafios na defesa de direitos na área da infância e juventude no contexto atual do Brasil, alguns pontos foram levantados: falta de recursos afeta o desempenho das organizações nesse campo (citado por duas entidades). Também foi citado que atualmente vive-se na resistência e com perdas de direitos, onde várias formas de fundamentalismos desconstrói os discursos e narrativas (SOUZA, 2017). Apareceu ainda o seguinte texto “O *advocacy* geralmente é direcionado para o Estado e governos. Como fazer *advocacy* se não reconhecemos que o atual governo seja legítimo?” (MORONI, 2017). Tal fato demonstra que a atual crise política que se instaurou no país, reflete-se diretamente na eficácia das estratégias de *advocacy*.

Destaca-se, ao final, a análise da efetividade da prática de *advocacy* em um governo reconhecidamente ilegítimo, e em um país com imensas fragilidades no âmbito político, o que desafia as organizações na construção de novas estratégias de defesa de direitos. Observa-se que a instabilidade política que se enfrenta, desde meados de 2014, de certa forma vem retirando a credibilidade do processo político e enfraquecendo a própria democracia.

Outro fator limitante apresentado pela pesquisa diz respeito às fontes de financiamento e recursos das organizações da sociedade civil. Muito do trabalho acaba sendo limitado pela insuficiência de recursos para financiar equipe e estrutura necessárias ao desenvolvimento da prática de *advocacy* – fato ratificado no dado que demonstra que 3, das 4 organizações questionadas, não possuem um setor específico para área, sendo esta “apenas mais uma atividade” dentre as quais os técnicos e analistas precisam conciliar, entre projetos para captar recursos para manter a atividade fim da OSC e o desenvolvimento de estratégias no âmbito da incidência política.

Como pontos favoráveis da pesquisa, destaca-se a articulação e coalizões, tanto nacionais, quanto internacionais, desenvolvidas pelas organizações: mesmo em meio a tantas dificuldades e retrocessos, o trabalho em rede ainda é valorizado e demonstra alto valor para o resultado final das estratégias de incidência. Outro fator relevante, e que merece destaque, é o fato de que as organizações atuam também por meio de chancelas à prática de *advocacy* de outras organizações, o que corrobora para o fortalecimento de temas e agendas que precisam de defesa no âmbito da infância.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão dos direitos humanos é multifacetada por diversas perspectivas que se somam. Durante o desenvolvimento desta pesquisa, percebeu-se que a interdisciplinaridade foi um fator primordial para se abordar os tópicos necessários para se alcançar alguma compreensão teórico-conceitual sobre a questão dos direitos das crianças e adolescentes no nosso país.

Com esta pesquisa, constatou-se que:

- a) os movimentos sociais e organizações da sociedade civil enfrentam, diariamente, dificuldades e resistências de uma onda conservadora. Renegados aos famigerados assistencialismos, por parte do Estado e também de empresas, a perspectiva de garantia e defesa de direitos se enfraquece, e o papel de tais movimentos ganha ainda mais relevância na construção social e produção coletiva de direitos humanos. Ou seja, é no enfrentamento diário que a materialização dos direitos vai acontecendo. Tais direitos não são dados, e sim conquistados em meio a intensas lutas sociais;
- b) a história de exploração e encobrimento do outro quando se olha para a população latino-americana, traz um reflexo direto sobre as respostas do Estado às expressões de desigualdade, materializando-se nas próprias políticas públicas. As cicatrizes deixadas pela exploração do outro e invisibilidade dos sujeitos, marcam as políticas sociais públicas brasileiras até os dias de hoje, trazendo graves consequências para o desenvolvimento social e emancipação dos sujeitos, em especial das crianças, adolescentes e jovens, no qual se percebe que muitas das políticas, programas e projetos pensados para as infâncias ainda carregaram um caráter assistencialista, estigmatizando, muitas vezes, focalizando a criança empobrecida como alvo de medidas não emancipatórias e muito menos garantidoras de direitos;
- c) importante é analisar como a complexificação, a diversificação e a fragmentação das formas de manifestação do Estado, assim como a importância da democracia e da participação e do protagonismo dos atores coletivos na reinvenção dos processos democráticos, se fazem fundamentais na contemporaneidade, assim como localizar na cultura produzida pela ordem burguesa internacional as graves consequências que engendram e potencializam desigualdades sociais e econômicas, além de causarem a desqualificação e alienação dos sujeitos na retomada de suas consciências cidadãs e empoderamento dos mesmos para ação na vida pública;
- d) a ampliação e a construção de uma nova cultura democrática passa prioritariamente pelo fortalecimento do papel da sociedade civil. Este fato foi fundamental para ampliar

- a participação dos sujeitos nos espaços de controle social o que, no que se refere aos direitos humanos e políticas sociais para as infâncias, se fez fundamental;
- e) a impossibilidade em se realizar o debate sobre os direitos humanos se não há uma realidade democrática instaurada. Este fato se materializa quando se observa que, em relação a garantia de direitos de crianças e adolescentes, há algum avanço apenas após o processo de redemocratização do país, quando políticas sociais começaram a ser pensadas para este público, identificando-os como sujeitos de direitos, retirando-os de uma “situação irregular” para um caráter de proteção integral;
 - f) a importância em se transcender a democracia participativa, chegando o que se concebeu como democracia deliberativa, que se coloca como possibilidade do exercício da deliberação em espaços de controle social, e a respeito de suas próprias vidas nos territórios e espaços sociais. No que se refere às políticas sociais para as infâncias, considera-se essencial esta participação dos próprios sujeitos, como das organizações da sociedade civil, que atuam direta e indiretamente na execução de políticas. As crianças como sujeitos e não como objetos passivos de legislação: é isto que se deve buscar; a gestão pública, quando deliberativa, incorpora novos conhecimentos e utiliza da inteligência coletiva com fins à oportunizar o diálogo social;
 - g) para se compreender as infâncias, é imprescindível considerar as relações históricas, políticas e culturais das sociedades que acabam por produzir diversas visões em torno da criança e do adolescente e, com consequência, na forma de tratamento dado a cada uma;
 - h) a importância em a sociedade civil organizada fortalecer suas redes e formar as coalizões necessárias, com vistas a realizar o enfrentamento a toda e qualquer possibilidade de retirada de direitos e;
 - i) a relevância da estratégia de *advocacy*, objeto de pesquisa dessa dissertação, como ferramenta que fortalece a democracia, protege e defende direitos humanos e garante com o que a temática da infância esteja sempre em discussão pela sociedade como um todo, garantindo visibilidade da temática, ações prepositivas na área das políticas públicas para infância, monitoramento e incidência na agenda política.

Compreendido o papel da sociedade civil como defensora de direitos, percebeu-se após a realização da pesquisa teórica (ratificada pela pesquisa empírica), a importância destas instituições que trabalham diariamente pela garantia de direitos. Observando os dados coletados e analisados, conclui-se esta pesquisa com a certeza da eficácia da estratégia de *advocacy* na

garantia, defesa e promoção de direitos humanos de crianças e adolescentes. A pesquisa demonstra o potencial da prática, assim como a importância das articulações, nacionais e internacionais, com fins à proteção dos direitos das infâncias e juventudes.

O grande desafio encontra-se, certamente, no contexto de incertezas no qual o país encontra-se atualmente, no qual a democracia continua se fazendo ameaçada diariamente em meio a golpes midiáticos e institucionais que corroboram com a proposta neoliberal de Estado mínimo, retirada e congelamentos de investimento e políticas sociais públicas, dentre outros retrocessos que afetam especialmente a população infantojuvenil. Condição *sine qua non* da garantia de direitos, tal ameaça à democracia também é uma ameaça a direitos conquistados por meio de lutas por parte da sociedade civil organizada.

Espera-se que esta pesquisa sirva de inspiração e guia para organizações da sociedade civil que ainda acreditam no potencial democrático da política e que ainda se preocupam com a melhor maneira em se transformar as vidas de crianças e adolescentes do Brasil por meio de políticas sociais públicas que atendam às especificidades das infâncias.

Exclamemos e uma só voz: nenhum direito a menos. Lutar sempre, temer jamais!

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p.9-23.

APPLE, M. W. **Para além da lógica do mercado: compreendendo e opondo-se ao neoliberalismo**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

ARANTES, E.M.M. Rostos de Crianças no Brasil. In: RIZZINI, I; PILOTTI, F (orgs). **A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2. Ed. rev. - São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Direitos da criança e do adolescente: um debate necessário. In: **Psicol. clin.** vol.24 no.1 Rio de Janeiro, 2012

ARENDT, Hanna. **As Origens do Totalitarismo**. Rio de Janeiro: Documentário, 1979.

_____. **A Condição Humana**; tradução de Roberto Raposo; posfácio de Celso Lafer – 6ed - Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.

ARIÉS, P. **História social da criança e da família**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização. Uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 28, p. 109-122, jun. 1995.

_____. Teoria democrática, esfera pública e participação social. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 1, n2, jul/dez 1999, pg. 18 a 41.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, 2000.

_____. Limites e potencialidades da expansão democrática no Brasil. In: **Ciclo de seminários Fórum Social Brasileiro**. Belo Horizonte, 7 e 8 de novembro de 2003

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil Democrático. In: **Revista Opinião Pública**. Campinas, vol.14, nº1, Junho, 2008.

_____. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

BARROS, Aidil. J. S, LEHFELD, Neide. A. S. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. Rio de Janeiro: Vozes, 1990.

BAUMAN, Z. **Modernidade líquida**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BEGNINI, T.P; BEGA, M.T.S; KRIEGER, O.M.Q. 20 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente: Um balanço teórico necessário. In: **II Seminário de Sociologia e Política**. Anais do Evento. Volume 13. ISSN da publicação: 2175-6880 (Online). UFPR, Curitiba, 2010.

BEHRING, E.R; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade; por uma Teoria Geral da Política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 4ªed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Liberalismo e democracia**. São Paulo, Brasiliense. 1988.

_____. **O Positivismo Jurídico: lições de filosofia do direito**. Tradução de Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

_____. **O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução Marco Aurélio Nogueira, 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

_____. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOHMAN, J. **Public Deliberation: pluralism, complexy and democracy**. Cambridge, MIT Press, 1996.

BONETI, L. **Políticas Públicas por Dentro**. 3ed. Ver. Ijuí: Editora Unijuí, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Lei federal no 8.069**, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

_____. Ministério da Justiça. **Estatuto da criança e do adolescente**. Brasília: CBIA, Unicef, 1990a.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União; 1991.

_____. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. “Resolução no 75, de 22 de outubro de 2001”. In **Parâmetros para a criação e funcionamento dos conselhos tutelares**. Brasília: CONANDA, 2002, p. 14.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Política nacional de assistência social**. Brasília, 2004.

_____. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Ministério de Combate à Fome. **Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária**. Brasília, 2006a. Disponível em: <http://www.cecif.org.br/word/pmcfc11_12.pdf> Acesso em: dez. 2006.

_____. Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes. **Sistema nacional de atendimento socioeducativo**. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.mj.gov/sedh/ct/spdca/sinase/SINASE.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2008.

_____. Leis e decretos. *Lei n.8069, de 13 de julho de 1990*: dispõe sobre o Estatuto da Criança

e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 1990. **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, maio/ago. 2010.

BRUGUÉ, J. Una Administración que habla es una administración que piensa. In: GAY, J. **Participación Ciudadana para una administración deliberativa**. J Factory, Aragon, 2009.

_____. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. In: **Revista del CLAD Reforma y Democracia**. No. 29. Caracas, 2014a.

_____. Políticas públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. In: **Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública**, Vol. 1, Núm. 1: 37-55, 2014b.

CABRAL, A. O Nascimento do Estado e sua relação com o território. **Revista Achegas.net**, n 47, jan/jun, 2015. Disponível em <http://www.achegas.net>

CANDIOTTO, Cesar; BASTOS, Cleverson L., CANDIOTTO, Kleber B.B. **Fundamentos da pesquisa científica: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

CARDOSO, R.C.L. Movimentos sociais na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.1, n.3, p.27-37, fev, 1987.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CAVALLIERI, Alyrio. **Direito do menor**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976

CEATS/FIA. **Pesquisa Conhecendo a Realidade**. Brasília: 2006.

CHAUÍ, M. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org). **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Convite à Filosofia**. 13. ed. São Paulo: Ática, 2005.

_____. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas.** São Paulo: Cortez, 11 ed., 2006.

CHAUÍ, M.; SANTOS, B.S. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento.** São Paulo: Cortez, 2013, pg. 41- 130.

CODATO, A. **Poulantzas, o Estado e a Revolução.** *Revista Crítica Marxista*, São Paulo, v. 27, p. 65-85, 2008.

COHEN, J. L.; ARATO, A. **Civil Society and Political Theory.** Cambridge: MIT Press, 1992.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J. REHG, W (Eds). **Deliberative Democracy: essays on reason and politics.** Cambridge: MIT Press, 1997. Pp. 67-92.

COMPARATO, F.K. **A Afirmação história dos direitos humanos.** 4ª ed. rev e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

CONANDA. **Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar.** 6 ed. São Paulo: Contexto, 2007.

COSTA, A.C.G. Infância, juventude e política social no Brasil. In: **Brasil criança urgente.** Coleção Pedagogia Social. v. 1. São Paulo: Columbus Cultural Editora, 1989.

_____. **De menor a cidadão.** Brasília: MAS/CBIA, 1990.

_____. O novo Direito da Criança e do Adolescente no Brasil: o conteúdo e o processo das mudanças no panorama legal. In: **Municipalização: possibilidade ou realidade.** Cadernos CBIA, n. 2. Rio de Janeiro: CBIA, jan/fev 1992.

_____. O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Conselho Tutelar. In: **A criança e o adolescente em situação de risco em debate.** Rio de Janeiro: Editora Litteris, 1998

COUTINHO, C.N **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1996

CRUZ, R.E. **Banco Mundial e política educacional: cooperação ou expansão do capital internacional?** Curitiba: UFPR, 2003.

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

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D.(Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, pp. 95-110.

DAGNINO, E; OLVERA, A.J; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP: Unicamp, 2006.

DEL PRIORI, M (orgs). **História das Crianças no Brasil**. 2 ed – São Paulo: Contexto, 2000.

DIGIÁCOMO, M.J. Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente: transparência de seu funcionamento como condição indispensável à legitimidade e legalidade de suas deliberações. In: **Conselhos de direito – Doutrina**. Disponível em http://www2.mp.pr.gov.br/cpca/indices/ca_cd_conslehos_de_direito_o.php Acesso em 01 de janeiro de 2017.

_____. **ECA: Estatuto da Criança e do Adolescente anotado e interpretado** – 2ed – São Paulo: FTD, 2011.

DRAIBE, S. Repensando a política social: dos anos 80 ao início dos 90. In: PAULANI, L. M.; SOLA, L. (Org.). **Lições da década de 80**. São Paulo: Edusp, 1995. p. 201-224.

DOM HELDER CAMARA (espírito). **Novas Utopias**. [Psicografado por Carlos Pereira]. São Paulo: Dufaux, 2014

DOWNS, A. **Economic Theory of Democracy**. Nova Iorque, Editora Harper & Brothers, 1956.

DUSSEL, Enrique. **1492: El encubrimiento del Outro. Hacia el origen del “mito de la Modernidad”**. La Paz, Plural Editores, 1994.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

EASTONE, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965

ENGEL, F. **Analyzing policy learning in European Union policy formulation: the *advocacy coalition framework* meets new-institutional theory**. Belgium: European Political and Administrative Studies, 2007. (Bruges Political Research Papers, n. 5).

ESCRIVÃO, A.F; SOUZA, J.G.J. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte, Editora D'Plácido, 2016.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2003

FAGNANI, E. A Política Social do Governo Lula (2003 a 2010): perspectiva histórica. In: **Texto para Discussão IE/Unicamp**, Campinas, n.192, jun, 2011.

FALCÃO, M. do C. A seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro. SPOSATI, A.;

FALCÃO, M. do C.; FLEURY, S. M. T. In: **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1991, pp.110-126.

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.

FALEIROS, E.T.S. A criança e o adolescente. Objetos sem valor no Brasil Colônia e no Império. In: RIZZINI, I; PILOTTI, F (orgs). **A arte de governar crianças. A história das**

políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. 2. Ed. rev. - São Paulo: Cortez, 2009.

FARHAT, S. **Lobby, o que é. Como se faz** – Aberje Editorial, 2007.

FARIA, Claudia F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Revista Lua Nova**, n. 50, 2000, p. 25-46.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón: teoria del garantismo penal.** Madrid: Trotta, 1995.

_____. **Derechos y garantías: la ley del mas débil.** 3.ed. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

FERREIRA, B.P. Proposta Socioeducativa Marista: Promoção e fortalecimento da proteção integral de crianças e adolescentes. In: Rede Marista de Solidariedade. **Estatuto da Criança e do Adolescente na proposta educativa: olhares e vozes** – São Paulo: FTD, 2010

FERNANDES, F. 1975. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro : J. Zahar.

GALLARDO, H. **Teoria crítica: matriz e possibilidade de direitos humanos.** Tradução: Patrícia Fernandes. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

GAVENTA, J. Citizen Knowledge, Citizen Competence and Democracy Building (presented at PEGS Conference on Citizen Competence and the Design of Democratic Institutions, 1995, Washington DC). In: MILLER, Valerie and COVEY Jane, **Advocacy Sourcebook: Frameworks for Planning, Action, and Reflection.** Boston: Institute for Development Research, 1997, Capítulo IX

GERMANI, G. **Política y sociedad en una época de transición; de la sociedad tradicional a la sociedad de masas.** Buenos Aires, Paidós, 1971.

GIRON, G.R. Políticas Públicas, Educação e o Neoliberalismo: o que isso tem a ver com cidadania? In: **Revista de Educação PUC-Campinas**, Campinas, n. 24, p. 17-26, junho 2008

GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. In: **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995

GOHN, M.D. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. *Revista Saúde e Sociedade*, São Paulo, v.13, n.2, p.20-31, mai/ago, 2004.

_____. **O Protagonismo da Sociedade Civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. – 2 ed. – São Paulo, Cortez, 2008. – (Coleção Questões da Nossa Época; v.123

_____. **Movimentos Sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. 2ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, 2000^a, 2000b e 2002. V1, 2, 3,4,5.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1991.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, 2000a, 2000b e 2002. V1, 2, 3,4,5.

GÜNTHER, Hartmut. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão? In: **Revista Psicologia: Teoria e Pesquisa**. Mai-ago. 2006, Vol. 22 n. 2, pp. 201-210.

GUTMANN, A., THOMPSON, D. Why Deliberative Democracy? Princeton, NJ: Princeton University Press. Ch. 1, **What Deliberative Democracy Means**, 2004.

HABERMAS, J. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução: Guido A. de Almeida. – Rio de Janeiro? Tempo Brasileiro, 1989.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**, volume I, 2.ed. Tradução: Flávio Beno Siebeneicheler – Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

_____. **Direitos humanos, Interculturalidade e Racionalidade de resistência**, In: Revista Sequência,. Florianópolis: Fundação Boiteux, (44), 2002.

_____. **Teoria crítica dos Direitos Humanos: os direitos humanos como produtos culturais**. Tradução de Luciana Caplan, Carlos Roberto Diogo Garcia, Antonio Henrique Graciano Suxberger e Jeferson Aparecido Dias. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009b.

HÖFFE, O. **Immanuel Kant**. Tradução de Christian Viktor Hamm e Valério Rodhen. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HUNTINGTON, S. P. **Political order in changing societies**. New Haven, Yale University Press Center for International Affairs, 1968.

JESSOP, B. O Estado, o poder, o socialismo de Poulantzas como um clássico moderno. **Rev. Sociol. Polít.** Curitiba, v. 17, n 33, p. 131-144, jun, 2009.

KAUCHAKJE, Samira. Morfologias da Solidariedade: valores e direito à proteção social. In: COSTA, Reginaldo Rodrigues da; GUELBERT, Mirian Célia Castellain (Org). **Educação, Política e Direitos Humanos: diálogos necessários para o século XXI**. Curitiba: CRV, 2014.

KAMINSKI, A.K. **O conselho tutelar, a criança e o ato infracional: proteção ou punição?** Canoas: Editora da ULBRA, p. 2002.

_____. O Conselho Tutelar como instrumento de transformação social: entre a lei e a realidade. In: **Revista da procuradoria-geral do município de Porto Alegre**. n. 17. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, 2003.

_____. O desafio de mudar paradigmas. In: **Conselhos e mídia**. São Paulo: ANDI, 2004.

KOCHE, José C. **Fundamentos da Metodologia Científica: teoria da ciência e iniciação à pesquisa**. 29. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Editora Meridian Books, 1936.

LIBARDONI, M. **Fundamentos Teóricos e Visão Estratégica de Advocacy**. Revista de Estudos Feministas. Florianópolis, v.8, n.2 (2000)

LAVORATTI, C.T. **Tecendo a rede de proteção: desafios do enfrentamento intersectorial à violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes no município de Curitiba/PR**. UFPR – Curitiba, 2013.

LIJPHART, Arend. **Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries**. New Haven: Yale University Press, 1984.

LIMA, C.B; SILVEIRA, J.I. Direitos Humanos e Política Social: instrumentos sóciojurídicos não punitivos e mecanismos democráticos. In: **Rev. Filos.**, Aurora, Curitiba, v. 28, n. 43, p. 147-166, jan. /Abr. 2016.

LINDBLOM, Charles E. **The Science of Muddling Through**. Public Administration Review 19: 78-88. 1959.

_____. **Still Muddling, Not Yet Through**. Public Administration Review 39: 517-526. 1979.

_____. **O processo de decisão política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

LOWI, T. **American Business, Public Policy**, Case Studies and Political Theory. *World Politics* 16 (July): 677–715, 1964.

LÜCHMANN, Lígia H.H. Capital social, sociedade civil e democracia deliberativa. In: **Revista REDES**, Santa Cruz do Sul, V.8, n.3, set/dez, 2003.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MARCÍLIO, M.L. **História Social da Criança Abandonada**. São Paulo: Hucitec, 1998.

MARSHALL, T. S. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARCONI, Marina A.; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos da metodologia científica**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2005,

_____. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MENDONÇA, M. H. M., 2000. Crianças e Adolescentes Pobres de Direitos. **A Trajetória da Política Social Dirigida à Infância e Adolescência no Brasil Re- publicano**. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

MIGNOLO, Walter D. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: **A colonialidade do saber: Eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**, p. 71-103, 2005.

MOORE, B. **Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of modern world**. Boston: Beacon Press, 1966

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lucia. **Estado, Classe e Movimento Social**, 3ªed. São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca Básica de Serviço Social,v.5).

MORONI, J.A. Entrevista concedida a Jean Michel da Silva. Curitiba, 10 jun. 2017. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice "B" desta dissertação]

NASCIMENTO, M. E. P. **Do adulto em miniatura à criança como sujeitos de direitos: a construção de políticas de educação para a criança de tenra idade na França**, 2001. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

NERY, M.A. A convivência familiar e comunitária é direito da criança e do adolescente e uma realidade a ser repensada pela escola. **Cadernos CEDES. Centro de Estudos Educação e Sociedade**, v. 30, n. 81, p. 189-207, 2010. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/6374>>.

NEVES, José L. Pesquisa qualitativa: características, uso e possibilidades. In: **Cadernos de pesquisa em administração**. São Paulo, V.1, Nº3, 2º Sem, 1996

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Estatuto da criança e do adolescente comentado**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1996

PARANÁ, Secretaria de Estado da Criança e da Juventude. **Edição Comemorativa 2010: Estatuto da Criança e do Adolescente e Legislação Complementar para Proteção Integral de Crianças e Adolescentes**. Curitiba, 2010.

PASSETTI, E. Menores: os prisioneiros do humanismo. *Lua Nova* [online]. 1986, vol.3, n.2. _____. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORI, M (orgs). **História das Crianças no Brasil**. 2 ed – São Paulo: Contexto, 2000.

PASSONE, E. F. **Políticas sociais de atendimento à infância e juventude: o caso da Fundação Abrinq**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

PEREIRA, R.F.S. **Movimentos de defesa dos Direitos da Criança e do adolescente: do alternativo ao alternativo**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação de Serviço social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1998.

PEREZ, J.R.R; PASSONE, E.F. Políticas Sociais de Atendimento às Crianças e aos Adolescentes no Brasil. In: **Cadernos de Pesquisa**, v.40, n.140, p. 649-673, maio/ago. 2010

PETERS, B. G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986

PILOTTI, F. Crise e perspectivas da assistência à infância na América Latina. In: PILOTTI, F;

RIZZINI, Irma. A assistência à infância na passagem para o século XX – da repressão à reeducação. In: **Revista fórum educacional**. n. 2. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.

_____. Crianças e menores do pátrio poder ao pátrio dever: um histórico da legislação para a

infância no Brasil (1830-1990) 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.

_____. **O Século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Universitária, 1997.

_____. **A Criança e a lei no Brasil: revisitando a história (1822-2000)**. Rio de Janeiro: Unicef, Cespi/USU, 2000.

_____. **O século perdido: raízes históricas das políticas públicas para infância no Brasil**. 2ª d. rev – São Paulo: Cortez, 2008.

_____. 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 história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2. Ed. rev. - São Paulo: Cortez, 2009.

_____. Meninos desvalidos e menores transviados: a trajetória da assistência pública até a Era Vargas. In: RIZZINI, I; PILOTTI, F (orgs). **A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2. Ed. rev. - São Paulo: Cortez, 2009.

RIZZINI, I.; NAIFF, L. A. M.; BAPTISTA R. (Coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes: experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil**. São Paulo: Cortez; Brasília: Unicef; Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2006.

ROMANELLI, O. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

_____. História da educação no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1991. SANTOS, W. G. A Trágica condição da política social. In: ABRANCHES, S. et al. (Org.). **Política social e combate à pobreza**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989. p.33-63.

PINTO, M.; SARMENTO, M.J.(coords.) **As crianças: contextos e identidades.**

Braga:Universidade do Minho, 1997.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo.** 3. Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

PRZEWORSKI, A., S. **Democracy, Accountability and Representation** . Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: **A colonialidade do poder.** Sao Paulo: Clacso, 2005.

RAWLS, J. **A theory of Justice.** Nova Iorque, Editora Havard Universti, 1971

_____. **Political Liberalims.** Nova Iorque, Editora Columbia University, 1993

RENAULT, A. **A libertação das crianças: a era da criança cidadão.** Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

SABATIER, P.A. **The acquisition and utilization of technical information by administrative agencies.** Administrative Science Quarterly, [S. l.], v. 2, n. 3, p. 396-417, sept. 1978.

_____. **An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein.** Policy Sciences, [S. l.], v. 21, p.129-168, 1988.

SABATIER P.A; JENKINS-SMITH. The *advocacy* coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P.A (Ed.). **Theories of the Policy Process.** Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

_____; _____. The *advocacy* coalition framework: an a sssessment, revisions, and implications for scholars anda practioners. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Eds.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach.** Boulder: Western Press, 1993. p. 211-235.

SABATIER, P.A; WEIBLE, C. M. The *advocacy* coalition framework: innovations, and clarifications. In: SABATIER, P. A (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das mobilizações às redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, 2006. v. 21, p. 109-130. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a07.pdf>.

_____. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. In: AVRITZER, L. (org.), **Controle público e democracia**. Cadernos de Formação de Conselheiros Nacionais. Belo Horizonte: Editora Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG com o apoio da Fundep, 2009.

SANTOS, Boa Ventura de Sousa. **Uma concepção multicultural de direitos humanos**. In: Revista Lua Nova, no 39, ed.97, 1997. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n39/a07n39.pdf>> Acesso em 02 de Novembro de 2016.

_____. Reinventar a democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, Francisco de e PAOLI, Maria Célia (Org.) **Os Sentidos da Democracia: Políticas do discurso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 1999, p.83 – 129.

_____. **Por uma concepção multicultural de direitos humanos**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org). Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. **Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento**. In: CHAUI, Marilena; SANTOS, Boaventura de Sousa. Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2013, pg. 41- 130.

SANTOS, M.M.J. Entrevista concedida a Jean Michel da Silva. Curitiba, 10 jun. 2017. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice "B" desta dissertação]

SARMENTO, M.J. Geração Internacional sobre os Direitos da Criança: Debates e Tensões. In: **Cadernos e Pesquisa**, v.40, n. 141, set/dez. 2010.

SARMENTO, M.J; FERNANDES, N; TOMÁS, C. Políticas Públicas e Participação Infantil. In: **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 25, 2007.

SCHUMPETER, J.A. Capitalism, **Socialism and Democracy**. Nova Iorque, Editora Harper & Brothers, 1942.

SHARMA, R. R. *An introduction to advocacy: training guide*. Washington, D. C.: U. S. Agency for International Development. Disponível em: <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABZ919.pdf>. Acesso em 07 de abril de 2015.

SILVA, C. L da & BASSI, N.S.S. **Políticas públicas e desenvolvimento local: instrumentos e proposições de análise para o Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Desigualdades Territoriais, Políticas Públicas e Garantia de Direitos. In: COSTA, Reginaldo Rodrigues da; GUELBERT, Mirian Célia Castellain (Orgs). **Educação, Política e Direitos Humanos: diálogos necessários para o século XXI**. Curitiba: CRV, 2014.

SILVEIRA, J.I; BONETTI, L; COLIN, D.A. Políticas públicas e Direitos Humanos: crítica aos fundamentos epistemológicos e a incidência dos sujeitos coletivos. In: GUELBERT, M.C.C; LIMA, C.B. **Teorias dos direitos humanos em perspectiva interdisciplinar**. Curitiba: 2016, Puc Press.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Desigualdades Territoriais, Políticas Públicas e Garantia de Direitos. In: COSTA, Reginaldo Rodrigues da; GUELBERT, Mirian Célia Castellain (Orgs). **Educação, Política e Direitos Humanos: diálogos necessários para o século XXI**. Curitiba: CRV, 2014.

SIMIONATTO, Ivete. Estado e sociedade civil em tempos de globalização: reinvenção da política ou despolitização? **Revista Katálisis**, Florianópolis, v.7, n.1, p.19-30, jan/jun, 2004.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOULET, M.H. Para além da exclusão: A integralidade como nova expressão da Questão Social. IN: BALSÁ, C.M; BONETTI, L.W; SOULET, M.H (Org.). **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20 45, jul./dez. 2006.

SOUZA, M.T.C. Entrevista concedida a Jean Michel da Silva. Curitiba, 10 jun. 2017. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice "B" desta dissertação]

SOUZA, V. F.M. **As faces da minoridade: uma leitura do 1º Congresso Brasileiro de Proteção à Infância – 1922 e do Código de Menores – 1927**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia, Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, setembro de 1998.

SPOSATI, A. Tendências latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katál, Florianópolis**, v.14, n.1, p.104-115, jan/jun, 2011.

_____. Regulação Social Tardia: característica das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. In: **Congresso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Admnistracion Pública**, nº.7, pg. 8-11 2002, Lisboa, 2002.

TARAGÓ.D. **A teoria e prática da administração pública deliberativa**. Disponível em <http://www.imap.curitiba.pr.gov.br/?page_id=5731>. Acesso em 30 de junho de 2016.

TARRAGÓ, D. BRUGUÉ, J. CARDOSO JR, J.C. A Administração Pública Deliberativa: Inteligência Coletiva e Inovação Institucional a serviço do Público. In: **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea ,2015.

TORQUATO, M. Entrevista concedida a Jean Michel da Silva. Curitiba, 10 jun. 2017. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice "B" desta dissertação]

TOURAINÉ, A. **Crítica da modernidade**. Tradução de Elias Ferreira Edel. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

_____. **O que é a democracia?** 2 ed. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996a.

_____. **O retorno do actor: ensaio de sociologia**. Tradução de Armando Pereira da Silva. Lisboa: Instituto Piaget, 1996b.

_____. As possibilidades da democracia na América Latina. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, no 1, vol.1, jun, 1986.

VASCONCELOS, Eduardo M. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar. Epistemologia e metodologia operativa**. Petrópolis: Vozes, 2002.

VELÁSQUEZ, Fabio. A Observadoria cidadã na Colômbia – em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. IN: PEREIRA, b.; CUNILL, N. (Org). **O Público não-estatal na reforma do estado**. Rio de Janeiro: FGV, 199.

VERONESE, J.R.P. **Os direitos da criança e do adolescente**. São Paulo: LTr, 1999, p. 11.

VERONESE, J.R.P; LIMA, F.S. O Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase): breves considerações. In: **Rev. Bras. Adolescência e Conflitualidade**, 1(1): 29-46, 2009.

VIAN, M. Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. In: **Manual de perguntas e respostas para implantação e implementação dos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente, conselhos tutelares e fundos municipais dos direitos da criança e do adolescente**. Porto Alegre: STCAS/CEDICA, 2004.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e sociedade civil no espaço público democrático**. Disponível em: <http://www.jur.puc-rio.br>. Acessado em: 26 de janeiro de 2015.

VIOLA, Solon Eduardo Annes. **Direitos Humanos e Democracia no Brasil**. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2008.

VOGEL, A. Do Estado ao Estatuto. Propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo. In: RIZZINI, I; PILOTTI, F (orgs). **A arte de governar crianças. A história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. 2. Ed. rev. - São Paulo: Cortez, 2009.

VOLPI, M., 1999. A ação do governo federal na defesa dos direitos da criança e do adolescente. In: **Políticas Públicas Sociais. Um Novo Olhar sobre o Orçamento da União, 1995/98** (P. E. Rocha, org.), pp. 131-143, Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos.

WEIBLE, C.M; SABATIER, P.A; MCQUEEN, K. **Themes and variations: taking stock of the Advocacy Coalition Framework**. The Policy Studies Journal, Malden, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

WOLA. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. **Manual básico para la incidencia política**. Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia. El Salvador: Centro América, 2002.

_____. **Manual for facilitators of advocacy training sessions**. Disponível em < <https://www.wola.org/>> Acesso em 05 de setembro de 2016.

YIN, R. K. **Pesquisa exploratória: planejamento e métodos**. 2ª Ed. Porto Alegre. Editora: Bookmam. 2001.

APÊNDICE A – Questionário Aplicado às Organizações

O *advocacy* como estratégia de defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes

Este questionário faz parte da fase empírica da pesquisa intitulada “O *advocacy* como estratégia de defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes” em desenvolvimento no Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas, na linha Educação em Direitos Humanos e Políticas Públicas, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Ele é composto por questões fechadas e abertas, e será responsável por proporcionar ao pesquisador maior possibilidade de apurar, junto às organizações da sociedade civil, como estão sistematizadas as práticas e as estratégias de *advocacy* no interior das mesmas.

Para este questionário, conceitua-se *advocacy* como “defender e argumentar em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição. Isso porque *advocacy* tem um significado mais amplo, denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade. ” (LIBARDONI, 2000)

Contamos com a sua colaboração respondendo às questões que seguem.

Informações Gerais da Organização

Endereço de e-mail

Nome da Organização

Responsável pelo preenchimento do formulário (Por favor, indique nome e cargo)

Forma de Associação

- a) OSCIP
- b) OS (Organização Social)
- c) Fundação
- d) Associação
- e) Movimento Social
- f) Outro:

Como você caracterizaria a forma como sua organização se insere na área da infância ? (pode ser listada mais de uma opção)

- a) Defesa de Direitos
- b) Atendimento Direto
- c) Movimento Social
- d) Outro:

Início das Atividades (Por favor, indique o ano de início das atividades da instituição)

Local de atuação (Por favor, informe o país, estado e cidades onde possui atuação)

A organização faz parte de conselhos de direitos da criança e do adolescente? (Pode ser listada mais de uma opção)

- a) Sim, municipal
- b) Sim, estadual
- c) Sim, nacional,
- d) Não
- e) Outro:

A organização faz parte de fóruns de defesa de direitos da criança e do adolescente? (Pode ser listada mais de uma opção)

- f) Sim, municipal
- g) Sim, estadual
- h) Sim, nacional,
- i) Não
- j) Outro:

A organização possui ações de incidência política em âmbito internacional?

- a) Sim
- b) Não

Caso tenha ações em âmbito internacional, poderia citar com quais organizações internacionais já realizaram articulações?

O *Advocacy* em defesa dos direitos das crianças e adolescentes

A organização reconhece no *advocacy*/coalização de defesa uma prática efetiva na busca da defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes?

- a) Sim
- b) Não

Há quanto tempo a organização trabalha com defesa de direitos utilizando da estratégia do *advocacy*?

- a) Há 5 anos ou menos
- b) Entre 6 e 11 anos
- c) Entre 11 e 15 anos
- d) Entre 16 e 21 anos
- e) Há mais de 21 anos

Há um departamento, ou setor, especializado em *advocacy* na organização?

- a) Sim, existem pessoas que trabalham exclusivamente com isto.
- b) Não. Existem pessoas que trabalham com *advocacy*, mas que também desenvolvem outras atividades

Selecionando objetivos

Em meio a tantos desafios no que concerne à defesa de direitos, como é selecionado o objetivo de um *advocacy* pela organização? Quais são os fatores levados em consideração?

Quais são os eixos/pautas de defesa e atuação em relação ao objetivo de *advocacy*?

- a) Redução das desigualdades
- b) Participação Infantojuvenil
- c) Direito à Educação
- d) Direito à Saúde
- e) Direito à Cidade
- f) Direito ao Brincar
- g) Outro:

Quais são os eixos/pautas de defesa e atuação em relação ao objetivo de *advocacy*?

- a) Entre 5 ou menos
- b) Entre 6 e 11
- c) Entre 11 e 15
- d) Entre 16 e 21
- e) Mais de 21

Utilizando dados

Como é construída a base argumentativa do *advocacy* da organização? (Por exemplo: quais dados são utilizados, onde a equipe procura por informações para fortalecer a incidência, etc.)

Quais dados a organização se utiliza para criação das estratégias? (Por favor, cite as fontes).

A organização utiliza de pesquisas acadêmicas para compor sua base argumentativa?

A organização divulga documentos autorais, notas técnicas, e publicações próprias a respeito do tema que está em questão?

Formando Coalizões

A organização costuma fortalecer sua prática de *advocacy* a partir de coalizões com outras organizações que atuam na temática da infância?

- a) Sim
- b) Não

Caso a resposta seja “Sim”, como são formadas estas coalizações? (Por exemplo: como são selecionadas as instituições parceiras, como é feito o contato, dentre outras).

Quantas organizações já foram possíveis reunir em favor de um objetivo de *advocacy*?

- a) Entre 5 ou menos
- b) Entre 6 e 11
- c) Entre 11 e 15
- d) Entre 16 e 21
- e) Mais de 21

Sua organização já chancelou uma proposta de *advocacy* de outra organização?

- a) Sim, uma vez.
- b) Sim entre 2 e 5 vezes
- c) Sim, entre 6 e 10 vezes,
- d) Sim, entre 11 e 15 vezes
- e) Sim, mais de 16 vezes
- f) Não

Por favor, cite exemplos de organizações que já compuseram coalizões com sua organização em favor de um objetivo de *advocacy*.

A organização já realizou coalização internacional em prol de algum objetivo de *advocacy* no Brasil?

- a) Sim
- b) Não

Sua organização constitui alguma rede de defesa de direitos? Caso “sim” por favor, cite quais.

Identificando as partes interessadas

Quais as estratégias que a organização utiliza para mapear as diferentes partes interessadas em relação ao objetivo de *advocacy* proposto? (Por exemplo: como são mapeados os líderes políticos que influenciam diretamente uma questão em debate, a própria mídia e veículos de comunicação, pessoas e outras instituições que se interessem pelo tema em debate).

Quais os meios mais utilizados para entrar em contato com as partes interessadas?

- a) Email
- b) Carta
- c) Fax
- d) Redes Sociais pessoais
- e) Redes sociais Corporativas
- f) Reuniões Presenciais
- g) Reuniões on-line
- h) Outro:

Quais os meios utilizados para se manter as coalizões realizadas?

- a) Seminários (Municipais, Estaduais, Nacionais)
- b) Realização de Fóruns (Municipais, Estaduais, Nacionais)
- c) Eventos
- d) Outros:

No que diz respeito à construção da agenda de defesa de direitos da organização, sinalize na escala o que mais se aproxima de sua realidade. Considere 1 (Discordo) e 5 (Concordo Plenamente).

Não há diálogo. As decisões são tomadas por gestor.

Há diálogo, mas ele é restrito aos colaboradores da organização.

Há diálogo, mas ele acontece apenas entre minha organização e as organizações parceiras.

Há diálogo, ele envolve todas as partes interessadas, inclusive os sujeitos (crianças)

Não há escuta. As decisões são tomadas por gestor.

Há escuta, mas ela é restrita aos colaboradores da organização.

Há escuta, mas ela acontece apenas entre minha organização e as organizações parceiras.

Há escuta, ele envolve todas as partes interessadas, inclusive os sujeitos (crianças)

Há efetiva incidência sobre as políticas públicas

Comunicando o *Advocacy*

Comunicar o objetivo de *advocacy* aos diversos públicos e partes interessadas se faz muito importante. A organização possui estratégias de comunicação, ou envio de mensagens, de forma qualificada? Quais as estratégias utilizadas?

A organização realiza campanhas de comunicação em relação ao objetivo de *advocacy*?

- a) Sim
- b) Não

Se sim, quais os meios utilizados?

- a) Rádio
- b) Jornal
- c) TV Aberta
- d) E-mail
- e) Redes Sociais

- f) Marketing direto (malas diretas)
- g) Outros:

Como é a relação da organização com a mídia? Possui assessoria de imprensa? Consegue agendar assuntos relativos ao objetivo de *advocacy*? Por favor, discorra.

Por favor, deixe links para encontrarmos releases e artigos da organização

Incidindo politicamente

A organização já obteve êxito no que concerte à formulação de políticas públicas na área da infância utilizando da estratégia de *advocacy*?

- a) Sim
- b) Não

Caso a resposta seja “Sim”, poderia citar um exemplo de êxito da estratégia e quais foram os diferenciais da ação que proporcionaram o resultado?

Ao final de uma estratégia de *advocacy*, quais dos itens abaixo pode-se citar como um produto da incidência realizada?

- a) Legislações específicas
- b) Programas e projetos
- c) Visibilidade e sensibilização em relação ao tema
- d) Resistência de reformas que fragilizam direitos
- e) Nunca conseguimos resultados significativos.

Sustentabilidade Econômica

A organização possui recursos destinados à área/ações de *advocacy*?

- a) Sim
- b) Não

Caso tenha respondido “sim”, quanto este valor destinado às práticas de *advocacy* representa em comparação ao total arrecadado pela instituição e utilizado em outros programas, projetos ou ações?

- a) 1% do orçamento
- b) Entre 2 e 5%
- c) Entre 6 e 10%
- d) Entre 11 e 15%
- e) Mais de 16%

Quais são as fontes dos recursos da organização?

- a) Recursos Públicos
- b) Recursos Privados
- c) Doações pessoa física
- d) Doações pessoa jurídica
- e) Recursos Internacionais
- f) Outros:

Avaliando e Monitorando

Quais as estratégias de avaliação utilizados pela instituição no que concerne à prática de *advocacy*?

Qual a periodicidade do monitoramento/avaliação de processo de *advocacy*?

- a) Mensal
- b) Bimestral
- c) Trimestral
- d) Semestral
- e) Anual
- f) Outro

Quais os instrumentos utilizados para monitorar o processo de *advocacy*?

- a) Relatórios
- b) Avaliações Externas
- c) Reuniões periódicas
- d) Reuniões amplas
- e) Programas e Softwares específicos
- f) Outros:

Há participação dos sujeitos no processo de monitoramento?

- a) Sim
- b) Não

Existe avaliação no cumprimento dos objetivos?

- a) Sim
- b) Não

Essa avaliação é participativa?

- a) Sim
- b) Não

Conclusão

Analisando as respostas acima, é possível dizer que a organização possui um ciclo próprio de implementação de *advocacy*?

- a) Sim
- b) Não

A organização utiliza algum referencial teórico para realizar o desenho deste ciclo?

a)sim

b) Não, nosso referencial vem de nossas próprias experiências

Por favor, deixe links para encontrarmos publicações diversas da instituição.

Poderia fazer uma avaliação geral sobre os desafios na defesa de direitos na área da infância e juventude no contexto atual do Brasil?

Caso haja algo que não foi questionado, mas que queira comentar, por favor fique à vontade

APÊNDICE B

Respostas das Organizações ao Questionário

O *advocacy* como estratégia de defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes

Este questionário faz parte da fase empírica da pesquisa intitulada “O *advocacy* como estratégia de defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes” em desenvolvimento no Programa de Mestrado em Direitos Humanos e Políticas Públicas, na linha Educação em Direitos Humanos e Políticas Públicas, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Ele é composto por questões fechadas e abertas, e será responsável por proporcionar ao pesquisador maior possibilidade de apurar, junto às organizações da sociedade civil, como estão sistematizadas as práticas e as estratégias de *advocacy* no interior das mesmas.

Para este questionário, conceitua-se *advocacy* como “defender e argumentar em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição. Isso porque *advocacy* tem um significado mais amplo, denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade. ” (LIBARDONI, 2000)

Contamos com a sua colaboração respondendo às questões que seguem.

Informações Gerais da Organização

Endereço de e-mail

manoel@criancanaoederua.org.br

manoel@opequenonazareno.org.br

moroni@inesc.org.br

miriam.santos@salesiano.br

Nome da Organização

Associação Nacional Criança Não é de

Rua

Associação Beneficente O Pequeno

Nazareno

INESC

Inspetoria São João Bosco - Salesianos

Responsável pelo preenchimento do formulário (Por favor, indique nome e cargo)

Manoel Torquato Carvalho de Souza -

Presidente

Manoel Torquato - Coordenador de

Projetos

Jose antonio moroni, colegiado de
gestão

Miriam Maria José dos Santos

Forma de Associação

Associação

Associação

Associação

Associação

Como você caracterizaria a forma como sua organização se insere na área da infância ? (pode ser listada mais de uma opção)

Defesa de Direitos, Movimento

Social

Defesa de Direitos, Atendimento

direto

Defesa de Direitos

Atendimento direto

Início das Atividades (Por favor, indique o ano de início das atividades da instituição)

2005 como

movimento, como

forma jurídica em

2014

1993

1979

1947

Local de atuação (Por favor, informe o país, estado e cidades onde possui atuação)

Brasil: todas as capitais; Colombia (Bogotá), Perú (Lima),

Argentina(Buenos Aires e La Plata), Venezuela(Caracas),

Uruguai (Montevideo), México (Cidade do México) e

Bolívia (La Paz)

Fortaleza/CE, Recife/PE, Manaus/AM

Brasilia DF

Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espirito Santo, DF, Goias,

Tocantins

A organização faz parte de conselhos de direitos da criança e do adolescente? (Pode ser listada mais de uma opção)

Sim, nacional.

Sim, estadual., Sim,

municipal.

Não.

Sim, estadual., Sim,

municipal.

A organização faz parte de fóruns de defesa de direitos da criança e do adolescente? (Pode ser listada mais de uma opção)

Sim, nacional., Sim, estadual.

Sim, estadual., Sim, municipal.

Sim, nacional.

Sim, nacional., Sim, estadual., Sim,

municipal.

A organização possui ações de incidência política em âmbito internacional?

Sim

Sim

Sim

Não

Caso tenha ações em âmbito internacional, poderia citar com quais organizações internacionais já realizaram articulações?

ONU, UNICEF, SAVE THE CHILDREN, DINAMO, STREET CHILD UNITED, CIESPI, PORTICUS, MISEREOR, CONSORTIUM STREET CHILDREN, MISEREOR, PORTICUS, UNICEF, PRÓ NINOS POBRES, CONSULADO DA ALEMANHA, CONSULADO DO JAPÃO, STREET CHILD UNITED CDH da OEA

O *Advocacy* em defesa dos direitos das crianças e adolescentes

A organização reconhece no *advocacy*/coalização de defesa uma prática efetiva na busca da defesa de direitos humanos de crianças e adolescentes?

Sim

Sim

Sim

Sim

Há quanto tempo a organização trabalha com defesa de direitos utilizando da estratégia do *advocacy*?

Entre 11 e 15 anos

Há mais de 21 anos

Há mais de 21 anos

Há mais de 21 anos

Há um departamento, ou setor, especializado em *advocacy* na organização?

Sim, existem pessoas que trabalham exclusivamente com isto.

Não. Existem pessoas que trabalham com *advocacy*, mas que também desenvolvem outras atividades

Não. Existem pessoas que trabalham com *advocacy*, mas que também desenvolvem outras atividades

Não. Existem pessoas que trabalham com *advocacy*, mas que também desenvolvem outras atividades

Selecionando objetivos

Em meio a tantos desafios no que concerne à defesa de direitos, como é selecionado o objetivo de um *advocacy* pela organização? Quais são os fatores levados em consideração?

O tema gerador da Associação é Criança e Adolescente em Situação de Rua. Nosso objetivos são selecionados pela relação direta com esse tema.

Proximidade com os temas de atuação da Organização

A missão institucional da organização, a conjuntura política e as relações com os diversos sujeitos que nos relacionamos

Interesse Institucional. Sobrevivência Institucional.

Quais são os eixos/pautas de defesa e atuação em relação ao objetivo de *advocacy*?

Redução das Desigualdades, Participação Infanto-juvenil, Direito à Educação, Direito à Saúde, Direito à Cidade, Direito ao Brincar, Enfrentamento a Situação de Rua, Direito a Convivência Familiar e Comunitária

Redução das Desigualdades, Participação Infanto-juvenil, Direito à Educação, Direito à Saúde, Direito à Cidade, Direito ao Brincar, Direito a Convivência Familiar e Comunitária, Direito a Aprendizagem, Direito ao Acolhimento Institucional Excepcional e Provisório

Redução das Desigualdades

Redução das Desigualdades, Participação Infanto-juvenil, Direito à Educação

Quais são os eixos/pautas de defesa e atuação em relação ao objetivo de *advocacy*?

Entre 2 e 5

Entre 6 e 10

Entre 2 e 5

Entre 2 e 5

Utilizando dados

Como é construída a base argumentativa do *advocacy* da organização? (Por exemplo: quais dados são utilizados, onde a equipe procura por informações para fortalecer a incidência, etc.)

O Estado e a sociedade como corresponsáveis pela proteção integral e pela garantia de direitos fundamentais conforme nossa constituição, a falta de políticas públicas, a dívida social e histórica com a população negra, a invisibilidade da temática na agenda política e a falta de dados estatísticos são a base argumentativa de nosso *advocacy*

A Argumentação baseia-se na defesa do princípio ético e moral de que devemos cuidar e proteger nossas crianças e adolescentes de todas as formas de violência

Geralmente a própria organização produz os dados, no caso do orçamento público usamos a base do SIGA Brasil.

MDH, MTE, MDS, Universidades, ONGs, Organismos Internacionais

Quais dados a organização se utiliza para criação das estratégias? (Por favor, cite as fontes).

PNAD, IPEIA, CENSO SUAS, Relatório da ONU sobre a infância, Plataforma Digital Rua Brasil S/N

PNAD, CENSO SUAS, Relatório da ONU, Plataforma Rua Brasil S/N

Ja citado acima, Siga Brasil

IBGE, PNAD, FNDCA, FECTIPA, Conselhos dos Direitos

A organização utiliza de pesquisas acadêmicas para compor sua base argumentativa?

Sim

Sim

Não

Sim

A organização divulga documentos autorais, notas técnicas, e publicações próprias a respeito do tema que está em questão?

Sim

Sim

Sim

Não

Formando Coalizões

A organização costuma fortalecer sua prática de *advocacy* a partir de coalizões com outras organizações que atuam na temática da infância?

Sim

Sim

Sim

Não

Caso a resposta seja “Sim”, como são formadas estas coalizações? (Por exemplo: como são selecionadas as instituições parceiras, como é feito o contato, dentre outras).

A própria organização nasceu de uma coalisão entre várias organizações. As organizações parceiras são selecionadas pelo seu grau de aproximação ao tema central, os contatos são feitos a partir de visitas presenciais, e-mail, telefone, convite para participação em eventos produzidos pela organização
reuniões presenciais, contato por telefone e e-mail, participação em eventos
O critério para a construção de parcerias estratégicas é o projeto político. Isso que nos norteia

Quantas organizações já foram possíveis reunir em favor de um objetivo de *advocacy*?

Mais de 21

Mais de 21

Mais de 21

Entre 2 a 5

Sua organização já chancelou uma proposta de *advocacy* de outra organização?

Sim, mais de 16

vezes

Sim, mais de 16

vezes

Sim, mais de 16

vezes

Sim, entre 2 e 5 vezes

Por favor, cite exemplos de organizações que já compuseram coalizões com sua organização em favor de um objetivo de *advocacy*.

A produção do documento de subsídios para elaboração de uma política pública nacional para crianças e adolescentes em situação de rua mobilizou 285 organizações no Brasil. O lançamento das diretrizes nacionais para o atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua mobilizou 1900 operadores do sistema de garantia de direitos em 19 estados do País

As organizações que atendem crianças e adolescentes em situação de rua em Fortaleza se reuniram para formar uma rede local chamada Equipe Interinstitucional de Abordagem de Rua para organizar a ação e a capacitação de educadores sociais de rua dessas organizações na cidade

UNICEF, Maristas, CCLF, Oxfam, MST, rede de adolescentes, Movimento Negro e de mulheres, etc

Instituições de Aprendizagem, outras instituições dos serviços de acolhimento e fortalecimento de vínculos

A organização já realizou coalização internacional em prol de algum objetivo de *advocacy* no Brasil?

Sim

Sim

Sim

Não

Sua organização constitui alguma rede de defesa de direitos? Caso “sim” por favor, cite quais.

Forum Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente - FNDCA, Red por la Defensa de la Infancia y adolescencia en Condicion de Calle - RIDIACC, Street Child United - SCU, Campanha Nacional Criança Não é de Rua - CNER
Campanha Nacional Criança Não é de Rua, Forum DCA estadual

FNDCA, FEDCA, FMDCA, Fóruns Erradicação do TI, e da Aprendizagem, Rede de Abrigos

Identificando as partes interessadas

Quais as estratégias que a organização utiliza para mapear as diferentes partes interessadas em relação ao objetivo de *advocacy* proposto? (Por exemplo: como são mapeados os líderes políticos que influenciam diretamente uma questão em debate, a própria mídia e veículos de comunicação, pessoas e outras instituições que se interessem pelo tema em debate).

Através da participação no CONANDA a organização se aproxima de diversos atores nacionais importantes e a partir destes contatos acessa e mobiliza diferentes atores políticos

Visita as diferentes secretárias e órgãos públicos do município e estado para apresentar a organização e propor parcerias

A principal estratégia é saber qual a posição sobre o tema. Classificamos os aliados, os que estão em dúvida e os contrários. Com os aliados construímos alianças, com o que estão em dúvida dialogos e com os contrários debate público contra os seus argumentos
Por interesse institucional

Quais os meios mais utilizados para entrar em contato com as partes interessadas?

E-mail, Redes Sociais Corporativas, Reuniões presenciais, Reuniões on-line (Ex: Skype for business)

E-mail, Reuniões presenciais

E-mail, Redes Sociais Pessoais, Reuniões presenciais

E-mail

Quais os meios utilizados para se manter as coalizões realizadas?

Seminários (Municipais, Estaduais ou Nacionais), Realização de Fórum (Municipal, Estadual ou Nacional), Eventos, Pesquisas

Seminários (Municipais, Estaduais ou Nacionais), Realização de Fórum (Municipal, Estadual ou Nacional), Eventos, Atos Públicos

nao tem um so meio, são varios

Realização de Fórum (Municipal, Estadual ou Nacional)

No que diz respeito à construção da agenda de defesa de direitos da organização, sinalize na escala o que mais se aproxima de sua realidade. Considere 1 (Discordo) e 5 (Concordo Plenamente).

Não há diálogo. As decisões são tomadas por gestor.

1
1
1
1

Há diálogo, mas ele é restrito aos colaboradores da organização.

1
3
1
2

Há diálogo, mas ele acontece apenas entre minha organização e as organizações parceiras.

1
3
3
2

Há diálogo, ele envolve todas as partes interessadas, inclusive os sujeitos (crianças)

4
3
5
1

Não há escuta. As decisões são tomadas por gestor.

1

1

1

1

Há escuta, mas ela é restrita aos colaboradores da organização.

1

3

1

1

Há escuta, mas ela acontece apenas entre minha organização e as organizações parceiras.

1

3

3

1

Há escuta, ele envolve todas as partes interessadas, inclusive os sujeitos (crianças)

4

3

5

1

Há efetiva incidência sobre as políticas públicas

5

4

5

1

Comunicando o *Advocacy*

Comunicar o objetivo de *advocacy* aos diversos públicos e partes interessadas se faz muito importante. A organização possui estratégias de comunicação, ou envio de mensagens, de forma qualificada? Quais as estratégias utilizadas?

Existe uma equipe de comunicação composta por um jornalista, uma publicitária e uma profissional de marketing que define a estratégia de comunicação e agimos com base nessa estratégia

A organização possui um setor de marketing profissional

Depende da conjuntura e dos objetivos. Nem sempre se pode comunicar o objetivo de *advocacy* e as estratégias, ainda mais numa conjuntura de criminalização dos movimentos e de suas lideranças

Não

A organização realiza campanhas de comunicação em relação ao objetivo de *advocacy*?

Sim

Sim

Sim

Não

Se sim, quais os meios utilizados?

Rádio, Jornal, TV (Aberta e Fechada), E-mail, Redes

Sociais, Marketing direto (malas diretas)

Rádio, E-mail, Redes Sociais, Marketing direto (malas diretas)

Rádio, Jornal, E-mail, Redes Sociais

E-mail

Como é a relação da organização com a mídia? Possui assessoria de imprensa? Consegue agendar assuntos relativos ao objetivo de *advocacy*? Por favor, discorra.

A relação principal é com os meios eletrônicos como redes sociais e mala direta, existe assessoria de imprensa e conseguimos pautar nossa temática especialmente a partir de seminários, divulgação de pesquisas e atos públicos sobre a temática onde as diferentes mídias são acionadas

Possui assessoria de imprensa, envia release para imprensa constantemente buscando inserção gratuita na mídia. Possui um programa de TV Semanal

tem assessoria de imprensa, mas não priorizamos a relação com a grande mídia,

Não

Por favor, deixe links para encontrarmos releases e artigos da organização

<http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/seminario-debate-atendimento-a-crianca-e-adolescente-de-rua-em-joao-pessoa.ghtml>

<http://opequenonazareno.com.br/galeria/fortaleza/associacao-beneficente-o-pequeno-nazareno-estreia-programa-de-tv>

www.inesc.org.br

www.salesianos.br

Incidindo politicamente

A organização já obteve êxito no que concerte à formulação de políticas públicas na área da infância utilizando da estratégia de *advocacy*?

Sim

Sim

Sim

Sim

Caso a resposta seja “Sim”, poderia citar um exemplo de êxito da estratégia e quais foram os diferenciais da ação que proporcionaram o resultado?

A criação das Resoluções 001/2016 CONANDA/CNAS e 173 e 183 do CONANDA foram produzidas sob a coordenação da organização

Sua incidência produziu a abertura de um edital para financiamento de projetos por parte da gestão municipal para as organizações que atendem crianças e adolescentes em situação de rua

ECA, PNE, SUAS, luta contra o rebaixamento da idade penal. A estratégia sempre foi a de conjugar mobilização, argumentos e diálogos

Resoluções e Portarias sobre aprendizagem profissional, aumento do per-capta para os serviços de acolhimento

Ao final de uma estratégia de *advocacy*, quais dos itens abaixo pode-se citar como um produto da incidência realizada?

Legislações específicas, Programas e projetos, Visibilidade e sensibilização em relação ao tema

Programas e projetos, Visibilidade e sensibilização em relação ao tema

Legislações específicas, Programas e projetos, Visibilidade e sensibilização em relação ao tema, Resistência de reformas que fragilizam direitos

Programas e projetos, Visibilidade e sensibilização em relação ao tema, Resistência de reformas que fragilizam direitos

Sustentabilidade Econômica

A organização possui recursos destinados à área/ações de *advocacy*?

Sim

Sim

Sim

Sim

Caso tenha respondido “sim”, quanto este valor destinado às práticas de *advocacy* representa em comparação ao total arrecadado pela instituição e utilizado em outros programas, projetos ou ações?

Mais de 16% do

orçamento

Mais de 16% do

orçamento

1% do orçamento

Quais são as fontes dos recursos da organização?

Recursos Públicos, Recursos Privados, Doações pessoa física, Doações pessoa jurídica, Recursos Internacionais

Recursos Públicos, Recursos Privados, Doações pessoa física, Doações pessoa jurídica, Recursos Internacionais

Recursos Internacionais

Recursos Públicos, Recursos Privados, Doações pessoa física, Doações pessoa jurídica, Recursos Internacionais

Avaliando e Monitorando

Quais as estratégias de avaliação utilizados pela instituição no que concerne à prática de *advocacy*?

Avaliação das ações realizadas junto as parceiros envolvidos,
avaliação semestral com a coordenação colegiada da organização,
avaliação mensal com a equipe da organização

Reuniões de avaliação com a equipe, com os parceiros e com os beneficiários

Não se tem uma estratégia única, depende do objeto de *advocacy*

Resultado por metas alcançadas

Qual a periodicidade do monitoramento/avaliação de processo de *advocacy*?

Mensal

Mensal

Trimestral

Semestral

Quais os instrumentos utilizados para monitorar o processo de *advocacy*?

Relatórios, Avaliações externas, Reuniões periódicas, Reuniões amplas

Relatórios, Avaliações externas, Reuniões periódicas, Plataformas e softwares específicos

Relatórios, Avaliações externas, Reuniões periódicas, Reuniões amplas
Relatórios, Reuniões periódicas, Plataformas e softwares específicos

Há participação dos sujeitos no processo de monitoramento?

Sim

Sim

Sim

Sim

Existe avaliação no cumprimento dos objetivos?

Sim

Sim

Sim

Sim

Essa avaliação é participativa?

Sim

Sim

Sim

Sim

Conclusão

Analisando as respostas acima, é possível dizer que a organização possui um ciclo próprio de implementação de *advocacy*?

Sim

Sim

Sim

Não

A organização utiliza algum referencial teórico para realizar o desenho deste ciclo?

Não, nosso referencial vem de nossas próprias experiências

Não, nosso referencial vem de nossas próprias experiências

Não, nosso referencial vem de nossas próprias experiências

Sim

Por favor, deixe links para encontrarmos publicações diversas da instituição.

https://media.wix.com/ugd/0344c7_4b9cb2261bec4883a9f1f42d4f3c4d87.pdf

[www.salesianos.br /intranet](http://www.salesianos.br/intranet)

Poderia fazer uma avaliação geral sobre os desafios na defesa de direitos na área da infância e juventude no contexto atual do Brasil?

Falta de recursos afeta o desempenho das organizações nesse campo

Falta de recursos para as organizações limitam sua capacidade de atuação.

Hoje estamos na resistência e com perdas de direitos, onde várias formas de fundamentalismos desconstrói o nosso discurso e narrativas. O *advocacy* geralmente é direcionado para o estado e governos. Como fazer *advocacy* se não reconhecemos que o atual governo seja legítimo?

Nenhum direito a menos

Caso haja algo que não foi questionado, mas que queira comentar, por favor fique à vontade o questionário parece ter sido montado para organizações de atendimento que realizam *advocacy*. Nossa organização tem foco exclusivo no *advocacy*, não realizamos atendimento. Por essa razão nossa resposta deve alcançar pontuações bem diferenciadas.

Gostaríamos de receber a pesquisa concluída
para divulgar em nosso site

O governo sempre financia as grande
organizações.