

CIDADANIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS RELATIVAS ÀS CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ADOÇÃO NO BRASIL

CITIZENSHIP AND THE PUBLIC POLICIES RELATED TO CHILDREN AND ADOLESCENTS IN ADOPTION SITUATION IN BRAZIL

Dirceia Moreira
Maria Cristina Rauch Baranoski

RESUMO: Este artigo tem o objetivo demonstrar que as políticas oriundas das convenções internacionais que garantem os direitos humanos das crianças e adolescentes, para efetivamente garantir um avanço, devem ser pensadas pelo legislador e pelo executor das políticas públicas, confrontadas com as questões da desigualdade política, econômica e social do Brasil. Nessa conjuntura pretende-se realizar uma reflexão referente: a cidadania e as políticas públicas para a infância no Brasil; o desenvolvimento histórico da cidadania na sociedade capitalista com a interface das políticas públicas; e, finalmente, a política da adoção no cenário nacional, enquanto instrumento utilizado para efetivar o direito fundamental à convivência familiar para a criança e adolescente. A análise foi realizada a partir da sistematização do referencial teórico com as principais categorias analíticas: cidadania; criança e adolescente; políticas públicas, através de alguns autores de referência, como: Carvalho (2011); Marshall (1966); Silva (2004); Rizzini (2004), sem prejuízo de outros, bem como, do “Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária” (2006); e, da pesquisa “Encontros e desencontros no Brasil: uma análise do Cadastro Nacional da Adoção do Conselho Nacional de Justiça” (2013), realizada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça; Relatório de pesquisa dos Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros (2013); bem como, junto ao Sistema de informações para a infância e adolescência – SIPIA.

PALAVRAS-CHAVE: Criança-adolescente; adoção; políticas públicas, cidadania.

ABSTRACT: This article aims to demonstrate that the policies arising from international conventions guaranteeing human rights of children and adolescents, to effectively secure a breakthrough, must be thought by the legislator and executor of public policies, faced with the peculiar problems of political, economic and social inequality in Brazil. In this conjuncture we intend to conduct a discussion regarding: citizenship and public policies for infancy in Brazil: the historical development of citizenship in capitalist society with the interface of public policies; and finally, the adoption policy _ on the national scene as an instrument used to effect the fundamental right to family life for the child and adolescent. The analysis was conducted from the systematization of theoretical references with the main analytical categories: citizenship, child and adolescent; public policies through some reference authors, such as: Carvalho (2011), Marshall (1966), Silva (2004); Rizzini (2004), but others, as well, from the "National Plan for the promotion, protection and defense of the rights of children and adolescents to family and community life" (2006) and the research "Encounters and clashes in Brazil: an analysis of the National Registry Adoption of the National Council of Justice "(2013), conducted by the Judicial Research Department of the National Council of Justice.

KEY -WORDS: Child-adolescent; adoption; public policies, citizenship.

INTRODUÇÃO

No Brasil, diferentemente do caso Europeu ou norte-americano, os bairros pobres não são necessariamente marginais (Fonseca, 2002). O estigma da exclusão sócio econômica nacional ocorre desde a formação do país enquanto Estado Nacional, passando pela independência de Portugal, quando os laços com os compromissos da monarquia não foram totalmente cortados, conforme Nogueira (2010).

Relacionada à criança e ao adolescente, a exclusão marca toda a trajetória, tanto social quanto jurídica até, em termos jurídicos ao menos, a promulgação da Constituição Federal de 1988, que incorpora a Doutrina da Proteção Integral, difundida pelos instrumentos internacionais de proteção à criança¹.

Como a legislação nacional reflete os princípios da Declaração sobre os Princípios Sociais e Jurídicos Relativos à Proteção e ao Bem-Estar da Criança (ONU-1986), necessário a adaptação a situações concretas (social, cultural, econômica, política) nas realidades locais, especialmente tratando-se dos direitos infanto-juvenis.

A garantia do direito a convivência familiar e comunitária² para crianças e adolescentes, longe do caráter assistencialista ou caritativo, é de natureza essencialmente política. Assim, o objetivo geral do artigo é demonstrar que as políticas oriundas das convenções internacionais que garantem os direitos humanos das crianças e adolescentes vulneráveis, em situação de adoção, para efetivamente garantir um avanço, devem ser pensadas pelo legislador e pelo executor das políticas públicas, confrontados com os problemas peculiares da desigualdade política, econômica e social do Brasil.

Para tanto, realiza-se uma reflexão referente a cidadania e infância no Brasil; o desenvolvimento histórico da cidadania na sociedade capitalista com a interface das políticas públicas; e, finalmente, a política da adoção no cenário nacional, enquanto instrumento utilizado para efetivar o direito fundamental à convivência familiar para a criança e adolescente.

¹ Declaração de Genebra sobre os Direitos da Criança (1924); Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU-1948); Declaração sobre os Direitos da Criança (ONU-1959); Declaração sobre os Princípios Sociais e Jurídicos Relativos à Proteção e ao Bem-Estar da Criança (ONU-1986); Convenção sobre os Direitos da Criança (ONU-1989), ratificada pelo Brasil em 24/9/90; Conferência Mundial em favor da Criança (ONU-1990, NY.), ratificada pelo Brasil em 1993. Documentos disponíveis em <<http://www.unicef.org/brazil/pt/>>. Acesso em 20 jan. 2014.

² Entende-se por convivência familiar e comunitária a possibilidade da criança e do adolescente permanecer no meio a que pertence, preferencialmente junto à família. (RIZZINI, 2006)

A análise foi realizada a partir da sistematização do referencial teórico com as principais categorias analíticas: cidadania; criança e adolescente; políticas públicas, através de alguns autores de referência, como: Carvalho (2011); Marshall (1966); Silva (2004); Rizzini (2004), sem prejuízo de outros, bem como, do “Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária” (2006); e, da pesquisa “Encontros e desencontros no Brasil: uma análise do Cadastro Nacional da Adoção do Conselho Nacional de Justiça” (2013), realizada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça; Relatório de pesquisa dos Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros (2013); bem como, junto ao Sistema de informações para a infância e adolescência – SIPIA.

Depois de compreendidos os conceitos fundamentais da cidadania nacional, com a marca indelével de lutas, com avanços e recuos, inclusive relacionada a causa infanto-juvenil, em 1988, há um marco jurídico, com a proclamação na Constituição dos direitos e garantias para a criança e o adolescente. No entanto, na prática, não existe a efetivação completa destes direitos e garantias.

Crianças e adolescente dependem da prioridade absoluta nas políticas públicas, políticas estas que coloquem em primeiro plano a melhoria das condições de vida de crianças e adolescentes, passando pelo cuidado com as famílias, e, dotando os Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares de estrutura adequada para que, os atendimentos destes órgãos, que pertencem ao sistema de garantia de direitos, possam ter uma existência real e não apareçam apenas no aspecto formal das políticas.

1 CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS:

A demonstração de que as políticas oriundas dos documentos internacionais que garantem os direitos humanos das crianças e adolescentes, em situação de vulnerabilidade e sem a garantia da convivência familiar e comunitária, possam garantir um avanço no Brasil, devem ser pensadas pelo legislador e pelo executor das políticas públicas confrontados com os problemas peculiares da desigualdade política, econômica e social do país.

Para tanto, há necessidade, antes, de uma análise do processo de construção da cidadania, nesta sociedade, que vem marcada por modelos excludentes de organização e modo de produção da vida social.

A compreensão de cidadania e seus reflexos no presente estudo parte da noção do vínculo de cidadania com Estado nacional³ para compreender como ocorreu o seu desenvolvimento no modelo da sociedade capitalista.

Marshall (1967, p. 63) traça o desenvolvimento da expressão cidadania numa ordem cronológica de aquisição dos direitos do cidadão: primeiro, no século XVII, civis, aqueles direitos relacionados às questões de justiça, liberdade individual (tribunais); segundo, no século XIX, políticos, ou seja, com a participação e exercício do poder político (parlamento); e, terceiro, no século XX, social, para o mínimo de bem estar econômico e segurança do direito de participar, (sistema educacional e serviços sociais).

A característica de cidadania enquanto direitos vem, nas palavras de Corrêa (2002, p. 211) “estritamente vinculada à noção de direitos humanos”, uma vez que não há uma definição clara no que consiste o referencial cidadania, estando “muito mais ligado ao direito, ou aos direitos, confundindo-se praticamente com o referente direitos humanos”⁴. (CORRÊA, 2002, p. 217).

No entanto, “A luta por direitos humanos e por cidadania nos quadros da ordem capitalista reivindica muito mais do que mudanças na ordem jurídica sem transformação na ordem econômica.” (OLIVEIRA, 2003, p. 81).

Outro aspecto para a concepção dos direitos de cidadania tem a intervenção da participação no mercado de trabalho,

A estrutura social do capitalismo altera o significado de cidadania, assim a universalidade dos direitos políticos, em particular, o sufrágio adulto universal – deixa intactas as relações de propriedade e de poder de uma maneira até então desconhecida. É o capitalismo que torna possível uma forma de democracia em que a igualdade formal de direitos políticos tem efeito mínimo sobre as desigualdades ou sobre as relações de dominação e de exploração de outras esferas. (WOOD, 2011, p. 193).

Para Wood (2011, p. 184), a igualdade política e a desigualdade socioeconômica coexistem na democracia capitalista, e, mesmo ocorrendo a separação da condição cívica e posição de classe, esta, não determina o direito à cidadania, conforme a autora.

2 DIREITOS, CIDADANIA, POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO BRASIL

³ Adota-se a concepção da origem do Estado por motivos econômicos ou patrimoniais, ou, de que, “teria sido formado para se aproveitarem os benefícios da divisão do trabalho, integrando-se as diferentes atividades profissionais” (DALLARI, 2013, p. 63), e ainda, com a característica fundamental da propriedade e da soberania nacional.

⁴ Para o autor direitos humanos são quaisquer direitos atribuídos aos seres humanos, sejam aqueles reconhecidos na Antiguidade, desde o Código de Hamurabi, até os novos direitos conquistados e em fase de luta ainda pelo homem, inclusive os direitos culturais.

O Brasil, país marcado desde a Independência⁵ com compromissos com a monarquia; preservação da estrutura colonial de produção; mão de obra escrava, com pseudo abolição e sistema de exclusão de cidadãos, com decisão nas mãos de menos de 1% da população por ocasião do surgimento da República (NOGUEIRA, 2010), preserva características de exclusão até os tempos atuais.

O modelo de desenvolvimento de cidadania, estabelecido por Marshall não ocorreu no Brasil. Aqui a sequência foi outra: primeiro surgem os direitos sociais, num período sem direitos políticos e com redução de direitos civis; no segundo momento, os direitos políticos, num momento contraditório - período ditatorial; e, atualmente, os direitos civis, formalmente colocados na Constituição da República, sem ressonância fática, ou seja, a pirâmide de Marshall foi invertida (CARVALHO, 2013, p. 219), e, a consequência desta inversão, é o enfraquecimento da democracia, que não ocorreu no caso inglês, cuja lógica reforçava a convicção democrática: primeiro como base para os demais os direitos civis, devidamente abonados por um Judiciário independente do Executivo; após a expansão dos direitos políticos, garantidos pelo Legislativo, e, por fim, garantiram-se os direitos sociais, postos em prática pelo Executivo. (CARVALHO, 2013, p. 220).

Carvalho (2013, p. 221) afirma que o principal problema desta inversão é uma excessiva valorização do Poder Executivo, cultuando-se mais o Estado que a representação, ao que o autor nomina de “estadania” em contradição com “cidadania”, com estas experiências, surge as lideranças carismáticas e de “traços messiânicos”, resultando no tratamento dos benefícios sociais como “frutos de negociação de cada categoria com o governo”, com o predomínio de interesses corporativos em detrimento dos demais (CARVALHO, 2013, p. 223), nesta situação direitos transformam-se em mercadorias, e as garantias se tornam enfraquecidas.

Com um percurso marcado por um processo de desigualdade e exclusão, o Brasil chega ao século XXI com muitos obstáculos para a configuração da cidadania, caracterizada pelos mesmos desvios existentes ao longo da história, com a exposição de problemas relacionados aos distintos interesses disputados no modelo da relação social existente no país, que ditam a possibilidade de acesso e exercício dos direitos prescritos. Conforme Oliveira (2003, p. 88), não se constrói a dignidade humana “enquanto os seres humanos forem tratados como mercadoria.”

⁵ 7 de Setembro – Proclamação da Independência do Brasil em relação à Portugal, pelo príncipe Regente D. Pedro I.

É neste cenário que os direitos da criança e do adolescente brasileiros e as políticas que visam sua garantia devem ser analisados.

2.1 Os direitos das crianças e adolescentes e as políticas públicas

Muito antes da inserção na Constituição Federal de 1988, a Doutrina da Proteção Integral, em nível internacional, foi gestada.

Inúmeras discussões, projetos e, finalmente, em 1978, com a apresentação do Projeto Polônia, tem início a elaboração na ONU do Projeto da Convenção sobre os Direitos da Criança, num diálogo com os paradigmas éticos e políticos dos direitos humanos, resultando em 20 de novembro de 1989, na aprovação da Convenção dos Direitos da Criança, tal como é conhecida atualmente, fonte de direito público internacional, uma vez que o Brasil é signatário desta (ROSEMBERG; MARIANO, 2010).

A Polônia, ao apresentar o projeto em 1978, teve a pretensão de aprová-lo no ano de 1979 – ano internacional da criança. Este projeto trouxe uma mera reformulação dos direitos reconhecidos na Declaração de 1959, no entanto, a tarefa que se apresentava era muito maior, coube a transformação de um paradigma relacionado à criança, antes objeto, após sujeito. (ROSEMBERG e MARIANO, 2010).

Enquanto internacionalmente se trabalhava na elaboração da Convenção dos Direitos da Criança, em quase todos os Estados Nacionais, ocorre a apropriação das discussões da Convenção, transformando afirmações de interesses políticos dos movimentos da criança, em direitos positivados (NOGUEIRA NETO, 2012).

No Brasil estava em pleno curso o processo constituinte, inevitável foi a mesma apropriação, contudo, com as particularidades características da história do reconhecimento dos direitos guardada no país.

Compreender a resposta brasileira aos desafios propostos pela Convenção dos Direitos da Criança exige contextualizar o processo de construção das políticas e das instituições voltadas para o público infante-juvenil em cada período histórico do Estado brasileiro.

2.2 A criança e o adolescente privados do convívio familiar

Em síntese, o Brasil é um país,

"descoberto" por portugueses e "catequizado" por integrantes da Igreja Católica, traz, ao longo dos "Brasis" que forjaram a Nação — Colônia, Império e República -, elementos constitutivos da formação de uma vida social marcada por desigualdade, exclusão e dominação. Tais processos parecem instituir, para as classes subalternas, muito mais a condição de objeto do que de sujeito das relações e das práticas sociais. Demarcam, portanto,

as bases fundantes onde são gestadas as representações sociais da criança e do adolescente dos segmentos subalternos. (PINHEIRO, 2004)

No Brasil Colonial e Império, especialmente as crianças negras e índias, eram totalmente ausentes como tema político. Na primeira fase da República, tem início o debate público sobre o tema infância, marcado pela condição de classe social. No fim do século XIX, a Faculdade de Medicina do Brasil pauta a discussão dos altos índices de abandono de crianças na “Roda dos Expostos” e de mortalidade infantil, ocorria nas camadas de vulnerabilidade socioeconômica e dá início ao primeiro serviço de pediatria no Brasil, e a criação do Instituto de Proteção e Assistência à Infância do Rio de Janeiro, através do médico Arthur Moncorvo e seu filho Arthur Moncorvo Filho, e a partir destes marcos, defensores da causa infanto-juvenil passam a lutar pelo bem-estar das crianças em geral, solicitando: a criação de creches; regulamentação do trabalho da mulher na indústria; vacinação infantil; etc. (WEBER, 1996, p. 20).

Para o cenário jurídico, é com a marca do sistema da imputação penal, que a criança toma o seu lugar, como criança abandonada, em situação irregular, através do Decreto 16.272, de 20 de dezembro de 1923, ao regulamentar a assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes. (BRASIL, 1923).

Mesmo as legislações que se seguiram, em 1927, o primeiro Código de Menores – Código Mello Mattos, há a consolidação das leis que assistiam e protegiam as crianças, porém, visando os abandonados e delinquentes (RIZZINI, 2004, p. 23), marcando um modelo assistencialista e de tutela do Estado. Em 1979, o Código de Menores - Lei nº 6.679 de 1979, com a previsão da doutrina da situação irregular, mantendo mesmo sistema da tutela do Código de Menores de 1927, numa linha assistencialista e de repressão, guardando ao Estado os problemas da infância.

Órgãos são criados para garantir a modelo assistencialista e correccional como o Serviço de Assistência ao Menor – SAM, conforme Decreto-lei nº 3.799 de 05 de novembro de 1941, e a Política do Bem Estar do Menor - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor – FUNABEM, pela Lei nº 4.513, de 1º de dezembro de 1964, a qual perdurou até a década de 1980.

Era o período da égide da teoria da situação irregular, aplicada as crianças e adolescentes que não estavam com suas famílias, por isso a situação irregular, e a consequente necessidade de passar para a responsabilidade do Estado. Abrigadas, apesar de excluídas das relações da sociedade, não eram consideradas sujeitos de direitos.

Nas discussões internacionais para a aprovação da Convenção dos Direitos da Criança⁶, ferve o debate das garantias dos direitos para crianças – enquanto sujeitos de direitos, e isto, reflete na discussão dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, e, por força da sociedade civil organizada, o paradigma da situação irregular é alterado no Brasil, a partir da Constituição da República de 1988, para a doutrina da proteção integral, e posteriormente através da Lei nº 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, afastando a nomenclatura “menor” e apresentando a criança e do adolescente como sujeito de direito,

[...] As crianças e os adolescentes não são mais considerados menores ou incapazes, mas pessoas em desenvolvimento para se tornarem protagonistas e sujeitos de direitos e passarem a assumir plenamente suas responsabilidades dentro da comunidade, em função do pleno desenvolvimento de sua personalidade, para crescer no seio da família em um ambiente de felicidade, amor e compreensão, preparando-os para uma vida independente na sociedade, de acordo com os ideais dos direitos humanos [...] (RIZZINI, 2004, p. 27).

Após uma longa trajetória de exclusão no cenário nacional, na atual Constituição, a infância está presente com os direitos fundamentais inscritos, o que, poderia garantir-lhes o status de cidadã, contudo, ser cidadão não se “resume a ter uma certidão de nascimento, ter declarado os direitos numa carta constitucional, vai além, é praticar cidadania, é exigir direitos, é conhecer o seu papel numa sociedade dita democrática.” (BARANOSKI, 2011, p. 35).

No entanto, a exclusão para crianças e adolescentes ainda permanece na perspectiva nacional, a situação foi percebida por Silva (2004, p. 43)⁷ quando apresentou resultados de que crianças e adolescentes representavam 34% da população brasileira, e destes, 48,8% foi

⁶ “Em 1990, durante o Encontro Mundial de Cúpula pela Criança, promovido pela Organização das Nações Unidas (ONU), com a participação de 71 presidentes e chefes de Estado, além de representantes de 80 países, assumiu-se um “veemente apelo universal: dar a cada criança um futuro melhor”. Na ocasião foi assinada a Convenção Internacional dos Direitos das Crianças e adotado um plano de ação com metas para a infância e para a adolescência na década de 90.” (BRASIL, 2004, p. 14)

Disponível em <<http://www.unicef.org/brazil/pt/umbrasil.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2014.

⁷ Não obstante o tempo decorrido, as considerações de Silva (2004) se mostram como um instrumento importante para referência. A pesquisa realizada pelo IPEA, financiada pelo CONANDA e DCA do Ministério de Justiça, verificou a situação dos programas de abrigo para crianças e adolescentes e ofereceu subsídios para a formulação do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e Adolescente à Convivência Familiar e Comunitária. (BRASIL, 2006, p. 17-19), documento este considerado um marco nas políticas públicas no Brasil porque rompe “com a cultura da institucionalização de crianças e adolescentes e ao fortalecer o paradigma da proteção integral e da preservação dos vínculos familiares e comunitários preconizados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente”. (BRASIL, 2006, p. 14-15).

considerada pobre ou miserável⁸. Praticamente a metade do público infanto-juvenil brasileiro estava com a marca da exclusão, uma vez que direitos básicos lhes são negados.

A exclusão em razão da pobreza esteve intimamente relacionada com o acolhimento⁹ de crianças e adolescentes. Tal fato foi observado através da pesquisa realizada no ano de 2002 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, nos abrigos no Brasil. Constatou a pesquisa que havia o percentual de 86,7% das crianças abrigadas com família; destas, 58,2% mantendo ainda vínculo com as mesmas, mas, mantidas abrigadas por conta da pobreza (SILVA, 2004, p. 56).

Neste contexto, há um contingente de cidadãos com direitos negados, incluindo o direito à convivência familiar e comunitária.

“Muito se fala em direitos das crianças e adolescentes, mas se faz necessário abordar aqueles que são *essenciais, vitais*” (LAMENZA, 2011, P. 27), é necessário definir-se objetivamente o significado da doutrina da proteção integral para o cenário infanto-juvenil, especialmente o tratado neste ensaio, qual seja, aqueles privados do ambiente familiar.

Inicialmente coloca-se que a preservação dos direitos fundamentais, tais como a vida; saúde; integridade física; emocional; dignidade, enfim, os direitos fundamentais do ser humano fazem parte dos direitos da criança e do adolescente, no entanto, para estes, há que se tomar em consideração a situação especial de pessoas em desenvolvimento, por isso, prescindem de proteção especial.

⁸ Atualmente a categoria “pobre ou miserável” é definido pelo IBGE: “para a análise da pobreza e desigualdade por uma perspectiva multidimensional, adaptou-se uma metodologia desenvolvida pelo Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social - Coneval, do México, que vem empreendendo, nos últimos anos, esforços no sentido de mensurar a pobreza por meio de indicadores monetários e não monetários (METODOLOGÍA..., 2011). A metodologia aqui empregada definiu indicadores de carências sociais nos seguintes âmbitos: atraso educacional; acesso aos serviços de saúde; características físicas do domicílio; acesso a serviços básicos; acesso à alimentação e acesso à seguridade social. O patamar de 60% da mediana também foi utilizado para a avaliação do bem-estar das pessoas (carência de rendimentos). A escolha dessas dimensões encontra-se em consonância com a ideia de analisar o fenômeno da pobreza sob a perspectiva dos direitos humanos, considerando-se que toda pessoa deve ter uma série de garantias indispensáveis para o exercício da dignidade humana. Para tanto, foram selecionados indicadores de carências sociais que identificam elementos mínimos de direito, sem os quais não se pode assegurar que as pessoas possam exercer sua dignidade, segundo o marco jurídico nacional.” (BRASIL, 2012, p.171); no ano da pesquisa anunciada do IPEA, em 2002, para o Banco Mundial, a concepção para “pobre”, era aquele com a renda mensal de 1 a 2 salários mínimos e “indigente”, com renda mensal inferior a ¼ do salário mínimo, ou seja, com parâmetros similares aos atuais fornecidos pelo IBGE.

⁹ Utiliza-se a categoria acolhimento “para referir-se às experiências de cuidados prestados a crianças e adolescentes fora de sua casa, em caráter excepcional e temporário. A ideia de acolhimento é antagônica à noção de institucionalização como prática de confinamento e segregação social.” (RIZZINI, 2006).

A proteção consta de documentos internacionais de proteção, a exemplo, o artigo 19 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos¹⁰, bem como nos pactos jurídicos nacionais (Constituição da República e Estatuto da Criança e do Adolescente), cuja proteção se faz com a responsabilidade conjunta da família; do Estado e, da sociedade, todos com o objetivo comum de assegurar um ambiente sadio; livre de riscos; com respeito aos direitos da criança e do adolescente, o que se dá em razão do princípio da cooperação, esboçado no artigo 19 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil no Decreto n° 678/92¹¹ e no artigo 18 do ECA. LAMENZA, 2011, p. 13-14).

Do rol de direitos garantidos, diga-se, não taxativo, destaca-se artigo 19 do ECA, que estabelece a toda criança e adolescente “o direito de ser criado e educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes.” (BRASIL, 1990).

Com a concepção de que “é no contexto familiar onde se desenvolvem os mecanismos de reprodução e de sobrevivência dos indivíduos na sociedade” (BRASIL, 2012, p. 82), em 2006, foi aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes -CONANDA e Conselho Nacional de Assistência Social -CNAS, o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, visando: a prevenção dos vínculos familiares; a qualificação do atendimento dos serviços de acolhimento; investimento e retorno ao convívio da família de origem; e, esgotada a possibilidade do retorno da família de origem, no encaminhamento para a família substituta. (PLANO, 2006, p. 17).

A família natural é definida como família biológica, cosanguínea (pais e prole) e, família substituta, será aquela formada por vínculos afetivos e/ou jurídicos (juridicamente através da guarda, tutela ou adoção).

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária é um instrumento importante, enquanto marco de uma política pública de inclusão para crianças e adolescentes que estão privados do convívio familiar e prevê, para que ocorra a efetivação desse direito, deve ocorrer a articulação e integração de diferentes políticas (BRASIL, 2006, p. 71), prevendo as condições

¹⁰ Ratificada pelo Brasil através do Decreto 678/1992: “Toda criança tem direito às medidas de proteção que sua condição de menor requer, por parte da família, da sociedade e do Estado”. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em 11 fev. 2014.

de implementação, monitoramento e avaliação das ações necessárias¹², cujo cronograma foi calculado para curto, médio e longo prazo, além das ações permanentes.

Relacionado a colocação em família substituta, as ações iniciaram-se desde o implemento do Cadastro Nacional da Adoção - CNA, gerido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ; alteração da legislação da adoção, artigos 39 a 52-B do ECA, através da lei nacional da Adoção, Lei nº 10.447 de 09 de maio de 2002; busca ativa de famílias, entre outras ações articuladas entre Estado (nas três esferas: federal, estadual e municipal) e Sociedade Civil.

A adoção é uma das formas de colocação em família substituta, junto com a guarda e a tutela.

3 A POLÍTICA DA ADOÇÃO NO CENÁRIO NACIONAL

A adoção vem regulamentada nos artigos 39 a 52 do ECA, utilizada em última circunstância, somente quando não existe mais possibilidade de retorno à família de origem, porque precisa da destituição do poder familiar e atribui à criança ou adolescente adotado a condição de filho, com os mesmos direitos e deveres, inclusive os sucessórios, com exceção dos impedimentos matrimoniais.

Com as alterações introduzidas pela Lei Nacional da Adoção, em 2009, pretendeu-se uma mudança substancial no procedimento e compreensão do instituto, corroborando a prioridade absoluta da criança e do adolescente; o direito fundamental da convivência familiar e comunitária e o acolhimento institucional provisório, para tanto, ficou estabelecido o prazo mínimo para o acolhimento institucional; bem como, ficou mantida a garantia de que a pobreza não é condição para a destituição do poder familiar¹³.

Apesar dos mecanismos legais de inserção familiar, quando a família de origem não consegue suprir o direito à convivência familiar para a criança ou adolescente, inúmeras crianças e adolescentes brasileiros, continuam privados deste direito fundamental.

3.1 Contexto atual da exclusão de crianças e adolescentes

¹² Detalhes sobre a implementação, monitoramento e avaliação do Plano consultar: BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária** / Secretaria Especial dos Direitos Humanos. – Brasília-DF: Conanda, 2006. P. 76-119.

¹³ ECA, artigo 23. A falta ou a carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou a suspensão do poder familiar.

A violação dos direitos de crianças e adolescentes no tocante ao direito à convivência familiar ainda persiste, é que o se pode observar dos indicadores sociais mais recentes.

A iniciar com a população infanto-juvenil em acolhimento institucional, comparados os indicadores demográficos e o número de crianças e adolescentes em acolhimento institucional nos anos de 2002 e em 2012, o quadro continua avançando no sentido negativo se relacionado a garantias e direitos, ou seja, cresceu em aproximadamente 100% o número de crianças e adolescentes acolhidos conforme se observa na tabela a seguir:

TABELA 1 Comparação do percentual de acolhimento institucional nos anos de 2002 e 2012, segundos os dados da população de 0 a 19 anos.

ANO	2002	2012
Total da população	174.632.960	193.976.530
0-19 anos	68.739.762	64.022.954
% 0-19 anos	39,36%	33,01%
Número de abrigados	20.000	40.340
%	0,03%	0,06%

Fonte: Dados organizados pela autora: os dados demográficos foram obtidos através dos índices demográficos dos Indicadores e Dados Básicos – Brasil – IBD 2022 e IBD 2012¹⁴. Os dados do acolhimento institucional foram obtidos, em 2002, através da pesquisa de SILVA, (2004); e, em 2012, da pesquisa realizada pelo CNJ “Encontros e desencontros da adoção no Brasil” (BRASIL, 2013).

Mesmo com políticas públicas que tem por escopo fortalecer a rede de garantias, a violação dos direitos da criança e do adolescente, permanece. Elementos de análise obtidos conforme pesquisa publicada pelo IBGE em 2012, com base em coleta de dados do ano de 2011, traz alguns indicadores interessantes, a exemplo: 48,5% de crianças com até 14 anos (21,9 milhões de brasileiros), residiam em domicílios em que pelo menos um serviço de saneamento (água, esgoto ou lixo), não era adequado (sem abastecimento de água por meio de rede geral; esgotamento sanitário não se dava via rede geral ou fossa séptica ligada à rede coletora; lixo não coletado), serviços estes básicos, e fundamentais para a saúde e o desenvolvimento da criança. (IBGE, 2012, p. 36).

Outro aspecto da pesquisa (BRASIL, 2012, p. 116) demonstra que a violação dos direitos infanto-juvenis pode se dar também quando se refere à educação: praticamente toda a população de 6 a 14 anos está na escola, no entanto, não significa que o direito à educação

¹⁴ Disponível em <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/matriz.htm#demog>>. Acesso em 11 jan. 2014.

está sendo respeitado, pois se constatou a defasagem idade-série, dos 15 aos 17 anos, proveniente dos níveis educacionais anteriores. E mais, somente metade destes jovens frequentava o ensino médio em 2011, uma alta taxa de abandono escolar.

Se até o início do século XX não tinham garantias sociais ou formais de direitos, a cidadania lhes era negada, no século XXI, não obstante a inscrição dos direitos e, sancionado um Estatuto de garantias, nas relações sociais, muitas crianças e adolescentes ainda permanecem na margem destas garantias.

O Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA), em junho de 2012, indica 40.340 crianças e adolescentes acolhidos, em todo território nacional, nas instituições de acolhimento ou estabelecimentos sustentados por organizações não governamentais (ONGs), comunidades e instituições religiosas, e destas, 5.281 aptas à adoção, registradas no Cadastro Nacional de Adoção (CNA). (BRASIL, 2013, p. 27).

O acolhimento institucional, seja na instituição pública ou privada, deve destinar-se as crianças e adolescentes em situação de risco e em caráter emergencial, porém, não é esta a prática social brasileira, observada de longa data, seja com a finalidade de segregar as pessoas do convívio social, em razão de doenças; crimes; por razões culturais, no caso de educação de filhos feita em internatos (WEBER, 1996, p. 15), ou mesmo, com finalidade de exclusão do meio social.

Numa perspectiva de respeito aos direitos fundamentais e à condição de cidadã destas crianças e adolescentes que se encontram em situação de abandono, deveriam ocorrer medidas a serem adotadas pela família, pela sociedade e pelo Estado, ou seja, a primeira medida adotada, a verificação da possibilidade do retorno desses à família de origem (formalmente prevista na lei), na prática dependente de políticas adequadas para tanto; na impossibilidade, a colocação em família substituta (extensa inclusive); e, ainda impossível a busca da família extensa, a possibilidade da família adotiva.

Notadamente foram introduzidas importantes mudanças para o instituto adoção no cenário nacional após a promulgação da Constituição de 1988, refazendo o seu perfil, a princípio, atendendo as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente, qual seja, da Doutrina da Proteção Integral, oriunda de pactos internacionais de proteção aos direitos da criança, através de uma política pública alinhada aos efeitos pretendidos pela Doutrina.

Não se pode deixar de avaliar que a forma imposta tem elementos que merecem ser trazidos para debate na interface da Doutrina da Proteção Integral com a realidade social nacional.

A adoção é o último recurso para a legião de 5.281 crianças e adolescentes¹⁵ ter seu direito à convivência e comunitária garantidos, conforme os dados trazidos pelo CNA.

É possível que o acolhimento de tais cidadãos, no Brasil, ocorra em razão dos escassos recursos materiais das famílias de origem, os quais geram desde o abandono material (impossibilidade de mantê-los com os elementos materiais essenciais para o desenvolvimento saudável), até as situações de violência física, em razão de falta de preparo e estrutura para uma pater/maternidade responsável (a exemplo, a carência de uma política pública para a família relacionada ao controle de natalidade). Conforme Rizzini (2006), os fatores já apontados para o afastamento da criança e do adolescente da família são reforçados pela “inexistência ou ineficácia das políticas públicas”.

Para concretizar o exposto entendeu-se pertinente efetuar uma pesquisa junto ao SIPIA¹⁶, porém, observou-se uma discrepância entre os dados alimentados no sistema.

Percebe-se que há um grande número de violações em um estado da federação e outro praticamente inexistente. A exemplo pode-se citar uma das categorias de direito relacionadas, “atos atentatórios à dignidade da cidadania”¹⁷, com o critério de pesquisa envolvido o item: “direito violado – convivência familiar/comunitária”, conforme segue:

QUADRO 1 Violação direito à convivência familiar e comunitária por estado da Federação, compreendida no período de 01 de janeiro de 2009 a 13 de fevereiro de 2014.

ESTADO	TOTAL DE VIOLAÇÕES
Acre	3.549
Alagoas	752
Amazonas	477
Bahia	455
Ceará	7.630
Distrito Federal	26
Minas Gerais	1.496

¹⁵ Este número consta oficialmente do CNA, porém, deve-se levar em conta que muitas crianças e adolescentes não tem existência oficial em tal cadastro. Muitas ainda estão a margem de qualquer cuidado do Estado, desde a falta do registro de nascimento (neste caso sequer são “contadas”), até às situações irregulares que se encontram as famílias.

¹⁶ O SIPIA – Sistema de informações para a infância e adolescência - é um sistema nacional de registro e tratamento de informações sobre a garantia e defesa dos direitos fundamentais preconizados no ECA. Possui os dados agregados em nível municipal, estadual e nacional e se constitui em uma base única nacional para formulação de políticas públicas no setor. Disponível em <<http://www.sipia.gov.br/>>. Acesso em 11 fev. 2014.

¹⁷ As categorias de direito que constam no SIPIA são as seguintes:

- Atos atentatórios à dignidade da cidadania;
- Ausência de programas e ações específicas para a aplicação das medidas de proteção;
- Inadequação do convívio familiar;
- Privação ou dificuldade de convivência familiar;
- Violação à dignidade – negligência familiar;

Mato Grosso do Sul	21.565
Mato Grosso	1.279
Pernambuco	9.416
Piauí	03
Paraná	78.391
Rio Grande do Norte	295
Roraima	20
Rio Grande do Sul	425
Santa Catarina	50.635
Sergipe	76
São Paulo	12.416

Fonte SIPIA. Disponível em <<http://www.sipia.gov.br/>>. Acesso em 11 fev. 2014.

Em razão do quadro apresentado, o estado do Piauí aparece com o menor número de violações, apenas 03; enquanto que no estado de São Paulo constam 418 ocorrências; o Paraná tem o maior número de registro, 78.391 violações, relativo ao direito de convivência familiar.

Além da grande diferença entre um estado e outro, os estados do Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Pará, Paraíba, Rio de Janeiro, Roraima e Tocantins, sequer possuem base de dados.

Tais elementos, a princípio, poderiam dar suporte para uma pesquisa mais aprofundada no sentido de entender o fato apresentado, acabam por mostrar que o sistema precisa ser aperfeiçoado com mecanismos mais contundentes para a alimentação de dados, tendo em vista que é o instrumento institucional utilizado para a formulação das políticas públicas na área da infância e juventude.

Uma das garantias da criança e do adolescente decorre do fato de que a situação de pobreza não é condição para a destituição do poder familiar, todavia, na maioria das vezes a pobreza está na base das discussões da destituição do poder familiar (SILVA, 2004, p. 13). Por isso é conveniente perceber que em algumas regiões do país o percentual de crianças extremamente pobres¹⁸ é muito alto, como ocorre no estado do Maranhão cuja população infantil extremamente pobre está configurada em mais de um terço.

¹⁸ “Proporção dos indivíduos com até 14 anos de idade que têm renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles com até 14 anos e que vivem em domicílios particulares permanentes. Atualizado em: 18/11/2013.” Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Em 20 jan. 2014.

QUADRO 2 Percentual de crianças extremamente pobres e pobres¹⁹ no Brasil.

ESTADO	EXTREMAMENTE POBRES ²⁰	POBRES ²¹
Acre	22,69	42,26
Alagoas	24,77	49,41
Amapá	14,45	33,95
Amazonas	23,38	42,80
Amapá	14,45	33,95
Bahia	21,24	43,40
Ceará	22,38	44,95
Distrito Federal	2,24	9,36
Espírito Santo	4,72	17,55
Goiás	3,75	13,59
Maranhão	31,42	53,43
Minas Gerais	6,35	20,48
Mato Grosso do Sul	6,34	18,11
Mato Grosso	6,84	17,37
Pará	22,76	44,85
Paraíba	22,09	44,28
Paraná	3,51	12,71
Pernambuco	19,75	42,17
Piauí	27,60	48,80
Rio de Janeiro	4,02	14,45
Rio Grande do Norte	16,44	37,33
Rio Grande do Sul	4,01	13,29
Rondônia	9,16	22,68
Roraima	22,26	37,48
Santa Catarina	1,93	7,37
Sergipe	18,70	4,50
São Paulo	2,30	9,33
Tocantins	14,96	33,04

Fonte Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA²².

Outra garantia da política pública para o direito à convivência familiar estabelece que o acolhimento institucional é provisório e não poderá exceder a dois anos. No entanto, as

¹⁹ [...] Proporção dos indivíduos com até 14 anos de idade que têm renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles com até 14 anos e que vivem em domicílios particulares permanentes.” Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Em 20 jan 2014.

²⁰ “Frequência: Decenal de 1991 até 2010. [...] Atualizado em: 18/11/2013”. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 20 jan 2014.

²¹ “Frequência: Decenal de 1991 até 2010. Atualizado em: 18/11/2013.” Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 20 jan. 2014.

²² Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em 20 jan 2014.

questões estruturais que envolvem esta garantia (como moradia digna, saúde, prevenção das drogas), nem sempre são respeitadas.

O ator responsável pelo “cuidado” do prazo de acolhimento é o juiz da Vara da Infância e Juventude, conforme determinação legal, mas, cada Estado da federação vai estipular como será feito o acolhimento e o procedimento do retorno à família (de origem ou substituta), ou seja, a questão procedimental vai modificar dependendo do entendimento do juiz.

Este “procedimento” não é apenas de cunho processual, vai além. Depende, entre outros: da visão/conhecimento do juiz em relação às políticas públicas existentes e sua efetivação; da situação concreta vivenciada. É subjetivo.

Políticas públicas existentes nem sempre são relacionadas especificamente à criança ou ao adolescente, como se pode depreender feita uma leitura superficial, contudo, sua aplicação tem ressonância nos direitos destas²³.

Enfim, todas as políticas públicas nacionais (saúde, educação, recomposição renda, etc.) têm reflexos na família daquele atingido pela política, inclusive crianças e adolescentes e preserva os direitos destes.

Estabelecer um prazo legal para abrigar/desabrigar, não irá garantir a efetividade do direito à convivência familiar infanto-juvenil. Para não perpetuar esta situação há necessidade de se construir uma prática para atendimento público, comprometido e eficaz. São os mecanismos de promoção, controle e garantia de direitos²⁴ que podem dar conta desta situação.

Nesta ordem, a inovação trazida para uma política pública monitorada por “parcerias e ações articuladas (ou “em rede”) está amplamente disseminada na esfera do atendimento à população infanto-juvenil”. (RIZZINI, 2006).

Contudo, aqui, volta-se a cidadania enquanto possibilidade/capacidade de agir, um poder/dever com desenvolvimento na história nacional, recheado de retrocessos, refletindo sobremaneira nestas possibilidades ampliadas pelos documentos internacionais e assimilados no sistema jurídico nacional.

O sistema tem falhas; estas falhas nem sempre são do Estado, mas o Estado é responsável na medida em que, na sua trajetória histórica aniquilou muitos processos de

²³ Exemplo: benefícios previdenciários e da Lei Orgânica de Assistência Social -LOAS; emprego/trabalho/renda; drogadição; questões de gênero e/ou raça; etc.

²⁴ Previstos na Convenção dos Direitos da Criança; no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária; no Estatuto da Criança e do Adolescente.

construção de cidadania. Estas falhas se tornam perceptíveis ao se verificar os resultados constantes no Relatório de pesquisa dos Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros²⁵. Neste relatório foi possível: “traçar o perfil dos conselheiros; algumas formas de relação entre representantes e representados e a percepção dos participantes quanto à efetividade dos espaços internamente e em diferentes esferas” (BRASIL, 2013, p. 55), cujos resultados assinalam “novas questões e debates”.

Os principais resultados obtidos, em síntese, mostram que os Conselhos são vistos como um espaço importante de diálogo entre governo e sociedade civil e a própria existência do conselho como conquista democrática que fortalece o controle e a participação social. (BRASIL, 2013, p. 56).

Por outro lado, relacionado ao perfil dos conselheiros, os resultados apontam para uma provável desigualdade no que diz respeito à capacidade de inclusão em espaços decisórios; abertura dos conselheiros para a participação de grupos à margem do sistema político do que as esferas tradicionais; participação da mulher mais afeta aos conselhos ligados às políticas sociais e aos direitos das mulheres, repetindo-se no referente à diversidade étnico-racial, que estão presentes naqueles que debatem esta temática; a maioria dos conselheiros possui escolaridade e renda acima da média da população nacional (exceção foi a Comissão Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e na Comissão Nacional de Política Indigenista), demonstrando um perfil diferenciado entre representante e representado. (BRASIL, 2013, p. 56).

CONCLUSÃO

A política do reconhecimento dos direitos para a construção da cidadania tem o cidadão brasileiro como destinatário tardio. A política de direitos humanos da criança e do adolescente, estabelecida a partir da Constituição Federal de 1988, com a Doutrina da Proteção Integral, positivada em detalhes no Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, e após, numa política de atendimento de direito elaborada pelo CONANDA, especialmente ao que diz respeito ao Plano de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária ainda²⁶ precisa ser consumada no sentido

²⁵ “A pesquisa que deu origem a este relatório foi realizada pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), do Ipea, no âmbito da linha de pesquisa sobre Efetividade da Participação Social no Brasil. Esta linha de pesquisa conta com a parceria da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), órgão integrante da Secretaria-Geral da Presidência da República (SG/PR).” (IPEA, 2013)

²⁶ Ano de 2014.

de se fazer refletir na vida das crianças e adolescentes nacionais que estão em situação de acolhimento institucional.

Por falta de paradigmas e diretrizes, segundo Nogueira (2012, p. 11) “não morreremos pagãos”, porém, há necessidade avanço na questão da gestão e do financiamento das políticas de direitos humanos, particularmente referindo-se à uma insignificante rede de promoção de direitos humanos e “baixa configuração das suas interfaces especialmente com a política de assistência social (e seus programas de proteção social) e com as políticas judiciais (mal chamadas de “políticas de garantia de direitos”)”. (NOGUEIRA, 2012, p. 11).

Há, como mostra Nogueira (2012, p. 11) uma “baixa configuração” desta interface, e que é corroborado pelos números das pesquisas relacionadas (IBGE, 2012 e CNJ, 2012).

Crianças e adolescente dependem, efetivamente, da prioridade absoluta nas políticas públicas, políticas estas que coloquem em primeiro plano a melhoria das condições de vida de crianças e adolescentes, passando pelo cuidado com as famílias, e, dotando os Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares de estrutura adequada para o atendimento.

O artigo pretendeu demonstrar que as políticas oriundas das convenções internacionais que garantem os direitos humanos das crianças e adolescentes vulneráveis, em situação de adoção, para efetivamente garantir um avanço, devem ser pensadas pelo legislador e pelo executor das políticas públicas, confrontados com os problemas peculiares da desigualdade política, econômica e social do Brasil e com o exposto, espera-se que tais reflexões possam oferecer subsídios para a intervenção sobre o tema.

REFERENCIAS

_____. **Decreto n° 16.272**, de 20 de dezembro de 1923 (Regulamento da assistência e proteção aos menores abandonados e delinquentes). Disponível em <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=16272&tipo_norma=DEC&data=19231220&link=s>. Acesso em 28 jan. 2014

_____. **Decreto lei n° 3799**, de 05 de novembro de 1941 (Serviço de Assistência ao menor). Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=87272>>. Acesso em 28 de janeiro de 2014.

_____. **Lei Federal n° 4.513**, de 1° de dezembro de 1964 (Fundação nacional do bem estar do menor). Disponível em <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaDocumento.action?id=186919>>. Acesso em 28 jan. 2014.

_____. **Lei Federal n° 6.697**, de 10 de outubro de 1979 (Código de Menores).

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao.htm>. Acesso em 10 set. 2013.

_____. **Lei Federal nº 8.069**, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Brasília – DF: Secretaria Especial de Editoração e Publicações – SEEP – Senado Federal, 2013.

_____. **Lei Federal nº 12.010**, de 3 de agosto de 2009 (Lei Nacional da Adoção). Brasília – DF: Secretaria Especial de Editoração e Publicações – SEEP – Senado Federal, 2013.

_____. 1. Conselho Nacional da Justiça. **Encontros e desencontros da adoção no Brasil: uma análise do Cadastro Nacional da Adoção do Conselho Nacional de Justiça.** Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj>>. Acesso em 19 set. 2013.

_____. 2. Instituto de pesquisa econômica e aplicada. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros – relatório de pesquisa.** 2013. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf>. Acesso em 13 fev. 2014.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária / Secretaria Especial dos Direitos Humanos.** – Brasília-DF: Conanda, 2006.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil.** O longo caminho. 14 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas.** 3ª ed. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado.** 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira. Estudos e pesquisas informação demográfica e socioeconômica, nº 29. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Sintese_de_Indicadores_Sociais_2012/SIS_2012.pdf>. Acesso em 04 set. 2013.

FONSECA, Claudia. **A política da adoção: direitos da criança no cenário brasileiro.** 2002. Disponível em <http://scholar.google.com.br/scholar?cluster=9592586721736881039&hl=pt-BR&as_sdt=0,5&scioldt=0,5>. Acesso em 11 fev 2014.

LAMENZA, Francisco. **Os direitos fundamentais da criança e do adolescente e a discricionariedade do Estado.** Barueri: Minha Editora, 2011.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

NOGUEIRA, Marco Aurelio. **O encontro de Joaquim Nabuco com a política: as desventuras do liberalismo**. 2ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Instrumentos de promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente, enquanto direitos humanos especiais de geração**. Instrumentos normativos internacionais de promoção e proteção: a convenção sobre os direitos da criança. 2012. Disponível em <<http://184.173.236.11/~anced543/wp-content/uploads/2013/03/SDH-CDC-Aniversario-22-anos-Brasilia-2012-final.pdf>>. Acesso em 10 jan. 2014.

OLIVEIRA, Graziela. **Dignidade e direitos humanos**. Porto Alegre: Editora UFRS, 2003.

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. **A criança e o adolescente, representações sociais e processo constituinte**. Psicologia em Estudo – ISSN 1413-7372 – versão impressa – Psicol. Estud. V. 9. n. 3. Maringá set./dez. 2004.

RIZZINI, Irene. Irma. **A institucionalização de crianças o Brasil**. São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **Reflexões sobre o direito à convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes no Brasil**. V Fórum da Academia Brasileira Pediátrica. Brasília, 2006. Disponível em <http://www.sbp.com.br/show_item.cfm?id_categoria=74&id_detalhe=1354&tipo=D>. Acesso em 15 jan. 2014.

ROSEMBERG, Fúlvia e MARIANO, Carmem Lúcia Sussel. **A convenção internacional sobre os direitos da criança: debates e tensões**. *Cad. Pesqui.* [online]. 2010, vol.40, n.141, pp. 693-728. ISSN 0100-1574. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742010000300003>>. Acesso em 08 jan. 2014.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/direitoconvivenciafamiliar_/capit2..pdf>. Acesso em: 19 jul. 2009.

WEBER, Lídia Natalia Dobrianskvj. KOSSOBUDZKI, Helena Milazzo. **Filhos da solidão: institucionalização, abandono e adoção**. Curitiba: Governo do Estado do Paraná, 1996.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Trad. Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.