

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS –
CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

**A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA GARANTIA DOS DIREITOS DAS
CRIANÇAS ABRIGADAS NO MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL**

Cesar Alberto Aguiar Cesar

ITAJAÍ [SC], 2007

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAI – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA –
PROPPEC
CENTRO DE EDUCAÇÃO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS E SOCIAIS –
CEJURPS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS – PMGPP**

**A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NA GARANTIA DOS DIREITOS DAS
CRIANÇAS ABRIGADAS NO MUNICÍPIO DE JARAGUÁ DO SUL**

Cesar Alberto Aguiar Cesar

Dissertação apresentada à Banca Examinadora no Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas, da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, sob a orientação da Prof^a. Dr^a Cláudia Rosane Roesler e co-orientação do Prof. Dr. Guillermo Alfredo Johnson, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas / Profissionalizante.

ITAJAÍ [SC], 2007

Dedico este trabalho à minha esposa Edilene, minha filha Eda e meu pai João Bosco, que sempre me apoiaram com compreensão e amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me possibilitado tudo isso;

Aos professores e amigos, que se fizeram
Presentes ao longo desta caminhada acadêmica;

À Professora Claudia Roesler, que muito bem
me orientou nesse aprendizado, mostrando-me sempre
o melhor caminho a ser percorrido.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	vi
LISTA DE SIGLAS	vii
RESUMO	viii
ABSTRACT	ix
INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I.....	13
ABRIGAMENTO.....	13
1.1 O ESTADO E A QUESTÃO SOCIAL	13
1.2 O ABANDONO	18
1.3 RODA DOS EXPOSTOS.....	19
1.4 O ABRIGO COMO PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE	28
1.4.1 Como e quando abrigar.....	30
1.4.2 Estrutura Física dos Abrigos.....	33
1.4.3 Estrutura Técnica.....	34
1.4.4 Convivência Familiar e Comunitária.....	35
1.4.5 Encaminhamento para Família Substituta	37
1.4.6 Rede de Proteção	39
CAPÍTULO II.....	43
A CRIANÇA COMO SUJEITO DE DIREITOS E RESPONSABILIDADE LEGAL DO ESTADO SOBRE O ABRIGAMENTO	43
2.1 DESCOBERTA DA INFÂNCIA	43
2.2 A CRIANÇA E A LEI - SUJEITO DE DIREITOS	46
2.3 DO ESTADO E SUA RESPONSABILIDADE.....	50
CAPÍTULO III	63
O ABRIGO EM JARAGUÁ Do SUL.....	63
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DE JARAGUÁ DO SUL.....	63
3.2 PROGRAMAS NA ÁREA DA INFÂNCIA.....	69
3.2.1 Da Família Acolhedora.....	70
3.2.2 Programa de orientação e apoio sócio-familiar	74
3.2.3 Programa abrigo provisório	74
3.2.4 Programa de proteção	83
3.3 RECURSOS DA REDE DE PROTEÇÃO.....	83
3.3.1 Conselho Tutelar	84
3.3.2 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA).....	86
3.3.3 Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente	87
3.4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	87
3.4.1 Coleta de dados das crianças/adolescentes.....	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS	108
APÊNDICE	115

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELA 1 – POPULAÇÃO RESIDENTE.....	67
QUADRO 1 – IDADE DAS CRIANÇAS ABRIGADAS	90
QUADRO 2 – DESTINO DAS CRIANÇAS.....	96
QUADRO 3 – QUALIFICAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO ABRIGO.....	101
QUADRO 4 – CARGOS E RESPONSABILIDADES.....	102
GRÁFICO 1- MOTIVOS DO ABRIGAMENTO.....	92
GRÁFICO 2 – LOCAL DE DESTINO DAS CRIANÇAS.....	97

LISTA DE SIGLAS

AMVALI	Associação dos Municípios do Vale do Itapocu
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FEBEMs	Fundações Estaduais de Bem-Estar do Menor
FIA	Fundo para Infância e Adolescência
FUNABEM	Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IPEA	Instituto de Pesquisas Aplicadas
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
ONU	Organização das Nações Unidas
SAM	Serviço de Atendimento ao Menor
SEDH	Secretaria Especial de Direitos Humanos
SPDCA	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e Adolescente

RESUMO

A questão do abandono de crianças e adolescentes no Brasil tem relação direta com a situação social e econômica do país. As famílias, nestas condições, encontram-se abandonadas por políticas públicas que lhes permitam, em algumas situações, estender a proteção devida aos seus filhos. Assim, observamos que o abandono das crianças está vinculado ao abandono de suas famílias pelo Estado. Acolher as crianças abrigadas de forma que seus direitos sejam integralmente atendidos e que possam manter os vínculos familiares desenvolvidos, manter sua identidade e sua história preservadas e que, rapidamente possam ter superado o trauma da institucionalização é o objetivo que se deve buscar. Esta dissertação buscará apresentar estes aspectos das crianças abrigadas em Jaraguá do Sul e a responsabilidade do Estado neste período, o que foi realizado à partir da análise de documentos individuais (prontuários institucionais) das crianças e adolescentes abrigados, questionários aplicados junto a responsáveis, além de delinear as políticas públicas do município nesta área. Pretende-se fazer uma análise, sob a ótica do ECA, das condições estruturais e técnicas a que são submetidas crianças e adolescentes abrigados no local e verificar o excessivo tempo de abrigamento, afastamento de vínculos familiares importantes para a formação de crianças e adolescentes, despreparo técnico em relação aos direitos e responsabilidades de todos, e dificuldade das políticas públicas e dos diversos setores em responder adequadamente às crianças, adolescentes e famílias em situação de risco social atendidos pela instituição. Mesmo após o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) e as garantias legais por ele preconizadas e definidas, crianças e adolescentes abrigados em Jaraguá do Sul continuam a ser atendidos na lógica do sistema menorista, sem que o Estado lhes garanta uma rede de apoio social concreta, sem a provisoriedade tão delineada na lei, e sem um espaço institucional que lhes seja saudável, adequado em todas as suas necessidades de desenvolvimento pessoal e social durante o período de abrigamento.

Palavras-chave: Estado, Estatuto da Criança e do Adolescente e abrigamento.

ABSTRACT

The issue of child and adolescent abandonment in Brazil is directly related to the social and economic situation of the country. Families, in these conditions, have been abandoned by the public policies that would enable them, in some situations, to give their children the due protection. We can see, therefore, that the abandonment of children is linked to the abandonment of their families by the State. Caring for sheltered children in such a way that their rights are fully respected, and their family bonds maintained, preserving their identity and history, and helping them to quickly overcome the trauma of institutionalization, is the objective that must be pursued. This work focuses on aspects relating to the children sheltered in Jaraguá do Sul and the responsibility of the State during this period. It was based on the analysis of individual documents (institutional records) of the children and adolescents cared for in the shelter, questionnaires applied to those in charge, and an outlining of the public policies of the municipal district in this area. This work seeks to analyze, from the perspective of the ECA (Statute of the Child and Adolescent), the structural and technical conditions to which children and adolescents are submitted in the shelter, and verify whether there is excessive time at the shelter, distancing of family ties which are important for the formation of children and adolescents, a lack of technical preparedness in relation to the rights and responsibilities of all, and difficulty of the public politics and the several sectors in responding adequately to the children, adolescents and families in situations of social risk, served by the institution. Even following the Statute of the Child and Adolescent (ECA) and the legal guarantees recommended and defined by it, sheltered children and adolescents in Jaraguá do Sul continue to be taken care of according to the logic of the system of minors, without the State guaranteeing them a concrete social support network, without the provisory nature that is so well delineated in the law, and without an institutional space that would be beneficial for them, meeting all their needs for personal and social development during the period they are living at the shelter..

Key words: State, Statute of the Child and the Adolescent and shelter.

INTRODUÇÃO

A criação de programas e leis especiais para os “menores” foi realizada de forma crescente e gradativa, depois de todo um movimento social que lutava por mudanças conceituais do Estado, no atendimento desta parcela da população. As mudanças começaram com a Constituição Federal (1988), reconhecida como Constituição cidadã, no qual as crianças e adolescentes passaram não só a serem efetivamente reconhecidas como sujeito de direitos, como a terem traçadas as primeiras linhas da proteção integral.

A criação do Estatuto da Criança e do Adolescente através da Lei 8.069/90, trouxe estabelecido, quem e como seria realizada a chamada proteção integral. E mais, quais os órgãos fiscalizadores. Assim, a criança e/ou adolescente estaria efetivamente amparado, através da lei, com definição sobre quem tem o dever de realizar ações, e por fim, quem deve ou deveria fiscalizar.

As medidas protecionistas previstas na mencionada lei, demonstram que a criança e/ou adolescente estão legalmente protegidos. Mas será que está sendo efetivada esta proteção?

A Lei delegou da esfera federal para a municipal as medidas que devem ser tomadas para que as crianças e/ou adolescentes tenham os direitos reconhecidos, não somente através de leis, mas que sejam praticados todos os atos necessários para que se concretizasse a proteção legalmente estabelecida. A municipalização dos serviços de proteção deixa claro qual a responsabilidade a ser desempenhada por esta esfera de governo no que tange a prioridade de atendimentos, das ações destinadas a um ser que está em situação peculiar de desenvolvimento (ECA, 1990).

Esta dissertação visa analisar a garantia dos direitos das crianças abrigadas em Jaraguá do Sul, e, verificar se o município investe na efetivação das políticas públicas de atendimento às crianças e adolescentes, conforme determinado no ECA, no qual se estabelece que são diretrizes da política de atendimento “I - municipalização do atendimento [...]”

A própria denominação do abrigo já define a necessária provisoriedade, prevista em lei (ECA, 1990), bem como a devida excepcionalidade da medida. Assim, o abrigo deve ser um período de transição da criança, enquanto as equipes tomam as providências para seu breve retorno a sua família ou encaminhamento

para uma família substituta. A permanência da criança e/ou adolescente por um período excessivo, demonstra que não estão sendo cumpridas outras regras, que acabam delimitando o tempo de permanência nestes abrigos. E não só isso, mesmo que fossem obedecidas determinadas normas de período de permanência das crianças e/ou adolescentes, é necessário saber se os abrigos estão dentro dos padrões que a própria lei determina, como por exemplo, se o abrigo propicia a convivência familiar.

Este aspecto segundo a lei e a doutrina, seria para que a criança e/ou adolescente que, mesmo provisoriamente estivessem sobre a custódia do Estado, não perdessem os vínculos familiares e sentimento de um lar. Para isso, a equipe técnica, através de psicólogos, assistentes sociais, e as normas institucionais estariam atentas a darem a proteção estabelecida na lei.

Contudo, busca-se neste trabalho, saber se a lei está sendo cumprida. Pretende-se responder esta questão, colocando a criança como prioridade absoluta de acordo com a lei instituída no país.

A adoção de uma perspectiva histórica é fundamental para compreender-se as mudanças na institucionalização de crianças e adolescentes. Inicia-se a preocupação com a criança através da religião e da sociedade para após chegar no Estado, passando-se do Século XIII ao XX e, a partir deste momento, o próprio Estado praticamente ditando as regras para defender os interesses das crianças e/ou adolescentes. A guerra de 1914 gerou uma quantidade enorme de órfãos, fazendo com que a sociedade internacional voltasse a atenção para as crianças e/ou adolescente que foram ceifados de suas vidas familiares.

Com a sociedade internacional reconhecendo os direitos das crianças e adolescentes, cada país passou a também reconhecer os mesmos direitos, mas dentro dos limites de seu Estado, seja pela legislação vigente, que é fruto da necessidade social, seja pela busca constante de soluções diante da preocupação com a segurança pública, que tende a culpar, principalmente os adolescentes, pelas situações de miséria e marginalidade que grande parcela da população do terceiro mundo vive.

Portanto, no primeiro capítulo apresenta-se a contextualização histórica ressaltando o papel do Estado nas políticas sociais, com ênfase na institucionalização ou abrigamento de crianças e adolescentes.

No segundo capítulo demonstra-se a necessidade da sociedade em

reconhecer, e, como se dá a descoberta da fase inicial da infância. As particularidades, necessidades e, principalmente, fragilidades enfrentadas pela criança nos seus primeiros anos de vida. A necessidade social transcende como reconhecimento daquilo que as crianças sentiam, e de uma forma imposta pela sociedade ao Estado, determina que este também passe a reconhecer a criança e/ou adolescente como sujeito de direitos.

A lei tornou-se clara e a necessidade de proteção evidente. As dificuldades sociais e econômicas continuam sujeitando famílias e crianças a intervenção do Estado. Em Jaraguá do Sul, tomamos conhecimento destas intervenções através da participação no Grupo de Estudos e Apoio à adoção “Bendito Fruto” e percebemos a necessidade de verificar se os princípios legais estavam, efetivamente, sendo aplicados na institucionalização de crianças e adolescentes do município, com o intuito de contribuir na efetivação dos direitos preconizados amplamente, após 17 anos de ECA.

Para tanto, realizaremos pesquisa qualitativa junto ao abrigo local com dirigentes, também pesquisaremos a documentação das crianças e adolescentes que se encontrarem abrigados, bem como as políticas públicas destinadas ao atendimento destas famílias no município de Jaraguá do Sul. Entrevistas, consultas a jornais e dados municipais farão parte da pesquisa. É isto que contém o terceiro capítulo deste trabalho, a apresentação e análise destes dados.

E enfim, teceremos nossas considerações finais com as conclusões desta pesquisa. Nosso desejo é que este trabalho venha a contribuir não apenas para divulgar conceitos de proteção integral a agentes institucionais e órgãos representativos, mas que, acima de tudo, crianças e adolescentes abrigados em Jaraguá do Sul sejam reconhecidos, inteiramente, como sujeito de direito e tenham sua trajetória de abrigo e vida mudados para melhor.

CAPÍTULO I

ABRIGAMENTO

Para compreendermos a institucionalização de crianças e adolescentes, acentuando a questão do abrigo, é imprescindível fazer uma reflexão, mesmo que em uma breve contextualização, ressaltando o papel do Estado na história política social.

1.1 O ESTADO E A QUESTÃO SOCIAL

O Estado tem papel fundamental em uma sociedade, pois é a instituição que orienta a ação coletiva dos cidadãos por meio da Constituição Nacional e de todas as demais instituições legais ou jurídicas que promove ou legitima. Além disso, o Estado trata de encontrar a legitimação na democracia política através da operação de políticas sociais (RAMOS; ARAÚJO, 2007).

Segundo essas autoras as políticas sociais estabelecem características distintas conforme a correlação de forças existentes na sociedade. A análise das políticas sociais requer observar essa correlação nas conjunturas econômicas e sociais que influenciam a atuação estatal. Para elas:

Historicamente, coube ao Estado o papel contraditório de regulamentar as políticas sociais, que assumem o caráter de direito e de conquistas, fruto das lutas e dos movimentos sociais ao longo de vários anos. Dessa forma, os trabalhadores são beneficiados e têm algumas de suas necessidades sanadas e paralelamente é garantida a reprodução da mão-de-obra para o capital (RAMOS; ARAÚJO, 2007, p. 34-35).

Os programas sociais contemporâneos, em grande parte, refletem os problemas advindos do processo de industrialização. “A industrialização acelerou e virou fato marcante em quase todos os países sem que se dessem passos firmes em direção ao desenvolvimento social.” (NOGUEIRA, 2005, p. 84).

Para Nogueira (2005) o capitalismo como modo de vida e de produção, ou seja, na forma de sociedade e, depois sua globalização, mantém uma relação de

amor e ódio com a democracia. “A própria natureza concentrada do capitalismo em termos de propriedade, renda e poder restringe e deforma o processo democrático.” (NOGUEIRA, 2005, p. 92). O capitalismo na verdade,

exacerba limites e dificuldades inerentes à democracia, como, por exemplo, os que derivam da necessidade de se estabelecer critérios para determinar quem integra o *demos*, isto é, quem forma o povo e quem são os cidadãos, ou os que decorrem da dificuldade de definir os limites legítimos da autoridade.” (NOGUEIRA, 2005, p. 92).

Na realidade o poder apresenta modificações que não apenas abrangem o poder de um sobre o outro, mas também o poder das coisas sobre as pessoas, dos fluxos sobre as previsões, das informações sobre a observação, do virtual sobre o real, do mundo sobre as nações, dos mercados sobre o Estado (NOGUEIRA, 2005).

Os Estados seguem fortes e decisivos, mas estão “menos” soberanos ou tendo de compartilhar sua soberania. E como as práticas, as idéias e as instituições democráticas evoluíram tendo esses Estados como referência, elas se encontram subitamente sem chão operacional. Flutuam, por assim dizer, e perdem efetividade, eficácia e legitimidade (NOGUEIRA, 2005, p. 99).

O Estado social capitalista que se infundiu no mundo todo predominantemente por uns quarenta anos, possibilitou nesse período altas taxas de crescimento, ordem social e uma alternativa aos triunfantes socialismos reais. No entanto, com a chegada da crise, o Estado social corrompeu-se a partir dos anos 70, “tendo a ser subvertido pelo neoliberalismo, numa transição que ainda não acabou.” (TOLEDO, 2002, p. 76).

Segundo o autor a crise do Estado social apresenta várias explicações: a crise fiscal, ocasionada pelo desequilíbrio das receitas do Estado, que ao centralizar a acumulação do capital e da ordem social, foi obrigado a gastar muito além de um orçamento não-inflacionário; a inflação das demandas e das proteções aos trabalhadores, no qual o crescimento da produtividade influenciaria de forma coercitiva a baixa da taxa de lucros, como também a severidade nos processos de trabalho. Contudo o que se viu foi uma menor taxa de investimentos e uma crise de acumulação da parte empresarial; a crise do *Welfare State*, como resultado da crise de acumulação, ao subordinar as receitas do Estado dos impostos aos assalariados e ao capital, e do nível do emprego e do salário; e por fim, a crise do Estado social

como conseqüência do taylorismo-fordismo nos processos de trabalho, gerando desemprego, queda salarial, menor arrecadação para o Estado, crise fiscal, crise da legitimidade e reestruturação do próprio Estado em direção ao neoliberalismo.

A intervenção do Estado na vida econômica e social de acordo com Cruz (2001) configurou-se como um meio necessário para obstruir crises cíclicas e para tornar possível um mínimo de bem-estar à grande parte da população. De forma lenta o Estado passou a ser representado – principalmente após a Segunda Guerra Mundial – como intervencionista ou, num princípio mais amplo, como um Estado Social e com função social, determinado a promover – ou impedir – delimitadas ações sociais, culturais e econômicas.

De acordo com Morales (1999, p. 52):

O esforço de superação da crise do Estado, quando se trata de rever a forma de intervenção do Estado no desenvolvimento social, vem-se traduzindo em redefinir o modo de financiamento e de organização das políticas públicas sociais para garantir efetivamente na resposta às demandas sociais e maior eficiência na produção dos serviços.

As políticas sociais de educação, saúde, pesquisa e cultura distinguem-se por apresentar apenas serviços correspondentes a direitos sociais, o que implica o acesso universal, mas também importantes externalidades positivas. Acontece que o mercado oferta esses serviços de forma inacabada, pelo fato da iniciativa privada não conseguir otimizar seus rendimentos vendidos para a totalidade do mercado. As falhas de mercado, de um lado, e a importância política e econômica dessas diligências para o conjunto da sociedade, de outro, convocam o Estado a fornecer estes serviços. Todavia, a crise do Estado contemporâneo, ressaltando o aspecto fiscal e de ineficiência das organizações burocráticas públicas, restringiu-se a diminuição das equidades sociais na forma de enfrentar o incitamento dos conflitos (MORALES, 1999).

Para o autor não é possível somente contar com o mercado e o Estado como instrumentos clássicos do desenvolvimento econômico e social. O mercado demonstrou incapacidade de regular a produção e a distribuição de bens que correspondem a obtenção de direitos sociais. O Estado exauriu sua capacidade de ampliar os investimentos sociais. “Sem mercado e sem Estado, o preenchimento das demandas sociais tenderiam a ter uma existência pendular de avanços e retrocessos, ao sabor das tensões políticas e econômicas.” (MORALES, 1999, p.

56).

Analisando as mudanças ocorridas na área social, é necessário contemplar que a descentralização e a participação, são traços de tendência observada nos anos de 1980, como aspectos centrais dos programas de proteção social. Com a Constituição de 1988 percebem-se mudanças substantivas no quadro social com novo padrão de descentralização por parte da esfera pública. No campo das políticas públicas, foram instituídas medidas referentes à coordenação nacional da política social e a sua descentralização. Estabelecendo também mecanismos que possibilitem a participação da comunidade na gestão dos programas. A política social federal foi guiada por cinco eixos de ordenamento: “descentralização, participação social, integração setorial, ações coordenadas entre níveis de governos e focalização na melhoria do desempenho dos programas sociais básicos universais.” (SCHOLZ, 2002, p. 606). Essa soma de orientações forma ação específica destinada a transformar o perfil institucional de intervenção na área social. Observa-se a propensão da participação de diferentes setores organizados da sociedade, em todos os níveis de governo, com presença assegurada nos espaços institucionalizados de participação na formulação e controle de implementação de políticas sociais, que são os conselhos (SCHOLZ, 2002).

Essa parceria entre Estado e sociedade torna viável, sobretudo no nível local, uma atuação mais firme da população para interceder junto aos governos, reivindicando os seus direitos e suas necessidades mais imediatas (SCHOLZ, 2002).

Segundo Nogueira (2005, p. 73-74):

Descentralizar não deveria produzir enfraquecimento dos níveis de governo em benefício dos níveis locais ou regionais, mas sim fortalecimento recíproco de todos eles, uma espécie de repactuação das relações intergovernamentais feita em nome da suspensão da concorrência predatória de todos contra todos. A reforma democrática do Estado traz consigo uma idéia de descentralização como movimento que só se sustenta e produz efeitos virtuosos se estiver organizada a partir de um claro esquema de coordenação e se funcionar mediante articulações dinâmicas entre os diferentes níveis de governo. Não se trata de dar mais poder ao poder local, mas de conceber estruturas que reforcem todas as esferas de poder, que criem sinergias entre elas e que as submetam ao controle social. Descentralização não é sinônimo de democratização, mas não tem como se viabilizar fora da democracia.

A política democrática dispõe-se a criar condições para que os cidadãos organizados interajam com seus governos e ponham em andamento processos

ampliados de deliberação. Trata-se conforme Nogueira (2005, p. 91) “de um projeto que só encontra plena viabilidade quando é “imposto” e defendido pela sociedade organizada.”

Cidadãos ativos são, portanto, personagens vitais da democracia, devendo ser, por isso, constantemente “criados” e “organizados” (pela educação, pelo debate público, pela multiplicação de espaços institucionais de discussão e deliberação). Donde a política democrática não poder ser concebida sem participação, representação e institucionalização, tanto quanto de uma idéia de limitação e de regulamentação do poder coercitivo. Só há como admitir um Estado soberano (isto é, livre e responsável perante seus cidadãos e diante dos demais Estados) a partir da concomitante admissão de um povo soberano (isto é, capaz de se autodeterminar). A comunidade política democrática expressa toda essa rede dinâmica de autonomias, controles, responsabilidades e limitações (NOGUEIRA, 2005, p. 91).

Conforme Vieira (1999, p. 241) “uma estratégia global de desenvolvimento deve ter por base dois elementos fundamentais: a participação ativa dos cidadãos, voltada para a ação local, e uma parceria entre Estado, mercado e sociedade.”

A questão social não pode mais ser defrontada como subproduto da economia, pois esta não demonstra preocupação com os excluídos do sistema que conseqüentemente mais necessitam de benefícios. É preciso uma manifestação que supere o fator econômico. O Estado surge, então, com o compromisso de criar condições dignas de vida para todas as classes da sociedade, através de uma política social, no entanto, é incapaz de colocar em prática, sozinho, tal política. Dessa forma, superando conceitos neoliberais e estatistas, fomenta uma ação conjunta entre Estado, mercado e sociedade civil, em que representantes dessas três esferas debateriam suas propostas, encaminhando soluções (VIEIRA, 1999).

Na visão de Freitas (2001, p. 13) “não é arriscado dizer que a história social da infância no Brasil é também a história da retirada gradual da questão social infantil do universo de abrangência das questões de Estado.”

Segundo Stiglitz (1998, p. 691):

O Estado tem um papel importante a desempenhar na produção de regulações apropriadas, na proteção e no bem-estar social. A discussão não deveria ser se o Estado deve envolver-se, mas sim como ele deve se envolver. A questão central não pode ser, portanto, o tamanho do governo, mas as atividades e métodos do governo.

De acordo com Nogueira (2005, p. 83) “a desigualdade alarga-se por conta da reprodução exaustiva do passado, por efeito da revolução tecnológica e como consequência da combinação de novos e antigos problemas sociais.”

Diante disso, faremos uma abordagem histórica do abandono e das instituições destinadas ao abrigamento.

1.2 O ABANDONO

Durante o segundo e terceiro séculos de colonização, o abandono caracteriza-se de uma maneira selvagem, pois as crianças eram deixadas em calçadas, florestas, terrenos baldios e praias. Manter em sigilo a origem da criança, da relação fundada entre abandono de crianças e amores ilícitos, a qualquer custo, parece ser responsável pelo aumento de abandonos selvagens e morte de recém nascidos praticados na época (VENÂNCIO, 1997 apud MOTTA, 2001).

Segundo Motta (2001) uma das maneiras de proteção proporcionada pelo governo e sociedade a essas crianças era seu acolhimento nas Santas Casas de Misericórdia através da Roda dos Expostos.

Um estudo mais aprofundado de uma instituição como a Casa dos Expostos requer a reflexão sobre um dado tipo de moral que dirigia as relações familiares. “Os asilos de “enjeitados” emergiam na condição de reguladores dos possíveis “desvios” familiares: um lugar para os filhos de uniões ilegítimas, os que não possuíam história, os sem família (GONÇALVES, 1987 apud MOTTA, 2001, p. 53).

A prática de abandono de crianças no meio rural acontecia raramente, o que demonstrava que a condição feminina variava conforme a região e a época. A falta de um sistema escravista estruturado preservava as crianças do abandono, pois para camponeses sem escravos e pescadores pobres, a dependência do trabalho familiar era primordial na sobrevivência da família. Entretanto, na cidade o trabalho infantil não representava muito, pois as atividades ou eram artesanais ou exigiam força física. Além do que o percentual de miseráveis era muito mais elevado nas cidades (MOTTA, 2001).

1.3 RODA DOS EXPOSTOS

A roda dos expostos surgiu no período Colonial, atravessou e propagou-se no período Imperial, conseguiu estabelecer-se durante a República sendo apenas definitivamente extinta na década de 1950. No Brasil foi uma das instituições mais duradouras e, por quase século e meio foi a única forma de assistência à criança abandonada (MARCILIO, 2001).

O método de rodas de expostos foi inventado na Europa medieval, como maneira de garantir o anonimato das pessoas que abandonavam os bebês, proporcionando assim uma oportunidade de sobrevivência. Em Portugal, também na Idade Média, segundo os modelos criados na Itália, foi introduzida a primeira roda em Lisboa, nos muros do Hospital Geral de Todos os Santos. Desta forma, quando se iniciou a colonização no Brasil, Portugal já detinha conhecimento e estrutura sobre a roda dos expostos (MARCILIO, 2001).

No século XVIII, conforme Marcilio (2001), durante a época colonial, foram implantadas três rodas de expostos nas cidades mais importantes do Brasil: a primeira em Salvador (1726), depois no Rio de Janeiro (1738) e outra em Recife (1789).

As três rodas coloniais continuaram a funcionar após a Independência do Brasil, “da mesma forma vigiram ainda as Ordenações Filipinas, pelas quais toda assistência aos expostos era obrigação das câmaras municipais.” (MARCILIO, 2001, p. 62).

No entanto, as Câmaras sempre relutaram contra esse serviço de assistência às crianças abandonadas, aprovando uma lei em 1828, chamada Lei dos Municípios, desobrigando algumas Câmaras dessa responsabilidade. Nas cidades onde houvesse uma Santa Casa de Misericórdia, seria a Assembléia Legislativa provincial, e não mais a Câmara, quem subsidiaria os trabalhos. “Estava-se oficializando a roda de expostos nas Misericórdias e colocando estas a serviço do Estado.” (MARCILIO, 2001, p. 62). O cunho caritativo da assistência deixa de existir e surge a fase filantrópica, associando-se o público e o particular (MARCILIO, 2001).

Segundo a autora, antes da Lei dos Municípios foi instalada na Santa Casa de Misericórdia de São Paulo, em 1825, uma roda. Foram criadas apenas treze delas em todo Brasil.

Em Santa Catarina criou-se uma roda de expostos, em 1828, na capital

Desterro, hoje chamada Florianópolis, onde a Irmandade do Senhor Bom Jesus dos Passos assumiu os cuidados dos abandonados (MARCILIO, 2001).

A criança depositada na roda, assim que recolhida era batizada e registrada no livro de entrada dos expostos, no qual uma página era destinada a cada criança para todas as eventualidades de sua vida (MARCILIO, 2001).

Nas cidades onde inexistia a assistência institucionalizada das rodas, a responsabilidade legal pelas crianças abandonadas recaía sobre as Câmaras, que não tinham condições materiais e organizacionais para atender os elevados índices de exposição de crianças.

As crianças abandonadas que não estavam sob a proteção devida da Câmara ou recebidas pela roda dos expostos, encontravam acolhimento em casa de família, que viam neste gesto um dever de cristão, uma maneira de praticar a caridade (MARCILIO, 2001).

As crianças expostas em casas de famílias muitas vezes eram recenseadas, nas listas de habitantes de finais do século XVIII e princípios do XIX junto com a lista dos filhos legítimos da família, sem distinção. Isto pode mostrar que, nestes casos, a família os havia incorporado como filhos. Este fato era recorrente entre os roceiros e sitiantes pobres, que praticamente nenhuma preocupação tinham com a transmissão de propriedades. A herança sempre foi o nó para a aceitação dos expostos (e filhos naturais) como filhos pelas famílias. Está na essência do sistema dominante (MARCILIO, 2001, p. 71).

O asilo para os abandonados era bastante limitado nas “casas” de roda de expostos. Dessa forma, a rodeira procurava colocar logo a criança recém-chegada em casa de uma ama-de-leite, onde permaneceria a princípio até os três anos. Todavia estimulava-se a ama para continuar a manter a criança até a idade de 7 anos em alguns casos, e até 12, em outros, de forma remunerada ou simplesmente pela troca de casa e comida (MARCILIO, 2001).

As Misericórdias não possuíam meios para manter o controle, o que gerava falhas no sistema.

O sistema comportou sempre e em todos os lugares fraudes e abusos de toda sorte. Não foi raro o caso de mães levarem seus filhos na roda e logo a seguir oferecem-se como amas-de-leite do próprio filho, só que agora ganhando para isso. Além disso, dentro da tradição do Direito Romano¹, toda criança escrava depositada na

¹ O Direito Romano, em suas origens (século II), não fazia discriminação entre maternidade legítima e maternidade natural, pois consentia direitos iguais a mães e filhos, qualquer que fosse sua condição. A mulher

roda tornava-se livre; no entanto, muitos senhores mandaram suas escravas depositarem seus filhos na roda, depois de irem buscá-los para serem amamentados com estipêndio e, finda a criação paga, continuarem com as crianças como escravas. Havia muitas vezes a convivência de pessoas de dentro da instituição (MARCILIO, 2001, p. 75).

Para coibir os abusos as Misericórdias buscaram apoio, na década de 1850, nas irmãs francesas de caridade, que assumiram a direção e educação das rodas de expostos. Outro problema encontrado foi o término do período de criação em casa de ama, pois a maioria era devolvida depois de cessado o pagamento do salário, mas sem condições da Misericórdia abrigá-las, grande parte das crianças ficava sem ter para onde ir (MARCILIO, 2001).

Preocupada com essa situação,

a roda buscava casas de famílias que pudessem receber as crianças como aprendizes – no caso dos meninos – de ofício ou ocupação (ferreiro, sapateiro, caixeiro, balconista etc.) e, no caso das meninas, como empregadas domésticas. Para os meninos havia ainda a possibilidade de serem enviados para as Companhias de Aprendizes Marinheiros ou de Aprendiz do Arsenal da Guerra, verdadeiras escolas profissionalizantes dos pequenos desvalidos, dentro de dura disciplina militar (MARCILIO, 2001, p. 76).

A preocupação por parte da Santa Casa em relação às meninas sempre teve maior atenção devido à preservação da honra e castidade. Dessa forma, junto às maiores Misericórdias foram criados “abrigos” específicos para o recolhimento de meninas órfãs e desvalidas (MARCILIO, 2001).

Conforme Marcilio (2001, p. 55), “a mortalidade dos expostos assistidos pelas rodas, pelas Câmaras ou criados em famílias substitutas, sempre foi a mais elevada de todos os segmentos sociais do Brasil, em todos os tempos.”

O grande fluxo de imigrantes estrangeiros ao Brasil promoveu diversas sociedades científicas, que desenvolveram atividades relacionadas ao controle de doenças epidêmicas e à ordenação de espaços públicos e coletivos como as escolas, internatos e prisões. Período denominado de filantrópico-higienista (1874 – 1922) conteve a supremacia do médico sobre o jurista nas questões referentes ao amparo à criança, assim como, desencadeou a criação da legislação sanitária estadual e municipal. As amas-de-leite, convencionadas e pagas para isso, eram as principais promotoras a dar destino aos expostos, criando-os, encaminhando-os a

era pura e simplesmente a mãe, e sua identidade materna não dependia do casamento como fato jurídico.” (MOTTA, 2001, p. 50).

outras famílias ou simplesmente enterrando-os, quando chegavam a óbito (SILVA, 1997).

Para Marcilio (2001), durante o século XIX, através da crescente intervenção dos higienistas, a medicina social ganha maior poder político e respaldo social. Em relação às casas de instituição onde eram deixadas as crianças abandonadas, a crítica girava em torno das altas taxas de mortalidade e a dinâmica da ama-de-leite. Contavam com apoio do poder judiciário que já delineava meios de intervenção corretivos e moralizantes. De acordo com a autora:

Em meados do século XIX, seguindo os rumos da Europa liberal, que fundava cada vez mais sua fé no progresso contínuo, na ordem e na ciência, começou forte campanha para a abolição da roda dos expostos. Essa passou a ser considerada imoral e contra os interesses do Estado. Aqui no Brasil igualmente iniciou-se movimento para sua extinção. Ele partiu inicialmente dos médicos higienista, horrorizados com os altíssimos níveis de mortalidade reinantes dentro das casas de expostos (MARCILIO, 2001, p. 68).

Para os higienistas, a Roda era um problema de moral familiar e pública; as casas constituíam proteção possível à má conduta da mulher, consentindo-lhe ao arrepende-se, levar uma vida digna. Além do mais, a instalação da Roda procurava fugir de crimes morais. A instituição ampara as brancas solteiras dos escândalos, ao mesmo tempo em que criava alternativa ao infanticídio². A finalidade da Roda conforme Venâncio (1997 apud MOTTA, 2001) tinha como prerrogativa não constranger pessoa alguma, nem quem levava a criança, nem quem a recolhia.

Segundo Motta (2001, p. 55):

Verificamos que até hoje medidas são tomadas no sentido de “proteger” a mãe biológica e os pais adotivos, mantendo-se segredo sobre as origens da criança e sobre seu destino quando adotada, o que nos faz supor que continua havendo a pressuposição de motivos para constrangimento ou temor ao contato por parte de todos os envolvidos.

Para Marcilio (2001, p. 78) “a caridade, confrontada com uma nova realidade econômica e social, foi absorvendo objetivos e táticas da filantropia, como a prevenção das descobertas por exemplo; a filantropia, por sua vez, não abandonou inteiramente os preceitos religiosos.”

Até 1900, o atendimento às necessidades sociais da população brasileira

² Entre a população branca, o comportamento feminino austero era regra imposta e fiscalizada. A mulher branca que assumisse o filho ilegítimo ficava sujeita à condenação moral (MOTTA, 2001, p.55).

era de responsabilidade da igreja, principalmente através das Santas Casas de Misericórdia. A roda de expostos, onde eram deixados os bebês abandonados foi introduzida por estas instituições.

Outra fase que compreende a história do abrigo no Brasil é denominada de Assistencial e, ocorreu entre 1924 – 1964. Tem como insígnia alguns pressupostos importantes, que estabelecem muito bem os seus limites:

- a) é fortemente marcada por tratados e convenções internacionais, dos quais o Brasil se tornou signatário;
- b) a assistência à infância tornou-se, preferencialmente, uma responsabilidade do Estado;
- c) são consagradas em leis as primeiras distinções entre menor desassistido e menor infrator;
- d) o Poder Judiciário torna-se hegemônico no trato das questões da infância (SILVA, 1997, p. 45).

A fase assistencial abrange o período inaugurado com a criação do Juízo Privativo de Menores pela Lei nº 2.059, de 1924, até a supressão do Serviço do Atendimento ao Menor (SAM), em dezembro de 1964, quando surge então, através da Lei Federal nº 4.513, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (SILVA, 1997).

Conforme o autor, a Lei nº 2.059 foi regulamentada pelo Decreto nº 3.828, de 25 de março de 1925. Também em 1925, foi criado o Conselho de Assistência e Proteção ao Menor, pelo Decreto nº 3.228, cujo objetivo era auxiliar a ação do juiz de menores, verificar os estabelecimentos por meio de visitas, estudar e submeter à atenta vigilância os males sociais, gerar meios e recursos para proteger menores abandonados, infratores e débeis.

Em 1927, por intermédio do primeiro juiz de menores da América Latina, José Cândido de Albuquerque Mello, foi promulgado o Código de Menores, através do Decreto nº 17.943-A (CURY, 1987 apud SILVA, 1997).

De acordo com Soares (2007), o primeiro Código de Menores do Brasil, conhecido como código Mello Mattos, de 12 de outubro de 1927, estabeleceu as leis de assistência social e proteção aos menores, revelando um sistema protecionista e a intenção de fiscalização das crianças e jovens sancionando a aliança entre justiça e assistência, compondo novo mecanismo de intercessão sobre a população pobre. Neste momento forma-se a classe do Menor, que caracteriza a infância pobre e potencialmente perigosa, distinta do resto da infância.

O sistema de proteção e assistência do Código de Menores sujeitava

qualquer criança, pelo simples fato de ser pobre, à ação da justiça e da assistência. O âmbito de domínio jurídico era o personagem principal na questão dos menores, por intermédio da ação jurídico-social dos Juizes de Menores (SOARES, 2007).

Em 19 de novembro de 1938, através do Decreto nº 9.744, foi criado o Serviço Social de Menores, passando em 6 de junho de 1947 a submeter-se à Secretaria da Justiça e Negócios do Interior, convertendo-se então órgão executivo da política estadual de assistência ao menor (SILVA, 1997).

Na segunda metade do século XX, com a promulgação dos direitos humanos pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, tornou-se possível, introduzir direitos à infância e juventude (SPOSATI, 1998).

Para Silva (1997, p. 46) “essa terceira fase tem ainda como marco importante à retirada da questão do menor da alçada da Secretaria da Justiça para subordiná-la à Secretaria da Promoção Social, em 12 de março de 1975, pelo Decreto nº 5.926.”

Entre os anos de 1964 e 1990, encontramos a chamada institucionalização pós-64, inicia-se com o regime militar, refletindo na área da menoridade com a criação da Fundação do Bem-Estar do Menor, e estende-se até a regulamentação do Artigo 227 da Constituição de 1988. Contudo, é importante destacar que o modelo implantado pelo militarismo se baseava, assim como os modelos industriais, educacionais, administrativos e de comunicação adotados pelo Brasil, em moldes americanos.

Esta quarta fase compreende a:

Criação da FUNABEM, em nível federal, e das unidades estaduais da FEBEM, dentro do espírito da Doutrina da Segurança Nacional e promulgação do Código de Menores de 1979. Introdução do militarismo, do militar e da disciplina militar dentro dos internatos e o encaminhamento dos ex-menores, preferencialmente, para o serviço militar e para trabalharem nos órgãos públicos (SILVA, 1997, p. 35).

Segundo Faleiros (2003), para se entender o Código de 1979 é preciso compreender o conceito-chave do termo situação irregular.

Situação irregular compreendia a privação das condições de subsistência, de saúde e de instrução, por omissão dos pais ou responsáveis, além da situação de maus-tratos e castigos, de perigo moral, de falta de assistência legal, de desvio de conduta por inadaptação familiar ou comunitária, e autoria de infração penal (Art. 2º. Pobreza, é assim, Situação irregular, ou seja considerada exceção, estado de exceção.” (FALEIROS, 2003, p. 7).

Conforme o autor, o exercício da política para a criança e o adolescente em situação irregular era operacionalizada pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), determinando-se a prevenção e a ação contra o processo de marginalização do menor. Essa marginalização seria causada, segundo o próprio diretor da FUNABEM, Mário Altenfeder, pela migração, pela urbanização e pelo desmantelamento da família, acrescentando que “dentro desse sistema, programas específicos serão montados para favelas e mocambos, para conjuntos habitacionais”. Mais uma vez grande parte é contemplada exceção, marginalizada, anormal, objeto de uma ação corretiva e não de promoção da cidadania.

Segundo Santos e Machado (1997, p.182):

Durante a vigência do regime militar de 1964-1985 o padrão de gestão da política econômica assumiu um teor claramente tecnocrático, sendo a fase de implementação muito facilitada pelo caráter repressivo do regime, que impedia manifestações de insatisfação social e de representação institucionalizada de interesse, esta última permanecendo informal, setorializada e excludente.

A mudança de questões da esfera privada para a pública ficou por séculos delimitada pela cultura patrimonial, predominante no Brasil. Dessa forma, em relação à criança e ao adolescente, essa mudança acontecia a partir da existência de uma transgressão à moral ou ao patrimônio. Além disso, as questões da criança e do adolescente ficavam resguardadas no âmbito familiar. A criança como um “ser de família” não tinha estatuto próprio, e suas necessidades e desejos se limitavam ao mundo privado. Através da transgressão é que surgia no âmbito público e era enquadrada pela justiça e pela moral como delinqüente. “os abandonados, órfãos ou expostos por analogia eram recolhidos e institucionalizados em internatos e retirados também do convívio público.” (SPOSATI, 1998, p. 1).

Ainda segundo a autora:

A infância e a juventude apareciam publicamente no âmbito da irregularidade e não do direito. A exemplo, o Código Criminal de 1830 e o Código Penal de 1890 incluíam a punição ao ato criminal de pessoas com idade até 17 anos. O Primeiro Código de Menores, de 1927, responsabilizava os pais pelas situações irregulares da criança, sempre tratada como “menor infrator” e delinqüente (SPOSATI, 1998, p. 1).

Durante a ditadura militar, as crianças foram vítimas da institucionalização pelo sistema FEBEM-FUNABEM e não de políticas de proteção de desenvolvimento.

Aqui se confirmou uma idéia de que delinqüência e pobreza eram faces da mesma moeda (SPOSATI, 1998).

O Segundo Código de Menores de outubro de 1979, não mudou essa concepção e manteve o conjunto de idéias segregacionistas e culpabilizadoras da criança. Em contraponto, as denúncias da FEBEM já entremeavam as críticas do final da década de 70. Nos anos 80, com o povo indo às ruas em movimento pela democracia, emerge também a luta pelos direitos da criança e do adolescente e consegue articular o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MNMMR) que reuniu crianças de todo país (SPOSATI, 1998).

A Igreja, por intermédio de D. Luciano Mendes, já pronunciava a Pastoral do Menor. Começaram a surgir também nos aparatos governamentais as Secretarias do Menor, manifestando a preocupação, não apenas sobre o conceito de ser criança, denominada de menor, mas se discutia se uma creche era direito da família, da criança ou da mulher (SPOSATI, 1998).

Conforme a autora:

A partir do movimento constituinte é articulada a luta nacional pelos direitos da criança, que foram garantidos no Artigo 227 da Constituição. Esta conquista, somada à Convenção sobre o Direito da Criança da ONU, de novembro de 1989, criaram as pré-condições para que o Brasil pudesse dispor de um Estatuto da Criança e do Adolescente. Estas medidas romperam com a estrutura do Código de Menores de 1979 e, a partir de julho de 1990, através da lei 8.069, foi permitido que o ordenamento jurídico brasileiro rompesse os direitos da criança e do adolescente (SPOSATI, 1998, p. 2).

Como última fase do desenvolvimento da assistência à infância, iniciada em 1990 e ainda em curso, temos a desinstitucionalização, que teve seu início com a edição do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Para Silva:

A criação dos conselhos estaduais e municipais de defesa dos direitos da criança, e dos conselhos tutelares, significou, pela primeira vez em toda a história da assistência à infância, que o Estado passaria a delegar à sociedade civil prerrogativas que até então eram exclusivamente suas. Significou também a “desideologização” da questão da menoridade, no sentido de que ela deixaria de ser vista como uma questão de filantropia benemérita, de higienização médica, de assistencialismo ou de segurança nacional, para passar a ser vista e enfocada como uma “questão social”. (SILVA, 1997, p. 47).

A partir do ECA, crianças e adolescentes passaram a ser não apenas seres privados mas também públicos, assim como seres políticos e portadores de

direito. “Essa ruptura jurídica confronta a institucionalização do Estado para a atenção à criança e ao adolescente, mais ainda confronta com a cultura presente na sociedade que é restritiva a tais direitos sociais.” (SPOSATI, 1998, p. 2).

As críticas ao ECA por parte de alguns conservadores, estão relacionadas ao comportamento permissivo à delinqüência e estímulo à transgressão. Contudo, percebe-se que há uma distância muito grande entre o proposto pelo ECA e a implantação de uma efetiva política de proteção e desenvolvimento da infância e juventude (SPOSATI, 1998).

Para a autora, do ponto de vista dessa política,

o ECA criou uma figura bastante inovadora, dentro do que se tem discutido como esfera pública não estatal. São os Conselhos Tutelares, por meio dos quais representantes da sociedade civil são alçados à condição de “juízes de pequenas causas”, “conselheiros e vigilantes de direitos”. Estes conselhos já se multiplicam pelo Brasil, embora sua atuação seja de pouco conhecimento (SPOSATI, 1998, p. 3).

A partir da segunda metade do século XIX com o desenvolvimento das cidades e conseqüentemente do aumento representativo da população carente

os menores passam a ser alvo específico da intervenção formadora/reformadora do Estado e de outros setores da sociedade, como as instituições religiosas e filantrópicas. O recolhimento de crianças às instituições de reclusão foi o primeiro instrumento de assistência à infância no país. Após a segunda metade do século XX, o modelo de internato cai em desuso para os filhos dos ricos, a ponto de praticamente ser inexistente no Brasil há vários anos. Esta modalidade de educação, na qual o indivíduo é gerido no tempo e no espaço pelas normas institucionais, sob relações de poder totalmente desiguais, é mantida para os pobres até a atualidade (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 22).

De acordo com Rizzini e Rizzini em suas análises sobre o cotidiano destas instituições,

para os espaços de abrigo ainda vão hoje todas aquelas crianças que de alguma forma perderam ou viram enfraquecer as relações com suas famílias ou comunidades, ou ainda aquelas que transitam entre a casa, as ruas, os próprios abrigos, construindo sua própria identidade e história de vida nestes diferentes e adversos espaços (RIZZINI; RIZZINI, 2004, p. 7).

A institucionalização de crianças e adolescentes é uma questão de políticas públicas. É fundamental que estas políticas sejam capazes de atender as

necessidades básicas desta população, garantindo a integridade de seus direitos, impedindo sua violação e que o abrigo seja um sistema articulado voltado apenas aos que realmente necessitam de uma base de apoio fora do contexto familiar de maneira provisória.

1.4 O ABRIGO COMO PROTEÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE

Os anos 90 assinalaram uma transformação na estrutura do sistema de atendimento à infância. Uma seqüência de reordenamentos ocorreu em todos os níveis de governo, resultando em leis e normas de conformidade ao novo modelo político-judiciário e à implantação e desenvolvimento de serviços, atividades e programas de atenção à infância e ao controle social da garantia de seus direitos. A descentralização da execução e implementação de programas para os governos municipais, a implantação de Conselhos com participação da sociedade civil, a criação de Fundos de recursos para emprego em projetos, talvez tenham sido segundo Guará (2005) o aspecto mais evidente dessa mudança.

Para a autora, direitos são a identificação coletiva e formal das necessidades de pessoas, grupos e organizações de uma sociedade. Contudo, a aplicação da lei, nem sempre dialoga com as vidas humanas; “o direito como discurso abstrato formal e um padrão normativo que não capta particularidades e necessidades ditadas por contextos complexos e heterogêneos.” (GUARÁ, 2005, p. 2).

O abrigo é considerado como uma medida especial de proteção à criança e ao adolescente, e ele é o objetivo deste trabalho. A criança e o adolescente podem, em casos excepcionais e provisórios, segundo o ECA, serem abrigados. Conforme estabelece o artigo 90, IV do ECA.

Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

[...]
IV - abrigo;

E o que significa este abrigamento? Significa que a criança e/ou adolescente saíram da responsabilidade familiar, para diretamente estar amparado

pelo Estado, incluindo-se neste contexto a vigilância constante do Poder Judiciário, para tanto, o ECA prevê que o juiz da Infância e da Juventude deve ser comunicado logo que aconteça qualquer abrigamento (Art. 93, ECA).³

As mudanças preconizadas pelo ECA trouxeram novos parâmetros para a medida de abrigos, não apenas legais, mais conceituais, propiciando uma nova concepção no atendimento das crianças e adolescentes institucionalizados. A implantação carece de tempo, investimento e compromisso de todos os atores sociais envolvidos, entretanto, no que se refere aos abrigos, as mudanças urgem, pois as crianças não podem parar de crescer dentro das instituições enquanto aguardam providências e responsabilidades e a institucionalização deve deixar de somar mazelas, ou ao menos minimizar as conseqüências, na história pessoal de crianças e adolescentes abrigados.

O Estado brasileiro tenta absorver as mudanças institucionalizadas apontadas pelo Estatuto, criar novos mecanismos de planejamento destinado aos abrigos, extinguindo antigos modelos de gerenciamento. Atualmente a coordenação nacional da política de proteção especial a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social está a cargo da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SPDCA), dentro da Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), ligada à Presidência da República (SPDCA, 2007).

Apesar de existir uma coordenação nacional, a maneira como as entidades vivenciam o abrigamento das crianças e adolescentes acontece de forma singular e variável nos diversos municípios do país. Encontram-se, nesta área, organizações não-governamentais (ONGs), instituições mistas e entidades essencialmente administradas pelos municípios (governamentais).

Entretanto, recente pesquisa do Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA), a nível nacional apontou que, seja qual for a modalidade de abrigo existente atualmente, as ações institucionalizadas apresentam-se em sua maioria como “entidades assistenciais que atuam segundo suas próprias crenças, nem sempre coincidentes com os princípios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e do ECA” (SILVA, 2004), o que resulta na conclusão de que, à despeito do princípio legal, o que tem determinado as ações nesta área ainda é a capacidade de

³ Art. 93. As entidades que mantenham programas de abrigo poderão, em caráter excepcional e de urgência, abrigar crianças e adolescentes sem prévia determinação da autoridade competente, fazendo comunicação do fato até o 2º dia útil imediato.

compreensão da responsabilidade de cada esfera de governo, dos dirigentes dos abrigos e a busca de alternativas de trabalho. Diante desta realidade constatada na pesquisa é que Weber (1998), chega à conclusão parecida:

A instituição de criança é um dispositivo jurídico – técnico policial que pretendia ter o objetivo de “proteger a infância”. Na realidade, o que ocorre é simplesmente o afastamento de crianças e adolescentes marginalizados carentes, abandonados, doentes, infratores, etc. do vínculo social. Após o internamento de crianças, medida que deveria ser tomada como recurso extremo por curto período, existe uma probabilidade bastante grande da ocorrência do abandono nas instituições. Embora em termos jurídicos o abandono seja caracterizado pela falta, ação ou omissão dos pais ou quando é destituído dos pais o seu pátrio poder em virtude de uma sentença judicial, considero que quando uma criança ou um adolescente são colocados em um estabelecimento em regime de internato e não são assistidos pela família, ou seja, não tem uma relação de continuidade com a família, são abandonados, ainda que não o sejam em termos jurídicos (WEBER, 1998, p. 64).

Na pesquisa citada, problemas estruturais foram encontrados:

Percebemos que um trabalho equivocado vem sendo realizado em muitos municípios. Diante da violação ou ameaça aos direitos da criança a medida de abrigo é excessivamente aplicada, sem que sejam tentadas outras menos radicais. A mudança de seu ambiente familiar traz muitas outras mudanças que deixam marcas por vezes irreparáveis. É claro que resguardando aqui os casos de alto risco. (SILVA, 2004, p. 249).

Para que as enormes questões sejam enfrentadas, visando o padrão de mudanças imposto pelo ECA é fundamental que as diversas circunstâncias afetadas ao direito da criança e do adolescente (Judiciário, Ministério Público e Executivo) trabalhem juntos propiciando a plena implantação da doutrina da proteção integral no ordenamento dos abrigos, doutrina que está substanciada nos artigos do ECA que deixa claro os princípios a serem adotados. Entre eles pode-se citar os principais:

1.4.1 Como e quando abrigar

A exclusão e o abandono social das crianças estão na maioria das vezes relacionadas a uma posição social de grave crise e conflito da família. Existe sempre um histórico familiar ligado à raízes culturais, abandono, desemprego e pobreza que

se tornam mais pesados em ambientes de violência e tensão social. “Mas a pobreza é filha da desigualdade e, numa sociedade como o Brasil, que atingiu um bom nível de desenvolvimento, renda e severidade produtiva, é lamentável reconhecer que um terço da população ainda é pobre.” (GUARÁ, 2005, p. 3). A exclusão provocada pelo modelo de sociedade produtor da desigualdade tem, entretanto, facções diferentes em cada contexto e é o contexto que dá sentido à vida real dessas famílias (GUARÁ, 2005).

Itaboraí (2007, p. 4) enfatiza que:

As novas formas de família, ao lado das mudanças no mercado de trabalho, potencializam um contexto que exige estudos não só das realidades familiares, mas também dos impactos das políticas públicas que nelas se apóiam ou são focalizadas. Sabe-se que os custos sociais dos processos econômicos não atingem igualmente os tipos de família (segundo as etapas do ciclo de vida familiar e a posição das famílias na estratificação social, por exemplo) e nem os indivíduos no interior das famílias. Deve-se destacar que a absorção de responsabilidades pelo bem-estar individual pela família não é equanimemente distribuída dentro do grupo familiar, mas tende a sobrecarregar as mulheres, para quem se conjuga mais facilmente o verbo cuidar: cuidar de crianças, idosos, doentes, etc.

Segundo Motta (2001, p. 58) “a modernidade da família e da sociedade brasileira, tão decantada quando se refere à liberdade sexual de nossa juventude, parece não encontrar eco quando esta mesma “liberdade” gera gravidezes não planejadas e não desejadas.”

O conceito de família tem se modificado de acordo com Motta (2001, p. 59):

Entretanto, parece que certas áreas se mantiveram conservadoras o suficiente para que não se criassem formas, gerassem recursos para, por exemplo, permitir à mulher solteira criar seu filho, trabalhar e continuar sua formação acadêmica em igualdade de condições e tratamento dispensados às outras mulheres. Paradoxalmente, também não se criaram dispositivos sociais para apoiar a mulher que decide entregar seu filho em adoção e permitir que ele seja criado no seio de uma família.

Na visão de Guará (2005) o surgimento de novas composições familiares como o aumento da gravidez na adolescência e também de famílias monoparentais no contexto de pobreza são supridas, na ausência do Estado, por laços comunitários, cujas relações são baseadas na cooperação e na reciprocidade. Quando essa rede primária de proteção se rompe criam-se condições de negligência e abandono de crianças. Meninos e meninas com múltiplas demandas de cuidado,

vítimas de vários tipos de violência e que reclamam a proteção do Estado e são encaminhadas para instituições de abrigamento.

Além disso, outros problemas têm sido enfrentados pelas políticas de proteção, como a violência doméstica, o abuso sexual e a prostituição infantil e juvenil. Esses temas “revelam que o ambiente familiar pode ser também o lócus da opressão e da exploração de crianças e jovens. Esta é a justificativa para que, infelizmente, muitas crianças não tenham condições efetivas de serem protegidas em suas famílias.” (GUARÁ, 2005, p. 3).

Segundo a autora:

Como ainda são frágeis e insuficientes os programas e serviços alternativos de atenção à família e de acolhimento domiciliar o abrigo continuará sendo, por algum tempo, o lugar de cuidados da criança e do adolescente em situação de risco pessoal no Brasil, mesmo que seja esta a última opção indicada pelo sistema de proteção. Mas a aposta na melhoria das redes de acolhimento e cuidado coletivo em abrigos deve incorporar também a luta por uma comunidade e uma sociedade segura e acolhedora das demandas da infância em todas as políticas sociais e a progressiva ampliação de programas de acolhimento familiar com acompanhamento profissional (GUARÁ, 2005, p. 3-4).

A legislação deixa claro que a decisão pela colocação de uma criança no abrigo deve ser uma medida excepcional, quando esgotadas todas as possibilidades anteriores de manutenção com sua família. A medida deve ser sempre provisória, rápida e apenas quando a criança encontrar-se sob risco. Neste período, todos os cuidados devem ser tomados para que haja integral respeito por sua história de vida, sua família, sua realidade social e sua especificidade como “ser humano em situação peculiar de desenvolvimento”.

Durante o abrigamento é necessário garantir que as necessidades físicas, emocionais, sociais e religiosas das crianças sejam atingidas. É importante que crianças e adolescentes sejam ouvidas, não como mera rotina institucional, mas que sejam consideradas suas inquietações, e inseguranças, e que possam saber o que está acontecendo e/ou o que vai acontecer com elas a cada momento, como estipulado em lei (ECA, 1990).

Art. 94. As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras:

[...]

XV - informar, periodicamente, o adolescente internado sobre sua situação processual;

Neste contexto a criança é reconhecida como sujeito e não como legado da instituição. Por isso é necessário romper com as concepções assistencialistas, permitindo que a organização institucional se coloque a serviço de suas necessidades e de sua realidade específica.

1.4.2 Estrutura Física dos Abrigos

No que se refere ao espaço físico e a organização dos abrigos deve-se ter em conta que a lei (ECA, 1990) deixou claro a sua formulação nos moldes de uma família, devendo “oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal.” (Art. 94, VII do ECA, 1990).

Para tanto é preciso quebrar com o viés institucional, arraigado na história do atendimento da infância e juventude no Brasil, quando necessidades da criança ficavam subjugadas ao sistema organizacional da instituição – típico da lógica da situação irregular. Isso significa manter um espaço de acolhida e proteção, com liberdade de convivência, “da mesma forma os espaços internos devem assemelhar-se aos de uma residência comum, e evitando-se, por exemplo, os mesmos dormitórios e refeitórios, bem como cozinhas e lavanderias industriais, inacessíveis às crianças e adolescentes.” (SILVA, 2004).

Da mesma forma, o abrigo é destinado apenas a pequenos grupos de crianças e adolescentes, para que possa estabelecer convivência mais próxima, preservar a individualidade e o atendimento personalizado, assim definido (ECA, 1990. Art. 92): As entidades que desenvolvam programas de abrigo deverão adotar os seguintes princípios: [...] III - atendimento personalizado e em pequenos grupos.”

Deve ainda estar preparado para o atendimento de pessoas com deficiência física, como em uma família, rompendo com a exclusão e promovendo a consciência com a diversidade, concepção necessária ao desenvolvimento positivo de todos.

É importante salientar que o abrigo é a habitação da criança/adolescente durante seu afastamento da família. E para que se garanta respeito e dignidade a crianças e adolescentes que ali habitam é necessário que a construção mantenha os padrões de uma residência, nos moldes da comunidade onde está inserida, sem

placas que identifique e distinga das demais.

Da mesma forma o abrigo deve promover inclusão na comunidade e possibilitar à criança a convivência na escola e em outros espaços sociais do bairro, para que crianças/adolescentes não estejam sujeitos a viver e realizar todas as atividades dentro dos muros institucionais, segregados e distantes da convivência comunitária preconizada pelo ECA (1990, Art. 92, VII).⁴

Portanto, o novo ordenamento dos espaços físicos dos abrigos é uma forma de proporcionar às crianças, que foram privadas de sua própria família e comunidade, espaços que preservem a identidade, que promova a auto-estima e estimule o desenvolvimento individual e social de crianças e adolescentes.

1.4.3 Estrutura Técnica

Da mesma forma que a doutrina da proteção integral formula o ordenamento administrativo e operacional dos abrigos, também torna inerente a necessidade de que dirigentes e técnicos lutem e implementem intervenções que viabilizem a irrestrita garantia de direitos e a proteção às crianças e adolescentes abrigadas, quebrando as ações impregnadas pela concepção da situação irregular ainda presente no meio institucional em todos os setores. “A mudança da doutrina da situação irregular para a da Proteção Integral ainda é, na maioria dos juizados deste imenso país, de fachada. As leis não mudam os homens, ainda mais quando a maioria deles foi formada sem sequer abrir o ECA.” (ROSA, 2005, p. 21).

Cabe a equipe técnica intervir junto a crianças e adolescentes, famílias, comunidade e agentes da instituição com o intuito de promover a máxima possibilidade no afastamento da criança do seu próprio meio e familiares, e durante esse período propor alternativas para o exercício livre do direito da convivência com a comunidade e com a sua família.

Essa interação pressupõe, tanto legal como eticamente, não apenas um discurso nos moldes da doutrina de proteção integral, mas ações que venham romper com a abordagem assistencialista e continuísta que tem estigmatizado

⁴ Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de abrigo deverão adotar os seguintes princípios: [...] VII - participação na vida da comunidade local;

crianças e famílias. É preciso que dirigentes e técnicos desenvolvam, na "subjetividade cotidiana" (ROSA, 2005), ações que resgatem o respeito pela diversidade de crianças e famílias, suas crenças, meios de vida e cultura.

Que a presença de uma equipe técnica no abrigo não seja apenas um recurso institucional, mas que signifique a presença de um trabalho que altere as rotinas e intervenções, consolidando-as através do ECA.

1.4.4 Convivência Familiar e Comunitária

A criança, mesmo abrigada em condições satisfatórias, encontra-se violada do direito de convivência com sua família e comunidade. O ECA e a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) reiteram a responsabilidade do Estado em estabelecer a devida proteção, promovendo todos os esforços para manter a criança em sua família através de ações comprometidas e eficientes, caso contrário os abrigos serão insuficientes à demanda social existente.

Neste aspecto, é importante salientar que a institucionalização deve trazer em seu bojo não apenas a noção de responsabilidade pela criança e adolescente abrigados, mas também a responsabilidade de intervenção junto à família de origem, com o intuito de conseguir rápida reintegração familiar, sem que isso se caracterize em uma mera devolução da criança aos seus pais, ou uma permanência insolúvel da criança no abrigo. Para tanto, a equipe do abrigo deve buscar a reestruturação das famílias para receber de volta seus filhos.

Neste processo é necessário aliar esforços a rede de proteção disponível no município. Conforme Silva (2004, p. 308):

Eis a importância do executivo municipal se colocar a frente na execução da Política de Proteção Integral, pois a ausência de políticas municipais executadas de forma articulada, que atendem famílias e indivíduos prevenindo a colocação de crianças e adolescentes em abrigo, tornam o motivo da entrada no programa sem previsão de modificação, ou, pior, adicionam fatos, motivos, problemas, perda de vínculos, abandono, etc. determinando a permanência prolongada no programa.

Cabe ao abrigo, no trabalho com as famílias, romper com os procedimentos arraigados no histórico institucional brasileiro - próprio da doutrina da

situação irregular -, de culpar a família por todas as mazelas vividas pela criança, de cobrar-lhe adaptação e comportamentos a um modelo familiar e valores socialmente aceitos pelos agentes institucionais diferentes da sua realidade. Segundo relatório do Instituto de Pesquisas Aplicadas:

O Brasil é um país com tradição de atendimento institucional a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, tradição essa historicamente forjada na desqualificação da parcela da população a que pertencem, em sua grande maioria pobre e procedente de etnias não brancas (SILVA, 2004, p. 217).

O abrigo não pode se tornar, jamais, um mecanismo de controle social da família, quando os programas no qual se encontram inseridas não possuem recursos técnicos e humanos para propor soluções frente a problemática vivida. Há que se romper com enfoques preconceituosos, direcionados individualmente, e posições que solidifiquem relações de poder e distanciamento, mostrando-se inflexíveis diante de conceitos diferentes.

Portanto, a manutenção de um relacionamento positivo e facilitador com a família é dever do abrigo, com o intuito de oferecer o devido auxílio na superação de suas dificuldades, proporcionando-lhe amplo acesso à informação e defesa, compartilhado a primazia pelos direitos de crianças e adolescentes.

A legislação preconiza que se deve estimular, promover e propiciar todos os meios para permanência dos vínculos entre a criança e a família de origem: Qualquer impedimento neste sentido somente ocorrerá sob grave risco e medida judicial. A proteção realizada pelo abrigo deve evitar, de todas as formas, isolar a criança daquelas pessoas que lhe são importantes, bem como das referências afetivas de sua vida, do contrário os métodos institucionais concorrerão para violações e penalidades à criança abrigada.

Neste sentido, percebe-se o cuidado da lei em determinar regras para proteger os vínculos já estabelecidos da criança e do adolescente, quando referencia a necessidade de que os irmãos, quando abrigados juntos, permaneçam juntos e que os laços entre eles sejam preservados. É um cuidado essencial para que se não acrescentem novas perdas na história de vida de cada um, para não agravar a sensação de abandono (SILVA, 2004), e para que se sintam mais seguros e mantenham sua identidade e referência pessoal.

Da mesma forma os laços com a família extensa (parentes, colaterais...)

devem ser mantidos e aproximados, o que poderá contribuir para diminuição do período de abrigamento, sendo uma alternativa altamente viável, até que os responsáveis superem as condições que os levaram ao afastamento da criança ou adolescente, e estas podem manter a convivência e os vínculos em seu meio familiar e comunitário.

A necessidade de convivência familiar e comunitária implica em não romper com os laços que proporcionam segurança e integridade a crianças e adolescentes. Isso significa permitir à criança abrigada, a convivência com a comunidade de forma inclusiva e natural, que crianças e adolescentes não se transformem em reféns dos muros institucionais, mas que participem da escola da comunidade, das atividades de lazer do meio social onde se encontra o abrigo, que possa desenvolver amizades e trocas afetivas com seus membros, participando de atividades recíprocas com as famílias da região.

O abrigo pode se tornar um importante órgão de integração da comunidade onde está localizado, oferecendo recursos (quadras, cursos, espaço...) e criando alternativas de aproximação que redundam em benefícios para todos.

1.4.5 Encaminhamento para Família Substituta

A medida de colocação em família substituta é uma forma de garantir as crianças e adolescentes abrigados, a devida convivência familiar. Com este propósito foram criadas formas alternativas de abrigamento com as casas-lar, formadas por mães sociais, ou as famílias acolhedoras, apoiadas por ações públicas. Essas modalidades de abrigos foram criadas para contrapor os moldes institucionais dos antigos orfanatos, são especialmente interessantes junto às crianças e adolescentes que já tiveram rompido os vínculos com a família de origem e que não encontram famílias dispostas a assumi-los em guarda ou adoção, como prevê o ECA. É fundamental que se realize amplo acompanhamento técnico, e que estas alternativas não substituam a necessidade de um abrigo estruturado e não retirem a responsabilidade do Estado no atendimento de crianças e adolescentes abrigados.

Não se pode esquecer, em momento algum que a preservação e promoção de vínculos com a família de origem é prioridade e objetivo do

abrigamento. Desta forma, ao se permitir a convivência em família substituta enquanto ainda está em curso o processo de reintegração familiar, é essencial que essa convivência não substitua e nem obstrua os contatos e os laços com a família de origem. Esse deve ser um cuidado garantido pelo programa de abrigamento, trabalhando estes conceitos com a própria família substituta e vigiando o seu cumprimento.

Ainda é necessário assegurar no encaminhamento a programas alternativos e facilitadores do abrigamento (apadrinhamento afetivo, famílias acolhedoras, etc.), que as famílias substitutas não venham a tratar a medida apenas como uma ação filantrópica, de benéfica repercussão social, que reflete em uma desvalorização da família de origem (e por conseqüência, da própria criança), e um afastamento entre estes. Atitudes como estas, em nome de uma “bondade aparente” (ROSA, 2005) deixam de garantir os direitos da criança que está sob seus cuidados, ressaltando-se, neste caso, a necessária referência de que condições econômicas não podem ser tomadas como razão de afastamento da criança de seu meio familiar e social.

O encaminhamento para família substituta, é medida de extrema excepcionalidade, depois de esgotados todos os meios de permanência da criança junto a sua própria família, considerando a família extensa neste processo. E, por fim, a lei deixa claro que qualquer ação de colocação em família substituta se dará somente sob o devido ordenamento jurídico, sendo vedado ao abrigo o envio e colocação de crianças sob os cuidados de terceiros sem o conhecimento do Judiciário e medida judicial.

A colocação da criança e/ou adolescente em família substituta poderá ser mediante guarda, tutela ou adoção, conforme Artigo 28 do ECA. A guarda transfere ao Guardião a obrigação “a prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou adolescente, conferindo ao seu detentor o direito de opor-se a terceiros, inclusive aos pais”. O intuito da guarda é regularizar a posse de fato, podendo ser deferida pelo Juiz através de liminar, ou incidentalmente, em especial para os procedimentos de tutela e adoção, havendo exceção no pedido de adoção por estrangeiros.⁵ A guarda poderá ser revogada quando houver fundamento para isso, conforme (ECA, 1990) em seu artigo 35: “A guarda poderá ser revogada a qualquer

⁵ Art. 33. [...] § 1º A guarda destina-se a regularizar a posse de fato, podendo ser deferida, liminar ou incidentalmente, nos procedimentos de tutela e adoção, exceto no de adoção por estrangeiros.

tempo, mediante ato judicial fundamentado, ouvido o Ministério Público”.

A tutela é outra forma de transferência da responsabilidade de uma pessoa. Ocorre que a tutela é utilizada para a pessoa que tenha dezoito anos incompletos. Assim, o objetivo da tutela é a proteção do incapaz. (ECA,1990).⁶ Como ensina (ELIAS, 1992, p. 133):

[...] Na falta dos pais, por quaisquer motivos, é necessário que alguém os substitua, amparando aqueles que, pela pouca idade e inexperiência, não tem condições de viver sozinhos e praticar todos os atos necessários à sua subsistência e a uma vida normal em sociedade. A tutela supre o poder paternal, tendo um caráter subsidiário, na falta dele [...].

Vista também como caráter excepcional, a Tutela é a medida mais adequada quando, havendo perda ou suspensão do poder familiar, a criança ou adolescente mantém os vínculos com seu grupo familiar. Diferente da adoção, esta medida preserva a identidade da criança com a família de origem.

A terceira forma de colocação da criança e ou adolescente em família substituta é através da adoção. O ECA (1990) prevê a forma como ela pode ocorrer e as conseqüências. A partir do artigo 39 do Estatuto da Criança e do Adolescente são estabelecidas as medidas para o processo de adoção.⁷

Os requisitos para adoção previstos no ECA (1990) são :

O adotante ser maior de 21 anos de idade, independentemente do estado civil, conforme Art. 42 do ECA.

1.4.6 Rede de Proteção

A doutrina da proteção integral trouxe em sua implementação um sistema de garantia de direitos constituído por diversos órgãos, segmentos governamentais e não governamentais e recursos destinados ao público infanto-juvenil com o objetivo de promover, defender, controlar e implantar uma rede de proteção à criança e ao adolescente.

A legislação deixa clara a municipalização dos serviços e, ao município, como Poder Executivo local cabe assumir medidas, gerir, investir recursos e

⁶ Art. 36. A tutela será deferida, nos termos da lei civil, a pessoa de até vinte e um anos incompletos.

⁷ Art. 39. A adoção de criança e de adolescente reger-se-á segundo o disposto nesta Lei.

preparar técnica e intensamente sua equipe para atuar junto a crianças, adolescentes, famílias e instituições, implantando políticas públicas que garantam a convivência das crianças com suas próprias famílias.

Portanto, cabe ao executivo municipal, através de suas diversas secretarias a viabilização de direitos, interagindo não apenas entre si, mas com os demais órgãos, inclusive dos Conselhos de Direito, especialmente o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Constituídos de forma paritária, os conselhos garantem a participação popular em um órgão que é responsável pelo planejamento, controle e recursos destinados às crianças e adolescentes do município.

Segundo Dulci e Somarriba (1997, p. 182):

Quanto ao fortalecimento dos municípios, muito se deve à Constituição de 1988. Sua base financeira foi ampliada, junto com a capacidade de auto-organização (por meio das leis orgânicas) e a restauração do poder das câmaras de vereadores. Especialmente importante foi o dispositivo constitucional referente à incorporação das “associações representativas” na formulação e implementação de políticas públicas, uma vez que abriu caminho para formas de participação efetiva na gestão dos municípios (e eventualmente dos Estados).

Além do ECA é interessante salientar que a LOAS também propõe a descentralização e reorganização das políticas públicas destinadas a população infanto-juvenil, normatizando a obrigação do Estado nas ações de assistência social que alcançam suas famílias.

As políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que surgem na sociedade, mediante a distribuição ou redistribuição de bens e serviços públicos.

Ao pensarmos em política pública também é indispensável compreendermos o significado do termo público e sua dimensão. Diante disso, Pereira afirma que:

O termo público, associado à política, não é uma referência exclusiva ao Estado, como muitos pensam, mas sim à coisa pública, ou seja, de todos, sob a égide de uma mesma lei e o apoio de uma comunidade de interesses. Portanto, embora as políticas públicas sejam reguladas e freqüentemente providas pelo Estado, elas também englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A política pública expressa, assim, a conversão de decisões privadas em

decisões e ações públicas, que afetam a todos (PEREIRA, 1994 apud CUNHA; CUNHA, 2002, p. 12).

Entre as diversas políticas públicas, a política social se expressa através de um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e abrangente, que direcionam a atuação do poder público. A discussão social nas últimas décadas agravou-se por diversos fatores: desemprego estrutural, precarização das relações de trabalho, alterações na organização familiar e no ciclo de vida e aprofundamento das desigualdades sociais, ocasionando exclusão e simultânea inclusão marginal de grande parte da população (CUNHA; CUNHA, 2002).

O processo de formulação de uma política

envolve a identificação dos diversos atores e dos diferentes interesses que permeiam a luta por inclusão de determinada questão na agenda pública e, posteriormente, a sua regulamentação como política pública. Assim, pode-se perceber a mobilização de alguns representantes da sociedade civil e do Estado que discutem e fundamentam suas argumentações, no sentido de regulamentar direitos sociais e formular uma política pública que expresse os interesses e as necessidades de todos os envolvidos (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 15).

No âmbito de integrar a rede municipal de proteção, o Conselho Tutelar possui indispensável função, vinculado administrativamente ao Poder Executivo municipal, é órgão autônomo e, no que se refere ao abrigo, cabe-lhe fiscalizar as entidades, requisitar serviços públicos, representar ao Judiciário os casos de descumprimento de suas deliberações e encaminhar ao conhecimento do Ministério Público os casos de falhas administrativas contra os direitos de crianças e adolescentes, além de seguir ao Executivo e ao Conselho Municipal de Direito da Criança e Adolescente (CMDCA) ações necessárias ao efetivo atendimento.

Ao Ministério Público cabe zelar pelo efetivo cumprimento dos direitos assegurados a crianças e adolescentes pela legislação, através de representação judicial quando de irregularidades, responsabilização de infratores e também pode fiscalizar e propor ações de melhoria de atendimento na área da infância e juventude.

E ao Judiciário cabe aplicar e acompanhar a medida de abrigo de crianças e adolescentes, aplicar a suspensão ou perda do poder familiar, colocação em famílias substitutas e aplicação de penas quando das irregularidades e omissões

de pessoas e/ou entidades.

Enfim, as mudanças preconizadas pela proteção integral, consubstanciada no ECA, afirma que ao abrigo cabe operar uma intervenção que não seja vinculada ao padrão de normalidade institucional acima das necessidades individuais e coletivas daqueles que abriga, mas que venha a operar um papel social de construção e de resgate de vínculos que ofereçam respeito, proteção e auxílio aos que se encontram em situação de vulnerabilidade, que desenvolva autonomia às famílias e intervenções que não sejam pré-determinadas.

Estas determinações éticas e legais são dirigidas a todas as modalidades de abrigo existentes no município, contudo, quando o abrigo é um órgão governamental, torna-se mais necessária, evidente e ampla a responsabilidade do Estado.

É o caso do abrigo de Jaraguá do Sul.

CAPÍTULO II

A CRIANÇA COMO SUJEITO DE DIREITOS E RESPONSABILIDADE LEGAL DO ESTADO SOBRE O ABRIGAMENTO

2.1 DESCOBERTA DA INFÂNCIA

É importante estabelecer os critérios históricos de “classificação” de criança. Sim, porque, a criança não foi aceita no mundo dos adultos como um ser infantil e sensível aos perigos diários, como na atualidade.

A criança, hoje sujeito de direitos, teve um longo processo de reconhecimento na sua diferenciação com os adultos. Séculos e séculos passaram e a demorada história da criança surge com acontecimentos lentos, passando a ter sua parte no desenvolvimento da sociedade.

Na idade média o costume era colocar a criança no trabalho com os adultos assim que passasse a não depender mais de sua mãe ou ama, o que tornava sua infância extremamente curta, pois a partir dos sete anos já era afastada de sua protetora (MACHADO, 2003).

Um dos pontos relevantes na história dos infantes inicia-se no nascimento e sua identificação. Como identificar uma pessoa ao nascer? Como vincular o recém nascido à família de origem? Como definir a sua idade? Estes questionamentos passaram a ter respostas com a necessidade que a sociedade teve com o agrupamento humano. Viver em sociedade trouxe benefícios, mas também dilemas que foram sendo solucionados gradativamente.

A idade era outro item difícil de saber, principalmente para a criança, que só passava a ser notada quando saia precocemente do mundo infantil para o mundo adulto. Antes de chegar a este último, sua sobrevivência era a primeira batalha, porque não tinha interesse dos adultos dedicarem qualquer atenção a um ser que poderia não “vingar”.

A igreja foi grande incentivadora para a identificação pessoal da criança, e segundo Ariés (1981, p. 29), “a importância pessoal da noção de idade deve ter-se afirmado à medida que os reformadores religiosos e civis a impuseram nos documentos, pelo século XVI, àquelas camadas que passavam pelos colégios”.

Assim, uma das situações onde se iniciava a definição de nome e idade, eram os registros paroquiais franceses, por Francisco I em meados do Séc. XVIII.

Se já naquela época se tinha dificuldade para denominações das fases antecessoras à fase adulta, também foi demorada a chegada do adjetivo adolescência, pois a distinção entre infância e adolescência também era difícil de ser percebida.

Foi por causa da guerra de 1914, que a juventude passou a ser formada, onde os adultos mais velhos tomaram a frente de batalha e a infância deixada de lado para que os “jovens” assumissem novas posturas na sociedade, adiantando a maturidade. Essa evolução foi acompanhada por uma evolução paralela, porém inversa, da velhice.

A real história da Infância é dificultosa, tendo em vista a falta de documentos históricos que comprovem os passos que cada povo teve em relação ao início de seu reconhecimento.

Ao final do século XVII a proteção da criança passou a ser exercida também entre o povo. O apego à infância e à sua particularidade não se exprimia mais através da distração e da brincadeira, mas através do interesse psicológico e da preocupação moral. Tentava-se penetrar na mentalidade das crianças para melhor adaptar ao seu nível os métodos de educação. A preocupação era sempre a de fazer dessas crianças pessoas honradas e justas e homens racionais (MACHADO, 2003).

No século XVIII, além dos elementos acima citados, ocorreu um novo: a preocupação com a higiene e a saúde física. Tudo o que se referia às crianças e à família tornara-se um assunto sério e digno de atenção. Não apenas o futuro da criança, mas também sua simples presença e existência eram dignas de preocupação – a criança havia assumido um lugar central dentro da família, como compara Machado (2003, p. 29):

Foi no final do século XVII e início do século XVIII que a categoria *infância* começa a ser identificada pelo tecido social. Na Idade Média, a infância não era percebida como categoria diferenciada dos adultos. Entretanto, com a concentração das comunidades humanas nas cidades e o nascimento contemporâneo da escola como instituição, (espaço público onde parte das crianças passou a ser educada e socializada), tal situação mudou. E não apenas a humanidade começou a distinguir conceitualmente crianças de adultos.

Fica cada vez mais clara a situação da criança quando se percebe a concentração urbana, onde esta crescente classe da pobreza passa a aglomerar-se, mudando definitivamente o quadro social, ficando em evidência a comunidade menos abastada.

A urbanização, com a simultânea presença de camadas de homens livres marginalizados da fruição da riqueza social produzida gerou uma imensa massa de crianças e adolescentes que não tinham acesso à escola. Em sua grande maioria, eram inseridas no mercado de trabalho em condições sub-humanas de exploração, viveu por séculos em funda miséria (MACHADO, 2003, p. 29).

O discurso filosófico trazia a tona à igualdade política do homem e da mulher, favorecendo uma mudança na condição do pai, da mãe, e mesmo da criança, no sentido de uma maior homogeneidade. Esses primeiros acontecimentos fechados em relação à autoridade paterna beneficiaram não só a criança, mas também a mãe, que podia se valorizar e adquirir certa autonomia.

Passou-se a atribuir o valor que se atribuía a linhagem, agora a família. Esta se torna célula social, a base dos Estados, o fundamento do poder monárquico, além da importância que a religião lhe atribuía. Segundo Ariés (1981, p. 232):

Havia uma preocupação dos pais de vigiar seus filhos mais de perto, de ficar mais perto deles e de não abandoná-los mais, mesmo temporariamente, aos cuidados de uma outra família. A substituição da aprendizagem pela escola exprime também uma aproximação da família e das crianças, do sentimento de família e do sentimento de infância, outrora separados. A família concentrou-se em torno da criança.

A partir do século XIX o Estado começa a se interessar cada vez mais pela criança, adquirindo o hábito de vigiar o pai, podendo substituir aquele que era faltoso, criando novas instituições. Como substitutos pode-se citar: o professor, o juiz, o psiquiatra...

É preciso admitir, com toda justiça, que o homem foi despojado de sua paternidade. Reconhecendo-lhe [e a ele, exclusivamente] tão-somente uma função econômica, distanciaram-no progressivamente, no sentido literal e figurado, de seu filho. Fisicamente ausente durante todo o dia, cansado à noite, o pai não tinha mais grandes oportunidades de se relacionar com o filho (BADINTER, 1985, p. 294).

No século XIX verifica-se, com o advento da revolução industrial, que haviam máquinas fabricadas especialmente para crianças, usadas como mão-de-

obra barata, “prisioneiras das fábricas, estas crianças eram submetidas a todo tipo de brutalidade, contanto que surtisse efeito lucrativo” (MERISSE, 1997, p. 17).

Atualmente tem-se a infância da criança pobre, abandonada, que mora na rua, que não tem quem a proteja, ela mesma acaba achando formas de sobreviver através do trabalho escravo, pedindo esmolas, se prostituindo. A sociedade passa a cobrar do Estado a sua intervenção na situação da infância.

No Brasil, em 1927 surge o “Código de Menores”, que vai perdurar até 1969. Em consequência do golpe militar de 1964 (MERISSE, 1997), o regime de atendimento passa a ser identificado como assistencialista e repressor, inicia-se uma Política Nacional de Bem-Estar do Menor, sendo criada a FUNABEM e as FEBEMs, cujo público era composto de crianças na faixa pré-escolar, menores “abandonados”, “infratores”, de “conduta anti-social” e “em situação de risco.”(SHEINVAR, 2005).

Com o advento das mudanças sociais e históricas da concepção da criança, o Código de Menores (1979), que entendia a criança e o adolescente como objeto da lei a ser aplicada, não correspondia mais a realidade jurídica e de atendimento social na atualidade. Iniciou-se então um grande movimento de técnicos e juristas que idealizaram novas concepções de entendimento da criança e de novas responsabilidades diante da situação da infância brasileira. Criou-se o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/90, que passa a considerar a criança como sujeito, e o Estado apenas como um agente punitivo ou restritivo, como até então, mas com responsabilidades de proteção e cuidados, estabelecendo deveres e políticas para atendimento das crianças e adolescentes nas diversas situações vividas.

2.2 A CRIANÇA E A LEI - SUJEITO DE DIREITOS

Para chegar a atual concepção da criança como sujeito de direitos como assegura o Estatuto da Criança e do Adolescente, é necessário traçar o desenvolvimento da concepção de criança no Brasil, refletido a formulação das leis.

Segundo Duarte (1996) o modelo de família patriarcal encontra-se enfocada no código civil de 1916, sendo que este só foi revogado em 2002, esta legislação não previa relações extra-matrimoniais, os filhos tidos fora do casamento

eram considerados “bastardos” e perante a lei, não poderiam ser reconhecidos como filhos. Este código previa somente o desquite judicial, onde os menores ficariam com o guardião “inocente”, ou seja, aquele que não motivou a separação. A dissolução completa do casamento só foi possível mediante a lei do divórcio (1977), na qual a guarda dos filhos continuaria com o cônjuge “inocente”, e se os dois fossem culpados pela separação, os menores ficam sob a guarda da mãe, desde que não lhes cause prejuízo de ordem moral. Atualmente, com o novo Código Civil (2002) cai o critério de ordem moral.

O novo Código Civil (2002, Art. 1.584) determina a respeito da guarda: “no caso de separação judicial ou divórcio, sem que haja entre as partes acordo quanto à guarda dos filhos, será ela atribuída a quem revelar melhores condições para exercê-la”.

E entre os direitos de personalidade está o de filiação, toda criança tem o direito de ser reconhecida em sua filiação. No antigo Código Civil (1916) havia a possibilidade de registrar o filho somente no nome da mãe, agora com o novo Código Civil (2002) é solicitado o nome do pai, para uma investigação de DNA, obrigando o reconhecimento genético da paternidade. No entanto, muitos problemas relacionados à filiação ainda tramitam pelos Tribunais, pois sabe-se que os laços afetivos não se dão pela biologia, mas que “todo o filho tem que ser adotado”.

[...] o que vem sendo divulgado cada vez mais pelos juristas progressistas é o critério socioafetivo, em que o pai é quem adota a criança, quem a cuida e a protege. Isso significa dizer que o filho genético também precisa ser adotado para ser reconhecido como filho (DUARTE, 1996, p. 30).

Até o primeiro Código de Menores no Brasil (1927), a criança e o adolescente eram simplesmente invisíveis como sujeitos de proteção, existiam apenas como pertences da família, da sociedade ou do Estado. O campo fértil à aprovação dessa primeira legislação é, com efeito, a nova perspectiva de assistência e proteção social, realizada na época pela igreja católica, indispensável ante a presença da criança abandonada ou infratora. Tinha como objetivo formar e educar os “menores”, a palavra de ordem. A concepção de formação assumida pelo Estado era punitiva, especialmente, a abandonados e delinqüentes. Manifestava desta maneira, a flagrante omissão, desconhecimento e descaso com as crianças vítimas de violência.

O Código de Menores de 1979 (Lei nº 6.697/79) revoga o anterior e traz em seu cerne a intitulada doutrina da situação irregular, consistente em considerar indistintamente "menores" abandonados e delinqüentes como um "sub-produto" da juventude, criado pelas crises socioeconômicas deste século. Há uma clara diferenciação entre os "menores": crianças pobres, abandonadas e delinqüentes, e a "criança impune-proprietária": crianças que vivem em suas famílias, em geral com condição social superior.

A partir da Constituição Federal de 1988, o novo paradigma absorvido pelos legisladores constituintes proporcionou outra roupagem à questão dos direitos sociais⁸, incluindo a proteção à infância com caráter de prioridade absoluta⁹. "a modificação constitucional de 1988 proíbe designações discriminatórias das crianças nascidas de relações extraconjugais, de pais não-casados ou solteiros, e de 'produções independentes', dando os direitos de todos os filhos" (DUARTE, 1996, p. 28).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) traz a definição por faixa etária de quem é o sujeito criança: "a pessoa até doze anos de idade incompletos". A lei diferencia como incapazes e capazes. Incapazes são menores de dezoito anos, que necessitam de proteção e cuidados devido a sua "condição peculiar de desenvolvimento", que indica que não tem direito apenas a uma simples gestão do poder público, mas a proteção. Foi necessário constar em lei tendo em vista os riscos de morte, falta de cuidados, invisibilidade social a que estavam sujeitos crianças e adolescentes.

O Estatuto revela três fundamentos que dão novo direcionamento à proteção da criança e do adolescente, que são:

- (1) a condição de sujeitos de direitos, que assim "deixam de ser tratados como objetos passivos, passando a ser, como os adultos, titulares de direitos fundamentais", (2) a condição de pessoas em peculiar condição de desenvolvimento e (3) a "mudança na gestão da política de atendimento à infância e à juventude, tendo por diretrizes a 'descentralização político-administrativa' e a 'participação

⁸ Constituição Federal, art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁹ Art. 227 – É dever da família, da sociedade e do estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

da população por meio de suas organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações e todos os níveis', previstas no art. 204 da Constituição Federal". (PEREIRA, 2000, p. 28-29).

A proposição é romper com separação entre "menor" e criança, com a finalidade de reverter a imagem negativa historicamente utilizada para segregar e reprimir a criança e o adolescente pobre, criando uma lei para todas as crianças e adolescentes brasileiros, independentemente de sua condição social.

A proposta contida na lei diz respeito ao "melhor interesse da criança", daí ser abrangente, pretendendo envolver a participação social, ter cunho preventivo e acima de tudo ofertar proteção integral.

Consolidava os tratados internacionais (ONU) que enfatizavam "a importância de se intensificar esforços nacionais para a promoção dos direitos da criança à sobrevivência, proteção, desenvolvimento e participação" (MARCILIO, 1998, p. 80), considerando-a sujeito de direito.

A integral proteção nada mais é do que suprir os protagonistas sociais, a pessoa, daquele mínimo existencial indispensável para se conquistar a dignidade, implica, dentre outras coisas, salvaguardar a infância e a adolescência da violência, da negligência estatal, social e dotar o sistema jurídico de fórmulas mais claras e atuais a respeito dos cuidados que a família deve tomar em relação aos seus jovens, aclarando, em especial, os casos de violência física ou psíquica.

O Estatuto da Criança e do Adolescente¹⁰ (1990) visa possibilitar que a criança e o adolescente tenham condições e liberdade de se desenvolver e a permitir, a cada passo de sua vida, que realize as escolhas mais propícias ao seu bem-estar.

Perceber a criança ou o adolescente como 'sujeito' e não como objeto dos direitos dos adultos, reflete talvez o maior desafio para a própria sociedade e, sobretudo, para o sistema de justiça. Ser sujeito de direitos é ser titular de uma identidade social que lhe permita buscar proteção especial, já que se trata de uma 'pessoa em condição peculiar de desenvolvimento' (Art. 6º ECA). Sua identidade pessoal tem vínculo direto com sua identificação no grupo familiar. Seu nome o localiza em seu mundo. A aplicação deste princípio

¹⁰ Art 3º - A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade.

enfrenta, na realidade, inúmeras dificuldades (DUARTE apud PEREIRA, 2000, p. 226).

Ou seja, ser sujeito de direitos, implica deixar de tratar a criança como objeto passivo, e tratá-la como titular de direitos juridicamente protegidos.

2.3 DO ESTADO E SUA RESPONSABILIDADE

A doutrina da situação irregular, conjunto de concepções sobre as ações do Estado junto às crianças, preconizava, já sob o Código de Menores de 1979, que cabia intervenção aos menores que não possuíam condições de sobrevivência econômica, as vítimas de maus tratos e as que se encontravam privadas de atendimento dos “bons costumes”.

Neste sentido, a concepção moral era foco central somado pelas ações da doutrina da situação irregular. Cabia ao Estado, ações que visassem reformar o menor aos padrões aceitos à sociedade da época, com ênfase na disciplina e na mudança da concepção moral de sua família.

Caso a família do menor não alcançasse os elevados padrões estabelecidos, seus filhos permaneceriam institucionalizados por tempo indeterminado.

A concepção vigente era de que o ambiente institucional, limpo, organizado, e que supria as necessidades básicas era sempre melhor que as pobres e desestruturadas da família.

A família era considerada unicamente culpada pelas condições econômicas não satisfatórias, bem como pelas condições sociais e morais que levavam ao abrigamento. A desvalorização do papel familiar junto do menor, o cultivo de valores e conceitos diferentes e “superiores” estimulou a perda de vínculos com as famílias e grandes contingentes de crianças que cresceram sozinhas em abrigos, até a maioridade.

Contudo, as respostas sociais cedidas não foram suficientes para que se resolvessem as graves questões do menor. Os juizados de menores, nas décadas de 1960 e 1970 passaram a criar alternativas para a grande demanda a que estavam sujeitos.

Pelo Brasil a fora, cada juizado de menores normatizava e estudava

atendimentos de acordo com sua realidade e sua concepção. O período marcava uma indefinição de competências entre Judiciário e Executivo, além da diferenciação crucial entre a concepção “menor”: marginal, pobre, incapaz e, normalmente, delinqüente. E a “criança”: estudante, integrado, socialmente adaptado e de família estruturada (pai, mãe e filhos).

Neste sentido, era comum o direito do menor ser atribuição do Judiciário. Ao Executivo, as ações cabiam ora ao secretário de justiça, ora de segurança, ora de promoção social (SILVA, 2004).

O novo ordenamento jurídico que começa a modificar a concepção doutrinária que afeta a criança começa a alterar durante a década de 1980. No Brasil, juristas e acadêmicos iniciam um debate de proporções nacionais, levantando a ineficácia da doutrina e da situação irregular, seu caráter assistencialista e não resolutivo, bem como a necessidade de novos parâmetros, não apenas legais, mas acima de tudo de concepção doutrinária.

No ambiente internacional as convenções e declarações sinalizavam a necessidade de que às crianças, o Estado viesse a garantir direitos, em uma perspectiva de cidadania e emancipação.

A Constituição Federal de 1988 foi o caminho encontrado pela norma jurídica para alicerçar os novos conceitos que estavam eclodindo no país.

A convenção da ONU sobre os Direitos da Criança e do Adolescente de 1989, foi um marco internacional para o Brasil, que se tornou seu signatário. As regras e normativas desta convenção influenciaram também na construção e na promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 (ALBERMAZ JUNIOR; FERREIRA, 2007).

O ECA surge então, contemporâneo às discussões internacionais, e resultado de estudos jurídicos considerados avançados para o período. No Brasil, coube a ele trazer nova concepção doutrinária aos diversos setores que atendiam crianças e adolescentes. Em que pese que a maioria do Judiciário não tivesse conhecimento destas novas concepções e que as mesmas fossem completamente alheias aos dirigentes de abrigos, o ECA passou a normatizar a atuação dos vários setores do Estado e dos agentes sociais na intervenção junto a crianças e adolescentes.

Desta forma, o Poder Judiciário passou a intervir diretamente na defesa dos direitos das crianças e adolescentes, suas famílias, assegurando-se a estas a

ampla defesa em quaisquer circunstâncias. O ECA define também as ações do Ministério Público neste processo e determina a criação de conselhos para promoção e fiscalização dos direitos das crianças e adolescentes.

A Constituição de 1988 representou um marco na garantia de direitos, especialmente da criança e adolescente, reconhecendo a proteção integral como um direito a ser assegurado nos já mencionados artigos 227 e 228 da Constituição Federal.

O Estatuto da Criança e Adolescente introduziu novas formulações não apenas na institucionalização das crianças e adolescentes, mas também em todo conjunto de ações dirigidas a este setor, remetendo a obrigação do Estado em criar políticas públicas que atendam as necessidades básicas do seguimento através de uma política de proteção que está inserida num sistema de garantia de direitos integrados, por conselhos tutelares, conselhos de direito da criança e do adolescente (Municipais, Estaduais e Nacional), Ministério Público e Judiciário.

O referido diploma legal traz em seu bojo todas as garantias abrangentes à criança e adolescente, conforme estabelecido no Artigo 227 da Carta Magna, e mais, a quem compete tornar os direitos ali previstos, em atos efetivamente protecionistas aos favorecidos. Partindo desta premissa, devemos então entender quem é considerado criança e/ou adolescente no dispositivo legal, hoje previsto no Artigo 2º do Estatuto da Criança e Adolescente.¹¹

A conformação estrutural especial dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, diferenciada da conformação estrutural do direito dos adultos, diz também com esta regulação pelo Direito das transformações nas relações sociais.

Ao menos em relação aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes, a Constituição de 1988 superou a dicotomia entre estas “classes” de direitos fundamentais, conformando-os estruturalmente de maneira toda particular e diversa daquela pela qual vêm conformados os direitos fundamentais dos adultos, visando atingir efetivamente proteção mais abrangente aos primeiros.

E é aqui que reside o centro da idéia de proteção integral aos direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Esse núcleo é a noção de que sem a efetivação dos chamados “direitos sociais” de crianças e adolescentes, não se lograrão material proteção a seus direitos fundamentais.

¹¹ Art. 2º “Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade”.

Importante, é se situar no momento em que cada indivíduo teve reconhecido os direitos fundamentais, tendo o Estado sua importância como detentor da soberania. A partir deste momento passa a existir o sujeito cidadão, no qual o Estado é reconhecido como detentor da organização maior do país.

Com o surgimento do Estado, mesmo que da perspectiva meramente formal, a substancial alteração que se faz é compreender que surge o indivíduo como senhor de direitos, pois o indivíduo deixa de ser súdito para ser cidadão e objetiva-se a relação entre o cidadão e o Estado, construindo-se um vínculo político-jurídico entre ambos, o qual determina que aquele assuma a soberania (PEZZELLA; SILVA, 2006, p. 206).

É necessário dar a esta proteção integral a garantia regida no direito que o respalda. Assim, baseia-se tal garantia no respeito à *dignidade da pessoa humana* e seus *Direitos Fundamentais*, com condicionamento formal e material às substâncias constitucionais. A legitimação do *Estado Democrático de Direito* deve exceder a mera democracia formal, para alcançar a *democracia material*, na qual os *Direitos Fundamentais* devem ser respeitados, efetivados e garantidos, sob pena da deslegitimação das instituições estatais.

O garantismo jurídico consiste na tutela de todos os Direitos Fundamentais (liberdades e direitos sociais) assim estabelecidos pela ordem constitucional vigente, que representam os alicerces da existência do Estado Democrático de Direito. Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes afirmam:

Assim, o Estado Democrático de Direito teria a característica de ultrapassar não só a formulação do Estado Liberal de Direito, como também a do Estado Social de Direito – vinculado ao welfare state neocapitalista – impondo à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo utópico de transformação da realidade (2000, p. 91).

Os Direitos Fundamentais são a fonte principal do direito garantidor, e reconhecem os direitos subjetivos universalmente a todos os seres humanos, baseados numa norma jurídica positiva.

Conforme Cruz (2001) o grande valor da definição e a garantia dos direitos fundamentais fizeram que, normalmente, passassem a integrar a chamada parte dogmática das Constituições, no início das mesmas, antes até da organização do Estado.

A inclusão destes direitos do homem nos textos constitucionais conseqüentemente trouxe a transformação de alguns princípios filosóficos em

normas jurídicas. O conceito de direitos humanos ou direitos do homem, é um conhecimento filosófico ou ideológico que obedece a idéia de que se possa falar de ser humano e de dignidade humana. Todavia, o reconhecimento jurídico destes direitos os converte em normas vinculantes, que não dependem das convicções de cada um (CRUZ, 2001). Para este autor:

Os “Direitos Humanos” se transformam em “Direitos Fundamentais” ou, usando uma outra terminologia, em “liberdades públicas”. Desta forma, se passa de um conceito jusnaturalista para um conceito positivo. Mas deve-se recordar que os textos constitucionais, em muitos casos, proclamam que a normatização e definição dos direitos que nelas estão previstos são levados a efeito em virtude da convicção de que, efetivamente, estes direitos e liberdades são anteriores e superiores à própria Constituição. Esta lhes atribui valor jurídico e formal, mas reconhece seu valor material (CRUZ, 2001, p. 135).

A relativa simplicidade das declarações iniciais de direitos implacavelmente alterada pela crescente complexidade da vida social e, pelo aparecimento de ameaças à liberdade, sucedidas das mudanças sociais e tecnológicas, inimagináveis nos séculos XVII e XVIII. A definição e alcance dos direitos e garantias de liberdade representam na atualidade uma das questões de maior dificuldade interpretativa nas constituições contemporâneas (CRUZ, 2001).

Relacionado ao âmbito mais interno dos direitos e garantias de liberdade, chegando-se à integridade física do cidadão, as experiências históricas e a evolução da consciência social fizeram que vários ordenamentos jurídicos garantissem esta integridade física, proibindo a tortura e tratamentos degradantes, reconhecendo o Direito à vida e abolindo a pena de morte (CRUZ, 2001).

Para Cruz (2001, p. 140) “o conceito de Liberdade próprio do constitucionalismo tem também uma dimensão ativa ou positiva, com a Liberdade compreendendo, também, a participação na adoção das decisões da comunidade política.”

Por meio desta participação, o cidadão, sujeito à vontade do poder do Estado é o próprio autor desta vontade e, por isto, membro deste mesmo poder. Através desta participação na formação da vontade pública, “o cidadão, assim, “se obedece a si mesmo”. A Liberdade compreende, portanto, também, os direitos à cidadania política e não só à civil.” (CRUZ, 2001, p. 140).

Os Direitos Fundamentais causam obrigações positivas ao Estado no

âmbito social, e de outro, limitam negativamente a atuação estatal e elevam a liberdade dos indivíduos, causando ou buscando causar o desenvolvimento integral da pessoa.

A percepção da existência de direitos vinculados à pessoa de modo indissociável experimentou uma notável evolução. O desenvolvimento do princípio democrático e o acesso de camadas cada vez mais amplas da população à vida política, permitiram tornar evidente que o efetivo exercício dos direitos de Liberdade e de cidadania política só ganham sentido se algumas condições materiais forem garantidas. Sem dispor dos meios básicos para garantir uma qualidade mínima de vida, poucas serão as “esferas próprias” que possam estar imunes a ingerências exteriores (CRUZ, 2001, p. 141).

Os direitos sociais representam, de acordo com Cruz (2001, p. 142), atualmente, “um aspecto destacado de quase todas as constituições aprovadas no século XX e alcançam as mais diferentes matérias.”

Assim, a busca na formação da sociedade é o desenvolvimento integral, pois de outra forma nunca alcançará a plenitude de uma sociedade composta por pessoas cada vez mais comprometidas com o avanço social. Essa formação para um desenvolvimento completo traz uma situação ao indivíduo de sentir-se digno, e esta dignidade está acima de qualquer valor econômico, daí a conclusão de que o ser humano digno buscará sempre o aperfeiçoamento pessoal e social, não se deixando levar qualquer outro tipo de interesse.

No reino dos fins, tudo tem um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode pôr-se, em vez dela, qualquer outra coisa como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e portanto não permite equivalente, então ela tem dignidade. O que se relaciona com as inclinações e necessidades gerais do ser humano tem um preço venal; aquilo que, mesmo sem pressupor uma necessidade, é conforme a um certo gosto, isto é, a uma satisfação no jogo livre e sem finalidade das nossas faculdades anímicas, tem um preço de afeição; mas aquilo que constitui a única condição graças à qual qualquer coisa pode ser um fim em si mesma, não tem somente um valor relativo, isto é, um preço, mas um valor interno, isto é, dignidade (KANT, 1990, p. 67-68).

Com a dignidade chega-se então a moralidade, que segundo Kant (1990), é a singularidade condicional de um ser racional ter um fim em si mesmo, porque desta forma poderá legislar nos reinos que buscam seus fins. Portanto, os princípios morais e a humanidade, enquanto capaz de moralidade, são as únicas coisas que têm dignidade.

Segundo Sarlet (2001, p. 37) “A dignidade humana constitui valor fundamental da ordem jurídica para a ordem constitucional que pretenda se apresentar como Estado democrático de direito.” É qualidade integrante e irrenunciável da condição humana, e neste sentido, deve ser reconhecida, respeitada, promovida e protegida. “Não é criada, nem concedida pelo ordenamento jurídico, motivo por que não pode ser retirada, pois é inerente a cada ser humano.” (2001, p. 41). Para o autor entende-se:

por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2001, p. 62).

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, buscou assegurar os direitos e deveres fundamentais a todos os seres humanos, enfatizou o princípio da dignidade humana, em seu Artigo 1º, inciso III, como valor fundamental, baseando a consolidação de um Estado Democrático de Direito, proporcionando uma unidade e coerência ao conjunto de todos os outros princípios de direito, ali indicados.

Para Vicente de Paulo Barreto, a dignidade humana:

A dignidade humana, entretanto, como idéia-valor, necessita para sua compreensão e aplicação racional nos sistemas jurídicos, que se recuperem aos seus fundamentos ético-filosóficos para que possa exercer a função que dela se espera no estado democrático de direito. Não é, assim, uma idéia originariamente jurídica, fruto da doutrina ou legislação, mas resultante de uma compreensão específica da natureza da pessoa humana e da sociedade. Falar de dignidade humana sem que se situe esta idéia no quadro de uma ética e antropologia filosófica determinada resulta lançar o valor que ela representa no vazio dos discursos políticos e jurídicos. Isto porque a idéia de dignidade humana é um conceito ético, que de acordo com alguns autores (Vaz, 1988), expressa-se politicamente no conceito político moderno da “Democracia” (BARRETO, 2003, p. 220).

Judith Martins-Costa descreve:

Poderia assim criar uma ponte com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana e com os direitos constitucionais sociais, também atinentes às dimensões da personalidade, sendo indiscutível que a atual ênfase numa esfera de valores existenciais da pessoa deve-se, entre outros fatores, à compreensão do papel desempenhado pelos princípios constitucionais no Direito Civil. Estes, para além de constituírem normas jurídicas atuantes nas relações de Direito Público, têm incidência especial em todo o ordenamento e, nesta perspectiva, também no Direito Civil, disciplina das relações jurídicas travadas entre os particulares entre si (MARTINS-COSTA, [2007?], p. 15).

Então, tem-se a determinação constitucional de que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar à criança e adolescente, com absoluta prioridade, os direitos previstos no Artigo 227. E baseado neste direito, o Artigo 3º do mencionado Estatuto da Criança e Adolescente assegura-lhes os direitos fundamentais, sem prejuízo da proteção integral. E mais, o Artigo 4º¹² do mesmo diploma legal, define quem tem o dever de assegurar a efetivação dos direitos.

A família, como fato cultural, está “antes do Direito e nas entrelinhas do sistema jurídico”. Mais que fatos nas paredes, quadros de sentido, possibilidades de convivência. Na cultura, na história, prévia a códigos e posteriores a emoldurações. No universo jurídico, trata-se mais de um modelo de família e de seus direitos. Vê-la tão-só na percepção jurídica do Direito de Família é olhar menos que a ponta de um “iceberg”. Antecede, sucede e transcende o jurídico, a família como fato e fenômeno (FACHIN, 1999, p. 14).

O direito positivo consagra através da Constituição Federal a pessoa humana e conseqüentemente a proteção à família como a finalidade do Estado, que deve proteger das imposições feitas no passado pelo autoritarismo ou mesmo por questões de interesses religiosos.

[...] a dignidade da pessoa humana, alçada pelo Art. 1º, III, da Constituição Federal, a fundamento da República, dá conteúdo à proteção da família atribuída ao Estado pelo art. 226 do mesmo texto maior: é a pessoa humana, o desenvolvimento de sua personalidade, o elemento finalístico da proteção estatal, para cuja realização devem convergir todas as normas do direito positivo, em particular aquelas que disciplinam o direito de família, regulando as relações mais íntimas e intensas do indivíduo no social. De se abandonar,

¹² Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária.

portanto, todas as posições doutrinárias que, no passado, vislumbravam em institutos do direito de família uma proteção supra-individual, seja em favor de objetivos políticos, atendendo a ideologias autoritárias, seja por inspiração religiosa (TEPEDINO, 2004, p. 372).

A Família possibilita o primeiro contato do ser humano dentro de um contexto social, no qual ele irá aprender, seguindo o modelo próprio de cada grupo familiar, como viver em sociedade, distinguindo o certo do errado, e desenvolver sua personalidade, sendo estabelecido vínculo a partir da afeição, da solidariedade e da troca desinteressada (TEPEDINO, 2004).

A prioridade definida em lei, menciona a preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas. Assim, estende-se o Artigo 7º¹³ do ECA, quais são os direitos fundamentais da criança e adolescente. O Estado tem o dever de efetivar as políticas sociais públicas para uma vida digna.

Segundo Farah (1998), desde o início dos anos 80,

são propostos e instituídos mecanismos de gestão de políticas sociais que envolvem a participação popular, tais como os Conselhos de Saúde Municipais de Educação e os Conselhos nas próprias escolas, compostos por pais, alunos, professores e funcionários. [...]. também na área de Assistência Social, constitui-se um movimento reformador que procura reverter o modelo assistencialista, reconhecendo a comunidade a ser atendida como um dos atores da própria política (FARAH, 1998, p. 16).

Tão importante quanto a normatização dos setores citados é a municipalização dos serviços: cabe ao município implantar e executar políticas de proteção. A responsabilidade do Estado passa a ser garantida através da definição de competência de seus agentes.

Nos abrigos, a mudança de concepção doutrinária é profunda, especialmente no que diz respeito à quebra de intervenções autoritárias, assistencialistas, centradas na organização institucional em detrimento aos direitos das crianças e adolescentes nele inseridos.

Contudo, como mostrou a pesquisa coordenada por Silva (2004), realizada pelo IPEA, com apoio do Conselho Nacional dos Direitos das Crianças e Adolescentes (CONANDA), mesmo depois de vários anos de implantação, não é

¹³ Art. 7º A criança e o adolescente têm direitos à proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência.

incomum encontrar abrigos que violam direitos. Fomentam práticas não consolidadas pelo ECA, e a não formação contínua de suas equipes técnicas.

Isso significa que o Estado, definido legalmente como o órgão destinado a promover, proteger e fiscalizar o atendimento dos abrigos tem falhado em suas responsabilidades essenciais.

Silva (2004) faz algumas sugestões para que a proteção integral preconizada pelo ECA possa ser garantida pelos abrigos. Entre elas cabe ressaltar sua recomendação para que o poder público não continue financiando práticas de violação dos direitos das crianças e dos adolescentes, o que referenda a contínua responsabilidade do Estado como agente de violação de direitos, em todas as áreas que deveria agir para proteção.

A responsabilidade do Estado e seus agentes estão estipulados na lei, no qual constam as atribuições de cada um e suas responsabilidades quando agindo em nome do poder público. Da mesma forma, está inserida no texto legal, a responsabilidade que o Estado tem sobre seus agentes. Os atos e/ou omissões são de caráter penalmente individuais, mas a responsabilidade civil é do órgão maior, no caso o Estado, que tem o dever de fiscalizar e punir aquele que de alguma forma não cumpriu com suas obrigações, deixando o cidadão desamparado, no caso em estudo, a criança e/ou adolescente que estão sobre a proteção do abrigo.

A responsabilidade social é uma realidade, e, o governo e a sociedade devem encarar como tal. Não é possível fazer uma avaliação da institucionalização da criança sem antes analisar todo o contexto familiar e social vivido pela família “abandonada”. Não é possível que a sociedade jogue a responsabilidade ou irresponsabilidade da miséria sobre o homem e a mulher que tiveram um ou mais filhos sem condições de criá-los. Há todo um contexto a ser analisado antes do julgamento moral e lançar ao vento preconceitos ou conceitos deturpados. O abandono às famílias é o primeiro item a ser visto com mais cautela, pois à família são negados os direitos a uma vida digna.

O que acontece então?

A família desamparada, lançada à sorte, se vê num mundo paralelo e, assim também são vistas pela sociedade. Não há elo, não há solidariedade e muito menos não são realizadas as obrigações constitucionais mínimas para um amparo social. Não existe trabalho preventivo, e o que se vê, são medidas paliativas ou equivocadas que mostram não a cara do abandono familiar, mas a culpa daquela

mesma família que veio ao mundo e lançou mais crianças ao abandono.

É temos a impressão de que a miséria, a vida precária e deplorável de um grupo familiar e, sobretudo de abandono de crianças é tudo da irresponsabilidade do casal. Porém, a evidência parece inequívoca: à criança abandonada, objeto da violência alheia, civil ou militar, correspondem famílias abandonadas, objeto primeiro da violência social, institucionalizada (GOMES, 1995, p. 61).

A interpretação da proteção integral fica tão distorcida da realidade textual por situações díspares, que são encaradas como problemas completamente diversos, quando na realidade estão interligados, ou seja, situações repetidas que levam a conclusões errôneas sobre a realidade. Nada mais são do que mascarar a realidade, pela visão urbanística da infância, onde a criança vive uma infância nas ruas, becos, embaixo da ponte, nos lixões e nas mazelas da vida. São vistas pela sociedade como crianças de rua que foram abandonadas ou que são exploradas pelas famílias de origem. Famílias estas que não “pensaram” antes de terem filhos e lançá-los na vida da pobreza e miséria.

Para a sociedade a miséria vivida pelas crianças de rua tem uma conseqüência, ou seja, miséria muitas vezes é sinônimo de delinqüência, e a delinqüência na concepção social significa institucionalização em forma de cadeias, onde as crianças serão separadas e penalizadas pelo fato de serem pobres. É um castigo para que seus pais não façam mais isso, ou pelo menos, uma forma de amenizar o problema da sociedade. Se não for a cadeia, asilo e orfanatos são utilizados da mesma maneira. Servem como justificativa para que o Estado dê uma resposta da sua obrigação, ou seja, o Estado está “resolvendo” os problemas dos “meninos de rua” os afastando da comunidade.

Além das associações entre infância e “soluções” acima demonstradas, há uma outra forma que são encarados os problemas infantis, quais sejam, as de que devem ser reconhecidos como crianças ligadas às famílias e instituições. Significa que as crianças que vivem em famílias ou institucionalizadas não precisam de atenção ou cuidados especiais. Estariam elas já amparadas pelo Estado, transferindo toda a responsabilidade para a família e sociedade.

Já deu para notar que duas infâncias extremamente diferentes estão sendo construídas. A primeira, associada ao conceito menor, é composta por crianças de famílias pobres, que perambulam livres pela cidade, que são abandonadas e às vezes resvalam para a

delinqüência, sendo vinculadas a instituições como cadeias, orfanatos, asilos, etc. Uma outra associada ao conceito de criança, está ligada a instituições como família e escola e não precisa de atenção especial (BULCÃO, 2002, p. 69).

O Estado, sempre delimitou suas soluções baseado em dados que mostravam situações distorcidas da realidade, o que fez surgir leis intervencionistas do Estado de forma integral, que “impediriam” os menores em tornarem-se futuros delinqüentes.

O Estado sempre monopolizou a assistência à infância, ou seja, ao Estado cabia a determinação do que era bom ou ruim para a criança. Isso não significava uma maior responsabilidade do mesmo, pelos assuntos inerentes a infância e juventude, mas tão somente que não existiam delegações ou qualquer outra forma de terceiros, entre eles a sociedade civil e/ou entidades específicas de atuarem junto às crianças e adolescentes. E mais, demonstrou que o Governo não estava preparado para tratar do assunto com a devida seriedade.

A criação dos conselhos estaduais e municipais de defesa dos direitos da criança, e dos conselhos tutelares, significou, pela primeira vez em toda a história da assistência à infância, que o Estado passaria a delegar à sociedade civil prerrogativas que, até então eram exclusivamente suas (SILVA, 1997, p. 47).

A responsabilidade do Estado passa a ser estipulada na parte especial, título I, da Política de Atendimento, Capítulo I, Disposições Gerais, onde se insere todo o disposto nos artigos 86 e seguintes do Estatuto da Criança e Adolescente. Está previsto a partir do mencionado artigo, dentro das linhas de ação da política de atendimento, a proteção jurídico-social por entidades de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

Os Artigos 98, 101, 129, e 136 do ECA especificam as medidas de proteção, as hipóteses para a aplicação, quem e quando devem ser aplicadas. As medidas de que trata o Artigo 101, incisos I e IV, estão entre as atribuições do Conselho Tutelar e já existe uma compreensão e um consenso na sociedade sobre isto. No entanto, quando se avança a medida de abrigo (inciso VII do mesmo artigo), a questão se torna polêmica e muitas vezes é vista equivocadamente. O Artigo 136 do ECA a medida de abrigo como atribuição do Conselho Tutelar. Mas o artigo 30 estabelece: “A colocação em família substituta não admitirá transferência da criança ou adolescente a terceiros ou a entidades governamentais e não-governamentais, sem autorização judicial”. Ainda no Artigo 136, inciso II do ECA preconiza que os conselhos tutelares podem aplicar

aos pais as medidas previstas no Artigo 129, inciso I ao VII (PIZZOL; SILVA, 2001, p. 59-60).

Assim, o ECA não possibilita a imediata retirada da criança da família biológica, mas coloca barreiras a serem ultrapassadas antes da medida extrema.

O Estatuto estipula, além das parcerias entre governo e entidades não-governamentais, a obrigatoriedade de municipalização de atendimento, onde há criação de conselhos em todos os níveis e programas específicos.

Observa-se que os direitos básicos foram impostos como obrigatórios à família, à sociedade e ao Estado como:

[...] a Constituição impôs a regulamentação do seu artigo 227, do qual originou-se o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), abrigando sob sua tutela não mais apenas a criança em situação social de risco, mas toda “pessoa em fase de desenvolvimento”, até os 18 anos de idade. Em termos de mudança de cultura e de mentalidade, a criação do ECA significou a transferência da tutela da criança e do adolescente para a sociedade civil, através dos Conselhos Tutelares. Subsiste ainda a parcela de poder e de responsabilidade do poder Judiciário, através da criação dos juízos da infância e da juventude e da subordinação dos Conselhos Tutelares a eles (SILVA, 1997, p. 36).

Mas o ECA, como já mencionado, define as situações que podem ou não ser impostas. Delimitam a área de atuação do próprio poder judiciário, quando estipula a prioridade da criança ser mantida na família biológica.

CAPÍTULO III

O ABRIGO EM JARAGUÁ DO SUL

Jaraguá do Sul tem procurado implantar políticas de proteção à criança, bem como estabelecer toda a rede de serviços que preconizam o ECA. Diante das mudanças trazidas quanto a perspectiva de direitos e responsabilidades da lei, entendemos necessário avaliar se o município de Jaraguá do Sul tem alcançado estas mudanças e assumido integralmente sua responsabilidade junto às crianças e adolescentes do município.

Para tanto, escolhemos o abrigo provisório como nosso foco de pesquisa, por entender que nele se consolidam as concepções adotadas pelo município.

Antes que analisemos os dados das crianças e adolescentes abrigados, faz-se necessário que conheçamos o município e suas características. Salienta-se que os documentos verificados, bem como as entrevistas realizadas apontam fundamentos para análise também de alguns programas na área da infância e juventude realizados pelo município.

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DE JARAGUÁ DO SUL

Imigrante, Emílio Carlos Jourdan, nasceu na Bélgica, no dia 19 de julho de 1838, e chegou ao Brasil aos 25 anos. Primeiro estabeleceu-se no Rio de Janeiro, onde se casou com a jovem francesa Helena Elizabeth Júlia Caffier. Dessa união nasceram 14 filhos: 10 no Rio de Janeiro, 1 em Joinville e 3 em Jaraguá (GUIA..., 2003).

Jordan representou o tipo ideal de imigrante que, sem preconceitos raciais e livre de ideologias políticas radicais, procura identificar-se com o povo e com a terra que escolheu como segunda pátria.

Conforme documento do Arquivo Histórico de Jaraguá do Sul, os historiadores Kita e Pfiffer declaram que, no ano de 1876 Emílio Carlos Jordan, engenheiro e coronel honorário do exército, arrendou 430 hectares, parte de 25 léguas quadradas no Vale do Itapocu e Rio Negro, pertencentes às terras dotais da Princesa Isabel, pelas quais havia sido contratado para fazer a demarcação.

Jordan passa a colonizar os lotes e com auxílio de 60 trabalhadores, inclusive escravos, que cultivavam a cana-de-açúcar, constitui ali um engenho de cana, serraria, olaria, engenho de fubá e mandioca. O Estabelecimento Jaraguá, que em tupi-guarani quer dizer Senhor do Vale, ficava entre os rios Itapocu e Jaraguá e a região pertencia ao município de Paraty (Araquari). Em 17 de abril de 1883 foi anexada por Joinville. Diante da dificuldade de reverter a situação Jourdan em 1888 desiste deste empreendimento (KITA; PFIFFER, s/d).

Com a Proclamação da República em 1889 as terras dotais passam para o domínio da União, e em 1893 para a jurisdição dos Estados (KITA; PFIFFER, s/d).

Depois da Revolução de 1893 da qual participou ao lado do Marechal Floriano Peixoto, Emílio Carlos Jourdan retorna a região e solicita ao Governador do Estado de Santa Catarina, Hercílio Pedro da Luz, a concessão de 10.000 hectares de terras para a Colônia Jaraguá, sendo a escritura lavrada em 4 de fevereiro de 1896. Devido a problemas de demarcação da concessão e desavenças políticas, Jourdan vende a concessão em 1898 e vai para o Rio de Janeiro (KITA; PFIFFER, s/d).

Em 1895 Joinville instituiu Jaraguá como 2º Distrito, nomeando para Intendente, Maximiliano (Max) Schubert e em 22 de agosto é criado o Distrito de Paz. Com apenas um simples povoado, depois de alguns anos, Jaraguá se tornou uma vila economicamente ativa, principalmente após a construção da ferrovia, em 1910 (KITA; PFIFFER, s/d).

Em 1919, Jaraguá contava com 10.000 habitantes, sendo o 2º Distrito de Joinville. Todas as verbas arrecadadas aqui eram enviadas para lá, deixando de atender as necessidades do lugar, pois os recursos que retornavam eram poucos, causando assim, insatisfação nos moradores de Jaraguá. Diante disso, surge a iniciativa de se fazer um jornal para lutar contra essas adversidades. Então, no dia 10 de maio de 1919 saía a primeira edição do jornal noticiário e independente – O Correio do Povo. Todavia, se passaram mais 15 anos de lutas contra o poderio econômico de Joinville até sua emancipação política (GUIA..., 2003).

A cidade cresceu e, por volta de 1930, o movimento pró-emancipação se formou e pelo Decreto Estadual nº 565 de 26 de março de 1934, o Interventor Federal Aristiliano Ramos, desmembrou Jaraguá de Joinville. Então, no dia 8 de abril de 1934 ocorre a solenidade de instalação do município na sede da Intendência em Jaraguá. Em 1943, pelo Decreto nº 941 o município passa a ser denominado

Jaraguá do Sul (KITA; PFIFFER, s/d).

“25 de julho de 1876 ficou decidida como a data de fixação de Emílio Carlos Jourdan na localidade.” (GUIA..., 2003, p. 15).

Segundo informações da Prefeitura de Jaraguá do Sul disponíveis no site, a indústria sempre foi uma das características predominantes da cidade, que também tinha queijarias, açougues, fábricas de embutidos e defumados de carne, de banha e de sabão, dentre outras. A partir de 1920, a indústria passa a ser diversificada, mas ainda ligada ao setor de produção primária da região, surgindo indústria de alimentos, fábricas de essências, refrigerantes, com a utilização de produtos agrícolas da região.

Com a implantação da linha de transmissão de energia elétrica, em 1950, da termelétrica de Capivari de Baixo, no sul do Estado, outras indústrias se instalaram, utilizando-se de matéria prima de outras regiões, e com a diversificação, a cidade consegue passar por crises econômicas nas décadas de 1980 e 1990 que prejudicavam a maior parte do país, passando a cidade de Jaraguá do Sul a ser o terceiro parque industrial do Estado, que se mantém até hoje.

Jaraguá do Sul é um dos principais parques fabris do Estado de Santa Catarina, tem como principais atividades econômicas a produção de malhas, confecções, chapéus e gêneros alimentícios, motores elétricos, geradores, máquinas, componentes eletrônicos de informática e parapentes.

O município de Jaraguá do Sul de 1934 a 2004 teve 20 (vinte) Prefeitos. Jaraguá tem uma área de 614 Km², situada no Vale do Itapocu, ao Norte do Estado de Santa Catarina, com altitude de 30 metros acima do nível do mar, onde sua vegetação é de Mata atlântica, com relevo acidentado e clima temperado, com temperatura média anual de 20,1°C. Os limites geográficos apresentam-se da seguinte forma: ao norte, as cidades de Campo Alegre e Joinville, ao leste as cidades de Schroeder, Guaramirim e Massaranduba, ao Sul os limites são com as cidades de Blumenau, Pomerode e Rio dos Cedros, e finalmente ao Oeste com as cidades de Corupá e São Bento do Sul, conforme informações do site da prefeitura.

A cidade de Jaraguá do Sul é banhada pelos rios Jaraguá, Itapocuzinho, Rio da Luz, Jaraguazinho, Manso e do Cedro. O planejamento Estadual é integrado como a microrregião do Vale do Itapocu, onde seis municípios fazem parte da Associação dos Municípios do Vale do Itapocu (AMVALI). As cidades mais importantes que estão próximas a ela são Joinville, Blumenau, São Bento do Sul,

Rio Negrinho, Pomerode e Corupá.

Com base no senso de 2000, tendo como fonte o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população economicamente ativa da cidade de Jaraguá do Sul é de 70.877 habitantes. A Projeção até o ano de 2.028, com base em percentual cumulativo de 3,88 % ano, é que chegue a uma população de 307.785 habitantes.

A população tipicamente alemã foi o marco inicial da cidade, tendo tradições, idioma e folclore desta etnia, sendo mais tarde também mesclado por outras raças, especialmente a italiana.

Os imigrantes possuíam um conhecimento técnico que possibilitou a criação de unidades empresariais, o que gerou a industrialização, principalmente nas décadas de 1970 e 1980, o que necessitou de demanda maior de mão de obra, levando a população rural a residir no meio urbano. O crescimento do município de Jaraguá do Sul tornou-o uma fonte de migração, recebendo pessoas de vários Estados, em especial do Paraná. Estas pessoas buscavam perspectivas de melhora de qualidade de vida, como moradia, emprego, transporte, entre outros, devido ao pólo industrial. Porém, esta crescente e desordenada procura por Jaraguá do Sul trouxe ao município problemas sociais, como por exemplo, déficit habitacional, população em baixo de pontes, mendicância. O município precisou organizar suas ações de assistência social para atender esta população.

Existem na cidade as transmissoras de TV e Rádio, bem como a circulação de sete jornais regionais: Correio do Povo, A Gazeta, Jaraguá News, A Notícia, Jornal de Santa Catarina, Diário Catarinense e Jornal do Vale.

Jaraguá do Sul é o terceiro pólo industrial do Estado, tendo a quinta maior arrecadação de Imposto de circulação de mercadorias e prestação de Serviços (ICMS) e quarto no retorno do ICMS com base nos índices. Há atividade econômica diversificada, compondo a cidade de Jaraguá do Sul de indústrias metalúrgicas, alimentícias e, principalmente têxtil. O setor agropecuário é desenvolvido pela criação bovina, suína e de aves. O setor que se destaca é o têxtil, sendo pólo de muitas outras menores, chamadas de “fábricas de fundo de quintal”, com destaque para as malharias, de acordo com informações do site da prefeitura.

A atração por Jaraguá do Sul se dá em virtude do desenvolvimento econômico e urbano de forma rápida, surgindo desta forma importantes unidades produtivas, gerando emprego e oportunidades econômicas, o que concretiza a

migração constante.

TABELA 1: POPULAÇÃO RESIDENTE

ANO	Taxa de crescimento	Total
1940	1,49%	23.495
1960	2,69%	23.197
1980	4,28%	48.534
1991	3,87%	76.994
2000	3,88%	108.489
2004	3,88%	124.661

Fonte: IBGE

A população apresentada em Jaraguá do Sul no ano de 2005 era de 128.237 pessoas, tendo no ano de 1970 nas áreas rurais, 51,24% deste total, e no ano de 2000 apenas 11,22% na mesma área. Conclui-se assim que Jaraguá apresenta características de município urbanístico (IBGE, 2000).

Dados preliminares do Censo de 2007 divulgados pelo IBGE, atualmente, contabilizam um aumento de 19,69%, a mais do que o último Censo em 2000, quando a população era de 108.489 mil habitantes. Este aumento está de acordo com a projeção feita pelo IBGE, que estimava uma população de 130 mil habitantes. A estimativa é realizada com a taxa média demográfica, que em Jaraguá é de 3,88% aplicada a cada ano desde 2000. Com um total de 129.850 mil pessoas, neste ano, constatou-se que o município chegou muito próximo ao número (RODRIGUES, 2007).

O coordenador do Censo em Jaraguá do Sul, Álvaro Antônio Watzko, afirmou que “o fator responsável pelo crescimento é o aumento da imigração, já que nasceram apenas 10.965 pessoas e morreram 3.554, um aumento de 7.015 habitantes, ou seja, 14.346 pessoas vieram de outros estados ou municípios.” (RODRIGUES, 2007, p. 4).

O município apresenta duas grandes áreas no processo de urbanização, sendo a mais antiga compreendendo o centro, os bairros Baependi, Czerniewicz, Vila Nova, Jaraguá Esquerdo e as áreas industriais ao longo dos rios Itapocu e Jaraguá, bem como as estradas que ligam a Blumenau e Joinville.

Conforme dados da Prefeitura de Jaraguá do Sul, no site do município, apenas 47% das ruas são pavimentadas, sendo que somente 58% com galerias de águas fluviais, e apenas 17% da cidade com rede de esgotos. A infra-estrutura está concentrada nesta área, onde também estão situadas as principais indústrias e serviços do município e os bairros de classe média.

A outra área refere-se a grande periferia urbana, compreendendo a área de expansão urbana. Esta área tem como principal característica a falta de infra-estrutura e serviços urbanos, em muitos casos em loteamentos e conjuntos habitacionais isolados e distantes do centro de comércio, trabalho e serviços, com maiores dificuldades de transportes, com grandes áreas vazias sem nenhum uso urbano ou agrícola, havendo reserva de terra à especulação.

Vêm-se aqui, bairros operários, construídos por industriais, ou pelo próprio Estado, através de loteamentos populares com casas produzidas e financiadas pelo Governo Estadual, e/ou loteamentos clandestinos formados por proprietários fundiários.

Quando construídos pelo Estado, os bairros populares são implantados em áreas sem valor econômico significativo, tendo apenas infra-estrutura quando há aproximação de bairros nobres ou sendo uma população pobre numerosa. A partir de 1960, a instalação de indústrias fez com que o crescimento de grande fluxo migratório fosse em grande escala, e atualmente o crescimento segue os rumos traçados por proprietários fundiários, agentes imobiliários e pelo Estado. Os dados constantes na Prefeitura de Jaraguá do Sul, disponíveis no site, demonstram que nas décadas de 1960 e 1970 a população urbana triplicou, graças a crescente industrialização e conseqüente migração, principalmente pessoas do Estado do Paraná, gerando um déficit de moradias. Verifica-se tal crescimento no fato de que, entre 1970 e 1980, a população da cidade cresceu 119%, principalmente atraída pelo pólo industrial.

Conforme pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2000 a população do município tinha renda média de até 3 salários mínimos. A economia do município na atualidade, continua a ter implicações diretas sobre o processo de crescimento urbano e da urbanização de Jaraguá do Sul.

As áreas da periferia urbana e centro têm uma diferenciação dada pelas ações do próprio Estado, o que gera uma seletividade urbana. Com a implantação de bairros populares, leva a uma situação na qual o que existe nestes bairros são

apenas construções de baixo padrão, não gerando outra atratividade aos investidores imobiliários, conseqüentemente, não havendo implantação de infra-estruturas.

3.2 PROGRAMAS NA ÁREA DA INFÂNCIA

Obedecendo aos preceitos legais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, bem como o Estatuto da Criança e Adolescente, que devem ser criados mecanismos que possam dar amparo à mencionada proteção integral, o município tem procurado criar ações de política pública na área da infância e família, através de alguns programas.

O abrigo Municipal de Jaraguá do Sul está localizado à rua Artur Breithaup, 333, Bairro Tripa Martins. Segundo a secretaria de Desenvolvimento Social do município, já passaram pelo abrigo desde a sua inauguração, em 31 de Agosto de 1996, 401 crianças.

É preciso salientar que este abrigo atende apenas as crianças da cidade de Jaraguá do Sul, o que justifica o número de crianças abrigadas quando realizado a pesquisa, sendo que as cidades da Região, Guaramirim, Corupá, Schroeder e Massaranduba também tem abrigos próprios, obedecendo ao estabelecido no ECA.

O prédio onde se localiza o abrigo foi construído e tem em funcionamento atual além do Abrigo os seguintes programas:

- Programa de Orientação sócio-familiar;
- Programa Família acolhedora;
- Programa Sentinela;
- Programa Jovem Oficina, onde são oferecidas várias atividades à comunidade;
- PETI - programa de erradicação do Trabalho infantil.

Pelos programas acima citados, são realizados os acompanhamentos sociais juntos às famílias acolhedoras, que tem como objetivo abrigar em residências familiares as crianças por um período de 8 meses (segundo a lei Municipal), recebendo cada família a importância de um salário mínimo por criança (Recurso Municipal); bem como visitas as famílias pela equipe técnica do abrigo.

Esta mesma equipe, através do programa sócio-familiar, realiza a orientação e recuperação da família de origem das crianças.

Por causa do programa de família acolhedora (não para adoção), e recuperação da família, não existem processos de destituição do poder familiar (pátrio poder).

3.2.1 Da Família Acolhedora

As modalidades de colocação em família substituta, segundo o Estatuto da Criança e do Adolescente estipula três formas, conforme Artigo 28: A colocação em família substituta far-se-á mediante guarda, tutela ou adoção, independentemente da situação jurídica da criança ou adolescente, nos termos desta Lei (ECA, 1990).

Conforme Silva, Mello e Aquino (2004, p. 219-220):

No que se refere à colocação em família substituta, no Brasil não existe a tradição de acolhimento familiar de crianças e adolescentes em situação de risco em contraposição ao abrigo institucional. Assim, a forma mais usual de colocação acaba sendo a adoção, o que, diferentemente da guarda e da tutela, implica a destituição do poder familiar original. Isso significa a ruptura definitiva dos vínculos familiares desses meninos e meninas, impossibilitando seu retorno ao seio de suas famílias de origem. É por isso que a adoção é a última opção estabelecida no ECA, a ser aplicada apenas quando as chances de manutenção ou recuperação dos vínculos com a família de origem não existem mais.

Ao municipalizar o atendimento à criança e ao adolescente, requereu-se a cada município que criasse regras e políticas públicas de atendimento. Em Jaraguá do Sul, dentre os programas preconizados foi criado o **Programa Família Acolhedora**, pela Lei Ordinária 4632/2007, o qual deve dar as crianças e adolescentes todo o acolhimento em famílias substitutas de apoio, tendo convivência familiar e comunitária, sendo uma guarda subsidiada, tendo apoio de equipe técnica atuante no abrigo provisório. Atualmente 14 crianças/adolescentes estão inseridas no programa. Estabelece a referida lei que o programa é vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Família, tendo entre seus objetivos dar garantia às crianças e adolescentes que necessitem de proteção e acolhimento provisório por famílias substitutas de apoio.

Art. 2º O Programa será vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Família e tem por objetivos:

- garantir às crianças e adolescentes que necessitem de proteção o acolhimento provisório por famílias substitutas de apoio, respeitando o seu direito à convivência em ambiente familiar e comunitário, em consonância com a previsão do Estatuto da Criança e do Adolescente, de estímulo e apoio à guarda subsidiada;
- oferecer apoio às famílias de origem, buscando favorecer o retorno de seus filhos, sempre que assim for avaliado como possível;
- contribuir na superação das situações de violação de direitos vividas pelas crianças e adolescentes que se encontram em condição de vulnerabilidade, até que sua situação familiar (retorno à família de origem ou adoção), seja resolvida, preparando-as para a reintegração familiar ou colocação em família substituta;
- proporcionar às famílias acolhedoras cadastradas apoio material e técnico, através de subsídio financeiro mensal à guarda e atendimento sistemático por equipe multidisciplinar, de forma a viabilizar a convivência harmoniosa e positiva com as crianças acolhidas e, quando for o caso, com as famílias de origem.

Parágrafo único. A colocação em família substituta de que trata o inciso I se dará através da modalidade de guarda provisória e é de competência exclusiva do Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Jaraguá do Sul.

Como mencionado no parágrafo único do artigo acima citado, a colocação em família substituta/acolhedora, na modalidade de guarda provisória, é uma das formas de abrigamento e de colocação em família substituta, mas sem intenção de adotar. Desta forma, a criança e/ou adolescente recebe o acolhimento e proteção quando estiverem em situação de risco como preconiza o Artigo 3 da referida lei.

O Programa Famílias Acolhedoras atenderá crianças e adolescentes do Município de Jaraguá do Sul que tenham seus direitos ameaçados ou violados, que estejam em situação de abrigo aguardando definição de sua situação familiar.

Segue desta forma, os preceitos legais estabelecidos no ECA, em seu Artigo 28, na modalidade de guarda provisória.

Este tipo de guarda, apesar de também ser provisória, difere daquela na qual o Juiz, em medida de urgência, poderá determinar a colocação em qualquer família substituta, para atender a necessidade da criança abandonada. Após a assinatura do “termo de *guarda provisória* é que deverá mandar fazer a sindicância para verificar a idoneidade moral da família, bem como o ambiente familiar, o que pode ser feito por assistente social ou mesmo qualquer outra pessoa” (NOGUEIRA,1998, p. 41).

A família acolhedora possibilita a manutenção ou continuação da criança

e/ou adolescente ao convívio comunitário e familiar. Tira este das paredes “frias” do abrigo para o aconchego de um lar. Porém, salienta-se que esta família acolhedora é a nova guardiã daquele cidadão ainda em formação, devendo a mesma não medir esforços para dar a proteção integral, que antes era responsabilidade exclusiva do Estado.

Assim preconiza o Artigo 7 da Lei:

Art. 7º As famílias acolhedoras prestarão serviço de caráter voluntário, por livre opção, e os requisitos para participar do Programa são:

- pessoas maiores de 21 (vinte e um) anos, sem restrições quanto ao sexo e estado civil;
- pessoas/famílias que não tenham interesse em adoção;
- anuência de todos os membros da família;
- pessoas/famílias residentes em Jaraguá do Sul;
- disponibilidade de tempo para oferecer cuidados, proteção e amor a crianças e adolescentes;
- parecer psicossocial favorável da Equipe Técnica da família acolhedora.

Para garantir o atendimento da criança e/ou adolescente no programa de família acolhedora, além do próprio Município de Jaraguá do Sul, é também previsto na lei, os fundos do Fundo para Infância e Adolescência (FIA), o qual deverá fornecer os recursos humanos e materiais necessários à sua execução. (Art. 15 da Lei 4.632/2007).

Estabelece o Artigo 16 da mesma lei, que qualquer família cadastrada, independentemente de sua situação econômica, tem garantido o subsídio econômico acima mencionado, que estipula o seguinte:

[...]
no acolhimento superior a 01 (um) mês, ao completar o mês, a família acolhedora receberá subsídio financeiro no valor de 01 (um) salário mínimo mensal, para despesas com alimentação, vestuário, higiene pessoal, lazer e material de consumo;

Apesar de reconhecermos os esforços das famílias que se cadastram para este tipo de programa, e que há um custo para manutenção de uma criança/adolescente, uma questão a ser levantada diz respeito sobre as reais intenções das famílias. Como visto, deve ser feita uma avaliação por equipe técnica para com as famílias interessadas. Mas será infalível?

O questionamento aqui levantado se faz necessário, tendo em vista que a única forma de saber se a criança está tendo retorno dos valores recebidos pela

família, e através de um acompanhamento da equipe técnica. Porém, pelos dados levantados das crianças abrigadas e entregues às famílias acolhedoras, nenhum documento, seja por ficha ou relatório que mencione qualquer prestação de contas.

Além disso, é importante salientar que o ECA prevê a convivência, em primeira mão com a sua própria família, portanto, há necessidade de que esforços técnicos sejam intensamente consolidados para que a colocação de crianças e adolescentes em famílias acolhedoras não implique em dificuldades ou limitações para os contatos da criança com sua família de origem, observação que não consta em nenhum prontuário das crianças pesquisadas.

O que chamou a atenção na pesquisa realizada foi à intensa troca de famílias a que foram sujeitas algumas crianças, assim como, observa-se que as famílias acolhedoras assumiram as crianças menores, bem pequenas, enquanto que as maiores e os adolescentes voltaram para o abrigo.

Estes dados podem sugerir que as famílias não estão devidamente preparadas para a função a que se destinam, haja vista que são os adolescentes aqueles mais difíceis de se encaminhar para uma família substituta definitiva, podendo a família acolhedora tornar-se uma opção que não seja sua institucionalização.

Contudo, observa-se que a família acolhedora acabou “escolhendo” as crianças que gostaria de ficar, reproduzindo o que acontece com a maioria das famílias disponíveis para adoção e que não se encontram preparadas para receber a criança ou adolescente do modo como ele é. Assim, acontece, incentivada pela falta de planejamento, preparação e avaliação um sistema de “escolha” por famílias que recebem subsídio do Estado, o que significa segregação aos adolescentes.

Outro indicador a ser avaliado é o risco de se criarem laços afetivos entre a criança e a família, já que a criança é “escolhida” pela faixa etária. Como a criança, ao permanecer na família acolhedora, passa a ser responsabilidade desta, de acordo com a lei municipal, ocorre uma transferência de responsabilidade do Estado para a família e a celeridade em resolver estas questões passa a ficar comprometida. O grande tempo que as crianças ficam nas famílias também é um risco para a criação de laços que, mais uma vez, para a criança, serão rompidos.

Em Jaraguá do Sul, observamos a transferência de responsabilidade, o que não condiz com a medida de proteção preconizada pelo ECA.

3.2.2 Programa de orientação e apoio sócio-familiar

É dever do Estado dar apoio social as famílias necessitadas através de ações de caráter psicossocial, educativo-pedagógico e de assistência social, oferecendo condições para que estas possam dar a devida proteção à criança e ao adolescente. O objetivo pretendido pelo programa é de prestar atendimento às crianças, adolescentes e suas famílias em situação de risco social e pessoal, através de ações de caráter psicossocial, pedagógicas, artísticas, visando uma melhoria na qualidade de vida das pessoas atendidas. Na atualidade as crianças e adolescentes atendidas, segundo dados da Prefeitura de Jaraguá do Sul são 152.

A questão do abandono de crianças e adolescentes no Brasil tem relação direta com a situação social e econômica do país. Observa-se um alto índice de famílias vivendo às margens da sociedade, nas ruas das grandes cidades e em diversos outros locais onde fica evidente a luta pela sobrevivência, sem o apoio e a orientação que possibilite uma superação das condições de miséria e mudanças para alcançarem melhores condições de vida. As famílias, nestas condições, encontram-se abandonadas por qualquer política pública que lhes permita, em algumas situações, estender a proteção devida aos seus filhos. Assim observamos que o abandono das crianças está vinculado ao abandono de suas famílias pelo Estado.

O programa, no município, realiza um atendimento psicológico na sede, localizada junto ao abrigo provisório, além de visitas domiciliares, realizadas por assistente social. Algumas reuniões entre famílias também acontecem. Destina-se às famílias que apresentam dificuldades de relacionamento com filhos e tem caráter de prevenção e orientação.

Surpreende o pequeno número de famílias atendidas pelo programa, diante da população de Jaraguá do Sul.

3.2.3 Programa abrigo provisório

O objetivo deste programa é atender crianças e adolescentes em situação de grave risco pessoal e/ou social, ou que tiveram a suspensão temporária ou destituição do poder dos pais e/ou responsáveis, pela Justiça. Conforme

determinado no ECA, o atendimento e proteção integral, é o objetivo maior do programa, pois devem as crianças e/ou adolescentes terem provisão de necessidades básicas, além da participação na vida social e comunitária, além de promover o restabelecimento e preservação dos vínculos familiares.

Este programa merece atenção especial, pois é nele que está o foco de nosso trabalho. O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece a proteção do Estado na forma de abrigo. No referido estatuto:

Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

- I - orientação e apoio sócio-familiar;
- II - apoio sócio-educativo em meio aberto;
- III - colocação familiar;
- IV - abrigo;
- V - liberdade assistida;
- VI - semi-liberdade;
- VII - internação.

Parágrafo único. As entidades governamentais e não-governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas, especificando os regimes de atendimento, na forma definida neste artigo, junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual manterá registro das inscrições e de suas alterações, do que fará comunicação ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária.

O que se pode afirmar é que, a existência do programa no município é um cumprimento da lei, porém não garante o atendimento integral da necessidade da população, o que acaba tornando irreal o cumprimento da mesma, ou seja, responde a uma demanda legal, mas não social.

Desta forma, a própria legalidade fica comprometida, uma vez que a lei determina a proteção integral a toda criança e/ou adolescente, e não uma parcela dela. (Art. 4º, ECA).

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

Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

[...]

- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.

A existência de programas específicos, que é uma situação privilegiada a

de outros municípios, é divulgada pelos governantes municipais, mas acaba não sendo uma realidade para a maioria da sociedade jaraguense.

No que se refere ao abrigo municipal, observou-se que existe infraestrutura, tais como equipe técnica, estrutura de funcionários e aporte de recursos.

A estrutura física do abrigo, pelo que se pode constatar, não cumpre os ditames do ECA quando sua construção é caracterizada por um modelo institucional em nada parecido com as residências do bairro em que se encontra. Pelo contrário, a identificação é notória através da diferença de edificação na organização interna, bem como as atividades das crianças são realizadas, em sua maioria, dentro dos muros institucionais. Isolando crianças e adolescentes do devido e natural convívio comunitário estabelecido pelo ECA, no seu Artigo 94, que diz:

As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras:

[...]

IV - preservar a identidade e oferecer ambiente de respeito e dignidade ao adolescente;

No que concerne quanto a fiscalização, a competência é disciplinada pelo Artigo 95 do ECA que “as entidades governamentais e não-governamentais referidas no Art. 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares”.

Além disso, não há nenhuma adaptação ao atendimento de crianças e/ou adolescentes com deficiência, inexistindo no município instituição para abrigamento de crianças nestas condições, o que rompe o processo de integração necessária ao exercício de cidadania.

Em todas as situações, tanto nas condições de edificação e moradia, na ausência de adaptação e na ausência de convivência comunitária, há franca violação de direitos, de acordo com o Estatuto.

Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de abrigo deverão adotar os seguintes princípios:

I - preservação dos vínculos familiares;

II - integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem;

III - atendimento personalizado e em pequenos grupos;

IV - desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;

V - não desmembramento de grupos de irmãos;

VI - evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;

VII - participação na vida da comunidade local;

VIII - preparação gradativa para o desligamento;
IX - participação de pessoas da comunidade no processo educativo.
Parágrafo único. O dirigente de entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito.

Quanto à equipe técnica, se pode perceber que o número existente, a diversidade de profissionais, e formação são compatíveis com os objetivos do abrigo. No que se refere aos demais profissionais de apoio, tais como, atendentes, merendeiras, etc., também são em números suficientes em relação ao número de crianças atendidas.

O que se constatou na realização da pesquisa foi que, apesar dos relatos da diretora sobre a capacitação técnica anual, também afirma que não há cursos de capacitação a mais de dois anos em todas as áreas. No que concerne à preparação da equipe técnica, se nota através dos dados analisados nos prontuários, um despreparo para alguns problemas no tratamento das crianças e/ou adolescentes, bem como perante as famílias.

Existem relações de cobranças com as famílias biológicas, buscando adaptação e comportamentos a um modelo familiar e valores socialmente aceitos pelos agentes institucionais diferentes da sua realidade, tentando culpar a família por todas as mazelas vividas pela criança. São exemplos disso, o abrigamento de crianças pelo fato de uma situação familiar de alcoolismo de um dos pais, bem como cobranças quanto às condições de higiene habitacional.

As atitudes apontadas como falhas das famílias, muitas vezes são valores subjetivos, quando não culturais. As atitudes de cobrança por ações que na verdade são mais complexas, afasta totalmente a integração entre família e abrigo para a solução da situação das crianças e adolescentes. Também leva a indisponibilidade da família em estar no abrigo, o que resulta em maior fragilidade dos laços afetivos junto às mesmas, quando não preserva os vínculos familiares.

Através das respostas apresentadas pelo abrigo, o distanciamento entre abrigo e família é notório na distribuição de responsabilidades, que não vincula esta última numa participação co-responsável. Observa-se assim, que o Estado não elimina os problemas existentes, mas ao contrário, proporciona novas dificuldades para manutenção e preservação de vínculos.

Existe um acompanhamento pedagógico, tendo o abrigo uma estrutura para proporcionar atividades esportivas, culturais e de lazer, mas não é mencionado se efetivamente as crianças praticam as mencionadas atividades e periodicidade

das mesmas, sendo que o questionamento foi objetivo, tendo resposta evasiva.

Art. 94. As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras:

I - observar os direitos e garantias de que são titulares os adolescentes;

II - não restringir nenhum direito que não tenha sido objeto de restrição na decisão de internação;

A possibilidade de convivência comunitária torna-se possível através de outras formas de abrigamento, no caso, as famílias substitutas são consideradas pelo próprio abrigo como extensão deste. Na análise, na documentação das crianças/adolescentes, constatou-se freqüentes trocas de famílias, gerando instabilidade para criança, e sem comunicação judicial. Salienta-se que os grupos de irmãos que estiveram abrigados, foram separados quando da colocação em famílias substitutas.

Apesar da modalidade de abrigamento através de família acolhedora ser considerado melhor, pode-se observar que no caso de Jaraguá do Sul, esta medida concorreu para o afastamento de vínculos entre irmãos e também o afastamento da família de origem, já que as visitas da família biológica se dão de formas pré-agendadas no abrigo institucional, o que ocasiona limitações à família de origem no contato com as crianças.

Isto representa violação do Artigo 92, inciso I, V e VI do ECA, nos quais estão inseridas a adoção dos vínculos familiares como princípio, bem como a colocação em família substituta somente após esgotados todos os meios possíveis de manutenção na família de origem. A não separação do grupo de irmãos, pois isso implica em mais sofrimento para a criança.

E por último, evitar a transferência de abrigos. Interpretando a mudança para várias famílias, sendo estas uma extensão do abrigo, entende-se como transferência em vários abrigos.

A inexistência de contato entre as duas famílias não dá oportunidade de um conhecimento particularizado às crianças/adolescentes, deixando de auxiliarem-se na construção de soluções possíveis visando o bem estar das mesmas.

Família acolhedora é uma modalidade de abrigamento bastante eficaz, para crianças e/ou adolescente que já perderam vínculos com sua família de origem, que não tem possibilidade de encaminhamento para famílias substitutas. Desta forma, a criança/adolescente permaneceria em convívio familiar e comunitário, como

estipulado pelo ECA, conforme Artigo 94, V para que as entidades desenvolvam programas de internação, com obrigação de diligenciar no restabelecimento e preservação dos vínculos familiares.

Da mesma forma, um desligamento gradativo deve ser realizado, evitando que a criança e/ou adolescente sinta uma mudança abrupta (Art. 92, II, ECA).

Art. 94. As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras:

V - diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares;

O abrigo institucional seria uma modalidade, por ser provisória e excepcional, destinada à rápida passagem de crianças e adolescente que devem retornar a família de origem ou encaminhadas a uma família substituta.

No caso de Jaraguá do Sul, observa-se uma relação contrária, no qual as crianças, que tem possibilidade de retorno ou encaminhamento a família substituta, permanecem nas famílias acolhedoras, e, os adolescentes que não tem uma solução rápida pelo abrigo, permanecem no mesmo. O retorno das crianças pelas famílias acolhedoras ao abrigo em pouco espaço de tempo, bem como o fato de não optarem pelos adolescentes indica um despreparo das famílias acolhedoras.

Desta forma, estas famílias não exercem o papel estabelecido para as mesmas, as quais desejam e ficam com as crianças que não dão trabalho. Todo este movimento, não traz nenhum benefício para as crianças, pois não é levado em consideração o sentimento ou pensamento da criança. Considerando que esta deva ir para uma família substituta, as perdas que já vivenciou fazem com que seja dificultada cada vez mais a formação de novos vínculos.

Nota-se através dos dados levantados nos documentos das crianças e/ou adolescentes, que ao invés de ser considerado extensão do abrigo, a colocação em família acolhedora, na prática é considerada como forma de desabrigo, uma vez que se percebe uma diminuição de responsabilidade pelo abrigo.

A freqüente colocação das crianças em famílias para passar apenas finais de semanas e feriados também demonstra a ausência de cuidados em evitar sofrimentos para as mesmas, ao expor em ambientes diversos da sua convivência e a possíveis dificuldades de aceitação da criança, pode ser causa de sofrimentos adicionais. O ECA estimula o encaminhamento da criança e/ou adolescente após esgotadas as possibilidades de manutenção na família de origem. Este tipo de

atividade está normalmente associado a iniciativas caridosas e filantrópicas, mas nem sempre destinadas ao bem estar e proteção integral da criança.

Infringe o abrigo, o que determinado pelo ECA (1990), quando não informa ou pede autorização judicial, na qual a colocação em família substituta não admitirá transferência da criança ou adolescente a terceiros ou a entidades governamentais ou não-governamentais, sem autorização judicial (Art. 30).

Na expectativa de proporcionar a convivência familiar, afasta do abrigo a responsabilidade de cuidar destas crianças em feriados e festas de final de ano, limitando o abrigo a oportunidade de estimular o convívio com a família biológica.

Outra questão a ser analisada com cuidado, é a visão idealizada da equipe com relação a colocação da criança em família substituta, ou seja, da mesma forma que eles posicionam-se cobrando a família biológica, o abrigo também concebe em colocar a criança numa outra família dentro dos padrões que eles consideram normais.

O mencionado Artigo 92, do Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu inciso II, determina que a colocação em família substituta só seja admitida após se esgotar os meios de permanência na família de origem. E não é isso que encontramos de fato. O que se vê é tentar todos os meios possíveis para integração a uma família substituta.

Ao avaliar os documentos (relatórios) do abrigo, se verifica que não é possível qualquer reintegração familiar pela criança, pois os padrões do abrigo sempre levam a um pedido de destituição de poder familiar, não se levando em consideração a situação particular de cada criança.

Além das questões acima expostas, a quebra de vínculo traz conseqüências fundamentais, sendo que, além de idealizar a família substituta, não é vislumbrado o sofrimento desta criança ao romper com todos os vínculos de sua origem, especialmente nos casos observados dos adolescentes. Primeiro porque, quanto maior a criança, mais dificuldade em encontrar uma família substituta, quebra de vínculos com a família de origem e dificuldade de adaptação em um novo ambiente.

A disposição do abrigo em se livrar dos “problemas” com as crianças e/ou adolescentes, se mostram presentes nos dados dos relatórios levantados. As soluções apresentadas pelo abrigo, e apoiado pelo Ministério Público demonstram uma falta de gerência destes órgãos, pois a superficialidade com que são tratados

assuntos complexos dá a entender que qualquer solução é válida, desde que o Estado não tenha mais compromisso com as pessoas institucionalizadas.

Exemplo disso é o abrigamento da mãe, que institucionalizada juntamente com o filho, demonstra a falta de políticas de apoio individualizada, sem uma procura sequer da família extensa, ou alternativas de convivência, como por exemplo, construir meios de sobrevivência, em todos os sentidos, quando o adolescente estiver fora do abrigo. Um longo tempo de abrigamento com indefinição de seu futuro, também mostra a ingerência do abrigo.

A mencionada gradatividade no desligamento do abrigo (ECA, Art. 92, VIII) não é levada em consideração em nenhum dos casos apresentados.

Nos dados levantados, não consta o tempo de institucionalização, objetivos a serem alcançados para cada caso, propostas para solução ou diagnósticos, o que pode causar desesperança para a criança e/ou adolescente, pois estão a mercê do abrigo, e não consultados sobre a condição que levou-as ao abrigo, e não participam de seu futuro. As constantes fugas de alguns adolescentes demonstram que não existem perspectivas e, tão pouco, participação na construção da sua própria história.

O Artigo 94, III, determina o seguinte:

As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras:

[...]

III - oferecer atendimento personalizado, em pequenas unidades e grupos reduzidos;

Outro exemplo é o retorno de uma adolescente ao convívio paternal, mesmo comprovado o abuso sexual do pai. Ou seja, a solução encontrada foi de despejar a adolescente do abrigo, afastando-a da responsabilidade Estatal. O que está demonstrado aqui, é uma verdadeira violação de direitos, para não dizer ato criminoso do próprio Estado. Figura também no mencionado dispositivo legal a manutenção de programas destinados ao apoio e acompanhamento de egressos (ECA, Art. 92, XVIII).

Nos documentos levantados, prontuários houve ausência de documentação, dados sobre as diversas intervenções, aos encaminhamentos feitos, e do próprio histórico de cada criança e/ou adolescente. Isto leva a um prejuízo analítico das ações tomadas, também afrontando claramente o Estatuto da Criança

e do Adolescente.

As decisões tomadas, como colocação em família substituta, desabrigoamento ou reabrigoamento, foram percebidos através de relatos secundários, mas sem que se pudessem avaliar as circunstâncias específicas que levaram a estas decisões.

O ECA estipula não só a participação do Judiciário, mas determina que este é que defina o destino de cada criança e/ou adolescente abrigado, o que se viu foi, inclusive a colocação em família substituta, com conviência do Ministério Público, sem que existisse uma determinação da Justiça.

Constatou-se a ausência de fiscalização ao abrigo por parte das instâncias responsáveis, conforme determinação do ECA.

A falta de fiscalização contribui não só para a longa permanência das crianças e adolescentes na instituição, como pelo atendimento irregular, ou a violação aberta aos direitos destes, como determinado no ECA (1990, Art. 95). E no mesmo Estatuto (Art. 90), as entidades governamentais e não-governamentais serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.

A análise dos dados da pesquisa realizada, observação dos documentos e a legislação vigente, que em Jaraguá do Sul, no que se refere à proteção, ao atendimento e fiscalização da criança abrigada e sua família, o Estado, representado por todos os seus órgãos, não têm cumprido sua responsabilidade. E mais, por ação ou omissão, tem contribuído para o não reconhecimento da criança e/ou adolescente como sujeita de direitos e, conseqüente, violação de seus direitos. E cada instância violadora, tem sua obrigação e responsabilidade, devendo responder pelos atos ou omissões, podendo ser penalizadas administrativamente, civilmente e criminalmente por aqueles que se sentirem prejudicados em seus direitos. Algumas situações que levam ao abrigo ficam evidentes, como a condição de miserabilidade das famílias das crianças e adolescentes institucionalizados aparece como base para abrigoamento como a mulher, que na maioria das vezes é responsabilizada pela criação dos filhos e por conseqüência é quem acaba sendo responsabilizada pela falta de cuidados com os filhos que são abrigados.

Quando da institucionalização da criança e/ou adolescente, além das questões elencadas, até o momento que levaram ao afastamento entre a criança e/ou adolescente e sua família, também fazem parte do abrigoamento, a forma que a Justiça trata o assunto, ou seja, uma maneira que acaba não contribuindo para o

restabelecimento da relação entre as crianças e sua família de origem, o que resulta na destituição do poder familiar.

O que se vê, é a prática de burocratizar o atendimento às famílias; a restrição ao acesso à Justiça e ao abrigo, bem como constantes transferências de abrigo, em qualquer de suas formas, e a restrição de informações claras e precisas para as famílias. A falta de integração de trabalho entre abrigo e Judiciário, sendo que um cuida da vida da criança e outro é responsável pela definição legal sobre tal vida. A contradição, sendo, para uns o abrigamento efetivamente, significou proteção, e para outros sob a pretensa proteção, revelou-se o abandono destas crianças e/ou adolescentes.

Em suma, em geral, a criança foi pouco ou mal ouvida durante todos os procedimentos que definiram sua situação de vida, não sendo considerada como sujeito de direitos.

3.2.4 Programa de proteção

Este programa tem como objetivo atender as crianças e adolescentes de 06 a 12 anos de idade incompletos, que estejam tendo conflitos familiares, cuja vulnerabilidade familiar requer acompanhamento de profissionais na área social, pedagógica e psicológica, para que possam ter um desenvolvimento adequado. Além disso, tem também como objetivo, oferecer atendimento integral, buscando fortalecer e ampliar seu potencial afetivo, cognitivo social, resgatando a co-responsabilidade familiar, tendo hoje 14 crianças atendidas.

3.3 RECURSOS DA REDE DE PROTEÇÃO

Fazendo parte da rede de proteção da infância e juventude do município, estão inseridos alguns recursos fundamentais previstos no ECA. São medidas que complementam a rede, seja através de conselhos ou através de financiamentos destinados ao atendimento de crianças e adolescentes que estejam sobre a proteção estatal. Os Conselhos têm a função de trazer a participação popular e buscar soluções coletivas na prevenção e enfrentamento das questões sociais,

como o Conselho de Assistência Social. Para o assunto em tela, a atenção é voltada para os conselhos destinados à proteção da criança e adolescente.

De acordo com Silva (2004), a criança e o adolescente abrigados devem ter todos os seus direitos garantidos através da política de assistência social, a partir de seus recursos ou em articulação com as demais políticas setoriais.

No âmbito da política social, os abrigos para crianças e adolescentes integram os serviços de prestação continuada, tendo como característica o repasse *fundo a fundo* dos recursos, cujo montante é calculado de acordo com o estabelecimento de uma meta de atendimento mensal para cada instituição cadastrada na rede. Atualmente, os recursos que são repassados pelo governo federal por meio da Rede SAC são da ordem de R\$ 35,00 *per capita* e destinam-se a colaborar com o financiamento dos gastos com o atendimento das crianças e adolescentes que estão sob medida de abrigo. De acordo com os dados coletados nos abrigos pesquisados [no Levantamento Nacional], o custo médio mensal por criança/adolescente abrigado é da ordem de R\$ 392,18 (SILVA, 2004, p. 174-175).

Ainda segundo a autora, levando em conta esse custo em relação a criança e adolescente abrigado, “a contribuição dos recursos federais repassados por meio da Rede SAC representa, em média, menos de 10% (8,92%) dos gastos das instituições para a manutenção da população atendida.” (SILVA, 2004, p. 175).

3.3.1 Conselho Tutelar

O Conselho Tutelar é um órgão previsto pelo ECA para proteger os direitos da criança e adolescente, tendo suas atribuições estipuladas pelo Estatuto, bem como leis complementares municipais, sendo órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos na lei (ECA, 1990, Art. 131).

Segundo Aquino (2004), cabe ao Conselho Tutelar, além de fiscalizar as entidades de abrigo, atender a crianças e adolescentes que estão em situação de risco pessoal ou social, como também a seus pais ou responsáveis, investigando os fatos e definindo as providências e atendendo as necessidades de cada caso. O Conselho Tutelar atua estritamente no campo da proteção especial, e no caso de abrigamento, o órgão é capaz não somente para aplica-la, mas também para

exercer, dentre outras, as seguintes atribuições:

requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança; representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações; encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente; encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência; assessorar o executivo local na elaboração da proposta orçamentária para os programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente abrigados; e representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder (AQUINO, 2004, p. 344).

Os Conselheiros Tutelares devem atender às crianças e adolescentes que estiverem ameaçados ou já violados seus direitos, sendo por ação ou omissão dos pais ou responsáveis, devendo ser comunicados obrigatoriamente nos casos de suspeitas ou confirmação de maus tratos. Têm ainda a atribuição de atender e aconselhar os pais e responsáveis, podendo aplicar algumas medidas, tais como encaminhamento a cursos ou programas de orientação e promoção à família e tratamento especializado, bem como assessorar à prefeitura na elaboração de propostas orçamentárias, com a finalidade de garantir planos e programas de atendimento integrado nas áreas de saúde, educação, cidadania, geração de trabalho e renda a favor da infância e juventude.

Art. 13. Os casos de suspeita ou confirmação de maus-tratos contra criança ou adolescente serão obrigatoriamente comunicados ao Conselho Tutelar da respectiva localidade, sem prejuízo de outras providências legais.

Ainda compete ao referido órgão encaminhar a notícia de fatos que constituem infração administrativa ou penal contra os direitos da criança e do adolescente. Incluir no programa de auxílio, orientação e tratamento de alcoólatras e toxicômanos.

O Conselho Tutelar foi criado, em Jaraguá do Sul, através da Lei nº 1.487 de 27 de setembro de 1991, e disciplinado pela Lei 3.566 de 05 de maio de 2004. O Conselho Tutelar tem como competência, zelar pelo atendimento dos direitos das crianças e/ou adolescentes, conforme estabelece o ECA – Lei 8.069/90.

Art. 1º Fica criado o Conselho Tutelar, órgão permanente, autônomo, em matéria técnica e de sua competência, não jurisdicional, encarregado de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do

adolescente no Município de Jaraguá do Sul, em obediência ao que determina a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

A referida lei possibilita a criação de mais de um Conselho Tutelar em um mesmo município, sendo que em Jaraguá do Sul, existe apenas um, que é composto por 5 (cinco) pessoas e mais dois suplentes para cada tutelar, que são escolhidos por votos facultativos dos representantes das organizações governamentais e não-governamentais do município, especialmente convocadas pelo CMDCA. O mandato dos integrantes é de 3 anos, sendo remunerados, conforme estabelecido pela Lei Municipal.

Art. 2º O artigo 10, da Lei Municipal nº 3.566/2004, de 05/05/2004, passa a vigorar com a seguinte redação, acrescido do parágrafo 3º:
Art.10. Os Conselheiros Tutelares perceberão, a título de subsídio, o valor de R\$ 1.870,58 (Hum mil, oitocentos e setenta reais e cinquenta e oito centavos) mensais.

Pelos dados levantados junto às pastas das crianças abrigadas, ficou demonstrado que o órgão sempre que informado ou solicitado prestou os serviços estabelecidos no ECA e na lei municipal, quando se tratava de crianças e/ou adolescentes ameaçados ou violados em seus direitos. Porém, não se viu nenhuma atitude do referido órgão no que concerne a fiscalização nos trabalhos do abrigo, nem tão pouco nos formulários ou relatórios junto aos demais órgãos, ou seja, Ministério Público ou Juizado da Infância e Juventude.

3.3.2 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA)

O Conselho Municipal dos Direitos da Criança foi criado através da Lei nº 1.487 de 27 de setembro de 1991. É um conselho consultivo e controlador das ações desenvolvidas pelas entidades governamentais e não-governamentais, sendo sua competência promover os direitos e garantias das crianças e adolescentes. Uma de suas atribuições é formular a política municipal, determinando prioridades para as ações, a captação e a aplicação dos recursos. É composto por representantes governamentais e de organizações não governamentais, sendo que o Conselho de Jaraguá é integrado por 16 conselheiros e, igual número de suplentes.

3.3.3 Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente

O Fundo Municipal dos direitos da criança e adolescente (FIA) está previsto no ECA, e criado em Jaraguá do Sul através da Lei nº 1.487 de 27 de setembro de 1991, com a finalidade de facilitar a capacitação, o repasse e a aplicação de recursos a serem utilizados segundo deliberações do CMDCA e destinado à criança e adolescente.

Na esfera municipal estes recursos são colocados como os principais desenvolvidos pela Prefeitura, e que estão previsto no ECA. Destes, o programa do abrigo provisório mereceu uma especial atenção, pois consideramos que as crianças abrigadas encontram-se numa situação impar de vulnerabilidade social, familiar e pessoal, devendo o Estado intervir de uma forma direta e preponderante para que se efetive a proteção de forma equilibrada e eficaz, para que novas situações de riscos não sejam agregadas a história das crianças e adolescentes.

Com o intuito de verificar as concepções e responsabilidades do poder público e se órgãos competentes de Jaraguá do Sul estão cumprindo o dever legalmente estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente, na proteção das crianças e adolescentes abrigados, realizou-se pesquisa junto ao abrigo provisório municipal.

3.4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

O trabalho tem como objetivo analisar a atividade da política pública destinada às crianças abrigadas em Jaraguá do Sul e à absorção da doutrina da proteção integral no efetivo atendimento dessas crianças e adolescentes, considerando-se especialmente, que a possibilidade de avaliação da responsabilidade torna-se concreta pelo fato do município possuir um abrigo governamental. Além disso, as crianças abrigadas, por necessitarem de intervenções complexas, emergenciais e bem delineadas legalmente, possibilitam que o abrigo seja um indicador relevante para a análise da responsabilidade do Estado no que tange a garantia dos seus direitos.

Para tanto, buscou-se identificar a política de atendimento do abrigo em Jaraguá do Sul, o tempo de permanência das crianças e adolescentes abrigados, as

intervenções técnicas junto às suas famílias com relação à reintegração familiar, o estímulo à permanência e resgate de vínculos afetivos, o cumprimento dos ditames legais e, por último, mas sendo o fundamental, o respeito na garantia de direitos, de dignidade e de resgate pessoal na história de cada criança abrigada.

O método utilizado para esta pesquisa foi o qualitativo, o qual é caracterizado pela utilização de técnicas de análise de coleta de dados, privilegiando o uso da palavra a partir dos dados (relatórios e documentos) descrevendo as observações realizadas.

O estudo foi delineado também através da pesquisa bibliográfica, para definir o paradigma utilizado no atendimento das crianças e adolescentes abrigadas, em relação à doutrina de proteção integral e a responsabilidade do Estado.

Foram realizadas pesquisas com responsáveis pelo abrigo no município e junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (CMDCA), bem como análise da documentação referente às crianças abrigadas e prontuários, através dos quais os relatórios de atendimentos puderam descrever a forma que as crianças e famílias são atendidas, observando qual o tipo de intervenção que é realizado pela equipe do abrigo para que os objetivos do abrigamento possam ser alcançados, cumprindo a determinação legal.

Para isso, foram utilizados questionários individuais (Apêndice A) com dados dos documentos das crianças/famílias para que fossem analisados parâmetros comuns de atendimento, tais como, as atividades e intervenções técnicas desenvolvidas com as famílias, o tempo de institucionalização, a data de abrigamento (se as ações iniciaram-se o mais rápido possível), casos de reincidência e o cuidado da instituição em manter histórico das crianças abrigadas, bem como os mecanismos de informação a instâncias superiores quando se consegue ou não os objetivos legalmente determinados.

Entrevista com membro da equipe técnica, com o intuito de esclarecer a proposta de atendimento e as ações coadunadas - ou não - com os princípios da legislação e da doutrina de proteção integral. Ficou impossibilitado o levantamento de dados ou questionário específico, as ações das instâncias de outros órgãos que interagem com as instituições de abrigo do município, tendo em vista a dificuldade dos agentes não se sentirem capacitados para responder.

Foram participantes desta pesquisa, a diretora e a psicóloga do abrigo municipal de Jaraguá do Sul, a secretária do Conselho Municipal dos Direitos da

Criança e do Adolescente e assistente social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da Prefeitura de Jaraguá do Sul e assistente social forense.

A pesquisa com os representantes de instituições foi efetuada no local de trabalho das pessoas entrevistadas. Estas foram realizadas pessoalmente, em local privado e, mesmo tendo um questionário direcionador, o entrevistador permanecia livre para perguntas complementares.

Os dados das crianças abrigadas foram retirados dos prontuários no abrigo. Cada uma possui uma pasta com “dados pessoais”, relatórios da equipe técnica, relatos de intervenções, ocorrências diversas e cópia de relatórios enviados a outras entidades. Nesta pasta encontra-se o histórico pessoal da criança. Para a pesquisa foram fornecidos estes prontuários, na instituição, com autorização para que fosse integralmente fotocopiados. A partir daí manteve-se estas cópias fora da instituição, para realização da pesquisa. Não foram realizadas entrevistas com as crianças abrigadas.

Salienta-se que as crianças abrigadas não podem ser consideradas como objeto de estudo, e por isso não foram feitas entrevistas com as mesmas. Se a pretensão do trabalho foi justamente reconhecer a criança e ou adolescente como sujeitos de direito, não poderiam ser criadas ilusões ou colocar as crianças abrigadas como simples objetos à serem pesquisados. Elas continuariam sem uma resposta, e sem entender o porque da pesquisa e o resultado como benefício para as mesmas. Assim, o objetivo maior é reconhecer e encontrar a efetiva participação do Estado, bem como a real responsabilidade do mesmo frente ao ECA e as crianças.

3.4.1 Coleta de dados das crianças/adolescentes

Como já mencionado, alguns dados e ou documentos não foram possíveis de serem verificados, tendo em vista que o abrigo desrespeita o ECA em seu Art. 94, XX, deixando de manter informações de suma importância para a criança e/ou adolescente, e para o próprio abrigo, que às vezes não tem documentado nem a idade da criança, (Quadro 1). Isto nos leva a interpretar que o abrigo ainda está na idade média, conforme relatado neste trabalho, ou seja, esta criança (cujo nome é preservado por preceitos legais), está “incompleta”.

Foram levantados dados de 13 crianças abrigadas no município de Jaraguá do Sul – SC. Em relação ao sexo encontramos a identificação de 6 (seis) crianças/adolescentes do sexo feminino e 7 (sete) do sexo masculino; quanto à idade, localizamos uma criança com 3 anos, duas crianças com 6 anos, duas crianças com 11 anos, dois adolescentes com 12 anos, três adolescentes com 15 anos, um adolescente com 16 anos, um adolescente com 17 anos e um registro não especificando a idade, conforme apresentado no quadro 1.

IDADE	NÚMERO
3	01 criança
6	02 crianças
11	02 crianças
12	02 adolescentes
15	03 adolescentes
16	01 adolescente
17	01 adolescente
Não consta	01

QUADRO 1: IDADE DAS CRIANÇAS ABRIGADAS

FONTES: Prontuários do abrigo.

Em relação à faixa etária de atendimento à criança e ao adolescente em abrigos, conforme o estudo nacional coordenado por Silva (2004, p. 88),

é recomendável que a organização dos programas que oferecem esse tipo de serviço ocorra sob a forma do chamado “agrupamento vertical”, onde se propicia o convívio entre crianças e adolescentes de diferentes faixas etárias. Esse formato, além de facilitar o acolhimento de grupos de irmãos, permite a convivência de meninos e meninas de várias idades e, conseqüentemente, em várias etapas do desenvolvimento infanto-juvenil, o que favorece o estímulo mútuo e o melhor aproveitamento das atividades educacionais. Os mais velhos estimulam a independência e o desenvolvimento das crianças mais novas, assim como ocorre em uma família com filhos em diferentes faixas etárias.

Os estudos do “Levantamento Nacional” revelam que do total de abrigos da Rede SAC, 62,3% desenvolvem atividades em regime de co-educação com ambos os sexos, ou seja num sistema misto, de acordo com o Estatuto da Criança e

do Adolescente. Já os 37,2% restantes, mantêm critérios limitados quanto ao sexo, sendo que 12,6% dos abrigos pesquisados atendem somente meninas, e 24,6% são exclusivos para meninos (SILVA, 2004).

Ainda sobre a falta de documentos nos arquivos, conforme preconiza o ECA (Art. 94) , há obrigatoriedade das entidades de manterem em programas de abrigos, a terem em seus arquivos todos os dados do atendido, bem como de seus familiares, para que se possa fazer uma avaliação individualizada. A inexistência de um dado simples, como a idade da criança, infringe o estatuto, que diz:

As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras:

XX - manter arquivo de anotações onde constem data e circunstâncias do atendimento, nome do adolescente, seus pais ou responsável, parentes, endereços, sexo, idade, acompanhamento da sua formação, relação de seus pertences e demais dados que possibilitem sua identificação e a individualização do atendimento.

Assim, qualquer documento referente à criança e/ou adolescente que está sob a responsabilidade do abrigo é de suma importância para que se possa analisar com critérios subjetivos a necessidade de cada um.

Não foi encontrado nenhum registro sobre a raça¹⁴ dos abrigados em Jaraguá do Sul nos prontuários. Em relação à raça/cor, dados nacionais revelam que mais de 63% das crianças e adolescentes abrigadas são da raça negra (21% são pretos e 42% são pardos), 35% são brancos e cerca de 2% são das raças indígena e amarela (SILVA, 2004).

Os relatos sobre o motivo do abrigamento em Jaraguá do Sul implicam problemas como alcoolismo, abuso sexual, negligência, abrigamento da mãe, doença da mãe e maus tratos. É importante frisar que existe mais de um motivo de agressão associado a algumas crianças.

No gráfico 1 podemos observar que o alcoolismo e a negligência são os motivos mais alegados, com 30% cada um. O abuso sexual e o abrigamento da mãe compreendem 15%, cada um também, seguido de maus tratos com 5% e doença da mãe com 5%.

¹⁴ Raça ou cor - característica declarada pelas pessoas de acordo com as seguintes opções: branca, preta, amarela, parda ou indígena (IBGE, 2007).

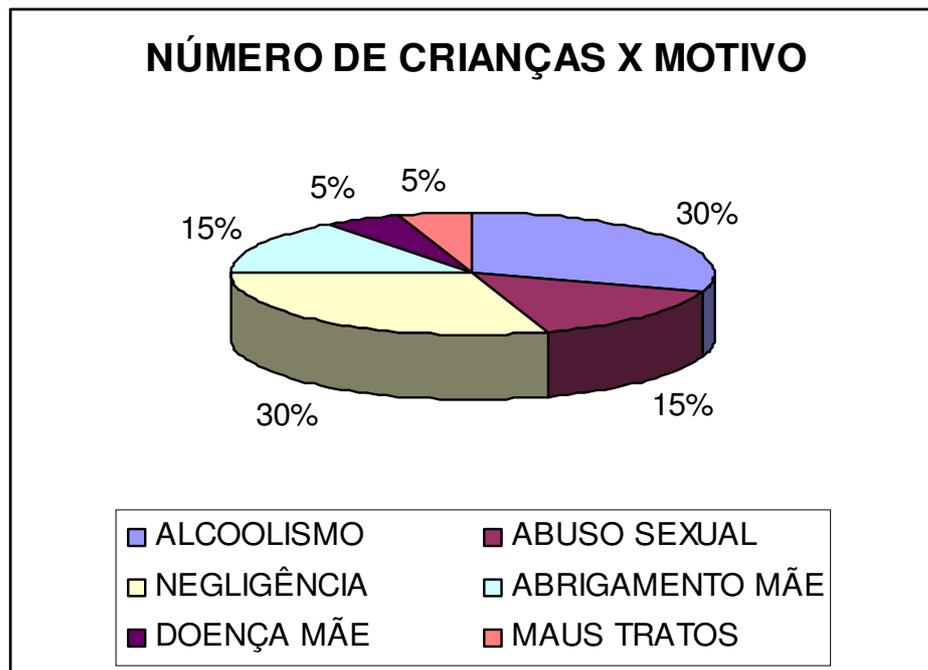


GRÁFICO 1: MOTIVOS DO ABRIGAMENTO

FONTE: Prontuários do abrigo.

Segundo o Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes coordenado por Silva (2004, p. 55):

Entre os principais motivos de abrigo estão a carência de recursos materiais da família (24,1%); o abandono pelos pais ou responsáveis (18,8%); a violência doméstica (11,6%); a dependência química de pais ou responsáveis (11,3%); a vivência de rua (7,0%); a orfandade (5,2%); a prisão dos pais ou responsáveis (3,5%) e o abuso sexual praticado pelos pais ou responsáveis (3,3%).

Além desses motivos destacados acima, que respondem pela institucionalização de mais de 84,8% do universo pesquisado, temos outros motivos como: ausência dos pais ou responsáveis por doença; pais ou responsáveis sem condições para cuidar de criança/adolescente portador de deficiência mental; pais ou responsáveis portadores de deficiência; submetido a exploração no trabalho, tráfico e/ou mendicância; pais ou responsáveis sem condições para cuidar de criança/adolescente portador de deficiência física; pais ou responsáveis sem condições para cuidar de criança/adolescente portador de HIV; pais ou responsáveis sem condições para cuidar de criança/adolescente dependente químico; submetido à exploração sexual (prostituição); pais ou responsáveis sem condições de cuidar de crianças/adolescentes com câncer; pais ou responsáveis sem condições para cuidar

de adolescente gestante, que somam um total de 15% das crianças e dos adolescentes nos abrigos da Rede SAC em todo o país (SILVA, 2004).

Segundo Pacher (2005), em Santa Catarina existem 88 instituições responsáveis pelo abrigamento de crianças e adolescentes. Em sua pesquisa, a autora limitou-se a pesquisar 20 abrigos, selecionados através de divisões regionais.

De cada região foi selecionado o município com o maior contingente populacional, partindo-se dos dados coletados junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Entendeu-se que dessa forma, nossa análise estaria refletindo a realidade vivenciada por um número expressivo de famílias, no estado de Santa Catarina (PACHER, 2005, p. 82).

Os resultados quanto ao motivo do abrigamento revelam: espancamento/maus tratos 3%; espancamento, maus tratos e estupro 2%; estupro 3%; uso de substâncias entorpecente por parte dos pais 15%; uso de substâncias entorpecentes por parte dos pais, violência psicológica e saúde debilitada 3%; saúde debilitada devida há algum risco no ambiente familiar 26%; morte, abandono ou ausência temporária dos pais ou responsáveis 41%; prisão dos pais 2%; expulsão de casa 1% e transferência de abrigo 4% (PACHER, 2005).

É pertinente observar diante da dimensão dos problemas enfrentados por significativa parcela da população, sim porque, não compreende somente crianças e adolescentes mas sim, toda a sociedade, a ausência de políticas sociais implementadas no Brasil.

Segundo Scholz as políticas sociais no Brasil (2002, p. 599):

São historicamente insuficientes diante da dimensão dos problemas enfrentados pela imensa maioria da população. Mais compensatórias do que transformadoras, as ações do governo nessa área atenuam os efeitos sem atacar as raízes da miséria e sem alterar as estruturas que sustentam o atual quadro de exclusão social.

De acordo com Villalobos (2000, p. 49) a política social é: “o conjunto de medidas e intervenções sociais que são impulsionadas a partir do Estado e que têm por objetivo melhorar a qualidade de vida da população e conquistar crescentes níveis de integração econômica e social.”

Saber o motivo do abrigamento da criança e/ou adolescente é muito importante, pois assim se está sabendo se foi por alcoolismo, maus tratos, abuso sexual, negligência, entre outros. O que gerou um abrigamento faz parte da história

da criança e/ou adolescente, e a partir daí poderá ser feito um acompanhamento detalhado, dos traumas vividos por cada um, bem como de que maneira a equipe técnica vai trabalhar com o abrigado ou abrigada, e também com sua família.

Analisando os dados de Adriana¹⁵, pudemos perceber atos de negligência, não da família, mas do próprio abrigo, através de sua equipe técnica. Ela foi abrigada pelo Conselho Tutelar por abuso sexual. Filha de pais separados, a mãe não quer contato com a filha. Após passar um período de meses no abrigo, retornou para a casa do pai, com quem convive até hoje. No relatório informativo da equipe técnica do abrigo, ficou constatado o abuso sexual, bem como nas entrevistas com a Adriana, que fica constrangida quando lhe é perguntado se os abusos cessaram.

Observa-se assim, que no mínimo há omissão do Estado ao recolocá-la no convívio com o pai, e ainda não fazer uma pesquisa detalhada, fazendo o acompanhamento sócio-familiar estipulado no Artigo 92, I do ECA.

Em todos os casos, o abrigo deve dar apoio sócio-familiar, para, se for o caso dar iniciativa as medidas pertinentes aos Pais ou Responsáveis:

Das Medidas Pertinentes aos Pais ou Responsável

Art. 129. São medidas aplicáveis aos pais ou responsável:

I - encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família;

II - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;

III - encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico;

IV - encaminhamento a cursos ou programas de orientação;

V - obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua freqüência e aproveitamento escolar;

VI - obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado;

VII - advertência;

VIII - perda da guarda;

IX - destituição da tutela;

X - suspensão ou destituição do pátrio poder.

Parágrafo único. Na aplicação das medidas previstas nos incisos IX e X deste artigo, observar-se-á o disposto nos Arts. 23 e 24.

Art. 130. Verificada a hipótese de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsável, a autoridade judiciária poderá determinar, como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum.

Percebe-se pelos artigos acima transcritos que o ECA prevê quais as medidas a serem tomadas, e para cada caso concreto.

¹⁵ Adriana é apenas o nome fictício utilizado para identificar um personagem.

O histórico de duas crianças, com passagem pelo abrigo, demonstra que já estiveram abrigadas anteriormente. A responsabilidade pelo abrigamento e desabrigamento é de competência do Conselho Tutelar.

As circunstâncias em que ocorre o abrigamento segundo Ferreira (2004, p. 2):

Centrando a análise no abrigamento da criança e do adolescente, especificamente em relação aos pais, constata-se que esta ocorre em face de três situações definidas: *falta dos pais*, que se caracteriza pela ausência física deles, como, por exemplo, em razão de falecimento ou de desaparecimento, sendo que, nesse caso, não exercem a guarda do filho; em razão da *omissão* dos pais, que se traduz em negligência e, também, na falta de recursos pessoais ou materiais para manter o filho sob a guarda; por fim, quando os pais *abusam* dos atributos inerentes ao poder familiar, manifestando-se na forma de violência física, psicológica ou sexual¹⁶.

Já em relação ao desabrigamento e dificuldade para reinserção na família de origem, estes estão relacionados à condição socioeconômica das famílias, perda de vínculo familiar e a ausência de política pública de apoio à reestruturação da família.

No quadro 2 abaixo, podemos observar que de um total de 13 crianças/adolescentes, o futuro de cada um (a) é uma incógnita. O destino de 5 é o abrigo, de 4 o desabrigamento, de 3 a família acolhedora e de 1 não consta no registro.

Conforme os dados levantados junto ao Abrigo de Jaraguá do Sul, as 5 crianças ainda abrigadas, não puderam retornar às famílias de origem, pois todas as crianças sofrem negligência dos pais biológicos. A família acolhedora é um meio pelo qual a criança volta a ter convívio familiar e social. Existem trabalhos da equipe técnica do abrigo com a família de origem de cada criança, e dependendo de cada caso, são encaminhadas para a Rede de proteção da Prefeitura Municipal. Na pesquisa realizada, foi constatada a falta de informações das crianças e suas famílias, não sendo possível especificar cada caso.

¹⁶ Atualmente, define-se esse abuso físico, psicológico ou sexual como violência doméstica, que engloba os maus tratos.

LOCAL	NUMERO DE CRIANÇAS/ADOLESCENTES
Abrigo	5
Desabrigo	4
Família acolhedora	3
Não consta	1

QUADRO 2: DESTINO DAS CRIANÇAS
 FONTE: Prontuários do abrigo.

De acordo com Silva (2004, p. 58):

O reconhecimento de que as crianças e os adolescentes que vivem nas instituições de abrigo são vítimas da violência estrutural que atinge, sobretudo, as famílias das classes mais baixas de renda leva a questionamentos sobre os limites das instituições em seu papel de incentivar o retorno da criança à convivência com sua família e em fazer cumprir o princípio da brevidade da medida do abrigo. Isto porque, se o empobrecimento das famílias está na raiz da medida do abrigo, é difícil supor que intervenções pontuais junto à família ou ao violador de direitos possam estancar os problemas que levaram a criança ou o adolescente ao abrigo. Na verdade, a solução do problema requer políticas públicas abrangentes voltadas para a família, o que não é novo: a própria Constituição afirma que “O Estado assegurará à família na pessoa de cada um dos que a integrarem, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”.¹⁷

Ainda segundo a autora, essas políticas públicas devem compreender, necessariamente, ações de complementação de renda, além do comprometimento de toda a rede de assistência social disponível em âmbito local.

¹⁷ Constituição Federal de 1988, artigo 266.

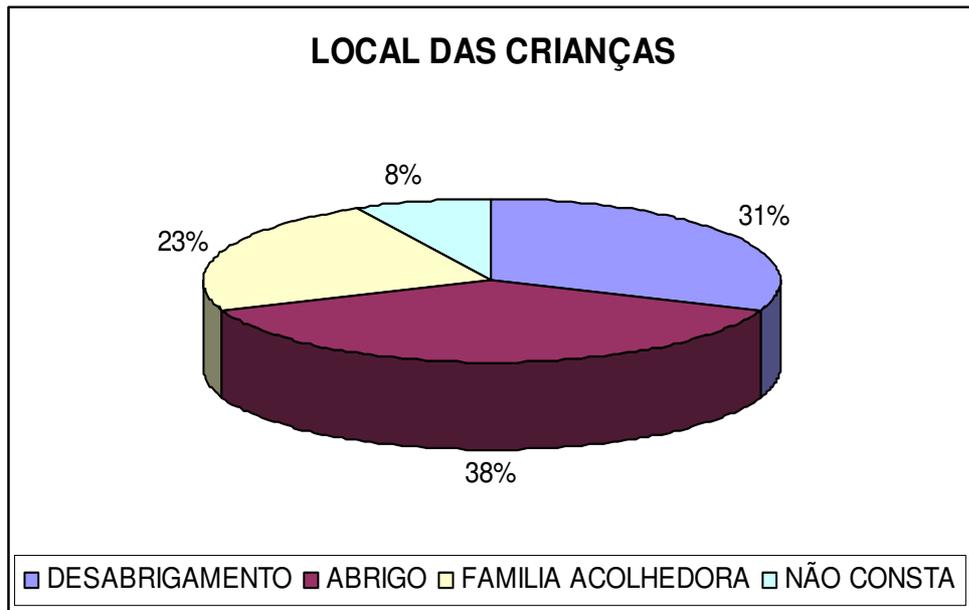


GRÁFICO 2: LOCAL DE DESTINO DAS CRIANÇAS

FONTE: Prontuários do abrigo.

Em relação ao destino das crianças percebe-se no gráfico 2 que a maioria, 38% delas permanecem no abrigo, 31% são desabrigadas, ou seja, retornam às famílias de origem ou para a adoção. Nos casos avaliados, geralmente voltaram para a família de origem. E, 23 % são encaminhadas para família acolhedora e, 8% dos casos não consta nos registros. Cabe ressaltar que, 3 (três) famílias tiveram irmãos abrigados juntos.

Apesar de observarmos que o Conselho Tutelar abrigou grupo de irmãos, conforme estabelece o Artigo 92, I e V do ECA, os quais determinam que os abrigos mantenham os vínculos familiares, bem como não desmembramento de grupo de irmãos, o que se viu após o abrigamento, foi que o abrigo priorizou pela colocação de crianças em famílias acolhedoras de forma que não fosse respeitado o estabelecido em lei.

Família acolhedora: Utilizada por diversas vezes no período de abrigamento com retornos constantes ao abrigo.

O programa “Família Acolhedora” foi criado pela Lei Ordinária 4632/2007. É vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social e Família de Jaraguá do Sul, a qual a vinculação e objetivos são estipulados no Artigo 2 da referida lei, citada na página 71.

O que se observa é que a Lei Ordinária Municipal buscou primar pela

proteção integral da criança e adolescente, dando abrigo, através do programa família acolhedora, podendo a criança participar do convívio familiar, não perdendo o conceito de “vínculos familiares”.

Segundo Silva, Mello e Aquino (2004, p. 225):

A família é, reconhecidamente, fundamental no trabalho de proteção integral a crianças e adolescentes. Quando há necessidade de afastamento do ambiente familiar e meninos e meninas passam a viver, temporariamente, em uma instituição de abrigo, os esforços devem ser direcionados para que a reintegração se dê no menor tempo possível e, especialmente, para que as referências familiares não sejam perdidas. Para tanto, é importante que os programas de abrigo implementem medidas orientadas para o fortalecimento e a manutenção dos vínculos afetivos entre as crianças e os adolescentes abrigados e suas famílias.

O que ocorre, porém na prática, ao avaliar os dados levantados das crianças abrigadas é o processo de completa desordem para abrigamento e encaminhamento à família acolhedora.

Observa-se pela lei, que o intuito é dar uma proteção à criança e/ou adolescente, porém, os critérios utilizados pela equipe técnica são confusos quando se consegue chegar a uma conclusão, não apresentam os critérios utilizados para uma avaliação “social” para abrigamento.

Família de finais de semana: Utilizada especialmente em feriados, pequenos períodos de férias e finais de semana, mas sem vínculos com as crianças/adolescentes.

O contato com a família é mantido através de visitas feitas da família à criança com dia e hora pré-determinados pelo abrigo. Já em relação às crianças visitarem as famílias, não é uma política do abrigo.

As visitas da equipe do abrigo à família ocorrem em média, duas vezes. A mencionada visita da equipe técnica do abrigo realizou pouco acompanhamento. É preciso esclarecer que a norma contida no artigo 90 do ECA, determina que as entidades de atendimento às crianças e adolescentes devem dar orientação e apoio sócio-familiar, e pelos dados e relatórios vistos, observa-se que a restrição de apenas duas visitas em média, não pode alcançar o fim almejado na lei.

Art. 90. As entidades de atendimento são responsáveis pela manutenção das próprias unidades, assim como pelo planejamento e execução de programas de proteção e sócio-educativos destinados a crianças e adolescentes, em regime de:

I - orientação e apoio sócio-familiar;

A existência de estudo técnico com diagnóstico da situação das crianças foi encontrado em apenas um caso, sendo nos demais, realizado relatório informativo parcial.

Existe neste momento, por parte da equipe técnica uma inversão de valores, pois os relatórios informativos existentes são encaminhados para o Ministério Público. Em que pese o Promotor da Infância e Juventude ser um representante de um dos órgãos fiscalizadores, não é autoridade judiciária, como preceitua o Artigo 94 do ECA (1990).

Art. 94. As entidades que desenvolvem programas de internação têm as seguintes obrigações, entre outras:

VI - comunicar à autoridade judiciária, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos vínculos familiares;

Não consta nos relatórios ao Ministério Público sobre o caso de 2 (duas) crianças.

Mais uma vez, fica demonstrado que a direção do abrigo, não obedece os preceitos legais do ECA. O mencionado estatuto aponta as formas que devem ser direcionados os trabalhos junto às crianças e/ou adolescentes. O Ministério Público, segundo o ECA, tem que ter participação operacional (Art. 88, V, ECA), bem como é órgão fiscalizador, como estipula o Artigo 95 da mesma lei:

Art. 95. As entidades governamentais e não-governamentais referidas no Art. 90 serão fiscalizadas pelo Judiciário, pelo Ministério Público e pelos Conselhos Tutelares.

Apesar de estar estipulada a fiscalização do abrigo dentre as atribuições do Ministério Público, o que se viu foram omissões, ou quando não, atitudes absurdas.

No caso de três irmãos abrigados, sendo uma menina de 16 anos, uma de 14 e um de menino de 3 anos, a equipe técnica, não sabendo o que fazer com as crianças, tendo em vista que não houve possibilidade de recolocação na família de origem, foi realizada a emancipação da menina de 16 anos, a fim de que ela, juntamente com o namorado, passasse a tomar conta dos irmãos em um lar próprio. Na oportunidade do “acordo”, a jovem aceitou, porém, após a emancipação, nunca mais apareceu para ver os irmãos.

Salienta-se que tudo foi realizado na presença da Promotora Pública da Infância e Juventude. Como se vê, o que o abrigo tentou foi se livrar dos 3 (três) problemas, e com anuência da promotoria, que acompanhou tão esdrúxulo acordo.

Oliveira (2004) afirma que os juizados, desafiados pelo Ministério Público, têm como papel principal a responsabilização parental e a fiscalização dos demais equipamentos no que se refere ao cumprimento de seus papéis. Todavia, muitas vezes as instâncias jurídicas situam as famílias num plano secundário. “Após um período de abrigo, a família de origem aparece como uma das opções (as instâncias jurídicas se vêem tendo de decidir entre a família de origem, uma família substituta e o abrigo).” (OLIVEIRA, 2004, p. 375).

Se o Ministério Público da Infância e Juventude não exercia corretamente sua função, o que se levantou pelos dados das crianças foi a completa omissão do Juiz da Infância e Juventude, que nunca compareceu ao abrigo, deixando a cargo da Promotoria o acompanhamento das crianças. Conforme os artigos 90 e 95 do ECA acima mencionados, o Judiciário deve ser um órgão de cooperação e fiscalização.

Foi encontrado apenas um caso de relatório, e para tantas crianças abrigadas, impossível acreditar que somente um caso foi levado ao Juiz da Infância e Juventude de Jaraguá do Sul, e nenhum dado de fiscalização, ou acompanhamento das crianças abrigadas, sendo esta atribuição definida pelo ECA (1990):

Art. 146. A autoridade a que se refere esta Lei é o Juiz da Infância e da Juventude, ou o juiz que exerce essa função, na forma da lei de organização judiciária local.

Nas anotações ou falta delas, constantes nos dados levantados não constam nenhuma participação do Juiz da Vara da Infância e Juventude. Pode-se considerar que inexistia qualquer atitude. A omissão na fiscalização e organização do abrigo de Jaraguá do Sul por parte do Judiciário é mais do que um abandono do Judiciário, que por lei deveria acompanhar de perto a situação de cada criança, devendo inclusive tomar a iniciativa das medidas impostas aos dirigentes de entidades (NOGUEIRA, 1998).

O procedimento para aplicação das medidas impostas aos dirigentes ou prepostos das entidades deve ser contraditório, regulado nos Arts. 191 a 193 do Estatuto. Terá início por *portaria* baixada pelo juiz ou mediante representação do Ministério Público ou do Conselho Tutelar.

No aspecto jurídico, este dispositivo legal afronta a imparcialidade que o Juiz deve ter, mas está na lei, e deve ser cumprida.

Quanto ao aspecto da equipe técnica, pelos dados colhidos, esta demonstra ter a capacitação para desenvolver os trabalhos com as crianças abrigadas. Assim, encontramos no quadro 3 a qualificação profissional dos funcionários:

FUNÇÃO	QUANTIDADE	ESCOLARIDADE	HORAS SEMANAIS
Psicólogo	1	Curso superior	30
Assistente social	1	Curso superior	30
Pedagogo	1	Curso superior	30
Atendente	10	Superior incompleto	6 dias trabalhados para 3 de folga
Supervisora	1	Superior	30
Merendeira	2	Ensino médio	30
Serviços gerais	2	Ensino médio	30
Jardineiro	1	Ensino médio	30

QUADRO 3: QUALIFICAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO ABRIGO

FONTE: Dados fornecidos pela responsável do abrigo.

Não ficou demonstrado durante a entrevista com a responsável do abrigo, qualquer trabalho para aperfeiçoamento ou cursos de atualização da equipe técnica e demais membros do abrigo. Também não ficou demonstrado pelo depoimento da responsável que os servidores têm conhecimento do Estatuto da Criança e Adolescente.

Segundo Mello e Silva (2004, p. 103), nesse sentido,

os profissionais das entidades que oferecem programas de abrigo passam a ter o papel de educadores, o que requer não apenas profissionalização da área, mas também a existência de uma política de recursos humanos que envolvam seleção adequada; capacitação permanente, considerando as peculiaridades e dificuldades do trabalho a ser desenvolvido; incentivos e valorização, o que também inclui uma remuneração adequada.

Quanto à distribuição de responsabilidades em relação ao abrigo, cabe à diretora a coordenação geral das atividades, ao poder executivo a gestão da

secretaria de desenvolvimento, ao Conselho tutelar a parceria, ao Ministério Público a parceria e fiscalização e a comunidade o monitoramento das ações.

Diretora	Coordenação geral das atividades.
Poder executivo	Gestão da secretaria de desenvolvimento social.
Conselho Tutelar	Parceria.
Ministério Público	Parceria e fiscalização
Poder Judiciário	Omissão
Família	Não há.
Comunidade (CMDCA)	Monitoramento das ações através das ações e aquisições. Financiamento para necessidades institucionais.

QUADRO 4: CARGOS E RESPONSABILIDADES

FONTE: Relatos feitos pela diretora do abrigo.

A manutenção financeira do abrigo é feita através de: recursos municipais, recursos estaduais (convênio), recursos federais, recursos particulares (doações, etc...).

A estrutura física do abrigo de Jaraguá do Sul tem características de edificação institucional. Há dois quartos e um berçário, um refeitório, uma cozinha, oito banheiros. Não há estrutura para atendimento de pessoa com deficiência.

Transgride desta forma o abrigo, o que estabelece o Artigo 94 do ECA, pois está claro, que dentre as obrigações da entidade está:

VII - oferecer instalações físicas em condições adequadas de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança e os objetos necessários à higiene pessoal;

Ora, se não há instalações apropriadas para crianças e/ou adolescentes com deficiência, significa que não há instalações adequadas, diferenciando e limitando o atendimento aos que têm necessidades especiais.

Para Saúde, educação e nutrição o abrigo se utiliza das demais políticas públicas do município.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão do abandono de crianças e adolescentes no Brasil tem relação direta com a situação social e econômica do país. Observa-se um alto índice de famílias vivendo às margens da sociedade, nas ruas das grandes cidades e em diversos outros locais onde fica evidente a luta pela sobrevivência, sem o apoio e a orientação que possibilite uma superação das condições de miséria e mudanças para alcançarem melhores condições de vida. As famílias, nestas condições, encontram-se abandonadas por qualquer política pública que lhes permita, em algumas situações, estender a proteção devida aos seus filhos. Assim, observamos que o abandono das crianças está vinculado ao abandono de suas famílias pelo Estado.

Ao discutirmos ações voltadas à infância no Brasil, é fundamental acentuar que a roda dos expostos foi a primeira instituição oficial de assistência à criança abandonada. Tendo sido criada no período colonial e sendo extinta apenas na década de 1950, a Roda estabeleceu-se como uma das instituições brasileiras de maior duração.

A assistência às crianças abandonadas era uma responsabilidade questionada pelas Câmaras que aprovaram uma lei, favorecendo algumas delas em se omitir da obrigação, nas cidades onde não houvesse uma Misericórdia. Verificasse, neste momento, a perda do caráter caritativo da assistência abrindo caminho para a filantropia, associando-se o público e o privado. É importante destacar que esta lei também serviu para incentivar a iniciativa particular a assumir a função de criar os abandonados, destituindo as municipalidades desta atividade. Neste sentido, constatamos que as parcerias entre Estado e sociedade civil são antigas e atravessam a história, na qual a Igreja católica aponta destaque significativo.

O período compreendido entre o fim do século XIX e início do século XX caracteriza-se pela introdução das idéias higienistas no país, que tinham como meta tirar crianças das ruas e colocá-las em instituições apropriadas, investindo na educação para disciplina do trabalho. O aumento desordenado da população nas áreas urbanas foi um fator preponderante neste cenário, pois trouxe a preocupação com riscos relacionados à saúde. Com isso há uma reorganização da medicina, que desloca sua atenção da doença para a saúde, envolvendo-se mais com a sociedade, bem como utilizando seus conhecimentos técnico-científicos ao exercício

do Estado. A preocupação dos médicos com os altos índices de mortalidade infantil, reforçou a necessidade de uma educação sanitária para as famílias, direcionada à formação de um novo modelo familiar. Dentro deste contexto, desenvolveu-se a estratégia de buscar na mulher a importância do cuidado permanente e direto com os filhos.

A preocupação com a infância, além da Medicina também passou a ter a atenção da área do Direito devido ao comportamento indesejado de grande número de crianças que permaneciam ociosas nas ruas, tornando-se vulneráveis à criminalidade.

A partir de 1927 o Brasil cria o Código de Menores, que tem uma fase intermediária até 1969 com o golpe militar de 1964, cuja política assistencialista e repressora é a maior expressão de descaso com os direitos das crianças e/ou adolescentes, como a criação da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (FUNABEM) e Fundações Estaduais de Bem-Estar dos Menores (FEBEMs).

E em 1979 instituiu-se o Código de Menores. Nele está consubstanciada a doutrina da situação irregular, o modo de conceber e agir nas questões referentes às crianças e adolescentes dentro do sistema jurídico, institucional e na sociedade de então, originando desta forma as ações do Estado, seus programas e mecanismos de controle e intervenção na área.

A doutrina da situação irregular não diferenciava crianças e adolescentes, todos eram considerados “menores”. O termo, originalmente destinado aos menores de 18 anos, a quem o Código de Menores se destinava, tornou-se, porém, a representação daqueles a que a lei era endereçada: infratores, pobres, inaptos, etc. Tornou-se uma palavra que expressava a exclusão social e a estigmatização de crianças e adolescentes.

Nesta doutrina, as famílias e os “menores” eram considerados culpados pela situação de miséria, ilegalidade e dificuldades que viviam. A institucionalização era considerada uma maneira eficaz de “educar” crianças e adolescentes longe do “mau-comportamento” de suas famílias. A perda de vínculos familiares era real, bem como, a privação da liberdade. As decisões, centradas apenas na figura do Juiz, não eram respaldadas por qualquer outra contribuição social e não havia qualquer menção para ações públicas junto a comunidades de famílias.

Contudo, a falibilidade deste modelo era manifesta, o que gerou discussões técnicas pelo país. Além disso, a promulgação da Constituição Federal

de 1989, que propôs e consolidou direitos sociais, proporcional a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente, consolidada na doutrina da Proteção Integral.

A doutrina de Proteção Integral concebe que as desigualdades do país são resultado de um processo histórico que deixou de reconhecer os direitos fundamentais do ser humano, colocando grandes contingentes populacionais subordinados a fatores econômicos e sociais que caracterizam a vulnerabilidade a que estão sujeitos crianças e adolescentes no país.

Portanto, através da doutrina de Proteção Integral um novo conceito de responsabilidades passa a ser delineado no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O Estado tem o dever de agir com prioridade na manutenção da vida, sociedade, educação e dignidade junto a suas crianças e adolescentes, que passam a ter seus direitos qualificados e não mais a ter a infração como característica qualificadora, o que torna crianças e adolescentes de qualquer nível social, sujeito de direitos.

Desta forma a mudança de concepção no atendimento institucional, que agora passa a ser responsabilidade do município, também muda radicalmente. A necessidade de políticas públicas, de manutenção de vínculos familiares e comunitários, a agilidade no atendimento e as várias instâncias a prestar contas são expressões de uma nova política de atendimento institucional defendida por lei.

A entrega, o abandono ou a retirada de uma criança da guarda e do poder de seus pais, está freqüentemente relacionado a determinadas circunstâncias como conseqüência de fatores sociais, econômicos e culturais, além de situações emocionais e pessoais, específicas do relacionamento familiar, geralmente associadas aos primeiros fatores citados. Quando isto acontece, a criança é levada para o abrigo, que tem como função acolher e assistir a criança/adolescente neste momento crucial. Ou seja, quando se pensa em crianças em situação de abrigamento, deve-se lembrar que (em sua maioria absoluta) são provenientes de famílias vítimas de uma realidade social que espelha a situação econômica e os problemas enfrentados pelas classes sociais menos favorecidas do país.

Em que pese o caráter provisório do abrigamento, é necessário salientar a responsabilidade do Estado enquanto a criança permanece neste local. O que se observa, entretanto, são instituições com dirigentes, ou com mães sociais que recebem pouco ou nenhum preparo para lidar com as questões trazidas pelo cotidiano da realidade peculiar das crianças, e empenho voltado a atender aos

interesses e ao ritmo institucional, sem que se leve em consideração o tempo e o ritmo da criança, além de ausência de políticas públicas que levem soluções mais rápidas a situação de abrigo.

Tal situação constitui um ciclo completo de abandono: abandono da família pelas políticas de atendimento e apoio familiar, conseqüente abandono da criança pela família e, enfim, abandono da criança dentro do abrigo, ficando tempo demais sem noção de futuro e sem certeza quanto aos seus vínculos familiares, além do sofrimento adicional pelo atendimento nem sempre regado dentro de suas prioridades e necessidades.

Acolher as crianças abrigadas de forma que seus direitos sejam integralmente atendidos e que possam manter os vínculos familiares desenvolvidos, manter sua identidade e sua história preservadas e que, rapidamente possam ter superado o trauma da institucionalização é o objetivo que se deve buscar. Neste trabalho procurou-se analisar estes aspectos nas crianças abrigadas em Jaraguá do Sul e a responsabilidade do Estado neste período.

Constata-se que o município de Jaraguá do Sul possui a maioria dos programas de Políticas Públicas, indicados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e implantados, através dos dados do site do município, no qual encontrou-se programas de apoio sócio-familiar, programa de proteção de atendimento-dia para crianças e adolescentes, programas de assistência social para famílias em situação de vulnerabilidade social, programa de saúde mental e abrigo municipal, etc.

Desta forma, observa-se que o município criou alguns programas que ajudassem a dar efetividade a necessária proteção à criança e ao adolescente determinado pelo princípio legal. Através da pesquisa realizada pudemos perceber que existe uma disponibilidade de aplicabilidade de receita no atendimento de crianças e adolescentes do município, tendo em vista a existência dos principais programas de proteção à criança e ao adolescente estarem sendo desenvolvidos. Observamos também, a existência de equipes técnicas de apoio e estruturação dos mesmos, como no Programa de Abrigo Provisório.

Entretanto, chama a atenção o pequeno número de vagas destinado a cada um destes programas em relação ao crescimento populacional e as inúmeras problemáticas sociais decorrentes deste aumento desordenado.

O abrigo de Jaraguá do Sul não tem cumprido a função de proteção da

criança e/ou adolescente, o que se pode constatar foi que, apesar da utilização de alguns conceitos do ECA e de ressaltarem alguns preceitos estabelecidos por este, o que se nota de fato é que a mentalidade dos atores sociais diretamente ligados ao abrigo, reproduzem e reforçam os conceitos da antiga doutrina da situação irregular. A doutrina da proteção integral não está presente nas ações e nem na concepção da criança enquanto sujeita de direitos. Pelo contrário, há um desconhecimento da legislação das políticas de atendimento adequadas, da fiscalização e da própria responsabilidade.

A política pública de abrigamento para crianças e adolescentes, mesmo sendo uma medida temporária, muitas vezes, como demonstra a realidade, acaba tornando o abrigo uma situação permanente para grande número. Crianças são esquecidas nos abrigos, visto que não existe no país outra medida, reconhecida como política pública, que absorva essa condição de risco que se encontram crianças, adolescentes e famílias. Dessa forma, o abrigo é a primeira providência tomada, às vezes a única, quando na verdade deveria ser a última.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ JUNIOR, Victor Hugo; FERREIRA, Paulo Ronerto Vaz. www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/tratado11.htm - visitado em 25/07/2007 às 20:03 hs.

AQUINO, Luseni Maria Cordeiro de. A rede de proteção a crianças e adolescentes, a medida protetora de abrigo e o direito à convivência familiar e comunitária: a experiência em nove municípios brasileiros. In: SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

ARIÉS, Philippe. **História Social da Criança e da Família**. Trad. Dora Flaksman. 2. ed. São Paulo: LTC – Livros Científicos Editora S.A, 1981.

BADINTER, E. **Um Amor Conquistado/ O Mito do Amor Materno**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

BARRETO, Vicente Paulo. A idéia da pessoa humana e os limites da bioética. In: BARBOZA, Heloísa Helena (Org.). **Novos temas de biodireito e bioética**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal** (1988).

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei Federal n.º 8.069 de 13 de Julho de 1990.

BULCÃO, Irene. A produção de Infâncias Desiguais: uma viagem na gênese dos conceitos “criança” e “menor”. In: NASCIMENTO, Maria Livia do (Org.). **Pivetes: a produção de infâncias desiguais**. Rio de Janeiro: Oficina do Autor; Niterói: Intertexto, 2002. (cap. IV: p. 61-73).

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional**. Curitiba: Juruá, 2001.

CUNHA, Edite da Penha & CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas Públicas. In: CARVALHO, A. et al. **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2002. pp. 11-25.

DULCI, Otávio; SOMARRIBA, Mercês. A democracia do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Máximo; ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. **O jogo orçamentário da união: relações executivo-legislativo na terra do pork-barrel**. Mimeo. 1997.

ELIAS, Roberto João. **Comentários ao Estatuto da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Saraiva, 1992.

ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA) COMENTADO. Disponível em: <http://cristianemarinhocrianca.vilabol.uol.com.br/ca2.htm>. Acesso nov/2005.

FACHIN, Luiz Edson. **Elementos Críticos do Direito de Família: curso de Direito Civil**. Rio de Janeiro, 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. Verso e Reverso da Proteção Integral para Crianças e Adolescentes. Texto Mec – 2003. Mimeo.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Reforma de Políticas Sociais no Brasil: iniciativas recentes de governos estaduais e municipais. Mimeo, 1998.

FERREIRA, Luiz Antonio Miguel. O Promotor de Justiça frente à institucionalização de criança e adolescente em entidade de abrigo e a destituição do poder familiar. Dez. 2004. Mimeo.

FIGUEREDO, L. C. de B. Guarda – **Estatuto da Criança e do Adolescente: questões controvertidas**. Curitiba: Juruá, 1999.

FREITAS, Marcos Cezar. Para uma sociologia histórica da infância no Brasil. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, J. V. Família: cotidiano e luta pela sobrevivência. In: CARVALHO, M. do C. B. (Org.). **Família Contemporânea em Debate**. EDUC, Editora da PUC: São Paulo, 1995.

GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. Dilemas e avanços da política de abrigamento no Brasil. International Conference, University of Oslo, Norway, June 29 – July 3, 2005.

GUIA CULTURAL E TURÍSTICO. Jaraguá do Sul, Santa Catarina – Brasil. Livraria e Editora Ana Paula Ltda. Edição 2002/2003. 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE – 2000. Disponível em: www.ibge.gov.br. Acesso em: maio 2007.

IPEA: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC/MDS. O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: Os Abrigos Para Crianças e Adolescentes no Brasil. Enid ROCHA- Coordenadora-Geral. Brasília. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Dezembro de 2004.

ITABORAÍ, Nathalie Reis. A proteção social da família brasileira contemporânea: reflexões sobre a dimensão simbólica das políticas públicas. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/FamPolPublicas/Nathalieltabora_i.pdf. Acesso em: 16 ago/2007.

KANT, Immanuel. **Fundamentos da Metafísica dos Costumes**. Traduzido por Lourival de Queiroz Henkel. Rio de Janeiro: Tecnoprint, 1990.

KITA, Silvia Regina Toassi; PFIFFER, Ademir. **Síntese Histórica de Jaraguá do Sul**. Mimeo. S/d.

MACHADO, Martha de Toledo. **A proteção constitucional de criança e adolescentes e os direitos humanos**. Barueri, SP: Manole, 2003.

MARCILIO, Maria Luiza. A roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950. In: FREITAS, Marcos Cezar (Org.). **História Social da Infância no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

MARTINS-COSTA, Judith. *O projeto do Código Civil Brasileiro: em busca da 'ética da situação'* estudo originalmente elaborado para integrar volume acerca da codificação nas Américas, a ser publicado na Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, inédito, [2007?].

MELLO, Simone Guerresi de; SILVA, Enid Rocha Andrade de. Quem cuida? O quadro de recursos humanos nos abrigos. In: SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil**. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

MERISSE, A. Origens das instituições de atendimento à criança pequena : o caso das creches. In: MERISSE, A. (Org). **Lugares da infância**: reflexões sobre a história da criança na fábrica, creche e orfanato. São Paulo, SP: Editora Arte e Ciência, 1997.

MORALES, Carlos Antônio. Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não-estatais: aspectos gerais. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MOTTA, Maria Antonieta Pisano. **Mães Abandonadas**: a entrega de um filho em adoção. São Paulo: Cortez, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, Paulo Lúcio. **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

OLIVEIRA, Siro Darlan de. O Judiciário e a medida de abrigo no âmbito da proteção integral: a experiência do Rio de Janeiro. In: SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

PACHER, Maike Evelise. **Análise da política de tutela estatal de crianças e adolescentes no Estado de Santa Catarina**. 2005. 167f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Itajaí, 2005.

PEREIRA, Tânia da Silva. “O ‘melhor interesse da criança’”. In: PEREIRA, Tânia da Silva (coord.). **O melhor interesse da criança**: um debate interdisciplinar. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

PEZZELA, Maria Cristina Cereser; SILVA, Fernanda Pappen da. Os Seres Sujeitos de Direitos em Família. In: COPETTI, André; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (Orgs.). **Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica**: programa de pós-graduação em Direito da UNISINOS: mestrado e doutorado. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed.; São Leopoldo: UNISINOS, 2006.

PIZZOL, A. D.; SILVA, S. R. M. Reintegração e Indicativos para Destituição do Pátrio Poder. In: **O Serviço Social no Poder Judiciário de Santa Catarina**: construindo indicativos. Florianópolis: Editora do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, 2001.

RAMOS, Deriscléia Rodrigues; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. O processo de revisão do benefício de prestação continuada –BPC: uma lógica de exclusão ou inclusão na avaliação social? In: TINOCO, Dinah dos Santos et al. (Orgs.). **Ação pública, organizações e políticas públicas**. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Natal: CCSA/PPGA, EDUFRN – Editora da UFRN, 2007.

RIZZINI, Irene; RIZZINI, Irma. **A institucionalização de crianças no Brasil**. Rio de Janeiro: Loyola, Editora PUC-Rio, 2004.

RODRIGUES, Genielli. População de Jaraguá do Sul cresceu 19,69%, mostra IBGE. **O Correio do Povo**, Jaraguá do Sul, p. 4, 1 set. 2007.

ROSA, Alexandre Moraes da. Direito Infracional, Garantismo, Psicanálise e Movimento Anti Terror. Florianópolis: Habitus, 2005.

SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Máximo; ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. **O jogo orçamentário da união**: relações executivo-legislativo na terra do pork-barrel. 1997. Mimeo.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2001.

SCHOLZ, Cley. Assistência Social. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (org.). **FHC: A era FHC, Um balanço**. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E FAMÍLIA DE JARAGUÁ DO SUL. Disponível em: http://social.jaraguadosul.com.br/modules/xt_conteudo/index.php?id=24. Acesso em 20 jul/2007.

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS. <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/spdca/historico.htm>. Acesso em jul/2007.

SHEINVAR, Estela. **Avanços e Limites na Legislação**: O caso e da Adolescência no Brasil. Na revista de Estudos sobre Juventude. Edição: ano 9, número 22. México.

SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, Enid Rocha Andrade da; MELLO, Simone Guerresi de; AQUINO, Luceni Maria Cordeiro de. Os abrigos para crianças e adolescentes e a proteção do direito à convivência familiar e comunitária. In: SILVA, Enid Rocha Andrade da (Coord.). **O direito à convivência familiar e comunitária**: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA, 2004.

SILVA, E. R. A. e GUERESI, S. Levantamento nacional dos abrigos para crianças e adolescentes da rede de serviço de ação continuada (SAC). Relatório de Pesquisa número 01. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Diretoria de Políticas Sociais: Brasília. 2003.

SILVA, Roberto da. **Os filhos do Governo**. São Paulo: Editora Ática, 1997.

SOARES, Janine Borges. **O garantirismo no sistema infanto-juvenil**. Disponível em: [HTTP://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id214.htm](http://www.mp.rs.gov.br/infancia/doutrina/id214.htm). Acesso em: 30 ago/2007.

SPOSATI, Aldaísa. Sociedade: Crianças – direitos e discriminação. **Revista Teoria e Debate**. Nº 37 – fev/mar/abr de 1998.

STIGLITZ, J. E. Mas instrumentos y metas mas amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington. *Desarrollo Economico*. **IDES**, v. 38, nº 151, out.-dez. de 1998. p. 691-722.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2000, p.91.

SUBSECRETARIA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – SPDCA. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/sedh/ct/spdca/historico.htm>. Acesso em jul/2007.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. 3.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

VIEIRA, Liszt. Cidadania e controle social. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; CUNILL GRAU, Nuria (Orgs.). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

VILLALOBOS, Verónica Silva. O Estado de bem-estar social na América Latina: necessidade de redefinição. In: Cadernos Adenauer 1: **Pobreza e Política social**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

WEBER, Lidia. Laços de ternura, pesquisas e histórias de adoção. Curitiba: Ed. Sta Mônica, 1998.

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO CRIANÇAS ABRIGADAS

1. Data de Nascimento: _____ Idade: _____

2. Data do Abrigamento:

3. Data do Desabrigamento:

4. Quem abrigou: _____

5. Motivo do Abrigamento:

6. Quem Desabrigou:

7. Situação que resultou no abrigamento foi completamente resolvida no desabrigamento? _____

8. Histórico de abrigamentos anteriores (e se pelo mesmo motivo):

9. Possui irmãos ou outras crianças que residem na mesma família? Idade destas: -

10. Grupo de irmãos abrigados juntos? Relacione e a idade

11. Irmãos mantiveram-se juntos durante todo período de abrigamento? Se não, relacione a circunstância e o porquê.

12. O Abrigo realizou contatos e intervenções também com a família extensa?

13. A criança foi submetida a famílias substitutas durante o período de abrigamento? Qual o motivo? Quantas e por quanto tempo? _____

14. Quais os objetivos a serem alcançados durante o abrigamento desta criança?

15. Número de visitas da família à criança, no abrigo:

16. Número de visitas da criança à família ou família extensa (especifique cada caso)

17. Número de visitas do abrigo à família?

18. Há estudo técnico, do abrigo, com diagnóstico da situação, ações a serem desencadeadas e definições das intervenções para agilizar o desabrigoamento?-

19. Quais os termos principais dirigidos à família pelo abrigo, nos relatórios?

20. Há processo judicial deste abrigamento?

21. Número de relatórios, durante o abrigamento, enviados ao MP:

22. Número de relatórios, durante o abrigamento, enviados ao Judiciário:

23. Obs.
