

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC SP

RITA DE CASSIA SILVA OLIVEIRA

Doutorado em Serviço Social

SÃO PAULO

2015

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC SP

RITA DE CASSIA SILVA OLIVEIRA

**No melhor interesse da criança? A ênfase na adoção como garantia
do direito à convivência familiar e comunitária**

Doutorado em Serviço Social

Tese apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP como exigência parcial para a obtenção do título de doutora em Serviço Social sob orientação da Profa. Dra. Myrian Veras Baptista (2010-2014) e da Profa. Dra. Maria Lúcia Martinelli (2015)

SÃO PAULO

2015

BANCA EXAMINADORA

À MYRIAN VERAS BAPTISTA, farol acadêmico, profissional e humano para tantas gerações de assistentes sociais e ao legado de mais de vinte anos do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente – NCAPEUC-SP. Ao sintetizar aprofundamento teórico, exercício de pesquisa, interdisciplinaridade e interinstitucionalidade, contribuiu de forma determinante para a formação profissional de muitos e para a defesa ética e política dos direitos humanos de crianças, adolescentes e suas famílias.
Quem foi, sempre será!

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUC-SP: coordenadores, professores, funcionários e alunos que fizeram diferença no convívio. Um agradecimento especial à Profa. Dra. Dilsea Adeodata Bonetti que me incentivou quando dizia “sua pesquisa é linda” e à Profa. Dra. Maria Lucia Carvalho da Silva que me instigou a recortar o objeto a partir da lógica racional, mas também do afeto: finalmente consegui! Especial também o agradecimento aos companheiros de NCA-PUCSP e o compartilhamento do vazio frente sua descontinuidade desde o segundo semestre de 2013, lembrando o dístico de pertencimento ao núcleo: “quem foi, sempre será!”

À Profa. Dra. Myrian Veras Baptista. Que privilégio ser orientanda quando a socialização e a sistematização do conhecimento com rigor metodológico é o prazer e ato ético-político cotidiano da orientadora! Frente à necessidade de estender o doutorado por mais um semestre após seu desligamento da PUC-SP, formalmente não constarei como sua última doutoranda: mas eu sou!

À Profa. Dra. Maria Lúcia Martinelli: admiração, respeito e agradecimento pelo estímulo ao longo do mestrado, do doutorado e, finalmente, pela acolhida como orientadora na reta final...

À Profa. Dra. Eunice Teresinha Fávero que, além da importância histórica na produção do conhecimento do Serviço Social na área judiciária, fez e faz diferença na vida de assistentes sociais que desejam se qualificar profissionalmente. Obrigada mesmo! Além de instigar e lançar desafios você se mostra generosa no apoio para enfrenta-los...

Aos membros da banca Profas. Dras. Dalva Azevedo de Gois, Dirce Harue Ueno Koga, Eunice Teresinha Fávero (do Serviço Social), Profa. Dra. Isabel da Silva Kahn Marin (da Psicologia) e Prof. Dr. Eduardo Dias de Souza Ferreira (do Direito) por reunirem competência, rigor e afeto pelas causas que defendem! Obrigada por aceitarem compor a rica banca interdisciplinar...

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES cujo apoio financeiro com a bolsa parcial foi determinante para esta realização.

A Câmara dos Deputados pela organização de um rico acervo histórico de tramitação dos projetos de lei: com um “click” voltei no tempo e nos embates que resultaram

especialmente na aprovação da Lei 12.010- 2009 e também do Código de Menores (1979) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Ao Dr. Reinaldo Cintra Torres de Carvalho que autorizou a pesquisa nos processos judiciais e nos cadastros de crianças e adolescentes acolhidos. Sobretudo, agradeço o estímulo e apoio à pesquisa desde 2004!

Aurea Fuziwara, Claudia Cabral e Elisabete Borgianni: obrigada por aceitarem dar seus depoimentos sobre o embate entre o PNCFC e o PLNA 1756-2003. Pena que o tempo não foi suficiente!

James, Martha Albernaz, Marisa e Maguida, Valéria, Rose Santiago e Confradas: obrigada pelo apoio em momentos tão cruciais do desenvolvimento da tese.

Aos companheiros de trabalho, profissionais do Serviço Social, da Psicologia e do Cartório da VII da Lapa. Marisa, Martha, Gilmar, Moises, Lídia e Marcelo: obrigada pela contribuição direta. Meninas que no dia a dia me estimularam com um abraço, um olhar, um sorriso: obrigada!

À Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – AASPTJ-SP, por sua história combativa que vai além da defesa dos interesses das categorias que representa, valorizando a pesquisa como instrumento para tal.

Personifico em Maria Valéria de Barros Castanho o agradecimento e a homenagem à tantas mulheres exemplares - como pessoas e profissionais – com as quais tenho o privilégio de compartilhar a amizade que floresceu a partir do eixo profissional!

Em Rodrigo Esmerio e sua mãe Karina – ambos, em suas respectivas gerações, com vivência de institucionalização até os 18 anos – personifico o agradecimento a todas as crianças, adolescentes e adultos por compartilharem suas histórias e provocarem indignação frente aos mecanismos de ruptura de convivência familiar e comunitária naturalizados no sistema de “proteção”.

Aos profissionais (homens e mulheres) das várias instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente: Serviços de Acolhimento Institucional, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares e de Direitos, Secretaria Estadual e Municipal de Assistência Social, dentre outros.

O relacionamento e a troca com cada um de vocês é determinante para minha construção pessoal e profissional, pois conforme Maria Lúcia Martinelli: “identidade não se constrói olhando no espelho!”

Às pessoas com as quais tenho laços (de sangue ou não), longo ou recente convívio, frequentes ou circunstanciais encontros: vocês me dão o sentido de pertencimento e isso é família!

Ao Oswaldo que apenas com ensino primário adorava ler enciclopédias e, vez ou outra, me deixava pedir um livro do antigo “Círculo do Livro”. Certamente meu apreço pela leitura e pelo estudo foi o seu maior legado. Obrigada pai!

À Odete que me obrigou a ser forte para dividir com ela as dores e os prazeres da difícil luta pela convivência familiar e comunitária com minha irmã tão especial num sistema tão pouco protetivo. Obrigada mãe!

Tata: obrigada pelo amor incondicional que nos une.

À minha avó Carmem que foi minha mãe e à Fernanda que é minha filha: o ontem e o hoje que mal se encontraram, mas que reforçam o exercício do cuidado como expressão de pertencimento e realização na vida.

Finalmente, por tudo isso e muito mais, agradeço a Deus que fez sentido para mim paralelamente ao percurso acadêmico, ainda que na perspectiva materialista histórica hegemonicamente assumida pelo Serviço Social, isso possa significar incoerência teórica...

RESUMO

OLIVEIRA, Rita C S. **No melhor interesse da criança? A ênfase na adoção como garantia do direito à convivência familiar e comunitária.** Doutorado (Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2015.

À luz dos fundamentos teóricos e ético-políticos do Serviço Social, esta tese problematiza o direito à convivência familiar e comunitária e a recorrência do poder público e da sociedade civil em privilegiar a adoção, como forma de “resolver” a situação de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente. Entre 2003 e 2009 paralelamente à divulgação das pesquisas sobre os serviços de acolhimento - que evidenciaram a necessidade da implementação de políticas mais efetivas por parte do Estado para garantir a excepcionalidade e a provisoriedade dessa medida de proteção - vivenciamos um embate entre posturas antagônicas na defesa do direito à convivência familiar e comunitária. Como partícipes do movimento de São Paulo contrário à aprovação do Projeto de Lei Nacional de Adoção 1756-2003, com esta tese, pretendemos contribuir para a compreensão da processualidade que resultou na promulgação da Lei 12.010 em 2009. A estrutura do texto percorre o histórico legado de ruptura do convívio familiar e comunitário das classes subalternas, por meio da recorrente institucionalização de seus filhos em busca da gênese do ideário da adoção como “solução” para os acolhidos. A pesquisa na legislação - Código Civil de 1916, Leis de 1957 e 1965, Código de Menores de 1927 e de 1979, ECA e, finalmente o PLNA 1756-2003 que deu origem a Lei 12010-2009- buscou responder as seguintes questões norteadoras: Como as legislações conjugaram o trinômio “apoio sociofamiliar – institucionalização – adoção”? Em que momento a adoção se torna a “solução” para a pobreza? Qual o conteúdo da primeira versão do PLNA? Como ele foi construído? Qual a influência do movimento de São Paulo contrário ao referido PL em sua tramitação no legislativo? Como se deu a articulação do processo de construção do PNCFC e da tramitação do PLNA? Como chegamos ao texto da Lei 12010-2009 que, apesar de ser conhecida como a “Lei da Adoção”, trata da convivência familiar e comunitária? O que se manteve conforme as propostas originais e o que mudou substancialmente? Qual a concepção do “melhor interesse da criança” que permeou os debates? Temos novos projetos de lei em trâmite com o propósito da agilização de adoção? E afinal, qual o sentido da “centralidade” atribuída às famílias das crianças e dos adolescentes acolhidos institucionalmente? Para essa reconstrução privilegamos a pesquisa documental em fontes primárias e secundárias tais como ofícios, relatórios, versões anteriores do PNCFC, de vários projetos de lei relativos a adoção e as transcrições das sessões taquigrafadas da Câmara dos Deputados do PLNA 1756-2003 e seu substitutivo PL 6222-2005. A conclusão aponta que entre a garantia legal e sua (não) efetivação na realidade, a centralidade da família pode assumir perspectivas que reforçam o processo de desigualdade que vivenciam. Apesar dos avanços legais e regulatórios que se aprofundaram na segunda década do ECA, as ações em defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária tenderam a enfatizar o reordenamento dos serviços de acolhimento institucional, a necessidade da implementação de acolhimento familiar e a ampliação da adoção, pouco avançando no controle das políticas públicas para proteção do convívio, prevenção da ruptura e reintegração à família de origem. Os projetos de lei em tramitação indicam que, cada vez mais, ganha força o ideário da adoção de crianças como solução para as expressões da questão social brasileira, numa perspectiva funcional à lógica capitalista e aos interesses de determinada classe social, mascarado sob a defesa do “melhor interesse da criança”.

Palavras Chave: convivência familiar e comunitária, programas de apoio sociofamiliar, acolhimento institucional, adoção, Lei 12.010-2009.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Rita C S. In the child best interest? The emphasis on adoption as a guarantee of the right to family and community life. Doctorate (Social Service), University of São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, São Paulo, 2015.

In light of the theoretical and ethical-political foundations of Social Work, this thesis discusses the right to family and community life and the recurrent decision of the government and civil society to prioritize adoption as a way to "solve" the situation of children and adolescents living in institutions. Between 2003 and 2009, we experienced a clash between antagonistic postures in defense of this right, which occurred together with the dissemination of researches on childcare that highlighted the need for the State to implement more effective policies to ensure the exceptionality and temporality of this protection measure. As participants in the São Paulo movement against the approval of the National Adoption Bill No. 1756-2003, we aim to contribute to the understanding of the processuality which resulted in the enactment of the law No. 12.010 in 2009. The text covers the subaltern classes historic rupture legacy of family life and community, claiming back, in legislation, the genesis of the ideas of adoption as a "solution" for those who are taken in. The approach to the course of the the National Adoption Bill No. 1756-2003 sought to answer the following guiding questions: What is the concept of family and community life that permeated the debates? How was the articulation of the PNCFC construction process and the legal procedures of PLNA? What is the influence of the São Paulo movement, contrary to the PL, on its legal procedures in the legislative process? What remained from the original proposals and what has substantially changed? Are there new bills pending whose purpose is to make adopting agile? And after all, was the centrality of the family strengthened in terms of support or accountability in a familist perspective? In order to be able to reconstruct all this, we favored the documentary research in primary and secondary sources, such as previous versions of the plan and several bills in addition to the National Adoption Bill No. 1756-2003, as well as the results of public consultations and shorthand transcripts of sessions of the House of Representatives. The conclusion shows that, in the gap between the legal guarantee and the reality of no access to fundamental rights, the "centrality of the family" can assume perspectives that reinforce the process of inequality they experience. Despite the legal and regulatory advances, actions in defense of the fundamental right to family and community life tended to emphasize the reorganization of institutional care services, the need for the implementation of foster care and the adoption-centered interests of the child, having progressed very little in terms of the control of public policies aiming at the protection of socialization, prevention of rupture and reintegration to the family of origin. Anchored in a contradiction of the Brazilian capitalist society - economic reordering overlaps the social investment, which focuses on meeting the minimum necessary needs - public actions still tend to reproduce failing mechanisms of rupture instead of mechanisms of promotion and strengthening of the family and community life of subaltern classes in the "child best interest".

Keywords: the right to family and community life, family social support programs, institutional care, adoption, Law 12010-2009.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 – CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: O DIREITO PELO AVESSE	29
1.1 Código Civil de 1916: adoção restrita, estímulo à “circulação” de crianças e foco na prática da institucionalização	31
1.2 Código de Menores Mello Mattos (1927): o foco nos cuidados por nutrizes, na institucionalização e na criação solidária	35
1.3 Após quatro décadas: o descompasso entre as mudanças promovidas pelas Leis 3.133-57 e 4.655-65 e a emergência do “papel social” da adoção	39
1.4 A Política Nacional do Bem Estar do Menor e o foco na excepcionalidade e na manutenção da criança junto à família de origem: apenas discurso?	45
1.5 Código de Menores de 1979 – adoção, institucionalização e para a família de origem: nada	50
1.5.1. O embate ideológico revelado pelo dossiê da tramitação da lei: os prenúncios da responsabilização do poder público pela garantia dos direitos fundamentais foram vencidos	52
1.6 Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990: a ampliação da regulamentação para os serviços de acolhimento institucional e a excepcionalidade da adoção com ênfase nas políticas sociais	59
1.6.1 A distância entre o ECA e a realidade: “da angústia ao método”	63
1.6.2 O incômodo com a falta de regulamentação no ECA sobre os direitos da criança e do adolescente abrigado	65
1.6.3 Crianças e adolescentes (des)acolhidos: a perda da filiação no processo de institucionalização	67
1.6.3.1 Família e condições de vida	69
1.6.3.2 A “engenharia” da falta de contato com a família após o abrigamento	71
1.6.3.3 A condição de desfiliação gerada pelo processo de destituição do poder familiar	72
CAPÍTULO 2 – MEMÓRIAS DO MOVIMENTO SÃO PAULO CONTRA A TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI NACIONAL DE ADOÇÃO – PLNA 1756-2003	75
2.1 O “desserviço” do novo Código Civil (2002) em relação à adoção de crianças e adolescentes na gênese do PLNA	77
2.2 Contextualização da primeira versão do PLNA 1756-2003	80
2.3 São Paulo diz não ao Projeto de Lei Nacional de Adoção	86
2.3.1 O debate no Tucarena, o Ato Público na PUC-SP e a divulgação da Carta Aberta São Paulo	88
2.3.2 A audiência pública ocorrida em 14.12.2004 na Assembleia Legislativa de São Paulo: “no fogo da luta”	93

2.3.3 Posicionamento contrário do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda	97
2.3.4 Em defesa da preservação das conquistas do ECA: o pronunciamento de Dom Luciano Mendes de Almeida	102
CAPÍTULO 3 - O LONGO CAMINHO LEGISLATIVO DO PLNA 1756-2003 ATÉ A PROMULGAÇÃO DA LEI 12010-2009: “CHOVENDO NO MOLHADO”	107
3.1 Visão panorâmica das etapas do trâmite do PLNA no legislativo	108
3.2 O Parlamento “cumprindo sua função de mediar posicionamentos no interesse superior da criança: esforço de diálogo ou tentativa de demover o posicionamento do movimento São Paulo”?	117
3.3 O posicionamento contrário ao PLNA 1756-2003 por parte de organização de apoio à adoção	122
3.4 A desarticulação da comissão do PLNA 1756-2003 com o processo de construção do PNCFC e o distanciamento em relação aos dados de pesquisa sobre as crianças e os adolescentes institucionalizados e suas reais necessidades	126
3.5 Comparativo dos eixos centrais do PLNA 1756-2003, do Substitutivo final 6222-2005 e da Lei 12.010-2009	129
3.5.1 Estabelecimento de prazos: a centralidade do serviço de acolhimento institucional no trabalho de reintegração familiar	130
3.5.2 Não há direito à adoção, mas sim à convivência familiar e comunitária com preferência à família de origem	133
3.5.3 O recuo na proposta de subsídios e apoios financeiros para adotantes	134
3.6 Lei 12010-2009: Vencidos ou vencedores?	137
CAPÍTULO 4 - UMA “CERTA FIXAÇÃO” COM A ADOÇÃO: A RECORRENTE APRESENTAÇÃO DE PROJETOS DE LEI QUE COLOCAM EM RISCO O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA COM A FAMÍLIA E A COMUNIDADE DE ORIGEM	139
4.1 A proposição da inclusão de novos eixos no SGD para o enfrentamento da questão: “instituição” e “disseminação” do direito	140
4.2 O parto anônimo e a reinvenção da “Roda dos Expostos”: a rejeição aos projetos de lei por parte da comissão e do plenário da Câmara dos Deputados	144
4.3 A luta continua: Frente Parlamentar em Defesa da Adoção criada em 2011	152
4.4 Iniciativas de debate e monitoramento de projetos de lei em 2013: o Caderno Legislativo da Criança e do Adolescente (Abrinq) e a Agenda Propositiva para Crianças e Adolescentes no Congresso Nacional (Inesc)	156
4.5 Projetos de lei em andamento em 2015 para “eliminar os entraves na adoção”: na defesa do “melhor interesse” da classe dominante	160
CONCLUSÃO	168
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	173
ANEXO	183

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, QUADROS E GRÁFICOS

DESCRIÇÃO	PÁG.
IMAGEM 1 - Ilustração da Roda dos Expostos de Thomas Ewbank, 1845	29
IMAGEM 2- Foto do Asylo dos Expostos (antiga Unidade Sampaio Viana da Febem- SP),São Paulo, 1919, publicada na Revista Cigarra	33
IMAGEM 3 - Foto com as crianças e as “amas”, Asylo dos Expostos (antiga Unidade Sampaio Viana da Febem - SP), São Paulo, 1919, publicada na Revista Cigarra	36
IMAGEM 4 - Dossiê do projeto de lei que resultou na aprovação da Lei 4655-65 - <i>Printscreen</i> feito por Oliveira (2015)	39
IMAGEM 5 - Cena do filme “O contador de histórias”, Luiz Villaça, 2009 <i>Printscreen</i> feito por Oliveira (2015)	45
IMAGEM 6 - Capa do Dossiê do Código Menores -1979 <i>Printscreen</i> feito por Oliveira (2015)	50
IMAGEM 7 - Dossiê do PL 75 de 1987 que em 1989 altera o artigo 30 do CM (1979) - <i>Printscreen</i> feito por Oliveira (2015)	57
IMAGEM 8 - Dossiê projeto de lei que resultou na aprovação pelo Senado do ECA (1990) - <i>Printscreen</i> feito por Oliveira (2015)	59
IMAGEM 9 - Convite da Assembleia Legislativa de São Paulo, Audiência Pública, 14.12.2004, Lei da Adoção - desvende essa tarja	74
IMAGEM 10 - Dossiê do projeto de lei que resultou na promulgação do ECA - 1990 - <i>Printscreen</i> feito por Oliveira (2015)	149
IMAGEM 11 - Legado a ser superado “Relação VIJ x Abrigos” antes do ECA, de Murillo Digiácomo	169
QUADRO 1 - Resumo das reuniões da comissão e trâmites do PLNA 1756-2003 (2003-2004)	109
QUADRO 2 - Registro das reuniões da comissão PLNA 1756-2003 (2005)	111
QUADRO 3 - Registro das reuniões da comissão PLNA 1756-2003 (2006)	113
QUADRO 4 - Registro das atividades do Plenário PL 6222-2005 (2007)	114
QUADRO 5 - Registro da tramitação do Plenário e Senado PL 6222-2005 (2008 a 2009)	116
QUADRO 6 - Comparativo Legislação – Delimitação de prazos	132
QUADRO 7 – “Direito à adoção”: comparativo versões PLNA e Lei 12.010-2009	134
QUADRO 8 – Comparativo sobre o “subsídio-adoção”	135
QUADRO 9 - Instituições que compõem os eixos estratégicos de ação do SGD	141
QUADRO 10 - Quantidade de adotantes x Crianças e adolescentes abrigados – CNJ nov-2014	162
QUADRO 11 - Projetos de Lei em Andamento em 2015 – perda do poder familiar e agilização adoção	164

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AASPTJ-SP Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
ANGAAD Associação Nacional de Grupos de Apoio À Adoção
ABMP Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude,
ABRINQ Fundação Abrinq – Save the Children
ABTH Associação Brasileira Terra dos Homens
AC Audiência Concentrada
ANGAAD Associação Nacional de Grupos de Apoio à Adoção
CAOP-MPSP Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Estado de São Paulo
CC Código Civil
CCP Coordenação de Comissões Permanentes
CF/88 Constituição da Republica Federativa do Brasil
CFESS Conselho Federal de Serviço Social
CLAVES/FIOCRUZ Centro Latino-americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Carelli da Fundação Oswaldo Cruz.
CLT Consolidação das Leis Trabalhistas
CM Código de Menores
CMAS Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS Conselho Nacional de Assistência Social
CNBB Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNJ Conselho Nacional de Justiça
CONANDA Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CONDECA Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente
CPI Comissão Parlamentar de Inquérito
CRAS Centro de Referência da Assistência Social
CREAS Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CD Conselho de Direitos
CT Conselho Tutelar
DCD Diário da Câmara dos Deputados
DOU Diário Oficial da União
DP Defensoria Pública
ECA Estatuto da Criança e do Adolescente
ENAPA Encontro Nacional de Associações e Grupos de Apoio à Adoção
FDECA Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FMDCA Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
FNAS Fundo Nacional de Assistência Social
FEBEM Fundação Estadual do Bem Estar do Menor
FUNABEM Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
GAA Grupo de Apoio à Adoção
GTCFC Grupo de Trabalho Nacional Pró Convivência Familiar e Comunitária
IBDFAM Instituto Brasileiro de Direito de Família
ID Índice de Desenvolvimento

INESC Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LNA Lei Nacional de Adoção
LOAS Lei Orgânica de Assistência Social
MDS Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MJ Ministério da Justiça
MP Ministério Público
NCA/PUCSP Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente – Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo
NCC Novo Código Civil
NECA Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e
o Adolescente
OAB Ordem dos Advogados do Brasil
OCA Orçamento da Criança e do Adolescente
ONG Organizações Não Governamentais
ONU Organização das Nações Unidas
PAEFI Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família
PETI Programa de Erradicação o Trabalho Infantil
PIA Plano Individual de Atendimento
PL Projeto de Lei
PLEN Plenário
PLNA Projeto de Lei Nacional de Adoção
PMAS Plano Municipal de Assistência Social
PNAS Política Nacional de Assistência Social
PNBEM Política Nacional do Bem Estar do Menor
PNCFC Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e
Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
PSE Proteção Social Especial
REDE SAC Rede de Serviços de Ação Continuada
SAICA Serviço Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes
SDH Secretaria dos Direitos Humanos
SEADS Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo
SEDH Secretaria Especial dos Direitos Humanos
SGD Sistema de Garantia de Direitos
SINASE Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo
SIPIA Sistema de Informação para a Infância e Adolescência
SMADS Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo
SPDCA Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança do Adolescente
SUAS Sistema Único de Assistência Social
TJ Tribunal de Justiça
UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância
VIJ Vara da Infância e da Juventude

INTRODUÇÃO

Esta tese, à luz dos fundamentos teóricos e ético-políticos do Serviço Social, problematiza o direito a convivência familiar e comunitária, na perspectiva de contribuir para a superação da cultura secular brasileira da institucionalização e do encaminhamento para família substituta das crianças e dos adolescentes das classes subalternas¹, reforçando a excepcionalidade dessas medidas legais.

O foco na “legislação” voltada para a “criança, o adolescente e a família” numa perspectiva de resgate histórico, à primeira vista, pode sugerir uma abordagem conservadora que privilegia uma discussão duplamente fragmentada e descolada do Serviço Social. No entanto, o que moveu nosso recorte do objeto foi a perspectiva de denunciar formas particulares de judicialização da questão social², mascaradas pelo discurso legal da defesa do “melhor interesse da criança”³,

As crianças, os adolescentes e as famílias que se tornam usuários da justiça da infância e juventude são sujeitos inseridos em classe social sobre os quais recaem as opressões da sociedade capitalista numa perspectiva antagônica à nossa defesa profissional por uma sociedade justa, igualitária, com direitos diferenciados para situações desiguais.⁴

Não se trata de seres sociais lançados a esmo na história: criança e adolescente são sujeitos em condição peculiar de desenvolvimento, inseridos em classe, com origem de classe, de diversas etnias e, no Brasil, de uma miscigenação etnico-

¹ O conceito classe subalterna utilizada por Gramsci, é compreendido a partir da relação antagônica entre classes sociais na sociedade capitalista, na qual prevalece a hegemonia da classe dominante.

² O termo pode ter vários significados. Para ampliação vide a palestra “A judicialização da questão social: desafios e tensões na garantia dos direitos”, de Wanderlino Nogueira Neto, ocorrida no II Seminário Nacional: O Serviço Social no Campo Sociojurídico na Perspectiva da Concretização de Direitos, 2009. Disponível em http://www.cfess.org.br/arquivos/SEM_SS_SOCIOJURIDICO-CFESS.pdf. Acessado em 15.04.2014. O sentido que atribuímos é o de destacar que devido ao não acesso a bens e serviços fundamentais para a sobrevivência, crianças, adolescentes e suas famílias tornam-se “usuários” da justiça e “sujeitos” de medidas legais como o acolhimento, a guarda, a destituição do poder familiar, adoção etc).

³ Princípio da Convenção dos Direitos da Criança a que, em geral, a nosso ver recorreremos quando precisamos justificar, sem muita explicação, algum posicionamento contrário aos direitos dos pais ou responsáveis.

⁴ Concordamos com Fuziwara: “é fundamental romper com o discurso de que o debate sobre a família e a infância seja voltado para conservadorismo ou que seja acessório”. A partir de tal posicionamento alertamos que ao tratarmos da legislação sobre convívio familiar e comunitário, especialmente no Estatuto da Criança e do Adolescente, faremos uso recorrente de termos que, numa leitura superficial, podem sugerir o reforço ao discurso que se pretende romper. Os termos “família de origem”, “família natural”, “família biológica”, “reintegração familiar”, serão oportunamente explicitados com o sentido conceitual que assumem na legislação e na regulamentação do direito a convivência familiar e comunitária.

cultural etc. Neste sentido, parece-nos importante que tenhamos sempre este cuidado: defendemos uma sociedade justa, igualitária, com direitos diferenciados para situações desiguais etc., para *todas* as crianças e adolescentes. Porém temos como premissa que há fatores *determinantes* que favorecem e/ou prejudicam o pleno desenvolvimento desse sujeito. Não retiramos aqui as violências e as opressões às quais a criança e o adolescente da chamada classe média alta vive, com suas agendas superlotadas de compromissos que nem sempre lhes permite vivenciar seus desejos, sonhos e projetos. Há que se considerar, portanto, que as opressões da sociedade capitalista recaem brutalmente sobre a criança e o adolescente que têm origem na classe trabalhadora, mas também sobre aqueles oprimidos pelo *ethos capitalista*. (FUZIWARA: 2013, NR1, p.527-543).

Nossa vinculação com o tema emergiu da indignação e da necessidade de maior compreensão frente as contradições entre a lei e a realidade, vivenciadas no cotidiano profissional como assistente social na área judiciária há mais de vinte anos. Com base em Yamamoto (2004), compreendendo o Serviço Social como profissão inserida na divisão sócio técnica do trabalho, que historicamente vem atuando no antagonismo presente nas relações de classes sociais, reproduzindo, pela mesma atividade, interesses contrapostos que convivem em tensão, respondendo tanto às demandas da instituição quanto às do usuário, passamos a buscar estratégias para o fortalecimento da correlação de forças em favor do usuário da justiça.. Foi por meio da ampliação do conhecimento legal e do exercício da pesquisa acadêmica, efetivado a partir de nossa inserção no Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente (NCA-PUCSP⁵), que pudemos aprofundar nossa compreensão sobre essa realidade e construirmos algumas mediações no sentido de contribuir para tal enfrentamento.

O aprofundamento do estudo sobre a legislação partiu do pressuposto de que compreender o “espírito da lei” mais que seu texto, era uma possibilidade de enfrentamento aos vários entraves institucionais cotidianos para o cumprimento de nossos deveres em relação ao usuário (conforme artigo 5^a do Código de Ética do Assistente Social)⁶ numa instituição

⁵ Na emergência da implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), o NCA – PUCSP foi criado em 1992, sob coordenação da Profa. Dra. Myrian Veras Baptista, docente do Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUC-SP por mais de quarenta anos. Lamentavelmente o NCA-PUCSP não tem perspectiva de continuidade devido às mudanças regulamentares que têm esvaziado vários núcleos de pesquisa. O legado de quase vinte anos de produção desse núcleo pode ser acessado por meio de pesquisa na biblioteca digital da PUC-SP, a partir do nome da sua coordenadora Myrian Veras Baptista e também das professoras Dilsea Adeodata Bonetti e Maria Amália Faller Vitale que compartilharam a coordenação em alguns períodos.

⁶ Deveres do assistente social em relação aos usuários (art. 5): a- contribuir para a viabilização da participação efetiva da população usuária nas decisões institucionais; b- garantir a plena informação e discussão sobre as possibilidades e consequências das situações apresentadas, respeitando democraticamente as decisões dos/as usuários/as, mesmo que sejam contrárias aos valores e às crenças individuais dos/as profissionais, resguardados os princípios deste Código; c- democratizar as informações e o acesso aos

burocrática, formalista e legalista como o Judiciário, que facilmente provoca o “engessamento” nos servidores, usuários e profissionais das instituições que com ela se relacionam, destituindo-os de seu protagonismo profissional e humano.

No Brasil, a legislação atribuiu à família a centralidade das ações públicas e das políticas e programas sociais na Constituição Federal (CF) de 1988, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 e, especialmente, na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, no Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) de 2006 e, por fim, na Lei 12.010 de 2009.

Em relação a outros países, avançamos na instituição do direito da criança e do adolescente brasileiro, porém temos um legado de serviços voltados para o atendimento focado na criança, apartada de sua família, conforme ilustrou Antonio Carlos Gomes da Costa no décimo aniversário do ECA⁷.

E uma americana falou o seguinte um dia em que ela visitou uma fundação brasileira: “Vocês trabalham muito com crianças, mas eu não vejo o trabalho com a família”. “Ah, não, nós trabalhamos aqui é com as crianças, a família é muito complicado”. Então ela deu o exemplo do avião e falou assim: “Quando você está no avião, aquela voz lá fala assim: ‘Em caso de despressurização da cabine, máscaras de oxigênio cairão a sua frente. Se você estiver com a criança, coloque primeiro a máscara em si, para depois colocá-la na criança’.” Então o Brasil hoje é uma cabine despressurizada, [risos] e se nós quiséssemos fazer alguma coisa pela criança, deveríamos começar pela família, quer dizer, colocando a máscara no adulto para que ele possa ajudar a criança. E a nossa opção histórica foi errada, esse país sempre procurou ajudar a criança para a criança ajudar a família, e não ajudar a família para a família ajudar a criança. Por isso nós tivemos tanto incentivo ao trabalho infantil. (ANTONIO CARLOS GOMES DA COSTA, Programa Roda Viva, 10.07.2000- dez anos de ECA)

programas disponíveis no espaço institucional, como um dos mecanismos indispensáveis à participação dos/as usuários/as; d- devolver as informações colhidas nos estudos e pesquisas aos/às usuários/as, no sentido de que estes possam usá-los para o fortalecimento dos seus interesses; e- informar à população usuária sobre a utilização de materiais de registro audiovisual e pesquisas a elas referentes e a forma de sistematização dos dados obtidos; f- fornecer à população usuária, quando solicitado, informações concernentes ao trabalho desenvolvido pelo Serviço Social e as suas conclusões, resguardado o sigilo profissional; g- contribuir para a criação de mecanismos que venham desburocratizar a relação com os/as usuários/as, no sentido de agilizar e melhorar os serviços prestados; h- esclarecer aos/às usuários/as, ao iniciar o trabalho, sobre os objetivos e a amplitude de sua atuação profissional. Disponível em http://www.cfess.org.br/arquivos/CEP_CFESS-SITE.pdf. Consultado em 23.03.2015.

⁷ Educador, mineiro, pedagogo, Antonio Carlos Gomes da Costa faleceu em 2011, deixando fundamental legado para a luta em defesa da política de proteção integral a criança e ao adolescente. Como um dos redatores do ECA, seus textos didáticos são ferramentas para aqueles que desejam compreender as raízes e a essência dessa legislação.

Ainda que por séculos, a “assistência” à infância e juventude brasileira tenha se dado por meio da institucionalização das crianças e adolescentes conforme nos revelam os estudos de MARCÍLIO (1998), RIZZINI (2004), SILVA (1998) e VENÂNCIO (1999), são recentes as pesquisas sobre os motivos pelos quais eles não podiam permanecer com suas famílias, sobre seu perfil e o das instituições que os abrigavam e, especialmente, sobre a qualidade do atendimento oferecido e das práticas profissionais desenvolvidas.

O aprofundamento do conhecimento do legado histórico de (des) atenção à infância e juventude brasileira pobre e a compreensão da centralidade do Judiciário em relação ao abrigo, nos indicaram ser fundamental a realização de uma pesquisa nos autos processuais para compreender o engendramento da institucionalização de crianças e adolescentes em caráter permanente, sendo privados do convívio com sua família de origem ou extensa e também com família substituta.

A dissertação de mestrado defendida por nós no Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social da PUC-SP, em 2001, intitulada “Crianças e Adolescentes (Des) Acolhidos: a perda da filiação no processo de institucionalização” concluiu que a condição de miserabilidade das famílias das crianças e dos adolescentes institucionalizados, bem como o não acesso a direitos fundamentais foram os determinantes dessas situações de acolhimento: a falta ou precariedade da moradia, o uso de albergues, a circulação das crianças entre familiares e conhecidos, a saída do provedor masculino da casa e a falta de pessoas para cuidar dos filhos compuseram o quadro de espoliação social vivido por tais famílias.

Dos aspectos principais trazidos pela pesquisa de mestrado destacaram-se: a alta incidência de grupos de irmãos institucionalizados; vários anos de convivência com a família de origem ou extensa anteriormente ao abrigo, o contato irregular ou a falta dele após o acolhimento que, somado às dificuldades da família (na maioria, monoparentais femininas) em assumir a criação dos filhos, constituíram indicativos para a destituição do poder familiar.

Nessa ocasião, após mais de dez anos da promulgação do ECA, era evidente a necessidade de uma pesquisa universal nos abrigos⁸ da cidade de São Paulo que pudesse dar indicativos para o aprofundamento do reordenamento institucional proposto pelo ECA.

⁸ Alertamos que faremos uso indistinto em relação ao termo abrigo e acolhimento institucional para nos referirmos à medida de proteção (art. 101-VII do ECA) que não se confunde com a internação, medida socioeducativa aplicável ao adolescente que comete ato infracional (art. 112-VII).

No contexto da migração da gestão dos abrigos para o nível municipal de São Paulo (entre 2002 e 2003) foi realizada a pesquisa “Por uma política de abrigos em defesa de direitos das crianças e dos adolescentes na cidade de São Paulo”, por meio de parceria técnica entre o NCA/PUC-SP, a Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (AASPTJ/SP); e financeira, da Secretaria de Assistência Social do Município de São Paulo - SAS (atual SMADS) e da Fundação Orsa, com publicação em 2004.

Por ocasião da coleta de dados (Nov/02 a Mar/03) viviam nas 185 instituições paulistanas visitadas 4.887 crianças e adolescentes. A pesquisa nos serviços foi universal mas a situação dessa população foi pesquisada por amostragem (8,5%), sendo consultados 411 prontuários nos abrigos.

Nesse período, ampliaram-se os debates sobre o acolhimento institucional de crianças e adolescentes, inclusive no âmbito do Governo Federal. Em 2003, foi criado, inicialmente, um comitê voltado para o reordenamento dos abrigos⁹. A partir das discussões sobre essa realidade, o foco foi ampliado, criando-se a Comissão Intersetorial de Defesa da Convivência Familiar e Comunitária. Como decorrência das ações da referida Comissão, foi realizado levantamento nacional dos abrigos¹⁰, para o qual o grupo envolvido na pesquisa de São Paulo pôde contribuir nas discussões ocorridas em Brasília, inclusive por meio da disponibilização dos questionários utilizados, haja vista que a pesquisa no município de São Paulo fora iniciada anteriormente.

Considerando as informações mais significativas obtidas pelas pesquisas, chegou-se a um perfil que se aplica à maior parte das crianças e dos adolescentes em situação de acolhimento: idade acima de sete anos, abrigados com irmãos, afrodescendentes, com família em situação socioeconômica precária. Em relação à família, os poucos dados disponíveis delinearam um perfil caracterizado pela ausência paterna e pela situação

⁹ Vide no Anexo relatório do denso trabalho efetuado no Colóquio sobre Reordenamento dos Abrigos, desconsiderado no tramite do PLNA 1756-2003.

¹⁰ No âmbito nacional, em 2003, foi realizado o *Levantamento Nacional dos Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviço de Ação Continuada -SAC*, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, promovido pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos -SEDH da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança do Adolescente - SPDCA e do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, contando, ainda com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS e do Unicef - Fundo das Nações Unidas para a Infância, sob coordenação de Enid Rocha. Trata-se de pesquisa realizada exclusivamente nas instituições que recebem verba federal da rede de Serviço de Ação Continuada - SAC do Ministério de Assistência e Promoção Social, não atingindo, portanto, todo o universo dos abrigos brasileiros. Disponível em <http://www.mprs.mp.br/areas/infancia/arquivos/abrigos.pdf>. Acessado 04.05.2015.

resultante de um processo de exclusão social – baixa escolaridade, desemprego, subemprego, precariedade de moradia –, quadro muitas vezes agravado pela saúde mental comprometida e pela dependência química de alguns de seus membros.¹¹

Ressaltamos que no mesmo ano de promulgação da PNAS (2004) - que incluiu os serviços de acolhimento institucional e familiar como integrante da política de assistência social, especificamente caracterizados como “serviços de alta complexidade” - foram divulgadas as pesquisas realizadas no âmbito federal e no município de São Paulo sobre a realidade dos abrigos, das crianças e dos adolescentes atendidos e de suas famílias. Os resultados evidenciaram as contradições que essa realidade comportava, revelando que os motivos que levavam à necessidade de aplicação da medida protetiva de acolhimento não se restringiam ao âmbito individual ou familiar, mas tinham por determinações questões de ordem macroestrutural, que requeriam respostas mais efetivas por parte do poder público.

A expectativa era a de que, finalmente, com base nos resultados das pesquisas poderíamos avançar na transformação de práticas profissionais que efetivassem os direitos garantidos na lei. Entretanto, enquanto de um lado se ampliava o conhecimento sobre a realidade dos abrigos e daqueles que neles viviam, concluindo-se que o enfrentamento desse fenômeno implicava a efetivação do apoio à família de origem por meio do investimento nas políticas básicas, de outro, ações paralelas atravessavam esse processo histórico, resultando na apresentação do Projeto de Lei Nacional de Adoção (PLNA) nº 1.756/2003.

O referido projeto de lei propunha a ampliação de facilidades para o encaminhamento de crianças para famílias substitutas por meio da adoção, como se esta fosse a “solução” e a garantia de convívio familiar e comunitário para as crianças acolhidas institucionalmente. O conflito de interesses entre as classes sociais se evidenciava na proposta legislativa, mas a roupagem de defesa de direitos conseguia escamotear o que estava em jogo até mesmo para alguns estudiosos e defensores do ECA.

Assim, na mesma ocasião em a Comissão Intersetorial de Defesa da Convivência Familiar e Comunitária (ligada à Secretária de Direitos Humanos) construía uma proposta mais coerente com a realidade vivida pelas crianças e adolescentes acolhidos - que resultou na realização da pesquisa nacional e na versão preliminar do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e

¹¹ Consultar FÁVERO, VITALE e BAPTISTA (2008) sobre famílias cujas crianças e adolescentes vivem o acolhimento institucional. Disponível em < <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/familias-de-criancas-e-adolescentes-abrigados/arquivos/FamAbrigadas%20MIOLO%20baixa%20-1.pdf>>. Acessado em 07.04.2014.

Comunitária (PNCFC) - o Projeto de Lei Nacional de Adoção (PLNA) fora apresentado, inicialmente sem qualquer articulação entre eles.

Entre 2003 e 2009 (mais evidentemente até 2006), vivenciamos um processo de embate ideológico entre posturas e propostas que defendiam o mesmo direito – a convivência familiar e comunitária das crianças e dos adolescentes acolhidos - sob perspectivas opostas. Esse processo, relatado e analisado nesta tese, foi emblemático para pensarmos como a “centralidade da família” pode assumir perspectivas que reforçam o processo de desigualdade que vivenciam.

Nesse sentido, valemo-nos mais uma vez de Antonio Carlos Gomes da Costa quando afirma a existência de dois consensos em relação ao ECA, seja qual for a ideologia defendida: o fato de ser uma lei avançada e de existir uma distância entre a lei e a realidade. O dissenso está na proposta do que fazer para diminuir tal distância:

Existem no Brasil dois grandes consensos em relação ao estatuto e apenas um dissenso. O primeiro consenso é que o estatuto é uma lei avançada. Nunca vi ninguém de direita, de centro, de esquerda negar que seja uma lei avançada. E alguns são a favor dele porque ele é uma lei avançada e outros são contra por ser uma lei avançada. O segundo consenso é de que existe uma enorme distância entre a lei e a realidade. Falando neste país, em toda a parte, eu nunca vi ninguém que afirmasse que não existe uma enorme distância entre a lei e a realidade. Agora existe um dissenso: como fazer para diminuir a distância entre lei e a realidade. Então, o Brasil hoje está dividido, e essa é a verdadeira natureza do debate sobre o estatuto. (ANTONIO CARLOS GOMES DA COSTA, Programa Roda Viva, 10.07.2000- dez anos de ECA)¹².

Considerando o momento atual - em que a mídia destaca a polêmica em torno da busca de aprovação de projeto de lei que propõe a redução da idade penal de 18 para 16 anos e o do que amplia a terceirização para os serviços fins– embora estejamos no 27º. ano de vigência da CF e, no 25º. do ECA, o texto mostra-se atualíssimo para a realidade, afinal: “O Brasil está dividido entre os que querem piorar a lei para ela ficar parecida com a realidade, e os que querem melhorar a realidade para que ela se aproxime cada vez mais do que dispõe a legislação”.(idem)

Frente à refilantropização do social consideramos fundamental a consciência de que “o enfrentamento da violência contra a criança e o adolescente expressa a defesa de diferentes projetos de sociedade, ainda que isso não se seja declarado. E esta é uma questão muito

¹²Disponível

http://www.rodaviva.fapesp.br/materia/629/entrevistados/antonio_carlos_g_da_costa_2000.htm.

em

Acessado

em 14.03.2015

cara aos processos políticos: qual a direção social dessas lutas, suas estratégias, seus balanços críticos?” (Fuziwara,2013, p.527-543).

Podemos dizer que essa foi a essência do embate ocorrido entre 2003 e 2006. Frente à distância entre a proteção integral prevista em lei e a realidade de grande parte das crianças e dos adolescentes brasileiros - marcada pelo legado brasileiro de profunda desigualdade social e não acesso às políticas básicas e aos programas de apoio sociofamiliar necessários para conciliarem cuidados e provisão— sob o viés da defesa do direito à convivência familiar e comunitária, se reatualizaram propostas de facilitação da adoção das crianças das classes subalternas, típicas da desresponsabilização do poder público.

Com a promulgação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária¹³ (2006) e da Lei 12.010-2009, tivemos acréscimos legais e regulatórios em favor da manutenção do convívio familiar e, em caso de ocorrência de acolhimento institucional, do trabalho no sentido da reintegração à família de origem.¹⁴

A Lei 12.010 alterou 54 artigos do ECA, alguns com mudanças terminológicas, outros com acréscimos mais significativos. Além de dispor sobre a adoção, aperfeiçoou a sistemática prevista no ECA, no que tange ao fortalecimento da família de origem, reafirmando a defesa da reintegração familiar primordialmente junto a ela. Tal resultado reflete a síntese

¹³ O texto do PNCFC reconhece que “a história social das crianças, dos adolescentes e das famílias revela que estas encontraram e ainda encontram inúmeras dificuldades para proteger e educar seus filhos. Tais dificuldades foram traduzidas pelo Estado em um discurso sobre uma pretensa *incapacidade* da família de orientar os seus filhos. Ao longo de muitas décadas, este foi o argumento ideológico que possibilitou Poder Público o desenvolvimento de políticas paternalistas voltadas para o controle e a contenção social, principalmente para a população mais pobre, com total descaso pela preservação de seus vínculos familiares. Essa desqualificação das famílias em situação de pobreza, tratadas como incapazes, deu sustentação ideológica à prática recorrente da suspensão provisória do poder familiar ou da destituição dos pais e de seus deveres em relação aos filhos. (BRASIL, PNCFC 2006)

¹⁴ A *família natural* (art. 25 do ECA) é considerada a comunidade formada pelos pais ou qualquer deles e seus descendentes. Segundo o glossário do documento *Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar* (2006) a *família de origem* é aquela com a qual a criança e o adolescente viviam no momento em que houve a intervenção dos operadores ou operadoras sociais ou do direito. Pode ser tanto a família nuclear, composta por pai e/ou mãe e filhos ou extensa, uma família que se estende para além da unidade pais/filhos e/ou da unidade do casal, estando ou não dentro do mesmo domicílio irmãos, meio-irmãos, avós, tios e primos de diversos graus. Conforme o artigo 92 do ECA, as entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar como princípios, dentre outros, a preservação dos vínculos familiares e promoção da *reintegração familiar* (inciso I) e a integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na *família natural* ou extensa (inciso II). *Reintegração familiar* conforme o documento *Orientações Técnicas para os Serviços de Acolhimento Institucional e Familiar* (2006) está definida como o retorno da criança e do adolescente ao contexto da família de origem da qual se separou. O uso do termo “reintegração familiar” tem sido criticado por ser mantido no ECA apesar da revisão efetivada com a Lei 12.010-2009, pois expressa conotação ideológica pautada numa perspectiva funcionalista, assim como “família natural” ou “família de origem”. Observamos, porém, que o conceito de família de origem adotado pela legislação é mais amplo e compatível com os diversos arranjos e composições presentes nas famílias na contemporaneidade.

do embate de ideologias contrárias.

Importante ressaltar que desde 1990, o ECA estabeleceu a necessidade de esgotamento de todos os esforços no sentido da reintegração da criança e do adolescente acolhido dar-se prioritariamente em sua família de origem. Mas, as pontuais práticas efetivas de trabalho de reintegração familiar, a submissão ao Judiciário por parte das demais instituições e a falta de diretrizes mais claras sobre as responsabilidades e as atividades inerentes a esse trabalho contribuíram para a fragilidade de iniciativas nessa direção.

O reordenamento do atendimento desses serviços e das práticas profissionais que se evidenciou na segunda década de vigência do ECA resultou do movimento social e do trabalho coletivo, não podendo ser compreendido como decorrência “natural” do avanço na garantia dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. Esse processo histórico deixou claro que a sistematização do conhecimento por meio da pesquisa sobre essa realidade social possibilitou uma mobilização articulada que representou um divisor de águas, fundamental para a defesa do desenvolvimento de práticas profissionais voltadas para o fortalecimento da convivência familiar e comunitária de adultos, crianças e adolescentes expostos à vulnerabilidade social e pessoal.

São quase inexistentes as publicações que recuperam o histórico de apresentação do PLNA 1756-2003 e do processo que resultou na aprovação da Lei 12.010-2009, favorecendo o desconhecimento generalizado sobre o embate de ideologias que permeou este processo e resultou na aprovação da referida lei, após vários substitutivos. Alguns chegam a considerar um equívoco a lei ser conhecida como Lei Nacional de Adoção, já que trata da convivência familiar e comunitária de forma mais ampliada.

Os desafios advindos das mudanças ocorridas no cenário do acolhimento institucional de crianças e de adolescentes que ampliou esse campo de trabalho para o assistente social (dentre outros profissionais), têm exigido competência profissional pautada em fundamentação teórica-metodológica e ético-política dos membros do SGD.

Tomando como pressuposto que tanto o acolhimento institucional como a adoção de crianças e adolescentes sintetiza as contradições da sociedade brasileira – do conflito de classes, da relação capital-trabalho, do conservadorismo travestido em discurso de defesa de direitos – está posta a necessidade de recorrentes análises sociais que superem a imediaticidade do que está posto.

Após período de intensa angústia acadêmica¹⁵, finalmente focamos no objetivo de ampliarmos - à luz dos fundamentos ético-políticos do Serviço Social - a análise do embate que resultou na aprovação da Lei 12.010-2009. Tal recorte acabou nos conduzindo a busca na legislação do momento histórico em que adoção passa ser considerada a “solução” para crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, o que implicou na correlação entre as medidas de proteção, por nós intituladas como o trinômio: “apoio sociofamiliar – institucionalização - adoção”.

Para ampliarmos a compreensão sobre o longo processo de 2003 a 2009 aprofundamos a pesquisa por meio eletrônico no site da Câmara Legislativa¹⁶, resgatando os registros das reuniões ou sessões em que foi debatido o PLNA 1756-2003 que, após apensamento de outros PLs que tratavam da adoção, tornou-se o PL 6222-2005, o qual recebeu emendas substitutivas até finalmente tornar-se o texto aprovado com a Lei 12.010, em 3 de agosto de 2009.

Foi privilegiada a pesquisa documental em fontes primárias e secundárias tarefa facilitada por fazermos parte da rede social criada em 2004 para discutir o tema da convivência familiar e comunitária. Organizamos, naquela ocasião, detalhado arquivo pessoal que acabou constituindo acervo e memória sobre a rica processualidade que antecedeu a aprovação da lei e que, como em outras leis, acabaria se perdendo após sua promulgação.

Família, criança e adolescente têm sido foco de projetos de lei que colocam em risco os direitos legais estabelecidos constitucionalmente. As ações de acompanhamento e crítica a essa tendência se colocam como necessidades permanentes, pois as propostas de agilização da adoção continuam sendo apresentadas no Legislativo.

¹⁵ Em dado momento, devido ao acúmulo das pesquisas sobre a temática, ficamos insatisfeitas com a impressão de estarmos “chovendo no molhado”, porém, não conseguíamos abrir mão desse objeto. Por fim, compreendemos que nosso desafio investigativo não estava em obter dados da realidade atual como planejávamos, mas sim em aprofundar a compreensão sobre as mudanças na legislação, ampliando a análise do que já tínhamos coletado, “subindo mais um degrau” em nosso próprio processo de construção do conhecimento.

¹⁶ Considerando que não fizemos uso do recurso metodológico da coleta de depoimentos e ainda, que as fontes de pesquisa privilegiadas foram as acessíveis pela *internet* (sobre transparência da Câmara vide <http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos/dados-abertos-legislativo>) não submetemos o projeto à análise de comissão ética. Entretanto, ainda que tenhamos trabalhado com falas transcritas dos parlamentares que discutiram o PLNA, disponibilizadas para atender o objetivo da transparência da Câmara dos Deputados, reduzimos a citação nominal ao estritamente necessário para ampliar a compreensão sobre o nosso objeto de pesquisa. A menção dos partidos e dos estados que os parlamentares representavam na ocasião, assume caráter apenas informativo, não sendo nossa intenção fazer qualquer referência à política partidária. Para acesso a dados do Judiciário obtivemos autorização (vide Anexo) do Juiz titular da Vara da Infância e Juventude da Lapa- São Paulo-Capital.

A construção do texto da tese pretendeu responder algumas questões: Qual nosso legado histórico-legal de preservação do convívio familiar e comunitário e de serviços de apoio sociofamiliar? Como o ideário do encaminhamento dos filhos das classes subalternas para instituições e para a adoção foi construído na legislação da criança e do adolescente no Brasil? Quais as contribuições trazidas pelas pesquisas realizadas sobre o perfil de atendimento nos serviços de acolhimento institucional? A proposição da Lei Nacional de Adoção partiu desses dados? E o PNCFC? Houve articulação do processo de construção do PNCFC e da tramitação do PLNA 1756-2003? Qual a influência do movimento contrário ao PLNA que envolveu instituições de vários Estados brasileiros, mas especialmente do Rio Grande do Sul e de São Paulo em seu andamento? Como chegamos à aprovação de uma Lei que manteve o nome “Lei de Adoção”, mas que, em linhas gerais, fortalece os mecanismos em favor da família de origem, reforçando a excepcionalidade da adoção? O que se manteve conforme o PLNA 1756-2003 e o PL 6222-2005 e o que mudou substancialmente com a promulgação da 12.010-2009? Temos novos projetos de lei em trâmite com o propósito da agilização de adoção? E afinal, qual a centralidade da família posta nessa cenário?

No 1º. capítulo recuperamos a legislação anterior ao ECA, em busca do momento legal em que a adoção assume a perspectiva de “solução” para as crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente. Tal apelo aparece no discurso e na justificativa de projetos de lei a partir da década de 1950, embora a legislação fosse restritiva em relação à adoção, mas foi somente com a aprovação do Código de Menores de 1979 que se ampliou o foco legal da medida. Num contexto em que várias expressões da questão social brasileira dificultavam a reprodução social e material das famílias das classes trabalhadoras com filhos, a legislação classificava a privação de moradia, alimentação e saúde como “situação irregular do menor”. O atendimento se dava pela via da institucionalização e da substituição de família, por meio da adoção, não havendo menção a qualquer tipo de apoio sociofamiliar para preservação do convívio. Entretanto, resgatando o dossiê com o projeto de lei que originou o CM de 1979, observamos que em meados de 1970, já havia proposta legislativa que pretendia romper com a “engenharia” da culpabilização dos indivíduos por sua condição de pobreza, responsabilizando o Estado por garantir os direitos fundamentais de crianças, adolescentes, o que finalmente ocorreu com a promulgação da CF (1988) e do ECA (1990). Aqui passamos a discorrer sobre a distância entre o ECA e a realidade trazendo

resultados da pesquisa de mestrado que apontou os mecanismos que levaram a desfiliação e a institucionalização permanente de vários sujeitos da pesquisa.

No capítulo 2 contextualizamos a primeira versão do Projeto de Lei Nacional de Adoção - PLNA 1756-2003 e seu processo de construção, a partir da perspectiva como partícipe do Movimento de São Paulo que pedia sua rejeição por parte da comissão parlamentar. Retomando as estratégias para fortalecimento desse movimento, analisamos seu rebatimento no andamento do referido projeto de lei, tendo como fundamental conquista, a emissão de parecer contrário por parte do Conanda.

No capítulo 3 trazemos conteúdos das transcrições das sessões do PLNA 1756-2003 na Câmara dos Deputados. Para contextualizá-las e facilitar a compreensão do andamento do PL ao longo de seis anos (2003 a 2009), realizamos quadros referenciando as datas de reuniões, alguns trâmites administrativos e a participação de convidados nas audiências públicas ocorrida em Brasília. Neste capítulo é possível apreender a desarticulação da comissão do PLNA 1756-2003 com o processo de construção do PNCFC, o distanciamento em relação aos dados de pesquisa sobre as crianças e os adolescentes institucionalizados e suas reais necessidades, reforçando a recorrência histórica, pautada no apelo emocional de que a adoção seria a solução para milhares de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente.

No capítulo 4 refletimos sobre a recorrente apresentação de projetos de lei que colocam em risco direitos conquistados que reforçam a proposição de Baptista (2012) sobre a necessidade da inclusão de novos eixos no sistema de garantia de direitos: o da “instituição” e o da “disseminação” do direito. Focamos a análise de projetos de lei posteriores ao PLNA que se referem direta ou indiretamente à agilização da adoção, concluindo que em 2015, sob o discurso da defesa “do melhor interesse” da criança, renovam-se propostas que explicitam a defesa do melhor interesse do adulto da classe dominante que se encaminham para a “modernização da engenharia” favorecedora da transferência dos filhos da classe subalterna para a classe dominante.

Apesar dos avanços legais e regulatórios que colocam a família como credora de serviços com vistas à proteção da convivência com suas crianças e adolescentes, identificamos que as ações em defesa do direito fundamental à convivência familiar e comunitária tendem a enfatizar o reordenamento dos serviços de acolhimento e a agilização da adoção, pouco

avançando no controle das políticas públicas para proteção do convívio, prevenção da ruptura e reintegração à família de origem.

Para continuar mobilizando nossa responsabilidade e também a esperança, lembramos uma expressão utilizada na versão preliminar do PNCFC (2005), adaptando-a concepção, mais próxima da dialética marxista: “tudo o que foi historicamente construído, pode ser historicamente transformado”.

CAPÍTULO 1

CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA: O DIREITO PELO AVESSE

A engenharia construída com o sistema de proteção e assistência, sobretudo, durante o século passado, permitiu que qualquer criança ou adolescente, por sua condição de pobreza, estivesse sujeita a se enquadrar no raio da ação da justiça e da assistência, que sob o argumento de “prender para proteger” confinavam-nas em grandes instituições totais. (BRASIL, PNCFC, 2006)



Imagem 1: Ilustração da Roda dos Expostos de Thomas Ewbank, 1845
Legado a ser superado: “A família da porta para fora”

A instalação da Roda dos Expostos¹⁷ no Brasil, quando elas já tinham sido abolidas na Europa, evidencia uma escolha histórica em relação ao tipo de cuidado a ser exercido com

¹⁷ Consultar MARCÍLIO (1998) e VENÂNCIO (1999) para conhecer mais sobre o histórico desse mecanismo. Em 1203, em Roma, como uma forma de proteger a infância e evitar o infanticídio (muitas crianças na ocasião eram afogadas em determinado rio), o papa Inocêncio III destinou um hospital para receber os bebês e ao longo do muro do hospital foi instalada a primeira Roda dos Expostos que teve como inspiração um mecanismo (cilindro rotatório) usado pelos mosteiros medievais para evitar o contato dos

crianças que não tinham a possibilidade de permanecer com suas famílias. Essa escolha centrou-se no “fechar a porta” para a família, sem valorizar sua presença no desenvolvimento de seu filho, sem querer conhecê-la nem compreender o contexto que a levava ao chamado “abandono” de sua criança.

Ancorada nessa engrenagem histórica e legal de “proteção” que veio privilegiando a atenção pública nos serviços de alta complexidade, à família pobre coube um perverso protagonismo: sem o apoio de programas e políticas compatíveis com suas necessidades, tornou-se foco do atendimento do Judiciário, que tem privilegiado sua penalização e seu julgamento. É o que vem sendo chamado de “judicialização da questão social”: sem acesso às políticas básicas e sociais – de responsabilidade do Executivo –, as famílias pobres acabam se tornando alvo de demanda legal no Judiciário.

A recorrência à adoção como forma de “resolver” a situação de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente, não é prática recente na história, mas nos últimos doze anos ganhou destaque na mídia, com a ampliação dos grupos de apoio à adoção e, especialmente no legislativo, por meio da apresentação de projetos de lei com foco em sua agilização.

Numa leitura macrossocial, consideramos tratar-se de uma escolha política incapaz de atender as necessidades da maioria das crianças e adolescentes acolhidos, coerente com a proposta neoliberal de retração da responsabilização pública no provimento de políticas públicas e sociais fundamentais para a preservação do convívio familiar e comunitário das classes trabalhadoras.

Foi com o objetivo de identificarmos quando a adoção adquire esse contorno na lei, que recuperamos seu lugar na legislação brasileira anterior ao ECA em busca do momento “legal” em que a adoção assume a perspectiva de “solução” para a criança e o adolescente acolhido institucionalmente em detrimento do apoio sociofamiliar.

Nesse resgate buscaremos ampliar a compreensão sobre o trinômio: apoio à família de origem – institucionalização de crianças e adolescentes – adoção e, de que forma, a lei tem contribuído para alavancar mudanças na realidade social dessa população.

religiosos com o mundo externo. No Brasil, as Rodas dos Expostos surgiram no séc.XVIII e, até o período da Independência (1822) se limitaram à Bahia, Rio de Janeiro e Recife, mas após este período e até a primeira metade do séc.XIX, criou-se mais uma dezena delas pelo país. A de São Paulo foi criada em 1825 e efetivamente abolida somente em 1951.

Sabemos que em sua gênese o objetivo da adoção era explicitamente voltado aos interesses e necessidades do adotante, com vistas à reprodução da família e à transmissão de bens, valores, cultura, religião etc.¹⁸

Tomando como ponto de partida a primeira legislação brasileira específica para “menores” - o Código de Menores Mello Mattos de 1927 - observamos que nela a adoção não se tornou objeto de regulamentação. O referido código tratava das medidas legais de guarda e tutela, enquanto a adoção continuou sendo regulamentada pelo Código Civil de 1916, sendo que somente em 1957 e em 1965 ocorreram mudanças nesse instituto legal.

Neste capítulo retomaremos tais legislações e prosseguiremos na busca da compreensão do trinômio referido com a aprovação da Política Nacional de Bem Estar do Menor (PNBEM), do Código de Menores de 1979 e, finalmente do ECA (1990).

1.1 Código Civil de 1916: adoção restrita, estímulo à “circulação” de crianças e foco na prática da institucionalização

O capítulo V do Código Civil (CC) de 1916¹⁹ dispunha sobre adoção nos artigos 368 a 378 que tratavam em geral: da idade (acima de 50 anos e sem prole), do estado civil dos adotantes (somente os casados podiam adotar), dos consentimentos necessários, das possibilidades de dissolução da adoção (sendo uma delas “quando o adotado cometer ingratidão contra o adotante”), do parentesco resultante da adoção, da sucessão hereditária dos adotantes e do parentesco, que não era extinto com a família natural do adotando. Tratava-se, portanto, de uma medida restritiva também para os adultos, utilizada como tardia alternativa de tornar pai e mãe o casal que não podia ter filhos biológicos.

Segundo Marcílio (1998) no Brasil colonial e durante o Império, a maioria das crianças abandonadas eram acolhidas por famílias, sendo bem difundido e valorizado o sistema informal de filhos de criação, pois na verdade eles significavam mão de obra gratuita, ajudando nos trabalhos domésticos e na roça. Assim, aqueles que não podiam comprar escravos tinham uma forma de obter uma ajuda.

¹⁸ SILVEIRA (2003), GUEIROS (2007), GOES (2014) e BARBOSA (2013) – assistentes sociais- resgatam em suas dissertações, dentre outras questões - as particularidades históricas que revelam a perspectiva adultocêntrica desse instituto.

¹⁹ Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm. Acessado 05.05.2015.

O CC de 1916, em vários artigos, tratava da guarda ou tutela de menores, órfãos que possuíam bens, indicando que a lei se preocupava em regular as situações relacionadas a bens e posses, portanto, direcionada a determinada classe social. Apenas o artigo 412 se limitava a indicar a nomeação, pelo juiz, de tutor à criança abandonada, sendo esta entregue a “estabelecimento público” ou a pessoas que “voluntária e gratuitamente, se encarregarem de sua criação”, reproduzindo a lógica posta na sociedade brasileira de institucionalização das crianças e dos adolescentes das camadas populares e do apelo à solidariedade.

Sabemos que a prática da institucionalização de crianças iniciou-se com a colonização do Brasil quando, então, os curumins eram separados de suas famílias e tribos e enviados para a *Casa dos Muchachos*, com o intuito de serem catequizados pelos jesuítas, por serem *almas menos duras* que os índios adultos (MARICONDI: 1997).

Como metrópole que recebeu intenso fluxo de imigrantes no século XIX, em São Paulo foram criados inúmeros internatos seculares. No século 20 foram criadas várias unidades da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor – FEBEM destinadas ao atendimento dos “carentes e abandonados” que, por sua vez, foram desmontadas no fim da década de 1990.

A imagem a seguir ilustra a escolha histórica pela institucionalização de crianças e adolescentes na cidade de São Paulo.

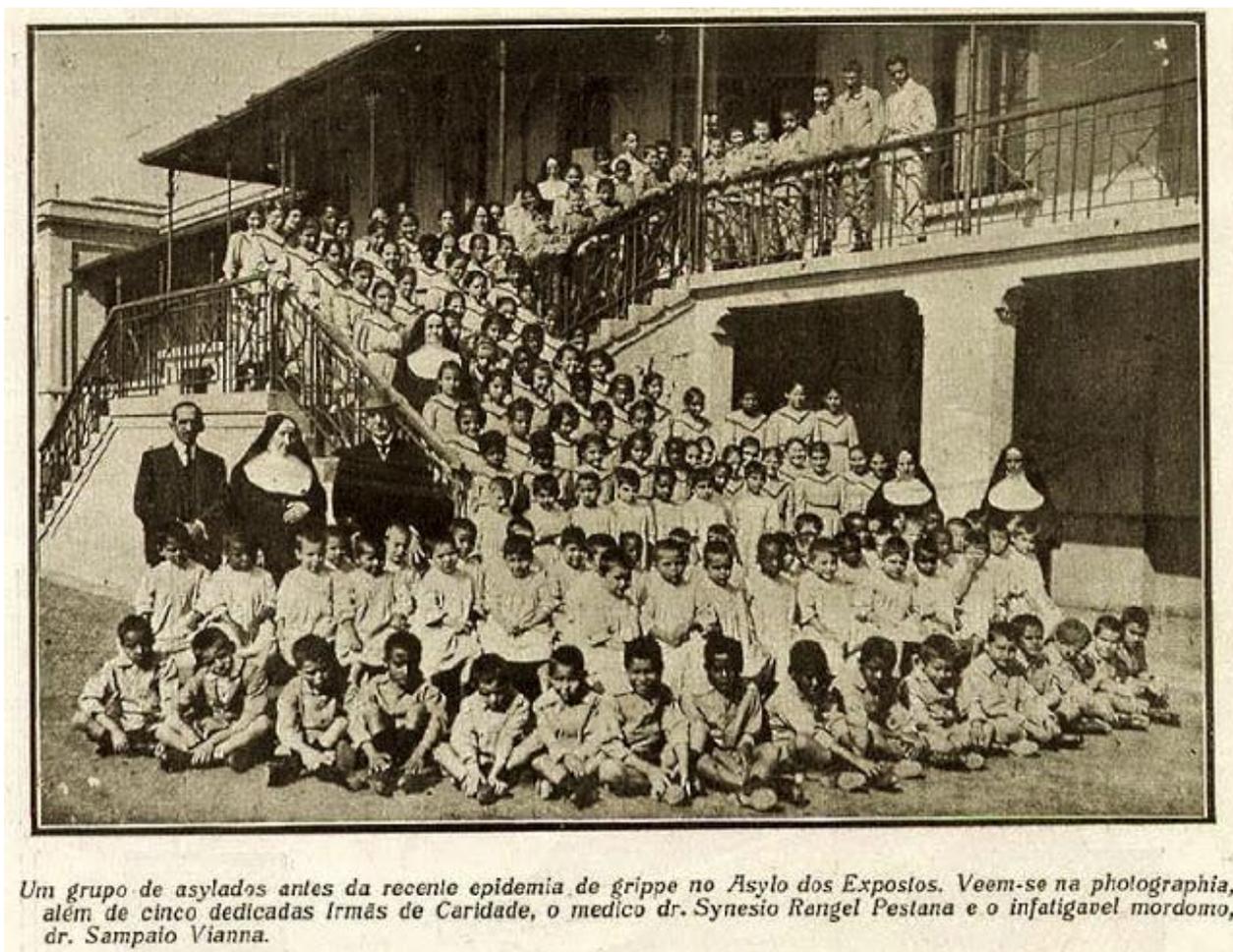


Imagem 2: Foto do Asylo dos Expostos (que se tornou posteriormente Unidade Sampaio Viana da Febem- SP), São Paulo, 1919, publicada na Revista Cigarra.

Observamos na imagem muitos meninos e meninas, “rapazes e moças”, abrangendo uma faixa etária ampliada, destacando-se, porém a ausência de bebês²⁰, atendendo alguns princípios do ECA que, em 2015, são desrespeitados em várias instituições de acolhimento, até mesmo no estado de São Paulo.²¹

A foto publicada em 1919 fora tirada antes da epidemia de gripe que a matéria se referia, com o objetivo de divulgar a campanha de angariação de fundos para a instituição. Quais as consequências da epidemia que teriam motivado a campanha e a matéria? Quantos

²⁰ Questão que pode ser compreendida ao abordarmos o Código de Menores Mello Mattos de 1927.

²¹ Para conhecer o processo de reordenamento nos abrigos da cidade de São Paulo, ocorrido desde a década de 1990, sugerimos consultar o relatório “Por uma política de abrigos em defesa de direitos das crianças e dos adolescentes na cidade de São Paulo”. Em relação à cidade de São Paulo, por exigência do CMDCA –SP, dentre outras instituições com papel de supervisão e fiscalização, os abrigos que atendiam apenas a um dos sexos, passou a receber ambos para preservar o convívio entre irmãos. Algumas instituições adaptaram o imóvel, mantendo, às vezes, uma explícita separação, além daquela de dormitórios, o que continua violando tal convívio. Superamos importantes desafios para o convívio entre ampla faixa etária, mas há alguns abrigos com atendimento exclusivo de bebês, o que é defendido por alguns profissionais.

grupos de irmãos existiam entre a centena de crianças e adolescentes que aí aparecem? Quais as histórias dessas crianças, adolescentes e de suas famílias? Haveria algum contato dos abrigados com suas famílias? Há quanto tempo viviam a institucionalização?²²

Mesmo depois de decretado o fim do sistema da Roda dos Expostos com a promulgação do Código Mello Mattos em 1927, o modelo que se seguiu – fortalecido pelas ideias higienistas da época²³ – enfatizou a institucionalização e, portanto, o alijamento do convívio com a família e a comunidade de origem, legando-nos um vazio no que se refere ao trabalho social com famílias.

Marcílio (1998) destaca três fases distintas da assistência à infância abandonada brasileira. A mais longa foi a Fase Caritativa que se prolongou até meados do século XIX, marcada principalmente pelo sentimento de caridade e fraternidade humana através da inspiração religiosa e uma prática social paternalista e imediatista. Nessa fase, o atendimento às crianças abandonadas se deu pela via informal (filhos de criação) e pela via formal através da assistência das Câmaras Municipais e da Roda dos Expostos.

A segunda identificada como Fase da Filantropia, ao seu ver, se estendeu até meados do século XX, demarcada por profundas transformações sociais com a industrialização, urbanização e crescimento demográfico e a instalação do ideário da modernidade. Nesse período também ocorreram a abolição da escravatura (1888), a queda da Monarquia e do monopólio religioso da assistência social, redundando em profundas mudanças no que diz respeito às políticas públicas sociais.

Médicos higienistas e juristas abrem o debate sobre a moralidade das Rodas, posicionando-se a favor de sua extinção e da adoção de novas formas de assistência à infância abandonada.

O Código de Menores – primeiro conjunto de leis estabelecido no Brasil para as crianças (em 1927) – visava diretamente o controle da infância e adolescência abandonadas e delinquentes.

²² Quantas questões essa imagem nos suscitou... Em 1980-1981 todos os sábados utilizamos essa mesma escada para desenvolver o trabalho como voluntária de um dos berçários “B12” que comportava quarenta crianças de zero a um ano. O foco do “voluntariado” era a estimulação e a atenção individualizada aos bebês.

²³ A tese “Controle e repressão em uma sociedade de classes: estudo da institucionalização e do processo educativo de dois abrigos infantis em Bragança Paulista” de Monica Nardy Marzagão Silva (2009) explora o exercício do controle social por meio da perspectiva médico-higienista-profilática.

1.2 Código de Menores Mello Mattos (1927): o foco nos cuidados por nutrizes, na institucionalização e na criação solidária

O Código de Menores (CM) de 1927²⁴ se voltava para o atendimento exclusivo dos menores de dezoito anos que fossem categorizados como “abandonados” ou “delinquentes”, descrevendo para tais categorias, situações em geral relacionadas à precariedade das condições de vida de grande parte da população brasileira num contexto de urbanização.

Vale destacar que a falta de “habitação certa” e de “meios de subsistência” relacionados a falecimento, enfermidade, ausência dos pais ou responsáveis pela criança ensejavam a categorização como “abandono” (artigo 26).

O texto da lei inicia regulamentando os cuidados de crianças abandonadas na primeira infância por meio de guarda, soldada ou ablactação (nutrizes ou “amas de leite”), evidenciando o enfoque na saúde e higiene, listando uma série de condições para que não ocorresse a entrega para pessoas que lhes colocassem em risco²⁵.

Marcílio (1998) contextualiza as profundas mudanças no século XIX em relação a Rodas dos Expostos: o fim do uso das amas de leite e a adoção de um sistema aberto de recebimento de crianças que possibilitava conhecer os pais. Ela pontua que a partir da descoberta de Pasteur sobre a fermentação e a microbiologia é que pôde se desenvolver pesquisas médicas sobre a alimentação artificial, a ferverura do leite animal e a industrialização e o sistema de higienização das mamadeiras, chegando-se à pasteurização do leite. Tudo isso foi muito significativo para a nutrição das crianças pobres e o sistema de amas de leite tornou-se obsoleto.

A foto a seguir, tirada no mesmo Asylo dos Expostos, mostra as amas com bebês e crianças na primeira infância (em torno de cinquenta) que estavam sob seus cuidados em suas moradias. A composição das duas fotos (imagem 2 e 3) ilustra o sistema de institucionalização referido no CM 1927, esclarecendo a ausência dos bebês na foto anterior.

²⁴ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/D17943A.htm. Acessado em 02.05.2015. Embora o Código de Menores de 1927 não tenha regulamentado a adoção, dele retomaremos o que se referir à institucionalização e a menção ao apoio sócio familiar.

²⁵ Conforme o resgate histórico feito por Marcílio (1998) a taxa de mortalidade dessas crianças era altíssima.



Neste grupo veem-se numerosas crianças que, por falta de espaço no Asylo dos Expostos, se acham entregues aos cuidados de amas contractadas.

Imagem 3: Foto com as crianças e as “amas”, Asylo dos Expostos (antiga Unidade Sampaio Viana da Febem - SP), São Paulo, 1919, publicada na Revista Cigarra.

Nesse código o sistema de rodas foi legalmente abolido, abrindo-se a possibilidade para as mães ou terceiros entregarem os “expostos” (até sete anos) diretamente nas instituições (art.14). Para resguardar o sigilo típico do sistema da Roda dos Expostos e, ao mesmo tempo preservar informações que permitissem a identificação da criança, os artigos 16 a 22 detalhavam formas de preservar a identidade materna e garantir o registro detalhado sobre as condições do abandono ou da entrega. Apesar da possibilidade da entrega direta da criança, quando então poderiam ficar mais claras as razões para tal, o texto da lei coloca ênfase na (des)necessidade da mãe se revelar. A nosso ver, embora a intenção fosse de continuar garantindo o anonimato nas entregas de bebês, é muito revelador das dificuldades que temos na atualidade para trabalhar as famílias.

O artigo 15 decretava que “a admissão dos expostos à assistência se fará por consignação direta, excluído o sistema das rodas”. Mas, apesar de decretar o fim dessa prática secular no Brasil, a lei continuou reproduzindo o paradigma do afastamento das famílias no processo de acolhimento de suas crianças.

Si é a mãe que apresenta o infante, ella não é adstricta a se dar a conhecer, nem a assignar o processo de entrega. Si, porém, ella espontaneamente fizer declaração do seu estado civil, que qualquer outra que esclareça a situação da creança, taes declarações serão recebidas e registradas pelo funcionario do recolhimento. (Artigo 18 – Código Mello Mattos de 1927)

Embora a lei de 1927 trouxesse como importante novidade a entrega direta da criança, é possível afirmar que a ambiguidade do texto reforçou a prática de manter a família da “porta para fora”, desconhecendo os determinantes da entrega de seus filhos e consequentemente mantendo o direcionamento das ações com a tendência a romper e não preservar e manter o convívio familiar e comunitário.

Observamos que tal código, por meio da utilização de palavras diferentes, indicava diferenciação entre o abandono e a entrega, fazendo o uso do termo “apresentação” da criança quando a entrega se dava diretamente na instituição.

Além da colocação das crianças sob cuidados de nutrizas com apoio financeiro e da apresentação direta ou indireta nas instituições, o CM 1927 privilegiava a entrega para pessoas que voluntaria e gratuitamente se encarregassem de sua criação (artigo 23).

Apesar de destacar no artigo 25, penalidades para quem, encontrando recém-nascido ou menor de sete anos abandonado, não avisasse a autoridade pública, em vários artigos há indicativos de estímulo à criação de menores de idade por pessoas de seu conhecimento.

A ênfase do texto da legislação ressaltava a perspectiva higienista em relação ao fenômeno de crianças na rua, de forma que diante da família “desqualificada” para o convívio, o que importava era que tal situação fosse “resolvida” seja por uma instituição ou uma pessoa voluntária. Não há qualquer menção a apoio sócio familiar para preservação do convívio com a família e comunidade de origem.

Retomando a observação da foto questionamos: Quantas daquelas mulheres entregaram os próprios bebês diante da pobreza, assumindo o cuidado de terceiros para que, com o pagamento, pudessem cuidar dos outros filhos que tinham? Ou mesmo, será que algumas mães, em acordo com as outras, acabaram assumindo os cuidados dos próprios filhos que foram entregues na instituição? A literatura as chama de “mercenárias”. Seriam mesmo? Qual o sentido dessa estratégia utilizada pelas mulheres brasileiras naquele contexto histórico-social-político e econômico?

Na legislação, apesar da preocupação com a preservação da saúde e da vida da criança, fica clara a perspectiva de coisificação e o privilégio ao atendimento da necessidade da autoridade judiciária, a ponto de no artigo 189 se prever a criação de abrigo, situado no mesmo edifício do Juízo de Menores (art. 197), com direção diretamente subordinada ao juiz.

Os artigos 190 a 192 indicavam que tais abrigos seriam compostos por pavilhões e alas, tais como prisões sugerindo grandes complexos de atendimento para “abandonados e delinquentes”, mas com separação em turmas conforme o “motivo do recolhimento, a idade e grau de perversão”. Era previsto que qualquer menor que “entrasse” no abrigo seria recolhido a um pavilhão de observação, sob isolamento, onde permaneceria o tempo necessário até ser inscrito na secretaria, fotografado e examinado por médico e professor (art. 192).

Segundo Rizzini (1997, p.254) as políticas de atendimento à infância se construíram a partir de uma concepção higienista e saneadora da sociedade. Optou-se, portanto, pelo investimento em uma política predominantemente jurídico-assistencial de atenção à infância, em detrimento de uma política de educação de qualidade, de acesso a todos. Na verdade, a preocupação era com a defesa da sociedade e não exatamente da criança. Para a construção de um país civilizado que era o ideário daquela época, não convinha o abandono moral e material que muitas crianças viviam. A ideia de pobreza e degradação moral estava associada e, aos olhos da elite, os pobres não se encaixavam no ideal de nação.

Como vimos, a medida legal da adoção era extremamente restritiva no Código Civil (1916) e não se voltava para o atendimento dessa população, sendo forte o ideário do controle social por meio da institucionalização e dos cuidados por terceiros, pertencentes ou não às relações dos menores. Às famílias das classes trabalhadoras cabiam vários artigos, voltados para a previsão das situações que levavam à suspensão ou perda, do então, “pátrio poder” (aprisionamento, adoecimento, dependência do álcool, práticas contrárias a moral e aos bons costumes, dentre outros). Embora a guarda para terceiros com apoio financeiro do poder público fosse uma alternativa legalizada, não havia previsão desse apoio para os pais.

Foi a partir da década de 1950, com a aprovação de duas leis que alteraram o CC, que o instituto da adoção começou a se evidenciar como resposta “assistencial” para as crianças “carentes ou abandonadas”, ainda que não diretamente voltada para a população acolhida institucionalmente.

1.3 Após quatro décadas: o descompasso entre as mudanças promovidas pelas Leis 3.133-57 e 4.655-65 e a emergência do “papel social” da adoção

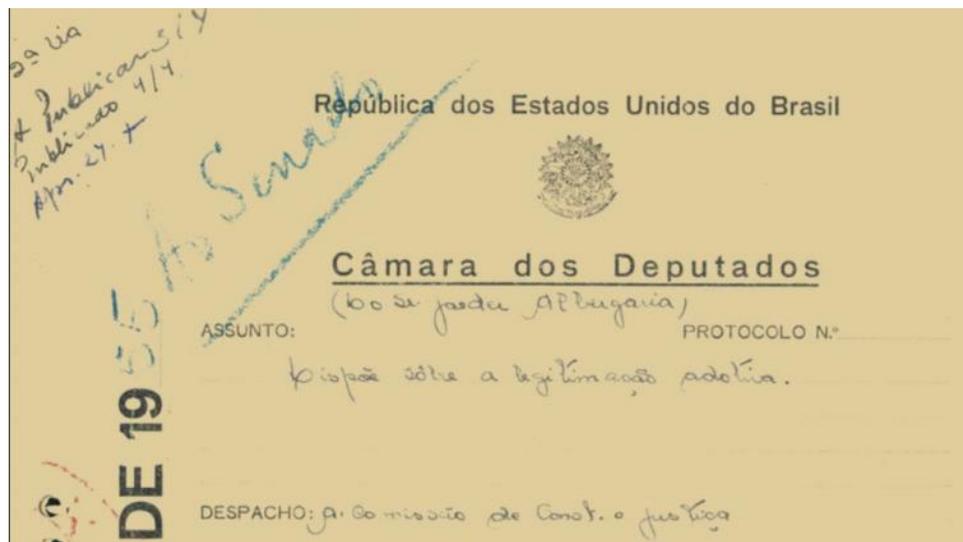


Imagem 4: Capa do Dossiê do projeto de lei que resultou na aprovação da Lei 4655-65
Printscreen feito por Oliveira (2015)

A Lei 3.133 de 8 de maio de 1957²⁶ promoveu algumas alterações viabilizando a adoção para casais mais jovens, abrindo, inclusive, a possibilidade do adotante ter filhos legítimos, legitimados ou reconhecidos, casos em que a adoção não envolveria a sucessão hereditária (art.377).

O limite de idade dos adotantes passou a ser para maiores de 30 anos (não mais de 50), diminuindo também a diferença de idade entre adotante e adotado que caiu de 18 para 16 anos, mantendo-se a possibilidade de dissolução, excluindo-se, porém, a “ingratidão” no rol de motivos.

A lei 4.655 de 2 de junho de 1965²⁷ dispunha sobre a legitimidade adotiva²⁸ de crianças abaixo de sete anos Composta por doze artigos, a referida lei aborda mais claramente as situações relativas ao abandono ou exposição da criança, em que poderia ocorrer a legitimação adotiva, bem como sobre os requisitos necessários aos adotantes.

²⁶ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3133.htm>. Acessado em 05.05.2015.

²⁷ Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4655.htm>. Acessado em 05.05.2015.

²⁸ Havia diferença significativa entre a adoção e a legitimidade adotiva. Legalmente a primeira estabelecia uma relação mais frágil entre adotante e adotado, pois além de ser revogável, mantinha o vínculo de parentesco com os pais biológicos.

É permitida a legitimação do infante exposto, cujos pais sejam desconhecidos ou hajam declarado por escrito que pode ser dado, bem como do menor abandonado propriamente dito até 7 (sete) anos de idade²⁹, cujos pais tenham sido destituídos do pátrio poder; não reclamado por qualquer parente por mais de um ano; e, ainda, do filho natural reconhecido apenas pela mãe, impossibilitado de prover a sua criação. (Lei 4.655-65 sobre legitimidade adotiva)

Com a aprovação da lei 4655-65, a idade dos adotantes apresentou mais uma pequena flexibilidade: abriu-se a perspectiva de adoção por pessoa mais nova, desde que um dos cônjuges tivesse acima de 30 anos (a partir de 5 anos de união conjugal, sem filhos). Comprovando-se a esterilidade, não era necessário o prazo de cinco anos de união, desde que certificada também a “estabilidade conjugal”.

Em relação ao estado civil observa-se também a abertura da possibilidade de efetivação da adoção para viúvos e desquitados, caso o convívio com a criança tenha se dado em período anterior à morte ou ao desquite.

Interessante notar que é nessa lei - e não no ECA - que se rompe com a possibilidade de dissolução da adoção: conforme o art. 7º, “a legitimação adotiva é irrevogável, ainda que aos adotantes venham a nascer filhos legítimos, aos quais estão equiparados aos legitimados adotivos, com os mesmo direitos e deveres estabelecidos em lei.”

Mais do que no texto da legislação que, como vimos, apesar das mudanças continuava sendo restritiva, é na justificativa do projeto de lei (562-55)³⁰, que lhe deu origem, que se torna explícita a relação entre o “paradoxo do trabalho de proteção ao menor sem pais”, enquanto “há milhares de lares sem prole clamando por filhos”.

Criticando a modalidade da adoção do Código Civil “impraticável como medida de proteção ao menor”, pois “ a delegação do pátrio poder enseja a insegurança do menor, que, depois de criado, é retomado pelo pai negligente ou indigno, ou é meio de exploração do menor”, inspirado no exemplo dos “países civilizados”, foi proposta a legitimação adotiva, capaz de dar “à criança a ambiência humana de um lar, a segurança da vida familiar”.

Um dos paradoxos do trabalho de proteção ao menor sem pais é que há milhares de lares sem prole clamando por filhos e centenas de lares cheios de crianças privadas de vida familiar (...). Como medida do tratamento do menor privado de

²⁹ (Grifo nosso). Embora se evidencie um apelo maior da adoção como resposta para a situação de crianças abandonadas, se mantém importante restrição de idade que eliminava essa chance para grande parte delas.

³⁰ Disponível <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1217194&filename=Dossie+-PL+562/1955> Acessado em 07.04.2015.

lar, ou lar desajustado, os países civilizados vêm empregando a colocação familiar, o subsídio à família e a legitimação adotiva, uma das formas de adoção.

(...) **A adoção, como é prevista no Código Civil, é impraticável como medida de proteção ao menor. A pobreza dos erários tem restringido a área de aplicação do subsídio à família necessitada e da colocação familiar remunerada.** Para contornarem o óbice, os Juizados de Menores autorizam o trabalho prematuro do menor ou homologam a delegação do pátrio poder. Ambas as providências são desaconselháveis: o trabalho prematuro prejudica a saúde e a formação da criança; e a delegação do pátrio poder enseja a insegurança do menor, que, depois de criado, é retomado pelo pai negligente ou indigno, ou é meio de exploração do menor (...). O que é, porém, mais grave são as praxes ilegítimas suscitadas por essa situação de fato: **a inscrição no Registro Civil de filho alheio como próprio**, o reconhecimento de filho de mãe solteira pelo casamento com terceiro (...). Ora, a legitimação adotiva, mais do que as duas medidas citadas, dá à criança a ambiência humana de um lar, a segurança da vida familiar. (Justificativa do PL 562-55³¹ de autoria de Jader Albergaria que deu origem a Lei 4655-65, grifo nosso)

Observando que o referido projeto de lei foi proposto em 1955, sendo que sua promulgação somente ocorreu dez anos após, buscamos compreender qual a razão dessa demora: houvera debates, polêmicas ou pontos de difícil consenso?

A referência “a milhares de lares sem prole e centenas de crianças privadas de família” teria algum embasamento racional?

Sem pretender dar conta da densidade de informações e registros dispostos ao longo de mais de 120 páginas do trâmite do referido projeto de lei, observamos que, assim como a justificativa do autor do PL, os votos e os pareceres dos deputados federais e senadores, em geral, revelam muito sobre as contradições da sociedade brasileira daquele determinado período histórico, político e econômico.

O voto do então Senador Attilio Vivacqua - a seguir transcrito com grifos nossos- é revelador do quanto a adoção não era privilegiada na legislação, sendo desconhecida por parte das classes médias, fatores aos quais ele atribuía “que medida de tão grande alcance social não colimasse os fins verdadeiramente humanos e cristãos a que visa”³². Ele chega a explicitar a necessidade de divulgar a lei - especialmente para a classe média brasileira – por meio de campanhas educativas e orientadoras.

O instituto da legitimação adotiva não se inscreveu, ainda, no direito positivo brasileiro. E, na verdade, tem merecido pouca atenção dos nossos tratadistas do Direito Civil.

³¹

Disponível
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=846A53FD3079904A3585B97DCA2AF629.proposicoesWeb2?codteor=1217194&filename=Dossie+-PL+562/1955>. Acessado em 05.05.2015.

³² Grifo nosso.

A própria adoção se instituiria sem a extensibilidade e profundidade necessárias a melhor acolhida, tais as limitações e restrições cerceadoras do instituto. Isto concorreu, sem dúvida, para que medida de tão grande alcance social não colimasse os fins verdadeiramente humanos e cristãos a que visa.

De outra parte, **deve levar-se em conta, ainda, o seu desconhecimento quase completo, não pela grande massa de brasileiros, que a essa pouco haveria de interessar, por óbvias razões, mas por outras classes, isto é, as mais bem favorecidas, inclusive boa parcela da média.** Tal decorreria, por certo, devido à falta de destinação e de campanhas educativas e orientadoras.

A recente Lei no. 3.133, de 8.5.1957, constituiu-se um grande passo, no sentido de facilitar a adoção, atenuando aquelas restrições dos arts. 368 e seguintes do nosso Código Civil.

Ainda assim, esbarra contra a sua pouca divulgação, cabível, não apenas às autoridades, senão, também, às instituições de amparo à criança.

Sem dúvida, a solução do problema está claramente exposta, dela podendo aproveitar-se quantos tristes casais clamem pela alegria de um filho ou quantos corações bem formados desejem amparar crianças abandonadas ou filhos de pais carentes de recursos.

Agora, submete-se ao exame desta comissão o projeto em boa hora apresentado pelo Deputado Jaeder Albergaria, dispondo sobre a legitimação adotiva, figura ainda desconhecida em nosso direito, como já dissemos, mas que o autor da proposição preceitua com segurança, proficiência e zelo elogiáveis.

PL 562-55 de autoria de Jader Albergaria que deu origem a Lei 4655-65 (Voto em separado do Senador Attilio Vivacqua com grifo nosso)

Constatamos que o projeto original previa um limite ainda menor para a idade do adotando (5 e não 7 anos); abria a possibilidade da adoção para pessoas solteiras³³ que já convivessem com a criança e pretendia garantir a nacionalidade dos adotantes ao adotado.

Num longo trâmite em que se observa a publicação de todo e qualquer encaminhamento feito em relação ao projeto de lei, houve a apresentação de projeto de lei substitutivo, que propôs as mudanças que, por fim, foram as aprovadas.

O substitutivo comporta emendas que versam, precipuamente, sobre a idade do adotado, cujo mínimo, previsto, na Câmara, em 5 (cinco) anos, passará a ser de 7 (sete); sobre o prazo em que o menor, para assumir um novo estado, deva estar sob a guarda do adotante (dois anos no projeto primitivo e três no do Senado); sobre a autorização para que viúvos (em lugar de solteiros - como previsto na Câmara), desde que contando mais de 35 (trinta e cinco) anos, possam adotar menores que estejam na sua companhia há mais de 5 (cinco) anos; sobre a supressão do dispositivo, constante do projeto da Câmara que declarava assumir o adotado a nacionalidade do adotante, mediante o simples ato da adoção, e sobre outras questões de interesse indiscutível bem como certos aspectos de redação tendentes a melhor apresentação do projeto.

³³ Conforme parecer do relator do PL 562-55 (p.7) não foi aprovada a abertura para adotantes solteiros prevista no projeto inicial haja vista que “ (...) lar dos solteiros (...) muito dificilmente oferecerá as condições de desejar-se, face à ausência da estabilidade familiar, que o casamento cria, e mesmo diante dos problemas que a legitimação pode suscitar ao próprio legitimante, posteriormente (casamento futuro, por exemplo).

Considerando que o substitutivo contribuiu para o aperfeiçoamento do projeto, opina pela constitucionalidade e aprovação.

(PL 562-55 que deu origem a Lei 4655-65– relatório de aprovação- 25.11.1964)

Observamos que esse discurso já emerge com a referência ao desencontro entre tais famílias e crianças. Enquanto aponta a necessidade desse instituto ser ampliado e, especialmente divulgado para a classe média, eleita como a classe social que poderia reverter tal situação, ainda mantém importante restrição em relação à idade do adotando.

Com o objetivo de ampliar nossa reflexão trazemos o relato de Roberto da Silva³⁴ que dirigiu sua pesquisa para o estudo do atendimento às crianças abandonadas que viveram sob a tutela do Estado, especificamente durante o período do regime militar, partindo de sua própria vivência, e também de seus irmãos, da institucionalização nesse período.

Como egresso da Febem e do sistema penitenciário ele dirigiu sua pesquisa para o estudo sobre as condições institucionais de atendimento às crianças abandonadas que viveram sob a tutela do Estado, especificamente durante o período do regime militar, ocasião em que as instituições totais se tornaram ainda mais fortalecidas em seus traços mais negativos. Uma grande parte dos sujeitos pesquisados delinquiram, o que levou o autor a supor a dificuldade de viverem livres e autônomos, longe da tutela de uma instituição.

Ele também se pergunta sobre como pode ser garantido um atendimento adequado às crianças que necessitam da tutela do Estado, sem que tal atendimento resulte na destruição de sua individualidade.

No relato sobre sua história de vida e institucionalização revelam-se muitas perversidades. Silva foi institucionalizado em 1963³⁵ junto com outros três irmãos, Na ocasião ele tinha 5 anos e os irmãos: 7, 3 e 6 meses de idade. A princípio, o grupo de quatro irmãos, ficou no Educandário Sampaio Viana, sendo posteriormente transferidos, separadamente, para instituições diversas.

Silva aponta que nos tempos da ditadura se destacava o trato militar com a infância institucionalizada, principalmente com os meninos. Ao autor não foi permitido manter vínculos familiares, não foi permitido saber com certeza o próprio nome ou data de nascimento, saber quem eram seus pais e qual foi sua história de vida antes da institucionalização. A este grupo de irmãos não foi permitido que crescessem como

³⁵Sob a vigência do CM 1927 que como vimos, pouco indicava diretrizes para o atendimento nas instituições de acolhimento. Um ano depois foi aprovada a criação da Funabem. A Unidade Sampaio Viana, inicialmente de caráter filantrópico, deve ter sido, em meados da década de 1960, assumida pela Febem.

irmãos, que conhecessem e partilhassem seu histórico de vida. Eles não puderam se apropriar de algo tão crucial para o desenvolvimento da pessoa humana: saber de onde vieram, quem eram, como eram.

Silva só veio a saber que tinha irmãos, aos 15 anos quando, trabalhando no cartório do então “Juizado de Menores”, teve a curiosidade de procurar algum registro sobre sua história: "aos 15 anos de idade (ano 1973), no sombrio e úmido porão do arquivo do Juizado de Menores, eu Roberto da Silva, pude pela primeira vez ver uma fotografia minha, aos 5 anos de idade, e vim saber que tinha mãe, pai e irmãos.”

Silva e os irmãos não mantiverem contato entre si e nem com a família de origem – em uma entrevista Roberto da Silva menciona o estranhamento quando recebeu uma visita (a única?) da mãe.

Nem ele nem os irmãos foram encaminhados para família substituta, vivendo a institucionalização até a maioridade.

A vivência de Silva e seus irmãos referenda que tanto a adoção como a legitimidade adotiva, ao mesmo tempo em que passaram a ser consideradas pelos parlamentares como possibilidade de atender as situações de abandono de crianças, na prática pareceu não ser sequer cogitada como possibilidade para eles, ainda que individualmente.

Embora o CM 1927 não explicita qualquer tipo de apoio à família de origem a justificativa do projeto de lei, em 1955, revela também que naquela ocasião já eram previstas outras ações importantes – como o subsídio à família “necessitada” e o que seria atualmente o programa das famílias acolhedoras, mas que não se efetivavam por falta de investimento público: “A pobreza dos erários tem restringido a área de aplicação do subsídio à família necessitada e da colocação familiar remunerada.”

1.4 A Política Nacional do Bem Estar do Menor e o foco na excepcionalidade e na manutenção da criança junto à família de origem: apenas discurso?



Imagem 5: cena do filme “O contador de histórias”, Luiz Villaça, 2009
Printscreen feito por Oliveira (2015)

(Roberto narrador do filme sobre sua vida) - Mesmo sem frango eu gostava de domingo porque era o dia que ia ver “tevé” no Seu José... Era a única televisão da rua...

(Música da propaganda) - Este é um país que vai pra frente... ô ô ô ô ô ... de uma gente amiga e contente ô ô ô ô ô

(Narrador da propaganda) - Para que as crianças tenham futuro, elas precisam de cinco coisas: o “F” da fé, o “E” da educação, o “B” dos bons modos, o “E” da esperança e o “M” da moral. Sabe onde elas vão encontrar tudo isso? Na FEBEM! Aqui as crianças carentes terão a chance de se tornar homens de bem, terão chance de se tornar médicos, engenheiros, advogados. FEBEM: mais uma vitória do nosso governo!

(Roberto) - A FEBEM só podia aceitar um dos filhos da minha mãe. E como eu era o caçula, ela me escolheu. E eu fiquei todo feliz porque, pela primeira vez na vida, eu “tava” sendo escolhido “pra” alguma coisa! E meus irmãos ficaram morrendo de inveja.... (filme “O contador de histórias”, Luiz Villaça, 2009)

Considerando que a Política Nacional de Bem Estar do Menor - ancorada na Lei 4513 de 1.12.1964 que criou a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor – fora apresentada alguns anos após³⁶ a promulgação da lei 3133-57 que regulamentou a legitimidade adotiva,

³⁶ Não conseguimos localizar o texto de aprovação da referida política por meio de pesquisa na *internet*. O livro com o texto da PNBEM é de 1973, portanto, não pudemos confirmar em que ano a FUNABEM aprovou a referida política.

nos dedicamos a estudá-la em busca de indicativos de que a adoção poderia ser uma das linhas privilegiadas nessa política.

Mario Altenfelder, presidente da FUNABEM, em 01.12.1973, registra na apresentação da publicação da Política Nacional do Bem-Estar do Menor: em ação, ser aquela “uma obra de divulgação da ideia central, de demonstração de sua exequibilidade nas esferas públicas e privada, mas principalmente um chamamento à ação voluntária (...)” e ainda, a preocupação com a prevenção em relação aos “menores carentes” que naquela ocasião “era dos mais agudos, contrariamente ao problema do menor infrator, cuja incidência em nosso meio é quase insignificante”.

Segundo Altenfelder, “o esforço governamental, acrescido da maciça iniciativa privada, representada pelas igrejas e por grupos leigos, não é suficiente para debelar o mal. Daí se haver apelado para a ação preventiva de que se pode esperar resultados seguros, a médio prazo.”

Seu discurso revela a ambiguidade da política. Enquanto Marcílio (1998) identifica essa, como a Fase da Emergência do Estado do Bem-Estar do Menor, ocasião em que o Estado se tornou o principal responsável pela assistência e proteção à infância pobre, a Funabem ressalta o discurso da importância da esfera privada e enfatiza o chamamento à ação voluntária para fazer frente ao “agudo problema do menor carente”.

Segundo Marcílio (1998), endossado por Silva (1997) a FUNABEM, criada pelos militares que estavam no poder, foi época de grande expressão das “instituições totais” e do trato militar com a infância, decretando-se a institucionalização até a maioridade.

O que estava previsto no texto da política era bem diferente. Como diretrizes para a Política Nacional de Atenção ao Menor, a cargo da FUNABEM, o artigo 6º da Lei 4.513-64 destacava:

I – assegurar prioridade aos programas que visem à integração do menor na comunidade, através de assistência na própria família e da colocação em lares substitutos;

II - incrementar a criação de instituições para menores que possuam características aproximadas das que informam a vida familiar, e, bem assim, a adaptação, a esse objetivo, das entidades existentes de modo que somente se venha a admitir internamento do menor à falta de instituições desse tipo ou por determinação judicial. Nenhum internamento se fará sem observância rigorosa da escala de prioridade fixada em preceito regimental do Conselho Nacional;

III – respeitar, no atendimento às necessidades de cada região do país as suas peculiaridades, incentivando as iniciativas locais, públicas ou privadas, e atuando como fator positivo na dinamização e autopromoção das comunidades.

No texto da PNBEM identificamos o foco do discurso na prevenção, devendo a institucionalização ocorrer em caráter excepcional. As diretrizes da política se voltavam para o funcionamento de programas de promoção da família, de atendimento ao pré-escolar, ao menor em idade escolar e de atenção ao trabalho deste.

Observamos o uso indiscriminado do termo “inserção em família substituta” que não necessariamente significava o encaminhamento para adoção, podendo se referir tanto a inserção do “menor” nos abrigos e internatos como nas famílias acolhedoras.

O Capítulo III da PNBEM intitulado “Formas Diversas de Atendimento” discorre sobre o que hoje se equipararia às medidas de proteção:

a) Manutenção junto à família de origem ou devolução à mesma

Além de registrar que o foco da ação deveria ser na família da criança, relacionava-se o “desajuste” e também o “tratamento” ao fortalecimento econômico e social.

Sempre que possível, deve-se preferir tratar de um menor com problema de desajuste, **conservando-o na própria família ou devolvendo-o à mesma se dela se encontra afastado**³⁷. Com efeito, muitas vezes um menor é inadvertidamente retirado do lar; outras, a apreciação do quadro revela não mais subsistirem os motivos determinantes do afastamento. (PNBEM, p. 171)

O primeiro objetivo específico de uma política de promoção da família deverá ser o seu fortalecimento econômico-social. De fato, uma observação comum hoje nos mostra que a grande maioria dos desajustes familiares se prende a uma causa de natureza socioeconômica que gera outros problemas e é por estes agravada. Daí falar-se modernamente em *causação circular cumulativa*³⁸, que nada mais é, no caso, senão o mecanismo de um círculo vicioso que tem por consequência agravar os efeitos, pelo reforço que permanentemente acarreta intensidade da ação dos fatores enquanto elementos causais. (Ibid., p.181)

b) Adoção e Legitimação Adotiva

Após caracterizar a diferença entre uma e outra, o texto menciona o limite do “alcance social” do instituto devido à discriminação ainda presente em relação aos filhos legítimos.

o alcance social desse instituto fica em parte prejudicado pela discriminação que estabelece entre a criança adotada ou a legitimada adotivamente, e os filhos legítimos, privando-a, assim, de usufruir plenamente, os benefícios que o espírito da Lei teria pretendido garantir-lhe. (Ibid., p. 171)

³⁷ Grifo nosso.

³⁸ Gunnar Myrdal é um dos autores centrais sobre a teoria da “causação circular cumulativa” discutida a partir da década de 1960. Para ele, “pobreza gera pobreza” e a desigualdade entre os países desenvolvidos e os não desenvolvidos não chegaria a um equilíbrio e sim a um agravamento das disparidades. Disponível em <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/jass/14.htm>. Acessado em 13.04.15.

c) Colocação em Família Substituta

Tal modalidade diferia da anterior por caracterizar-se como uma alternativa melhor que a institucionalização, frente à impossibilidade do “menor” permanecer com sua família de origem. Podia ocorrer de forma gratuita ou com ajuda financeira para as despesas.

d) Semi internato

Definido como unidade escolar destinada ao atendimento diurno do “menor” com tarefas escolares, recreação e atividades em grupo ou individuais, o semi-internato era considerado um serviço “preventivo” ao regime de internato. O objetivo era o de:

incumbir-se da educação de menores cujos pais ou responsáveis, por motivo de trabalho ou ordem financeira, não têm condições de conservá-los no lar, durante o dia todo. Por conseguinte, deve ser preferido, sempre que compatível com as condições da família de que procede o menor, pois concilia o atendimento à criança com a necessidade de manter sua convivência diária no próprio lar e de estabelecer contato com o meio e a comunidade. (Ibid., p.172)

e) Unidades Educacionais Substitutas da Família

O texto ressalta que por melhor que fosse a instituição, a medida deveria ser utilizada em ultimo caso, na impossibilidade de permanência na família de origem, inserção em família substituta provisória ou mesmo por meio da adoção.

Estava previsto que as unidades educacionais deveriam “ater-se a pequenas dimensões, inspirando-se, em sua organização na vida familiar tanto quanto possível. Recomendase que os irmãos permaneçam unidos e residindo na mesma unidade”. (Ibid., p. 173)

A Política preconizava também a manutenção do vínculo com a família durante a internação:

(...) o vínculo com a família deve ser mantido em qualquer hipótese. O plano de tratamento deve ser elaborado em função do menor e da sua família, e, somente assim, permitirá a atenuação ou eliminação dos condicionamentos negativos que determinaram o afastamento do menor do meio familiar. (Ibid., p. 173)

Essa constatação causou-nos novos questionamentos pois estávamos pautadas no texto do Código de Menores (CM) de 1979 e na crítica apresentada por Nascimento (2002):

A política da PNBEM não foge a essa regra: sua prioridade era a colocação de crianças em lares substitutos e em nenhum momento havia a preocupação em analisar criticamente as engrenagens e tramas produtoras de miséria, abandono e exclusão social.(Ibid., p.133)

(...) a instituição adoção, que se instaura através da política de bem-estar do menor e é corroborada pela prática dos especialistas da área social, nos parece bem mais uma estratégia política do Estado para a minimização dos efeitos de uma política pública excludente do que de atendimento a singularidades de crianças e famílias. (Ibid., p. 135)

Resguardados os pressupostos desenvolvimentistas presentes, assim como a perspectiva de abordagem clínica do “menor” e de sua família, surpreendemo-nos ao perceber que os objetivos e as propostas no texto dessa política reservavam o lugar da excepcionalidade para adoção. De certo modo, o texto da PNBEM se mostrou mais próximo da essência do ECA de 1990, do que do Código de Menores aprovado em 1979, conforme abordaremos a seguir.

Como podemos compreender essa “dissonância” entre o texto da PNBEM e a vivência institucional relatada por Roberto da Silva (1998) e Roberto Carlos Ramos³⁹?

³⁹ O Contador de Histórias, filme de Luiz Villaça, de 2009 é baseado na vida do mineiro Roberto Carlos Ramos (narrador do filme), que assim como Roberto da Silva (de São Paulo) viveu a institucionalização. Em 1972, aos seis anos, Ramos foi levado o único dos 10 filhos, levado pela mãe para a Febem-MG. Como garantia a propaganda (!) ela queria que o filho se tornasse doutor. Mas a realidade na instituição foi bem diferente e Roberto, aos sete anos, ganhou de “presente de Natal” a transferência de unidade (para meninos de sete a catorze anos). Aos treze anos, após mais de cem “fugas” já tinha sido classificado como ‘irrecuperável’, nas palavras da diretora da entidade. Até que o encontro com uma pesquisadora francesa se tornou uma relação de afeto e confiança que, após a promulgação do Código de Menores de 1979, possibilitou que ele se mudasse (aos treze ou catorze anos) com ela para a França e, de fato, quando adulto, voltasse a procurar a mãe que, antes de tudo, quis saber: “você se tornou doutor”? Ele se formara em Pedagogia, sendo depois intitulado como um dos dez melhores contadores de história do mundo.

1.5 Código de Menores de 1979 – adoção, institucionalização e para a família de origem: nada

Camara dos Deputados
(DO SENADO FEDERAL)

ASSUNTO: PROTOCOLO N.º
Institui o Código de Menores.

DESPACHO: À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA.
À COM. DE CONST. E JUSTIÇA em 05 de março de 1976

DISTRIBUIÇÃO

Ao Sr. Deputado Cláudio Salles em 27/10/76
O Presidente da Comissão de Justiça
Ao Sr. Deputado Cláudio Salles em 19/78
O Presidente da Comissão de Justiça
Ao Sr. Deputado Cláudio Salles em 19/79
O Presidente da Comissão de Justiça
Ao Sr. Deputado Cláudio Salles em 1979
O Presidente da Comissão de Justiça
Ao Sr. em 19
O Presidente da Comissão de
Ao Sr. em 19

PROJETO N.º 1573 DE 1976

Imagem 6 : Capa do Dossiê do Código Menores -1979
Printscreen feito por Oliveira (2015)

Após 52 anos de vigência do Código Mello Mattos (1927), foi promulgado o Código de Menores de 1979 (Lei 6.697, de 10 de outubro de 1979) durante o regime militar.

Foi a partir daí que se disseminou o uso do termo “menor em situação irregular” em substituição às categorias do Código de 1927, cuja linguagem pejorativa precisava ser mudada: “expostos”, “abandonados”, “vadios”, “libertinos”, “delinquentes” etc.

Apesar de tantas décadas transcorridas e das mudanças na realidade social brasileira decorrentes da urbanização, tratou-se de mudança meramente terminológica, não conceitual: a legislação continuava voltada apenas para aqueles que, estando sem acesso ao atendimento de suas necessidades básicas como alimentação, saúde, educação e moradia, tornavam-se alvo do Juízo de Menores que atuava privilegiadamente na institucionalização dessa população e, a partir de então, com maior enfoque na inserção em família substituta por meio da adoção. (grifo nosso)

A leitura do texto do código de 1979 gera indignação ao observarmos a objetividade com que no artigo 1º define-se como em “situação irregular” grande parte da população infanto-juvenil brasileira, devido a privação de “condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória” ou por “encontrar-se, de modo habitual, sujeita a exploração, em ambiente contrário aos bons costumes”.

Nessa ocasião, as entidades que acolhiam os “menores”, constituíam um universo formado por aquelas de origem governamental (executadas diretamente pela Febem que marcava presença em vários estados brasileiros) e pelas particulares. Dessas, várias tinham convênio com o Governo Estadual, recebendo apoio financeiro, humano ou material. Entretanto, muitas, como ocorre na atualidade, não contavam com qualquer apoio do poder público.

Observando a legislação em busca de diretrizes de funcionamento das instituições de acolhimento, pouco encontramos. Assim como no Código de 1927, a medida de internação podia ser executada por instituições de natureza diversas: educativa, médica, correcional, etc.

A distinção que era feita na lei se relacionava à origem governamental ou particular. O CM 1979 previa que as entidades de assistência e proteção criadas pelo poder público seguiriam a PNBEM e teriam centros especializados destinados à recepção, triagem e observação, e à permanência de “menores”, sendo a “escolarização e a profissionalização do menor serão obrigatórias nos centros de permanência.”

Após manifestar-se sobre as entidades governamentais o CM 1979 passa a dispor sobre as entidades particulares que teria que ser registradas no órgão estadual responsável pelos programas de bem-estar do menor, o qual deveria comunicar o registro à autoridade judiciária local e à Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor.

Embora o 13º artigo registrasse que “toda medida aplicável ao menor visará, fundamentalmente, à sua integração sócio familiar” dentre elas apenas a II e a III se referiam a inserção em família (de origem ou substituta).

Art. 14. São medidas aplicáveis ao menor pela autoridade judiciária:

- I - advertência;
- II - entrega aos pais ou responsável, ou a pessoa idônea, mediante termo de responsabilidade;
- III - colocação em lar substituto;
- IV - imposição do regime de liberdade assistida;
- V - colocação em casa de semiliberdade;
- VI - internação em estabelecimento educacional, ocupacional, psicopedagógico, hospitalar, psiquiátrico ou outro adequado.

Foi somente no Código de 1979 que a adoção passou a ser disciplinada (também) na lei voltada para os “menores”. Evidentemente, é nesta lei que o escopo dessa medida legal foi

ampliado, inovando em vários aspectos, embora tenha mantido o ranço da diferenciação entre dois tipos de filiação (adoção simples e adoção plena).

No Código de 1979 direta ou indiretamente a adoção é regulamentada por quase vinte artigos (14, 17, 18, 20, 27 a 37 e 107 a 109). A adoção simples, do menor entre sete e dezoito anos, continuou sendo basicamente regida pelo Código Civil (1916). A adoção plena atribuía a situação de filho ao adotado, desligando-o de qualquer vínculo com pais e parentes, salvo os impedimentos matrimoniais. Aplicava-se apenas até os sete anos de idade do menor em situação irregular, ou seja, foi reproduzido o limite da lei de 1965.

No CM de 1979 é mantida a irrevogabilidade da adoção (apenas para a plena), a necessidade de estágio de convivência, instaura-se a possibilidade da adoção por estrangeiros - residentes no Brasil ou fora - na modalidade da adoção simples; a exigência de 30 anos para apenas um dos cônjuges, a possibilidade de dispensa do prazo de cinco anos de matrimônio, se comprovada a esterilidade e a estabilidade conjugal (adoção plena). Manteve também a adoção para viúvos ou cônjuges separados judicialmente desde que a criança já estivesse sob seu convívio anteriormente, não abrindo ainda para os solteiros.

1.5.1. O embate ideológico revelado pelo dossiê da tramitação da lei: os prenúncios da responsabilização do poder público pela garantia dos direitos fundamentais foram vencidos

A análise do projeto de lei 105-74 que deu origem ao CM 1979 indica ter sido um processo que se delongou por cinco anos, revelando que em sua origem a proposta era pela responsabilização do poder público. Nesse aspecto, surpreendemo-nos com o esboço da intenção de ruptura que até então não sabíamos ter ocorrido nessa ocasião, pois não se trata de aspecto histórico da legislação comumente abordado. Não fica clara a ocorrência de embate entre posições contrárias parecendo-nos que a mudança foi mascarada pelo suposto aperfeiçoamento do projeto de lei, em busca da melhor técnica legislativa.

O PL 105 de 1974 - Substitutivo apresentado pelo senador Nelson Carneiro⁴⁰, embora reproduzisse as antigas classificações em relação aos menores, inovou ao atribuir ao

40

Estado a obrigação de oferecer educação e saúde como mínimo vital a “todo menor”, atribuindo responsabilidade também ao governo, lançando como tripé de proteção e assistência social do “menor”: a família, a comunidade e o Estado.

Art. 2º. Todo menor tem direito ao mínimo vital indispensável à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade física, intelectual e moral;

Art. 4º. A saúde e educação do menor, aquela desde a concepção, constituem fatores de cuidados especiais a que ficam obrigados os pais, responsáveis e governo (art. 4º.);

Art. 8º. É obrigatória a instrução primária, gratuitamente prestada pelo Estado. Todo menor terá educação técnica e profissional, segundo suas aptidões. A educação superior proporcionada conforme o mérito, a vocação do menor. A educação religiosa ser-lhe-á ministrada consoante à escolha dos pais ou responsáveis, ressalvada a sua preferência quando souber manifestar-se. A orientação profissional respeitará a liberdade de escolha do menor e não sobreporá o seu rendimento econômico ao seu valor humano.

Art. 9º. O menor tem direito de trabalhar, observadas condições especiais de durabilidade da jornada, de higiene, de salubridade e da sã moral no trabalho. Será protegido contra toda forma de exploração e terá direito a descanso, lazer, recreação e educação.

Art. 13. Respondem, sucessiva e solidariamente, pela proteção e assistência social do menor, a família, a comunidade e o Estado.

Em relação ao subsídio à família, avançou ainda mais, ao instituir no artigo 42 que “para prevenir o abandono do menor, e sempre que for conveniente sua manutenção no próprio lar, à sua família será concedido um subsídio, pelo juiz, na importância que, somada à receita da família, possa prover o menor do mínimo vital necessário a sua subsistência”, prevendo responsabilidade e previsão orçamentária por parte do Instituto Nacional de Previdência Social. Poderíamos considerar uma protoforma do programa de transferência de renda brasileiro implantado quase vinte anos depois? Poderia ter sido a gênese da defesa à convivência familiar e comunitária? E como compreender essa exacerbação de poderes, onde o judiciário adentra na seara do executivo?

Contraditoriamente propunha no artigo 7º. que “é a família obrigada a ter seguro social, para salvaguarda dos deveres e direitos dos pais”, dando a entender que seria essa uma segurança a ser afiançada pela família via mercado de trabalho formal e regulamentado.

Com o intuito de evitar a institucionalização e nos moldes do que a PNBEM propunha, o artigo 44 e 45 regulava a colocação familiar, indicando a centralidade do papel do juiz nas

situações de remuneração dessas famílias: “Para evitar internamento, o juiz poderá autorizar a colocação do menor no âmbito de outra família que queira recebê-lo, a título gratuito ou remunerado. (...) O Juiz fixará a contribuição devida pela União ao lar substituto, segundo as condições de cada caso.”

A justificativa desse substitutivo indica que sua elaboração mobilizou estudo, pesquisa e articulação entre vários operadores do direito, humanistas e legisladores:

O presente trabalho é uma valiosa contribuição da Assessoria Técnica Legislativa do Senado Federal ao momentoso problema de revisão do Código de Menores. Fruto de demorados estudos e pesquisas, resulta o projeto da colaboração de juristas, magistrados, professores, humanistas e legisladores. Compila as conclusões a que chegarem os participantes dos Congressos, Seminários e Reuniões do Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre. No Direito Comparado, acata proposições da Conferência de Casa Branca (1909) e do Congresso Internacional de Londres (1952), além do estudo nas legislações dos Estados Unidos, França, Uruguai, Dinamarca, Polônia e Iugoslávia. Mesmo que se divirja, aqui e ali, das soluções apontadas nem por isso deixa de merecer aplausos colaboração tão oportuna e expressiva. Ainda uma vez a lei há de resultar do esforço, da crítica, do aplauso, da divergência. Só os insensatos acreditam fazer sozinhos a lei, isenta dos choques e das alterações que seu curso no Parlamento determina. A tentativa de codificação, agora submetida à apreciação do Senado Federal, não exclui as restrições que a vários de seus dispositivos eu próprio possa oferecer oportunamente. O importante é que, no momento em que se estuda, fora do Congresso, a revisão do Código de Menores, haja algum projeto sobre o qual se debruçam desde logo os legisladores, com o propósito de contribuir para o fim por todos visado.

(PL 105 de 1974 de autoria de Nelson Carneiro que deu origem ao Código de Menores de 1979, texto de 10 de setembro de 1974)

Com expectativa, continuamos o estudo para compreendemos como se deu a regressão que gerou o texto final do CM de 1979, não identificando um explícito embate ideológico, mas sim uma argumentação que partia do enaltecimento do texto analisado para finalizar com argumentos relacionados à técnica legislativa referindo injuricidade do projeto de lei, aprovando-se outro texto que excluía qualquer responsabilidade ao poder público.

O texto do parecer no. 296 de 1975 da Comissão Especial, sob relatoria do Senador José Lindoso, endossou os pressupostos que pautavam a proposta anterior, reconhecendo que o “problema do menor” no Brasil estava relacionado ao “processo sócio-econômico de marginalização, resultante de precária participação de um terço da população em relação aos bens disponíveis na comunidade nacional”.

(...) Logo, é possível inferir-se que o processo que marginaliza o menor brasileiro, a par da predominância de sua índole sócio-econômica, apresenta dimensões nacionais e ocorre em massa. Daí o grande clamor que vem despertando, em toda

parte, a exigir soluções urgentes das autoridades responsáveis. Dentro desse contexto, o menor deve ser considerado como vítima de uma sociedade de consumo, desumana e muitas vezes cruel e como tal deve ser tratado e não punido, preparado profissionalmente e não marcado pelo rótulo fácil de infrator, pois foi a própria sociedade que infringiu as regras mínimas que deveriam ser oferecidas ao ser humano quando nasce, não podendo, depois, agir com verdadeiro rigor penal contra um menor, na maioria das vezes subproduto de uma situação social anômala. (Ibid.)

Observamos que para a emissão de tal parecer novamente mobilizou-se a discussão entre profissionais, legisladores, retomando-se o contato com aqueles que contribuíram com o produto anterior, recebendo contribuições de vários estados brasileiros, decidindo-se pela apresentação da Emenda ao Substitutivo.

Ante a riqueza das contribuições chegadas ao Senado, decidimos pela conveniência de redigir-se um Projeto de Lei substitutivo ao do nobre Senador Nelson Carneiro, como já se aludiu, no qual, com técnica legislativa adequada, se consolidasse ou absorvesse, de um lado, os vários e aproveitáveis anteprojetos e projetos oferecidos, e, de outro, conjugasse suas disposições com a reforma por que ora passa a legislação civil e penal codificada, quer substantiva, quer adjetiva. (Ibid.)

Não fica evidenciada a rejeição ao texto do substitutivo oferecido por Nelson Carneiro. O parecer delonga-se em reconhecer que o problema do menor estava relacionado à “melhoria da estrutura social, econômica e política”, porém, sua conclusão apela para a necessidade de aproximar a lei à realidade brasileira “essa é uma luta de gerações e enquanto não atingirmos o pleno desenvolvimento temos que adaptar a nossa estrutura jurídica a uma melhor e mais efetiva assistência, proteção e vigilância ao menor”.

(...)É claro que estes novos caminhos estão ligados a uma melhoria da estrutura social, econômica e política. Somente com melhor renda, mais educação, saúde, pleno emprego, salários condignos, participação política, enfim desenvolvimento, poderemos efetivamente, diminuir a conduta anti-social, a carência e a marginalização.

Mas essa é uma luta de gerações e enquanto não atingirmos o pleno desenvolvimento, temos que adaptar a nossa estrutura jurídica a uma melhor e mais efetiva assistência, proteção e vigilância ao menor.⁴¹ Em síntese, este é o espírito que domina todo o Projeto Substitutivo. (Ibid., Emenda 1 substitutivo, de 14 de agosto de 1975, grifo nosso)

Explicitou-se, portanto, que a distância entre o proposto pelo projeto de lei e as condições da realidade brasileira eram as razões para que fosse aprovada uma legislação mais coerente com tal realidade, adotando-se o “conceito sugerido para o Direito do Menor

⁴¹ Grifo nosso.

como conjunto de normas jurídicas relativas à definição da situação irregular do menor, seu tratamento e prevenção”, com foco na agilização e simplificação da adoção.

Não poderia haver ocasião mais oportuna para dar a esses magistrados **novo instrumento de trabalho, ajustado à realidade da vida social contemporânea.** (...) o texto que agora justificamos representa o consenso de todas as áreas responsáveis pelo atendimento a menores no Brasil e incorpora expressivas **inovações** - dentre as quais deve ser realçado o tratamento conferido **à adoção de menor em situação irregular, no sentido de agilizá-la e simplificá-la** -, que, por certo, conferirão ao código de Menores Brasileiro atualidade e pertinência. Obra humana, não estar de "senões", mas não se poderá num mundo dinâmico de fatos como os relacionados com os menores, num jovem país de jovens, adiar um instrumento de **viabilização do remédio para a explosão de males do que é hoje a situação do "menor em situação irregular"**.⁴² (Ibid.)

O parecer de sua aprovação dá indicativos de que o texto finalmente aprovado desconsiderou a inserção das “necessidades básicas” devido à injuricidade do Projeto, por se referir a assuntos de competência de outros Ministérios (da Saúde, da Educação, da Justiça) e por transportar a Declaração dos Direitos da Criança para um texto legal, desconsiderando que o "o valor das declarações de direitos está precisamente em serem declarações e não normas" (Ibid., p. 172-174).

Ainda justificando a questão relativa ao atendimento às necessidades do “menor”, o parecer ressaltava que deveriam compor o conteúdo dos programas e serviços, indicando mais uma vez que o Direito do Menor deveria continuar se restringindo a “peculiares situações”.

Da Declaração dos Direitos da Criança, aprovada pela ONU, resulta o reconhecimento de que as necessidades básicas de toda criança são aquelas acolhidas pelo Projeto. A projeção prática dessa Declaração é a elaboração e efetivação de programas de atuação os mais amplos possíveis, nos quais a preocupação é garantir às populações infantis e Jovens as melhores condições de desenvolvimento social e maturação biopsíquica. Já o Direito do Menor e o Código dos Menores como seu instrumento - é restrito a peculiares situações em que se encontrem certas crianças, a exigirem a prestação jurisdicional. A emenda propõe que tal situação seja identificada pela expressão "situação irregular". (Ibid., p. 172-174)

Assim, a pessoa que constituía o sujeito de Direito do menor “não é qualquer criança, mas o menor em estado de patologia social ampla, pois que a solução do problema em que se encontra será regulado através de uma decisão judicial, emanada de um processo judicial, fiscalizado pelo Ministério Público”. Para a outra parcela das crianças, aplicaria-se o Código Civil, junto às Vara das Famílias, situação que persiste até os dias de hoje, mesmo

⁴² Idem.

após os marcos legais - CF 88 e ECA - que colocaram a criança e o adolescente em condição de sujeitos de direitos e não mais objeto de intervenção estatal.

Se contextualizarmos as particularidades da sociedade brasileira na ocasião da aprovação do Código de 1927 em comparação com as da época da promulgação do CM de 1979 – 52 anos depois – se destaca o imenso retrocesso do último, atingindo diretamente os filhos das classes subalternas, num governo de ditadura militar e de atribuição ao Juiz de Menores de amplos poderes sobre essa parcela da população brasileira.

Pelo que pudemos resgatar em nossa pesquisa, a manutenção da restrição de sete anos de idade da criança para efetivação da adoção plena continuou sendo motivo de descontentamento e se tornou foco do projeto de lei 75-87⁴³ de Salim Curiati que propunha a ampliação da idade para 16 anos no artigo 30 do CM 1979.

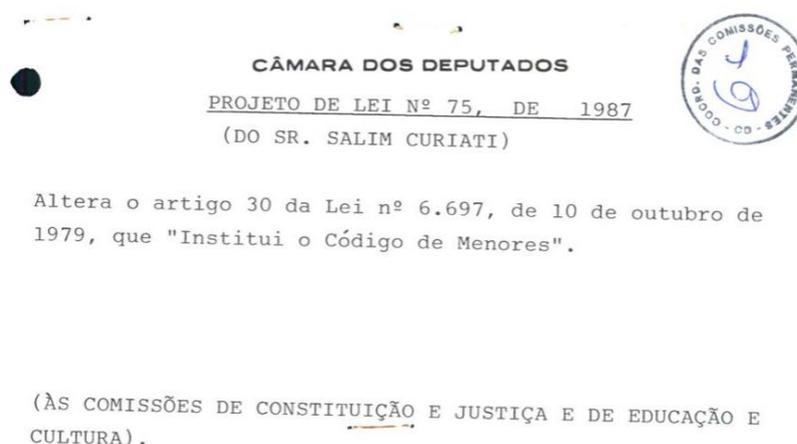


Imagem 7 : Dossiê do PL 75 de 1987 que em 1989 altera o artigo 30 do CM (1979)
Printscreen feito por Oliveira (2015)

Essa limitação está completamente divorciada de nossa realidade. A legião de menores abandonados compreende uma faixa etária muito ampla sendo que os maiores problemas se manifestam, exatamente, entre dez e dezesseis anos.

É o momento crucial da transformação de infante carecedor de assistência num delinquente irreversível. Por que não se estender a adoção plena até, pelo menos, a idade considerada, para fins civis de incapacidade absoluta?

Dir-se-á que a intenção do legislador foi de proteger a infância abandonada e que até os sete anos há possibilidade de moldar o adotante o caráter do adotando, sendo provável que o faça em relação aos que tiverem idade superior. Esse raciocínio seria plausível se estes, embora em grande número, tivessem real assistência do Estado, o que não acontece. De mais a mais, a lei não precisará obrigar, como nunca obriga, ninguém a adotar. Se existem pessoas dispostas a assumir o nobre encargo da adoção, cabe a elas, na sua ampla apreciação subjetiva, decidirem sobre acolher um menor em tal ou qual

idade. Sob este aspecto, aliás, não têm sido poucas as críticas que me vêm sendo encaminhadas por ilustres cidadãos que pretendem adotar menores acima de sete anos ou que os tendo adotado, de fato, estão impedidos de regularizar a sua situação.

(PL 75-87 de autoria do deputado Salim Curiati, proposta de ampliação da idade de adoção para 16 anos, artigo 30 do CM 1979)

Constatamos, após trâmite que perdurou por dois anos, que tal PL foi aprovado no hiato entre a promulgação da Constituição Federal (1988) e do ECA (1990). Houve, portanto, uma articulação entre o texto ainda vigente do CM de 1979 e o artigo 226 da Constituição Federal que dispunha sobre a adoção, conforme podemos observar no voto do relator.

A proteção ao menor, na nova Constituição, está consubstanciada no 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. Dentre as medidas mais eficientes de proteção e assistência ao menor em situação irregular, ressalta a adoção como a que mais se aproxima da família verdadeira, principalmente a adoção plena, por causa dos sólidos laços que passam a unir o adotado à família adotante. A Constituição de 1988 ressaltou-lhe a importância como instrumento de proteção ao menor, ao dispor: "A adoção será assistida pelo Poder Público na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua adoção por parte de estrangeiros; os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação" (Art. 226, §§ 5º e 6º). A Constituição vigente, portanto, refere-se apenas à necessidade de proceder-se à regulamentação da adoção por parte de estrangeiros e a reafirmar a igualdade de direitos e qualificações entre filhos havidos ou não na constância do casamento e os adotados, além de vedar-lhes todo tipo de discriminação. (Ibid.)

Por mais contraditório que pareça, frente à promulgação da Constituição Federal que impunha a necessidade de um profundo reordenamento das leis, foi aprovada a ampliação da idade do adotando de sete para dezoito anos, "o que possibilitaria a extensão do benefício a inúmeros adolescentes e jovens carentes de uma família de fato e de direito", o que nos leva a questionar: será que o legislador realmente acreditava que ao ampliar a idade, "inúmeros adolescentes" seriam mesmo adotados?

A fixação da idade para a adoção plena foi atribuída à legislação ordinária, que a limita à faixa de sete anos, tendo em vista a vinculação profunda a ser produzida entre adotante e adotado, o qual será conduzido à situação de filho, desligando-se de qualquer vínculo com os pais e parentes consanguíneos. **O problema social do menor, no Brasil, é dos mais graves, tanto em virtude da imensa população envolvida quanto da inexistência de uma política governamental eficiente visando a sua erradicação. O instituto jurídico da adoção está a carecer de modificações, adaptando-o à época e à realidade social vigente. O primeiro passo nesse sentido poderá ser representado pela elevação da idade do adotado até a maioridade absoluta, o que possibilitará a extensão do benefício**

a inúmeros adolescentes e jovens carentes de uma família de fato e de direito.⁴⁴ Nosso parecer, portanto, é pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do de Lei nº 75, de 1987 e, no mérito, pela aprovação. (Ibid., grifo nosso)

1.6 Estatuto da Criança e do Adolescente (1990): a ampliação da regulamentação para os serviços de acolhimento institucional e a excepcionalidade da adoção com ênfase nas políticas sociais

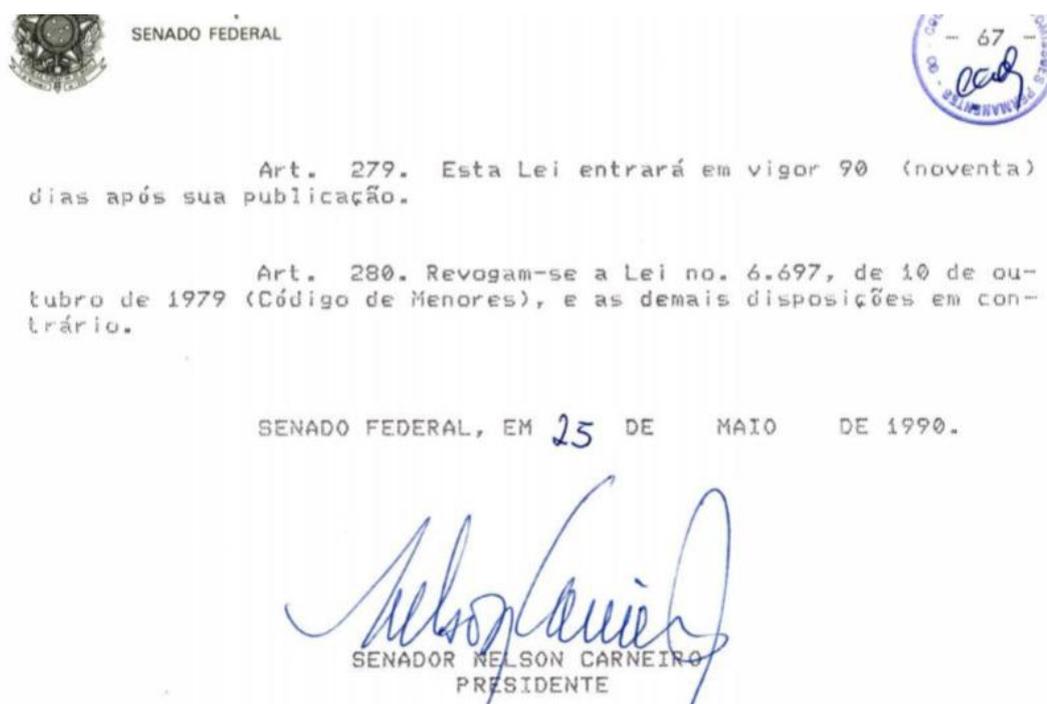


Imagem 8 : Dossiê projeto de lei que resultou na aprovação pelo Senado do ECA (1990)
Printscreen feito por Oliveira (2015)

Segundo o dossiê⁴⁵ do ante projeto que resultou na promulgação do ECA, em setembro de 1989, por determinação do Presidente do Senado Federal, Senador Nelson Carneiro⁴⁶, foi instituída “Comissão Temporária Código de Menores” para apreciar os projetos de lei que

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Devido a complexidade do andamento dos referidos ante-projetos não foi possível realizar uma leitura minuciosa. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1147651&filename=Dossie+-PL+5172/1990. Consultado em 14.05.2015.

⁴⁶ O referido parlamentar tinha apresentado o projeto de lei que introduzia a responsabilidade do Estado em relação ao atendimento das “necessidades” do “menor”, mas que foi substituído por outro devido estar distante da realidade.

tramitavam na casa para disciplinar as normas de proteção à criança e ao adolescente previstas na Constituição Federal.

Foram apresentados três projetos: a) PLS no. 255, de 1989, de autoria do Senador Nelson Carneiro, que “dá nova redação ao Código de Menores em vigor (Lei n.º 6.697, de 10 de outubro de 1979) (...) sucinto e objetivo, está condensado em 144 artigos”; b) PLS no. 193, de 1989, de autoria do Senador Ronan Tito, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; e c) PLS no. 279, de 1989, de autoria do Senador Márcio Lacerda, que propõe alteração dos arts. 32 e 34 do atual Código de Menores”.

Consta que “dois projetos de lei dividiram as atenções a preferências dos conferencistas e debatedores; foram o PLS no. 255/89, que e o PLS 193/89”, sendo que o último dispendo sobre normas de proteção à criança e ao adolescente através de 282 artigos, conhecido como Estatuto da Criança e do Adolescente.

(...)a chama da esperança nunca se apagou de todo em nossa terra. Um dos mais eloquentes exemplos disso é o ocorrido na área dos que vêm lutando pela promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Eis que temos hoje um avançado capítulo sobre esses direitos na nova Constituição. Ele resultou da fusão de duas emendas populares que trouxeram ao Congresso as assinaturas de quase duzentos mil eleitores de todo o país, e de mais de um milhão e duzentos mil cidadãos criança e cidadãos-adolescentes, numa mobilização inédita da sociedade, envolvendo milhares e milhares de crianças e jovens no Congresso e em várias capitais. Essa verdadeira "revoada cívica" tornou possível a criação de uma vontade nacional coletiva em torno da questão, expressada pelos Constituintes na significativa votação final de **435 votos contra 8** que consagrou o novo direito da criança e do adolescente. Essa votação caracterizou um dos mais amplos e profundos compromissos do nosso povo Nação com o seu futuro.

O texto que ora temos a honra de apresentar assenta a raiz do seu sentido e o suporte de sua significação em três vertentes que raras vezes se entrelaçaram com tanta felicidade em nossa história legislativa. , Ele emerge do encontro sinérgico de pessoas e de instituições governamentais e não-governamentais representativas da prática social mais compromissada com a nossa infância e juventude, do mais sólido conhecimento científico na área e finalmente da luz da melhor e mais consistente doutrina jurídica. (PL 193-89 de Ronan Tito, grifo nosso).

A observação do sumário do ECA já indicava que antes mesmo de falar sobre medidas de proteção, como programas de apoio sociofamiliar, abrigamento e adoção, a legislação discorria sobre a política de atendimento que deveria ser implementada para garantir os direitos fundamentais, dentre eles o convívio com a família e a comunidade de origem das crianças e adolescentes.

A regulamentação direta para o acolhimento institucional estava explicitada no artigo 92⁴⁷ do ECA cujo objeto eram os princípios das entidades que desenvolviam o programa a execução da medida de proteção abrigo.

O artigo 94 do ECA que trata das obrigações das entidades que executam serviços de privação de liberdade, desde 1990, também ofereceu importantes indicativos de ações para os abrigos, já que conforme seu parágrafo 1º. “aplicam-se, no que couber, as obrigações constantes deste artigo às entidades que mantêm programas de acolhimento institucional e familiar”.

Contrariamente às práticas históricas de institucionalização permanente, o ECA privilegiou a provisoriedade da medida, tendo em vista que a meta principal é a viabilização da convivência familiar (ECA art. 92).

Superando o modelo das instituições totais que concentravam o atendimento de várias necessidades da criança e do adolescente no mesmo espaço, a proposta em 1990 era do abrigo como espaço que reproduzisse dinâmica cotidiana similar a de um ambiente residencial sem, entretanto, substituir a família ou imitá-la. À criança ou ao adolescente abrigado devia ser oferecido atendimento personalizado, evitando-se a circulação por várias instituições e a separação dos irmãos devido a critérios de atendimento por sexo e/ou faixa etária.

No texto do ECA de 1990, a adoção estava direta ou indiretamente disciplinada em pouco mais de vinte artigos (19, 20, 21 23, 28 a 31, 33, 39 a 52), a partir da lógica da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente e de uma política de atendimento hierárquica com o privilégio aos programas e serviços de apoio sociofamiliar a serem desenvolvidos, de forma que o acolhimento institucional e a adoção fossem efetivamente excepcionais. É dessa concepção interdependente que intitulamos “apoio sociofamiliar-abrigamento – adoção” como um trinômio.

O ECA inovou ao abolir as categorias diferenciadas de adoção, mantendo unicamente aquela que garante ao adotado os mesmos direitos e deveres dos filhos biológicos⁴⁸,

⁴⁷ Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de abrigo deverão adotar os seguintes princípios: I – preservação dos vínculos II – integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família natural; 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 e equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito.

inclusive sucessórios, desligando-o de qualquer vínculo com pais e parentes; instituindo a necessidade do cadastro de crianças e adolescentes em condições de serem adotados e outro de pessoas interessadas na adoção; permitindo a adoção a partir da maioridade civil (21 anos na época), sem exigir tempo mínimo de convívio marital e; finalmente, não apresentando qualquer restrição em relação a estado civil, disciplinando as condições excepcionais da adoção internacional.

Não podemos deixar de ressaltar que o ECA em 1990 manteve a não discriminação da idade do adotando, mudança que ocorrera um ano antes, com a aprovação do PL de Salim Curiati. Até então, estava em vigor o limite de idade de sete anos da criança para adoção plena.⁴⁹

Esse dado ilumina as dificuldades que ainda persistem na aceitação de crianças a partir dessa faixa etária. Com base em consulta no banco de dados do CNJ, em novembro de 2014, cruzando a idade das crianças e adolescentes abrigadas com o perfil de idade desejado pelos adotantes, temos como evidência que é a partir dessa idade que cai bruscamente o número de possíveis adotantes:

- 0 a 2 anos – há 3 adotantes para cada criança acolhida;
- 3 a 5 anos – há 2,8 adotantes para cada criança acolhida,
- 6 a 8 anos – há 0,5 adotante para cada criança acolhida,
- 9 a 11 anos – há 0,07 adotante para cada criança acolhida;
- 12 a 14 anos – há 0,01 adotante para cada criança acolhida;
- 15 a 18 anos – não há adotantes.

A partir do ECA, a prática da adoção foi gradativamente sendo sistematizada, tornando-se foco de mais estudos e pesquisas, além da criação dos grupos de apoio à adoção que, reunindo os adotantes e discutindo as particularidades de suas vivências, especialmente no momento pré adotivo e no estágio de convivência, contribuíram para a ampliação dos debates sobre as “adoções necessárias”⁵⁰.

⁴⁸ Ficou a desejar, entretanto, nas garantias relacionadas à licença-maternidade e paternidade.

⁴⁹ No Código de 1979 direta ou indiretamente a adoção foi regulamentada por quase vinte artigos (14, 17, 18, 20, 27 a 37 e 107 a 109). A adoção simples, do menor entre sete e dezoito anos, continuou sendo basicamente regida pelo Código Civil (1916). A adoção plena atribuía a situação de filho ao adotado, desligando-o de qualquer vínculo com pais e parentes, salvo os impedimentos matrimoniais. **Aplicava-se apenas até os sete anos de idade do menor em situação irregular, ou seja, foi reproduzido o limite da lei de 1965.** (grifo nosso)

⁵⁰ Voltadas para o real perfil das crianças e adolescentes acolhidos: adoção de irmãos, de criança acima de 6 anos, inter-racial, de crianças com necessidades especiais.

Ainda que, por séculos, o Brasil venha praticando a institucionalização de crianças e adolescentes, até recentemente inexistiam pesquisas sobre os motivos pelos quais eles não podiam permanecer com suas famílias, sobre quantos e quem eram, assim como o das instituições que os abrigavam e, especialmente, sobre a qualidade do atendimento oferecido e das práticas profissionais desenvolvidas. Entretanto, como vimos neste capítulo, sem qualquer base em levantamentos, desde 1950 se destaca o discurso dos parlamentares sobre o “papel social” da adoção para essa população.

Como decorrência do processo de construção do conhecimento, relatado neste texto, sem perder a indignação, passamos a atribuir um sentido positivo à contradição entre a lei e a realidade, visto que ela não ocorria nas legislações anteriores de proteção ao “menor” e, nem por isso, essa população era atendida em suas necessidades de sobrevivência e cuidados.

Ao contrário, os códigos legalizavam a ruptura do convívio familiar caso a criança não tivesse habitação, nem meios de subsistência, condição historicamente vivida pela maioria das famílias brasileiras! E despudoradamente limitava a adoção plena (CM 79) para crianças até sete anos, reservando a possibilidade da adoção simples (CC) sem direitos sucessórios para aquelas que tivessem acima dessa idade.

1.6.1 A distância entre o Estatuto da Criança e do Adolescente e a realidade: “da angústia ao método”⁵¹”

Na Vara da Infância e Juventude em que trabalhávamos em meados da década de 1990, a maior demanda era a de acompanhamento dos processos judiciais de acolhimento e de adoção.

Tínhamos muitas indagações sobre o papel do assistente social nas situações de adoção, porém, os estudos e os trabalhos publicados (numa ocasião em que não existia *internet*), em geral, se referiam aos eixos legais ou psicológicos. Os de autoria de profissionais do Serviço Social abordavam aspectos procedimentais, o que dificultava a ampliação de nosso

⁵¹ Um dos dísticos utilizado pela coordenadora do NCA-PUCSP, Myrian Veras Baptista, ao se reportar à pesquisa como caminho para os questionamentos profissionais e a contribuição para a transformação. A autoria é de um pensador francês.

conhecimento e o desenvolvimento de uma prática profissional ancorada nos fundamentos teóricos e ético-políticos do Serviço Social.

O primeiro incômodo que tivemos foi a consciência de que contribuir para a (re) composição de uma família para uma criança institucionalizada, por vezes há vários anos, com histórico de abandono, negligência, maus tratos, necessidades especiais, era uma atribuição de máxima importância, mas que tinha “um quê” mais messiânico que profissional, a nosso ver arriscado quando pensávamos sobre o quanto estávamos impregnadas de uma noção idealizada de família.

Houve um tempo em que trabalhávamos em tantos processos de adoção internacional⁵², que numa das reuniões da equipe técnica, chegou-se a levantar a necessidade de fazermos curso de outros idiomas, para aperfeiçoar o trabalho nessas situações. O objetivo era o de não depender integralmente do tradutor para a efetivação da comunicação com os adotantes. Tempos depois (não desconsiderando a necessidade de o assistente social ter fluência em outros idiomas) pudemos compreender que o avanço da competência profissional implicava em outros saberes, inclusive o de desvelar as razões da grande quantidade de adoções internacionais⁵³ nas quais atuávamos, quando as mesmas são a exceção da exceção dentre as medidas de proteção.

Eleger o tema para pesquisa no mestrado não foi tarefa fácil. A legitimação do acolhimento institucional como foco de nossa pesquisa se deu ao conhecermos o estudo de Silva (1997) e participarmos de uma palestra em que ele criticava a prática dos profissionais que o atenderam ao longo de sua vivência de institucionalização. Compreender o porquê, em tempos de ECA, eram reproduzidas as violações de direitos vividas por Silva no contexto do regime militar, tornou-se quase uma obsessão e, metodologicamente, nosso problema de pesquisa.

Ao compreendermos o acolhimento institucional, à luz da perspectiva dialética do conhecimento, como um “concreto que é síntese de múltiplas determinações” (Marx:

⁵² O ideário é ainda mais forte relação à família adotante estrangeira por possibilitar ao adotando não só a convivência familiar, mas também o acesso aos bens e riquezas de países desenvolvidos. É comum ouvimos expressões em relação à criança “tirou a sorte grande”, assim como “perdeu tamanha oportunidade”, nas situações em que o estágio de convivência não foi bem sucedido.

⁵³ Demorou um tempo para entendermos que ao mesmo tempo em que a adoção internacional poderia significar a única possibilidade da criança - às vezes com alguma deficiência - ou do grupo de irmãos de terem uma família, em contrapartida significava também o resultado final de uma política não de proteção, mas de violação de vários direitos, inclusive o da própria nacionalidade.

1982:14), nos tranquilizamos, pois ao eleger este tema também estaríamos ampliando nossa compreensão sobre a adoção e a reintegração familiar.

Para o doutorado pretendíamos manter a pesquisa nesse tema, focando na centralidade da família de origem, mas a angústia se prolongou durante vários anos até, finalmente, compreendemos que para “subir um degrau” em nosso processo de construção do conhecimento, desta vez teríamos que entrar pela porta da adoção.

1.6.2 O incômodo com a falta de regulamentação no ECA sobre os direitos da criança e do adolescente abrigado

A partir da empiria percebíamos ser necessária maior clareza sobre as diretrizes de trabalho para efetivação dos direitos da criança, do adolescente e de sua família sob medida de proteção abrigo ou acolhimento institucional, mas sentíamos falta de maior respaldo legal.

O artigo 92 do ECA traz (ainda após a 12.010-2009) sinteticamente os princípios das entidades que desenvolvem o programa a execução da medida de acolhimento institucional, acolhimento em caráter excepcional e provisório, atendimento personalizado, inserção de irmãos no mesmo serviço, preservação dos vínculos familiares após o acolhimento e esgotamento de possibilidades de reintegração familiar. Alguns princípios, até hoje geram múltiplas interpretações, como por exemplo, o regime de co-educação.

No décimo ano do ECA, intrigava-nos observar que o não atendimento a tais princípios era visto com “naturalidade” pelos membros da rede interinstitucional, mesmo aqueles que tinham a função de controle e de fiscalização (Conselhos Tutelares, Judiciário, Ministério Público) ou de concessão de registro de funcionamento dos abrigos (Conselho Municipal de Direitos) que cumpriam suas atribuições sem destacar a necessidade de operacionalizar mudanças com vistas ao cumprimento do ECA.

Em nosso projeto de qualificação de mestrado (2000), fazendo um comparativo entre a medida de proteção abrigo e a medida socioeducativa da internação, problematizamos a necessidade de maior regulamentação sobre o acolhimento institucional. Embora tivéssemos consciência da distinção entre as medidas, considerando que a internação como medida socioeducativa, se distinguia pelo caráter de pena e de privação de liberdade, requerendo atenção legal específica, entendíamos ser produtivo fazer um contraponto entre

as duas medidas, como forma de avançarmos na reflexão sobre a questão das crianças institucionalizadas.

O artigo 94 do ECA que trata das obrigações das entidades que executam serviços de privação de liberdade eram importantes indicativos de ações para os abrigos, já que conforme seu parágrafo 1º. “aplicam-se, no que couber, as obrigações constantes deste artigo às entidades que mantêm programas de acolhimento institucional e familiar”, mas eram em geral desconsideradas ou até mesmo desconhecidas.

Entretanto, observávamos que tal artigo era pouco considerado como diretriz para o atendimento em abrigos e, portanto, para o reordenamento das práticas profissionais, especialmente no que se refere à preservação do convívio com a família de referência, o investimento na reintegração familiar, o estudo social e pessoal de caso a cada seis meses, no máximo, com envio de relatório ao Judiciário e, a informação do andamento do processo judicial para os acolhidos.

Supostamente o ECA teria a força para normatizar o atendimento à criança institucionalizada conforme os princípios estabelecidos a serem seguidos pelos abrigos. O que observamos, porém, é que existe margem a muitas interpretações e cada instituição (judiciária ou abrigo) vai atender os princípios estabelecidos, conforme sua própria ideologia, seus objetivos, seu estatuto, sua visão de mundo e de criança. Além disso, a própria lei, deixa de disciplinar aspectos cruciais para a prática junto à criança institucionalizada, levando-nos a pensar o quanto isso é revelador sobre a representação que os carentes e abandonados ainda tem na sociedade em geral. É neste processo anônimo, sem chamarem atenção da sociedade, que crianças e adolescentes carentes, mesmo sem estarem privados de liberdade, muitas vezes, se tornam os "prisioneiros sociais".⁵⁴ (OLIVEIRA, 2000)

Dentre as obrigações compatíveis que ampliam aquelas já indicadas no artigo 92, destacamos: II - não restringir nenhum direito que não tenha sido objeto de restrição na decisão de internação (portanto, se não há proibição judicial de visita, a família deve ser informada do local do abrigamento e o serviço deve preservar o convívio após o acolhimento, inclusive para poder fazer o estudo de caso que lhe cabe); V - diligenciar no sentido do restabelecimento e da preservação dos vínculos familiares (diligenciar pressupõe uma busca ativa da família); VI - comunicar à autoridade judiciária, periodicamente, os casos em que se mostre inviável ou impossível o reatamento dos vínculos familiares; XIII - proceder a estudo social e pessoal de cada caso (aqui já estava

⁵⁴ Termo utilizado por Antonio Carlos Gomes da Costa, porém, no sentido oposto, quando diz que o "abrigo foi pensado para acabar com os prisioneiros sociais, crianças privadas de liberdade por motivos sociais..."

dada a indicação do plano individual de atendimento); XIV - reavaliar periodicamente cada caso, com intervalo máximo de seis meses, dando ciência dos resultados à autoridade competente; XV - informar, periodicamente, o adolescente internado sobre sua situação processual (o “rapto da história” dos abrigados); 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.

A nosso ver, a não explicitação dos direitos da criança e do adolescente sob acolhimento institucional, da mesma forma como se dava em relação ao adolescente sob medida socioeducativa de internação (art. 124 ECA), gerava distorções de entendimento que concorriam para a perpetuação da violação de seus direitos.

Feitas as ressalvas entendo que este contraponto é importante para chamar atenção para algumas questões fundamentais que a lei não disciplina, quando se trata da medida de proteção abrigo. Por exemplo, o art.124 do ECA dispõe sobre os direitos do adolescente privado de liberdade e, em seu art. VII, explicita o direito de receber visitas, ao menos semanalmente. Não há um artigo específico que fale sobre os direitos da criança/adolescente que está em abrigo. (OLIVEIRA, 2000)

O aprofundamento do conhecimento do legado histórico de (des)atenção à infância e juventude brasileira pobre e a compreensão da centralidade do judiciário em relação a essa medida de proteção, nos indicaram ser fundamental a realização da pesquisa nos autos processuais para compreender o que levava crianças e adolescentes a viverem o abrigamento em caráter permanente, sendo privados do convívio em sua família de origem ou extensa e até mesmo em família substituta.

1.6.3 Crianças e adolescentes (des)acolhidos: a perda da filiação no processo de institucionalização

Os dados referentes ao acolhimento institucional apresentados a seguir referem-se a determinado universo de sujeitos e contexto histórico (2001), ocasião da pesquisa realizada nos autos processuais que, por sua vez, continham registros e histórias desde a década anterior, quando ocorrera o abrigamento dos sujeitos da pesquisa.

A pesquisa foi realizada em três Varas da Infância e da Juventude da Capital, tomando como universo as crianças que faziam parte do cadastro como “legalmente disponíveis para adoção”.

Partindo do enfoque do extremo da vivência do abrigamento, os critérios de escolha dos sujeitos de nossa pesquisa focalizaram aqueles que a empiria dizia serem difíceis de encontrar pretendentes à adoção - excetuando-se os que tivessem problemas crônicos de saúde, que a nosso ver requereriam uma pesquisa específica. Colocamos como critérios: criança ou adolescente, abrigados individualmente ou com irmãos desde que um deles tivesse acima de oito anos, cujos pais tivessem sido destituídos do poder familiar e a tentativa de colocação em família substituta tivesse se mostrado infrutífera, restando-lhes a perspectiva da institucionalização permanente (até a maioridade).

Utilizamos amostragem aleatória, estratificada proporcional, estabelecendo-se como parâmetro 25,0% dos autos a serem pesquisados. Num universo de 56 autos processuais, fizemos a pesquisa em 14 deles, referentes a 31 crianças e adolescentes: seis sozinhas e as outras 25 pertencentes a oito grupos de irmãos, distribuídos em 4 duplas, 3 quartetos e 1 quinteto.

O perfil dos sujeitos era: crianças e adolescentes paulistanos, pardos, acima de seis anos, encontrando-se a maioria entre 9 e 15 anos, abrigados com irmãos (média de 3,1 membros por grupo). Em relação ao sexo, verificou-se equilíbrio no cômputo geral.

Para a maioria deles, o acolhimento se deu após alguns anos de convivência com a família de origem ou extensa, indicando o que as pesquisas posteriores confirmaram: bebês e crianças até três anos são minoria na população acolhida.

Ao tempo de convívio com a família de origem ou extensa somou-se o longo período de abrigamento, sendo que em seis processos, tratava-se do segundo acolhimento.

Estas crianças e adolescentes eram as consideradas “inadotáveis”, diante da gradação no que se refere a oportunidade de inserção em família substituta por meio da adoção: quanto mais nova, de pele mais clara e menor a quantidade de irmãos, maior a possibilidade de serem adotados.

1.6.3.1 Família e condições de vida

Em seis autos processuais destacaram-se como motivos para o abrigamento a falta de moradia, de alimentação, de trabalho e de retaguarda familiar, situações essas em que o acolhimento foi pedido pela mãe diretamente no abrigo ou no Fórum.

... No dia da entrevista a mãe [dos irmãos Barros] pediu para almoçar e jantar na unidade, alegando que estava há três dias sem comer (...) Estava morando com uma amiga numa favela, de onde pretendia sair pois o barraco não oferecia condições para cozinhar ou lavar roupas (relatório do abrigo).

[irmãs Medina]... condições precaríssimas com mobiliário insuficiente, chão de terra batida, irregular com entulhos na porta e até ratos (relatório do Fórum).

... Chove dentro do barraco e... Cristiane [irmãos Souza] chorava de medo que a casa caísse quando chovia ou ventava. Fala-se então da possibilidade de um abrigamento (relatório do Fórum).

Em quatro autos processuais, os pais deixaram as crianças com terceiros que não puderam lhes cuidar, ocorrendo o abrigamento a pedido desses diretamente no Fórum.

Os dados apontaram para a questão de gênero presente na responsabilidade sobre os filhos, em que a figura materna assume a centralidade na responsabilização pelos cuidados e descuidos sobre os filhos. (Fávero:2001)

Dos 14 autos processuais pesquisados, a presença da mãe ocorreu em 85,71% deles e só duas não se fizeram presentes durante o abrigamento.

A mãe apareceu como central no discurso dos filhos, especialmente na manifestação da saudade e da mágoa causados pela separação e abandono:

[Antes do abrigamento] Gosto muito da minha mãe, dela eu não largo. [Depois do abrigamento] Cristiane chorou muito dizendo que queria morar com a genitora. [E agora perto de seus 18 anos, muitos anos sem contato com a genitora] Cristiane quis saber detalhes sobre sua situação legal e de seus irmãos em relação à mãe. Apesar de não admitir sentir saudades da mãe e querer revê-la ... (relatório do Fórum).

[Nanci] afirma com convicção que o lugar de todos os irmãos é ao lado da mãe e que não concorda com a separação que lhes é imposta (relatório do Fórum).

Luci e Lucia tiveram dificuldade no período de adaptação, choravam e pediam a presença da mãe (relatório do abrigo).

A genitora mantém bom relacionamento afetivo com os filhos e estes, durante o período de quase um mês em que ela esteve ausente, choravam diariamente, perguntando por ela. São crianças boas, educadas e ansiosas para retornarem ao convívio com a genitora (relatório do abrigo).

A pesquisa apontou para a prevalência do registro de nascimento dos filhos efetuado em nome de pai e mãe (54,84%). Dos nove autos processuais (referentes a 17 crianças) em que constou a filiação paterna, sete pais estavam em paradeiro ignorado e já não conviviam com a genitora e filhos, tampouco foram localizados durante o processo.

Quanto aos pais, considerando que somente dois compareceram em Juízo e apenas um visitou as filhas no abrigo, se destacou a ausência, seja na vida das crianças, seja nos autos processuais. Os pais que registraram seus filhos foram legalmente destituídos do poder familiar assim como as mães. No entanto, tal sentença judicial para a grande maioria deles foi “virtual”.

Entretanto, em alguns casos, evidenciou-se que a presença do pai, mesmo vinculada à violência, era a garantia de provisão e da possibilidade de mães e filhos estarem juntos.

... encontra também dificuldade para arranjar emprego por falta de referências e, isto porque, durante os dez anos em que esteve amasiada com o pai das crianças, não exerceu nenhuma atividade com vínculo empregatício (relatório do abrigo).

... viviam na favela do Jaguaré o pai ganhava pouco mas sustentava a família. Era alcoólatra e quando ele bebia as crianças iam para a rua (relatório do Fórum).

Ao buscar o recurso do abrigamento como forma de proteção dos filhos, a mulher/mãe passou a ser submetida à avaliação sobre sua capacidade de ser mãe e de reassumir os cuidados dos filhos, adquirindo o que chamamos de “protagonismo perverso”.

Observamos que no decorrer destes dois anos de acompanhamento do caso, ela não tem assumido outro papel se não o de omissão (...) Nas entrevistas realizadas sequer perguntou pelos mesmos (relatório Fórum).

Embora os vínculos afetivos pareçam estar presentes, a genitora não possui recursos internos para exercer adequadamente a maternidade (relatório Fórum).

Em relação à genitora, não percebemos disponibilidade para assumir o desempenho do papel materno. Seu desinteresse pelo bem estar do filho, como podemos observar nos autos, perdura por anos. Falta à genitora, condições materiais e emocionais para ter seu filho consigo (relatório Fórum).

Mãe (...) nunca teve e continua a não ter condições de exercitar a função materna. Logo, não há que se falar em reaproximação entre mãe e filho (promotor justiça).

Vamos reavaliar a mãe, mais por falta de opção, do que por convicção. (juiz).

Tal pesquisa, assim como a de Fávero (2001), reiterou a violência de gênero cometida pelo próprio poder público em relação a mulher-mãe que, embora pouco conhecida em sua história de vida e não apoiada para o exercício de sua função de proteção, na maioria dos casos, foi clara e moralmente julgada como incapaz de ser mãe.

1.6.3.2 A “engenharia” da falta de contato com a família após o abrigo

A maior parte dos sujeitos desta pesquisa 57,15% (equivalente a 8 processos), após o abrigo, não manteve nenhum contato com a família. Cumpre ressaltar que em dois casos, os pais já estavam em paradeiro ignorado antes do acolhimento. Em 21,43% (03 processos) ocorreram visitas regulares por um período; em 14,28% (02 processos) ocorreram visitas esporádicas e em 7,14 (um processo) houve um encontro nas dependências do Fórum.

Tratou-se, portanto, de grave violação de direitos, já que em seis processos o abrigo foi solicitado pela própria mãe. Identificamos que grande parte dos sujeitos da pesquisa de um dos Fóruns tinha sido encaminhada para um abrigo⁵⁵ que não permitia visitas no local.

Em algumas situações não ficou claro o motivo para a não realização das visitas por parte dos familiares que abruptamente sumiram. Mas em vários processos se evidenciou a existência de motivos institucionais que contribuíram para a não visita, como a exigência de autorização judicial, a transferência de abrigo, a falta de informação sobre o local para onde foi encaminhada a criança e os critérios restritos de visita. Foi possível perceber também a existência de motivos subjetivos institucionais, sugerindo uma espécie de “punição” aos familiares por pedirem o abrigo.

Em vários casos vinculou-se a visita à possibilidade de desabrigar ou ainda, à manifestação verbal da falta que a criança expressasse sentir da família, questão essa que indica a necessidade de aprofundarmos o significado da escuta e da observação da criança e do adolescente. Concluímos que para vários casos da pesquisa, a visita não foi considerada direito nem de pais ou adultos de referência, nem de crianças.

A mãe de William compareceu à Vara, quatro meses após o acolhimento dele (1994), sendo autorizada judicialmente a realizar visitas. No entanto, nunca o visitou, não ficando claro o motivo. Tempos depois, ela apareceu (três vezes) pedindo autorização para visitá-lo, contudo, avaliando-se sua situação e sua falta de condições para o desabrigo, considerou-se que as visitas seriam desaconselháveis. Ele vive a institucionalização há seis anos, sem nunca ter recebido visita. (Oliveira, 2001)

⁵⁵ Alguns anos após a pesquisa, a partir de intervenção judicial, tal abrigo passou a funcionar como “creche”. Por meio de uma página eletrônica constatamos que sua responsável vem sendo acusada de tráfico humano internacional. Uma brasileira, adotada quando bebê por franceses, atualmente com 30 anos, refere saber que tem um irmão gêmeo que ficou no Brasil, mas não consegue ter acesso às informações sobre sua família de origem.

[O padrasto conviveu com as crianças por cinco anos e pediu o abrigamento após a mãe tê-los abandonado. Após isso, ele foi ao fórum pedir autorização para visitar as crianças e não conseguiu]. Estimular uma reaproximação entre as crianças e o requerente, em nada será positivo para as primeiras uma vez que poderá suscitar ansiedade e expectativa de um retorno ao lar. E ainda, observando que o desejo de reaproximação parece vir de encontro aos interesses do Sr. (...) e não das crianças" (relatório Fórum, Oliveira, 2001)

1.6.3.3 A condição de desfiliação gerada pelo processo de destituição do poder familiar

A condição de miserabilidade das famílias das crianças e dos adolescentes institucionalizados, bem como a falta de acesso a direitos fundamentais foram os determinantes das situações de acolhimento pesquisadas em 2001. A falta ou precariedade da moradia, o uso de albergues, a circulação das crianças entre familiares e conhecidos, a saída do provedor da casa e a falta de pessoas para cuidar dos filhos constituíam o quadro de espoliação social vivido por tais famílias.

Após o abrigamento, o contato irregular ou a falta dele, somado às dificuldades da família (na maioria, mães) em assumir a criação dos filhos, constituíram indicativos para a destituição do poder familiar.

A pesquisa evidenciou que, para muitos sujeitos da pesquisa, o princípio da provisoriedade acabou por funcionar como uma forma de pressão no encaminhamento da situação para uma resolução abreviada. Muitas vezes, considerando a idade “avançada” da criança para que se encontrassem interessados em sua adoção, essa pressão acabou implicando em pouco investimento junto à família de origem e à criança com vistas ao seu retorno, precipitando vivências de graves prejuízos, visto ter sido promovida a ruptura definitiva com a família natural, não se concretizando a inserção em família substituta.

Para alguns sujeitos da pesquisa, a inserção em família substituta poderia ser a medida legal adequada para protegê-las e ajudá-las a lidar com seus sofrimentos, por já terem vivenciado a ruptura de convívio e laços com familiares anteriormente ao abrigamento. Mas os autos mostraram uma busca infrutífera e desesperançosa de inserção em família substituta, nos quais inúmeros ofícios encaminhados não repercutiram na viabilização de adoção para as mesmas. O encaminhamento para adoção foi possível apenas para quatro crianças de até 6 anos que faziam parte dos grupos de irmãos, sujeitos da pesquisa. Duas crianças estavam abrigadas separadamente dos respectivos irmãos, o que favoreceu tal encaminhamento.

A pesquisa denunciou que para a maioria dos sujeitos sequer foi permitida a visitação dos familiares depois do abrigamento, quanto mais um trabalho de reintegração familiar, o que, numa associação com as dificuldades em desacolher os filhos, acabou gerando a condição de “desfiliação” das crianças e dos adolescentes. Assim, a medida de proteção que era para ser provisória tornou-se permanente visto que a partir da institucionalização, outras interferências contribuíram para a perda de relações entre a criança e sua família, incluindo as práticas profissionais do abrigo e do judiciário, que sob o viés da proteção, acabaram reproduzindo o abandono e a negligência já sofridos por ela e por sua família, mesmo em tempos de uma legislação avançada e de garantia legal de direitos sociais.

Naquela ocasião, reiteramos a necessidade de integração do trabalho entre o judiciário e o abrigo, pois era evidente a cisão entre o processo judicial e a realidade vivida pela criança e pela família e a falta de contato, ainda que por telefone, entre as referidas instituições. Concluímos com uma afirmativa que ainda é atual, embora tenhamos avançado na cidade de São Paulo na articulação do trabalho para a reintegração familiar.

Para o real atendimento dos direitos da criança e da preservação do vínculo familiar, é necessário que se estabeleça uma relação que permita, pelo menos, uma compreensão mais próxima da realidade dessas famílias, superando os estereótipos e suas manifestações a princípio tomadas como inadequadas, abandonantes e negligentes. Acolher bem a criança, de alguma maneira pressupõe acolher sua família e a problemática geradora do abrigamento, partindo daí para o trabalho de reintegração familiar. (OLIVEIRA, 2001, conclusão da dissertação de mestrado)

Embasadas em nossa experiência profissional na instituição judiciária e nas pesquisas que tínhamos realizado, não negávamos que a morosidade da justiça, o excesso de burocracia e a falta de clareza de papéis por parte das instituições que trabalham com a questão, concorriam para o prolongamento do tempo de institucionalização de centenas de crianças e adolescentes. Feitas tais ponderações queremos chamar a atenção para a mobilização que já existia por parte de profissionais de algumas instituições do SGD que denunciavam por meio de suas pesquisas tais⁵⁶ violações de direitos.

⁵⁶ Vários desses profissionais realizaram suas pesquisas como membro do NCA-PUCSP.

CAPÍTULO 2

MEMÓRIAS DO MOVIMENTO SÃO PAULO

**CONTRA A TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI NACIONAL DE ADOÇÃO -
PLNA 1756-2003**



Imagem 9: Convite da Assembleia Legislativa de São Paulo, Audiência Pública, 14.12.2004, Lei da Adoção - desvende essa tarja

Neste capítulo nos dedicamos ao registro e a análise do embate contrário ao projeto de lei 1.756-2003 que, antes mesmo de alguma sistematização do conhecimento sobre a realidade das crianças e dos adolescentes acolhidos institucionalmente, propunha agilizar os trâmites processuais para adoção, colocando em risco a preservação do convívio com a família de origem. Como partícipes desse processo, focamos neste capítulo a construção do movimento contrário que teve forte expressão em São Paulo e seu rebatimento no andamento do PL.

Reafirmando o que já ponderamos no capítulo anterior, partimos do pressuposto que ao trabalharmos com situações que envolvem o convívio familiar e comunitário temos que ter clareza de sua dimensão política num contexto de profunda desigualdade social na sociedade capitalista brasileira. O investimento na preservação e no fortalecimento do convívio familiar, assim como a perspectiva de qual é esse limite, depende de acurada

articulação entre a dimensão da particularidade que envolve o conhecimento da legislação, das relações de classe, das políticas sociais, de gênero e de etnia em articulação com a singularidade do ciclo de vida das pessoas envolvidas. Isso não significa que assumimos a defesa da família natural, de origem, biológica “a qualquer custo”, visto que esta também seria uma alternativa linear e mais fácil de adotar⁵⁷.

Como exposto do capítulo anterior, nós também compartilhávamos das críticas em relação ao funcionamento das VIJs, da nossa própria prática profissional e, especialmente, do longo tempo dos trâmites jurídicos e burocráticos. No entanto, não concordávamos com a alegação de que a morosidade da justiça e o excesso de burocracia fossem, por si só, responsáveis pelo fato das instituições estarem lotadas de crianças e de adolescentes enquanto que os cadastros de adotantes continuassem cheios de pessoas aguardando, há anos, pela adoção.

Firmamos nosso posicionamento contrário à adoção de crianças e adolescentes como estratégia para cobrir as insuficiências das políticas sociais fundamentais para a preservação do convívio com a família de origem. Portanto, não desconsideramos a importância da adoção como medida de proteção excepcional para algumas crianças e adolescentes. Com isso, queremos ressaltar nosso respeito aos principais mentores do PLNA, Luiz Carlos de Barros Figueirêdo e João Matos, e por meio deles os pais e as mães

⁵⁷ Nessa reflexão lembramos um embate marcante que tivemos com uma colega psicóloga. O bebê de um ano fora institucionalizado desde a saída da maternidade, tendo em vista comprometimento psiquiátrico da mãe, sem acompanhamento médico, com vivência na rua há muitos anos, não informando dados objetivos para busca de familiares. Apesar disso, ela não perdia a data de entrevista no fórum e tampouco deixava de visitar o filho no abrigo. Portanto, era uma situação difícil, por um lado mãe e criança estavam convivendo, tendo o abrigo como um “continente complementar” (VICENTE,) que garantia os cuidados à criança. Por outro, isso significaria sua institucionalização prolongada. Contrariamente à posição da colega psicóloga, nosso parecer social foi favorável ao direcionamento processual para inserção em família substituta. O conflito dificultou o trabalho conjunto e como não houvera decisão judicial, mantendo-se a situação como estava, decidimos prosseguir no acompanhamento (conjunto) por meio de entrevistas com a mãe e o contato com o abrigo. Com a mudança de posto de trabalho não soubemos como foi garantido o direito ao convívio familiar e comunitário para a criança. Reiteradamente nos perguntamos: o que teríamos feito diferente hoje? Ao assistirmos “Estamira” (direção Marcos Prado, 2005) nos vimos novamente confrontadas: o documentário retrata por vários anos a vida de Estamira, diagnosticada com esquizofrenia, vivendo entre o aterro sanitário no Jardim Gramacho – RJ e a casa em que moravam filhos e netos. Diante das dificuldades relacionadas à doença mental da mãe, o casal de filhos adultos entregou a irmã mais nova para ser cuidada por conhecidos que, por fim, a adotaram. Esta filha, adolescente na ocasião da filmagem, retomou o convívio com a mãe, visitando-a aos finais de semana. É contundente a cena em que ela elogia o macarrão de Estamira - o “melhor do mundo” - e reflete que apesar de amar os pais adotivos, ser bem cuidada, não deixava de questionar por que só ela não pode viver com a mãe?.

Retomando nosso questionamento, certamente hoje faríamos uma escuta mais qualificada dessa mãe com apoio dos profissionais do Centro de Apoio Psicossocial (CAPS), ampliando a compreensão dos limites e possibilidades da convivência entre mãe e filho num mesmo serviço (se fosse possível encontra-lo). Entretanto, inexistindo esse programa ou serviço e sem a presença da rede familiar de origem ou extensa, o parecer social seria o mesmo. Há situações limites, em que o chamado “melhor interesse da criança” acaba prevalecendo, ainda que não haja, de fato, justiça alguma nisso e que talvez sequer seja mesmo no “melhor interesse da criança” como a filha de Estamira nos indicou.

que fazem essa escolha pessoal de paternagem e maternagem, ao mesmo tempo em que relatamos e analisamos o movimento contrário ao projeto de lei.

Para compreendermos o contexto de apresentação ao Congresso Nacional em 20 de agosto de 2003 do Projeto de Lei 1756-2003, intitulado Projeto de Lei Nacional de Adoção - PLNA⁵⁸, de autoria do Deputado João Matos (PMDB/SC), então presidente da Frente Parlamentar da Adoção, torna-se necessário retomarmos, ainda que superficialmente, aspectos relacionados à aprovação do novo Código Civil (NCC) em 2003.

2.1 O “desserviço” do novo Código Civil (2002) em relação à adoção de crianças e adolescentes na gênese do PLNA

Desde a promulgação do ECA não se discutia sobre incompatibilidade entre o que continuou sendo legislado pelo CC (1916) até a aprovação do Novo Código Civil de 2002, cujas mudanças sobre adoção representaram evidente retrocesso legal.

É nesse contexto que se destacam os conflitos trazidos pelo NCC, agravados pela divulgação das violações de direitos a que estavam submetidas as crianças e os adolescentes acolhidos institucionalmente (que até então, passavam despercebidas e ocultas⁵⁹) que, em 2003, foi apresentado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei Nacional de Adoção 1756-2003.

Após um percurso longo do projeto original até sua aprovação (de 1975 a 2002, ou seja, quase trinta anos⁶⁰), o novo Código Civil (NCC) - Lei no. 10.406 de 10 de janeiro de 2002, em vigor desde 11 de janeiro de 2003- substituiu o antigo Código Civil de 1916.

O NCC representou avanço no que se refere ao reconhecimento da igualdade de direitos entre homens e mulheres, que já havia sido contemplada na CF (1988) e no ECA (1990).

58

Disponível

<

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=155995&filename=PL+1756/200
>. Acessado em 21.03.2015.

⁵⁹ A reportagem “Órfãos de Pais Vivos”, do Correio Braziliense de 09.01.2002, foi um marco histórico importante para ações governamentais no âmbito federal em relação às crianças e adolescentes abrigados.

⁶⁰ Segundo Figueirêdo (2013, p.151,152) o projeto de lei que deu origem ao NCC fora concebido em 1969, estando no Congresso Nacional desde 1975, tendo tramitado, portanto, durante décadas para ser aprovado em dado momento, sem debates sobre as mudanças profundas ocorridas das décadas que se passaram, as quais tinham sido incorporadas pela CF (1988). Segundo o autor, visando “desencalhar a tramitação legislativa”, após alguns arranjos protagonizados pelo deputado federal Ricardo Fiuza foi aprovado o texto de 2002- realizado com apoio de juristas- que era bem diferente do que vinha tramitando.

Entretanto, apesar do longo tempo decorrido e da incorporação de conquistas resultantes do debate e da organização de movimentos feministas, o referido código ainda expressa valores anacrônicos em relação ao gênero feminino (PIMENTEL, 2002: 26).

O uso do termo “homem” foi substituído por “pessoa” ao longo do texto da lei. No que se refere à parentalidade, o termo “pátrio poder” deu lugar ao “poder familiar”. O artigo 1.630 estabelece que os filhos estão sujeitos ao poder familiar até a maioridade civil. O artigo 1631, afirma que o exercício do poder familiar é de competência dos pais, durante o casamento e a união estável, sendo que, na falta ou impedimento de um deles, o outro exercerá com exclusividade. Se houver divergência entre os pais quanto ao exercício do poder familiar, devem recorrer ao juiz de família para a solução do desacordo.

Pelo Código Civil de 1916, o “pátrio poder” era exercido por pai e mãe, mas a esta, cabia o papel de “colaboradora” do marido, termo que evidenciava a desigualdade entre o homem e a mulher.

Em relação ao NCC importa-nos explicitar a contradição imposta por ele no tocante a uma das formas de convivência familiar e comunitária – a adoção - medida legal que garante a inserção de crianças e adolescentes em família substituta na condição de filhos.

A relação se mostrava harmônica entre o Código Civil de 1916 e o ECA. Em linhas gerais, o primeiro tratava da adoção de pessoas maiores de idade e o segundo, da adoção de crianças e adolescentes.

Apesar da centralidade legal do ECA e de sua especificidade sobre a matéria, o NCC também regulamentou a adoção de crianças e adolescentes, especialmente nos artigos 1.618 a 1.629⁶¹, alguns deles, inclusive, contrariando a legislação específica, o que provocou diversos debates doutrinários.

Figueirêdo (2003), em seu texto “Porque o Brasil precisa de uma Lei Nacional de Adoção”⁶², explicitou o que ele considerava como “flagrantes prejuízos aos interesses das crianças e adolescentes”:

a) a materialização da adoção, pelo art. 10, inciso III, do mesmo, passou a ocorrer mediante simples mandado de averbação no registro civil antigo, quando o Estatuto determinava o cancelamento do registro velho e lavratura de um novo assentamento. Dessa forma, criou-se uma filiação de segunda classe, enquanto a

⁶¹ Tais artigos tratavam sobre idade mínima de adotantes, adoção conjunta por pessoas que se separassem, impossibilidade de adoção conjunta por pessoas que não formavam par conjugal, consentimento dos pais para adoção, condições da adoção por curadores ou tutores da criança ou adolescente, adoção de maior de idade, etc. Os mesmos foram revistos com a aprovação da Lei 12.010-2009.

⁶² Texto de 07.06.2003, disponível em <http://luizcarlosfigueirêdo.com.br/?p=136>, acesso em 27.10.2014

Constituição Federal garante a igualdade absoluta entre filhos biológicos e adotivos;

b) o art.1638, inciso IV, do Novo Código substitui a expressão "descumprimento injustificável" dos deveres do Poder Familiar, pelo "descumprimento reiterado", de sorte que, pode levar a interpretações absurdas que culminem com a punição de pais pobres que, por razões plenamente justificáveis, não forneceram os alimentos aos filhos nas 3 (três) refeições diárias e, ao mesmo tempo, poupar de sanção um pai que comete uma única vez um ato bárbaro contra um filho;

c) ao substituir a expressão “reais vantagens para o adotando”, contida no art. 43 do Estatuto pela expressão "efetivo benefício para o adotando" (art.1625), o Novo Código apequenou os verdadeiros objetivos da Lei, pois, sem sombra de dúvidas, a redação original era muito mais abrangente;

d) o Novo Código Civil criou um absurdo lapso temporal de um ano de espera nos Abrigos para as crianças órfãs não reclamadas por parentes, quando a convivência familiar é um direito automático assegurado pela Constituição.

Paula (2002)⁶³, um dos mentores do ECA, numa análise sobre questões do Direito Civil e o novo Código, afirma que o “estrago maior” se deu em relação à adoção:

Potencialmente o estrago do novo Código Civil foi maior na disciplina da adoção. Não fez com clareza distinção entre adoção de maiores e menores de idade, não optou por uma disciplina integral, misturou razões da antiga adoção restrita com outras advindas da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente e deixou de disciplinar pontos de vital importância para a própria compreensão do instituto. Além disso, utiliza-se do termo *menor* como substantivo, olvidando que a Constituição Federal proscreveu sua utilização em razão do significado sinônimo pejorativo, referindo-se à criança ou adolescente.

Apesar da contradição, Paula (ibid.) não considerava difícil a resolução deste impasse. Reportando-se ao princípio da anulação da lei geral (o novo Código Civil) pela lei especial (o ECA)⁶⁴, na opinião do autor, a adoção deveria continuar sendo regida pelo ECA, aplicando-se eventualmente as normas do NCC, quando não forem incompatíveis com o referido estatuto.

Todavia, a solução também é mais simples. Razoável afirmar que, mesmo na vigência do Código Civil de 2002, a adoção de criança e adolescente continua sendo regida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, aplicando-se eventualmente normas do Código Civil desde que não incompatíveis com os princípios e com a disciplina normativa especial. A assertiva advém não só do critério da especialidade, mas também da falta de composição de um sistema minimamente lógico e compreensível pelas normas do novo Código Civil, cujo projeto de lei citado e seu conteúdo somente vêm demonstrar.

⁶³

Disponível

em

<https://www.google.com.br/search?rls=aso&client=gmail&q=artigo+paulo+afonso+garrido+de+paula+codi+go+civil&gws_rd=cr&ei=yzpVVZ-mL4eVNoyXAQ>, acessado 01.12.2014.

⁶⁴ O autor reportou-se à Teoria do Ordenamento Jurídico, doutrina que tem por objeto o estudo do conjunto ou complexo de normas e de suas relações entre si, consoante proposição de Norberto Bobbio.

A novel disciplina nasceu com incompletude e com tantas deficiências que levam à conclusão de que não regula a adoção de criança ou adolescente, de modo que essa interpretação atende ainda ao desiderato básico do resultado hermenêutico mais razoável. Não seria crível a afirmação de substituição da lei especial pela geral, vislumbrando o Código Civil como disciplinador da adoção de adultos mas também a de crianças e adolescentes, porquanto esse resultado importaria retrocesso social na efetivação dos princípios constantes da Magna Carta.

Figueirêdo (2003), contrapondo-se à linha argumentativa da anulação da lei geral no caso de contradição com a lei específica e da que considerava suficiente alguns ajustes no ECA, defendia a apresentação de uma lei de adoção apartada.

Como existem problemas conceituais de envergadura a serem enfrentados, pois, como é sabido, a Lei de Introdução ao Código Civil estabelece que Lei posterior revoga Lei anterior, ainda que tal não esteja previsto expressamente, mas quando legisla integralmente sobre a mesma matéria, sem se falar que o Código Civil é Lei complementar, enquanto que o ECA é Lei ordinária, sempre que não for possível uma interpretação harmônica entre as duas legislações teriam que prevalecer os comandos emanados do Código Civil, mesmo que muitas vezes contrários aos interesses das crianças. Fora disso, a outra alternativa, quando cabível, seria a autoridade judiciária fazer a declaração incidente da inconstitucionalidade da Lei nova, em um trabalho penoso, desgastante e de efeitos apenas inter- partes. Por tudo isso, a verdadeira solução parece ser uma alteração legislativa de fôlego e não simples remendos, resgatando-se tudo o que havia de bom no ECA, corrigindo-se algumas imperfeições suas e, principalmente, tratando de inovações não alcançadas nem no Estatuto, nem no Novo Código Civil como, por exemplo o cadastro de adoção. (FIGUEIRÊDO, 2003)

Diante disso, com base no retrocesso imposto pelo NCC, no conhecimento parcial da realidade de crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente e no forte ideário de que a adoção seria a solução para as mesmas, com o objetivo de “facilitar a vida e assegurar uma família a milhares de brasileirinhos que se encontram nos abrigos com quase nenhuma perspectiva de futuro” (...) “chegou a hora de se concentrar em uma única Lei todas as disposições a respeito da adoção (...)” (FIGUEIRÊDO, 2003).

2.2 Contextualização da primeira versão do PLNA 1756-2003

São quase inexistentes publicações⁶⁵ que recuperam o histórico de apresentação do PLNA 1756-2003 e do processo que resultou na aprovação da Lei 12.010-2009, o que contribui para o desconhecimento generalizado sobre o embate de ideologias que permeou este

⁶⁵ Luiz Carlos de Barros Figueirêdo, traz um pouco do histórico e dos bastidores desse processo em seu livro “Comentários à nova Lei Nacional da Adoção: Lei 12.010 de 2009”.

processo e resultou na aprovação da referida lei, após vários substitutivos⁶⁶. Alguns chegam a considerar um “equivoco” a lei ser conhecida como Lei Nacional de Adoção, já que trata da convivência familiar e comunitária de forma mais ampliada.

Figueirêdo (2013) relata que a construção da proposta do PLNA se deu, a partir de fevereiro de 2003, com base na troca de ideias entre vários profissionais e instituições relacionadas direta ou indiretamente à convivência familiar, sendo o texto do PL consolidado em agosto.

Em fevereiro de 2003, fui procurado pelo Deputado Federal do Estado de Santa Catarina, João Matos para compor um grupo de trabalho que estudaria as eventuais necessidades de alteração legislativa em relação ao instituto da adoção, tendo me engajado por completo na ideia, ao lado de ilustres companheiros, como o Desembargador do TJSP Samuel Alves de Melo Júnior, a Juíza catarinense Sônia Morozzo, o então presidente da Associação Nacional dos Grupos de Adoção, engenheiro Paulo Sérgio da Silva, psicólogos como Fernando Freire e Gabriela Schreiner e tantos outros colaboradores.

Procuramos especialistas em todos os campos ligados à convivência familiar, no geral e em matéria de adoção, no específico. Mandamos *e-mails* para todas as entidades representativas de magistrados e promotores, que atuam na área da infância, assim como para os centros de apoio operacional dos Ministérios Públicos de todas as unidades da federação.

Recebemos centenas de colaborações e sugestões, as quais foram consolidadas em um texto, no mês de agosto daquele ano, sendo o mesmo apresentado pelo Deputado João Matos como Projeto de Lei Nacional de Adoção. É que ficamos todos convencidos de que as modificações trazidas pelo Código Civil para a adoção e para a destituição do poder familiar haviam sido nefastas para as crianças e adolescentes, e que a melhor solução seria editar um microsistema jurídico próprio para esses institutos e para os demais aspectos relevantes da convivência familiar. (FIGUEIRÊDO, 2013, introdução)

⁶⁶ A título de contextualização lembramos que no Brasil, a função legislativa é de competência do Estado em suas diferentes instâncias. No nível da União, ela é exercida pelo Congresso Nacional (composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal) ao qual cabe legislar sobre todas as questões de interesse e competência nacional. À Câmara dos Deputados cabem os primeiros passos da ação legislativa: é perante ela que o Presidente da República, o supremo Tribunal Federal, o superior Tribunal de Justiça e os cidadãos promovem a iniciativa das leis, conforme os artigos 61 § 2º. e 64. Em nível estadual, os órgãos legislativos são as Assembleias Legislativas, compostas pelos deputados estaduais. Nos municípios, o poder legislativo é exercido pelas Câmaras Municipais, compostas pelos vereadores.

Nas Câmaras funcionam comissões parlamentares, as quais são geralmente constituídas de número restrito de membros, que são encarregados de estudar e examinar as proposições legislativas e apresentar pareceres. Essas comissões poderão, ainda, discutir e votar projetos de lei que, de acordo com o regimento, dispensam essa competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa.

Atendendo ao direito à informação garantido pela CF, conhecida como Lei de Acesso à Informação, garantindo que as informações referentes à atividade do Estado são públicas, salvo exceções expressas na legislação. Com base nesse princípio a Câmara desenvolveu procedimentos para permitir a transparência das ações e o controle social na administração pública. No site da Câmara Legislativa <www2.camara.leg.br> é possível acessar os discursos e as notas taquigráficas dos projetos de lei sob tramitação. O Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação da Câmara, faz um trabalho minucioso que retrata a discussão ou votação em plenário, de tal maneira, que nos coloca como observador do cenário relatado.

O referido PL teve a autoria assumida pelo Deputado Federal João Matos que - assim como vários integrantes da Frente Parlamentar de Adoção, instalada em abril de 2003 - se mobilizou em torno da adoção, a partir da vivência em sua própria família.

É notória a minha afeição à causa da adoção, mercê de ter tido a ventura de ser pai adotivo. Por isso mesmo sempre tive fortes vínculos com os grupos de adoção do meu Estado natal e resolvi dedicar também o meu mandato de Deputado Federal a essa causa.

Dentro desta ótica, sempre fui extremamente preocupado com o fato de haver tantas crianças nas instituições, tantas pessoas querendo adotar e essas filas paralelas nunca se encontrarem.

Tentando descobrir as causas e soluções capazes de resolver o problema, criei e instalei a Frente Parlamentar da Adoção, com a participação de diversos deputados e senadores, que são pais adotivos ou simpatizantes da causa. Igualmente, criei o Grupo Pró-Convivência Familiar e Comunitária, com a participação de juristas, psicólogos, pais adotivos, pedagogos e outros especialistas da matéria.

(João Matos- autor do projeto que serviu de base à lei 12.010-2009- apresentação de do livro de Luiz Carlos de Barros Figueirêdo: Comentários à nova Lei Nacional da Adoção- Lei 12.010 de 2009)

O autor do PLNA reconhece o destaque de Figueirêdo que, ao assumir a coordenação da comissão constituída para sua formulação, adquiriu importante protagonismo na defesa do PLNA.

O então Juiz Luiz Carlos Figueirêdo foi eleito, por unanimidade, como coordenador do Grupo Pró-Convivência Familiar e Comunitária, o qual se reuniu diversas ocasiões, colheu sugestões em diversos Estados, culminando com a elaboração de um anteprojeto do qual resultou o 1756-2003, de minha autoria. Eis então o resumo das razões que me levam a acreditar que o Desembargador Luiz Carlos é uma das mais preparadas pessoas neste país para comentar a Lei 12.010-2009, denominada como Lei Nacional da Adoção, a “Lei Cleber Matos”, em homenagem ao meu falecido filho adotivo, que, reputo, seja o grande inspirador de minha luta nesta matéria. (Idem)

A Comissão Especial instituída com o objetivo de proferir parecer sobre o PL tinha como integrantes: Presidente: Maria do Rosário (PT-RS), 1º Vice-Presidente: Zelinda Novaes (PFL-BA), 2º Vice-Presidente: Severiano Alves (PDT-BA), 3º Vice-Presidente: Kelly Moraes (PTB-RS), Relatora: Teté Bezerra (PMDB-MT).⁶⁷

Realizando uma aproximação superficial, a partir da síntese das “inovações” propostas, constantes do texto de justificativa do PLNA 1756-2003, tivemos uma primeira impressão positiva a respeito da mesma, à exceção das questões negritadas e a seguir comentadas:

⁶⁷ A relação completa dos integrantes consta do Anexo.

1) definição conceitual do instituto da adoção, não existente nem no ECA, nem no Novo Código Civil; 2) hipóteses em que a adoção pode ser concedida, colocando o instituto **como um direito do adotando** e uma possibilidade para o adotante, desde que não seja possível a manutenção na família natural; 3) assegura o direito à revelação da condição de adotivo, retomando o conceito do ECA de ser lavrado um novo registro civil; 4) define quem pode adotar e quem pode ser adotado; 5) obriga a criação de cadastros de adotantes e adotáveis em todas as comarcas, com um banco de dados estadual e outro nacional, estabelecendo prazos para a sua implantação e sanção para os recalcitrantes; 6) restringe as hipóteses de dispensa de prévio cadastramento, fixa regras claras para o Estágio de Convivência; 7) distingue regras para adoção de crianças e adolescentes das aplicáveis aos adultos; 8) disciplina a adoção internacional, como manda a Constituição Federal e a Convenção de Haia; 9) retoma os conceitos básicos da perda do Poder Familiar que estavam contidos no Estatuto e foram prejudicados com o Novo Código Civil; 10) regula os procedimentos das diversas ações respeitantes à adoção, à perda do Poder Familiar, assim como disciplina um adequado sistema recursal; 11) prevê obrigatoriedade de alocação de recursos públicos em favor de projetos direcionados para a convivência familiar e comunitária, além da permanente qualificação dos operadores do sistema; 12) prevê a possibilidade de criação de Organismos credenciados para fomentar as adoções nacionais; 13) impõe a existência de uma "Guia de Abrigamento", como fórmula de minorar o excessivo número de institucionalizações desnecessárias que ocorrem em todo o país; 14) obriga os Conselhos Tutelares a disporem de um cadastro das crianças e adolescentes por eles abrigadas, punindo as pessoas físicas e jurídicas que não nortearem suas ações segundo os princípios dessa Lei; 15) obriga a preservação de informes sobre os abrigados em instituições por cinquenta anos, **legitimando os dirigentes dos Abrigos para proporem ações de decretação da perda do Poder Familiar**, nos casos de omissão de quem detenha legítimo interesse ou do Ministério Público; 16) **institui o subsídio-adoção**, amplia o auxílio maternidade, cria o auxílio paternidade para pais adotivos solteiros, prevê incentivo no imposto de renda para os adotantes de casos particularmente difíceis, como os de grupos de irmãos, crianças portadoras do vírus HIV, etc. (BRASIL, 2003)

Coerentemente com os princípios de atendimento em abrigos - instituído pelo ECA desde 1990 – o PLNA instituía mecanismos de controle sobre a situação das crianças e dos adolescentes abrigados e daquelas com situação legal definida para adoção: guias de acolhimento, cadastros e banco de dados; prevendo a preservação de seu histórico e de sua documentação, assegurando-lhes a possibilidade de acessá-las para o conhecimento de sua origem.

À primeira vista, é possível levantar como contraditório nesse PL, o fato de se registrar a adoção como direito da criança, enquanto que o direito constitucional se refere a convivência familiar e comunitária, prioritariamente na família de origem, reservando à adoção o lugar da excepcionalidade. Nessa mesma linha, se destaca a incoerência da proposição de subsídios financeiros para quem adota, haja vista a não previsão do mesmo instrumento para as famílias de origem com dificuldades para criar seus filhos -

ressaltamos que na ocasião, estávamos no início da implantação de programas de transferência de renda para as famílias em extrema vulnerabilidade social. Pontuamos também a inadequação da abertura para a possibilidade do serviço de acolhimento propor ao Ministério Público ações de destituição do poder familiar.

A partir de uma leitura superficial, o projeto de lei parecia fortalecer o ECA, enfatizando os aspectos problemáticos resultantes da aprovação do NCC. O fato de tratar de especificidades legais dispostas ao longo de 75 artigos⁶⁸ gerava dificuldade para a compreensão e, até mesmo para a leitura na íntegra do documento, inclusive pelos profissionais inseridos na área judiciária.

Em uma leitura mais aprofundada, é possível perceber que - na intenção de resolver o problema da grande quantidade de crianças e adolescentes que crescem em instituições e solucionar o retrocesso legal em matéria de adoção que o Novo Código Civil trouxe - o PLNA propunha uma ampla reordenação no panorama legal e institucional que envolvia situações que culminavam na adoção, tais como, o abrigamento e a destituição do poder familiar.

Ainda que incorporasse algumas garantias em favor da permanência da criança na família de origem, tínhamos como produto final uma proposta com mecanismos que priorizavam o encaminhamento das crianças e dos adolescentes acolhidos para famílias substitutas, em lugar do investimento em ações que promovessem a reintegração em suas famílias de origem ou natural. Tais como os motivos listados na PLNA para dar embasamento à destituição do poder familiar; o limite de tempo considerado para o abrigamento e para o trabalho de reintegração familiar; e, por fim, a inversão de papéis e de responsabilidades dos agentes promotores dos encaminhamentos para colocação da criança em família substituta.

Art. 1º. Parágrafo 2º. - **A adoção é um direito da criança e do adolescente**, mas somente será concedida quando comprovado a impossibilidade de manutenção do adotando na família natural, pela inexistência de proteção afetiva e material, ou quando os genitores aderirem expressamente ao pedido, na forma prevista nesta lei” (PLNA 1756-2009)⁶⁹

Embora mantivesse o pressuposto fundamental do ECA - parágrafo 2º. do art. 21 que explicita “a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a

⁶⁸ Em outros textos de nossa autoria, em vez de 75, constou erroneamente 175 artigos propostos pela PLNA 1756-2003.

⁶⁹ Grifo nosso.

decretação da perda ou suspensão do poder familiar. Não existindo outro motivo que, por si só, autorize a decretação da medida, a criança ou adolescente será mantido em sua família natural, a qual deverá ser obrigatoriamente incluída em programa oficial de auxílio” – o PLNA ampliava a possibilidade de favorecimento da aplicação da destituição do poder familiar, a partir do julgamento moral das famílias pobres. A inexistência de proteção material e a prática de atos contrários à moral e aos bons costumes poderiam ser argumentos facilmente utilizados para o encaminhamento para adoção dos filhos de grande parte da população pobre brasileira.

Também, nesse PLNA, os prazos previstos eram incompatíveis com o tempo necessário para a superação das dificuldades que levaram ao abrigo: em 60 dias os abrigos deveriam apresentar à Autoridade Judiciária e ao Ministério Público, estudo indicativo do encaminhamento à criança e adolescente abrigado, sendo estipulado o prazo de quatro meses para que ocorra sua reintegração familiar e, de 30 dias, para o Ministério Público “ajuizar ação de decretação da perda do poder familiar, contados da data em que o fato supostamente motivador da sua decretação tenha chegado ao seu conhecimento e a ação deverá ser decidida em primeiro grau no máximo em cento e vinte dias”.

Apesar da intenção alinhada com o espírito do ECA, no sentido de abreviar os longos períodos de institucionalização de crianças e adolescentes em abrigos e levar os profissionais a tomar um posicionamento em tempo hábil para que a criança pudesse ser encaminhada para adoção, os prazos estavam fora da realidade, contribuindo para a banalização das ações de destituição do poder familiar, prejudicando as próprias crianças⁷⁰.

Numa perspectiva social, esses mecanismos atribuíam à adoção o papel de política pública, desresponsabilizando o Estado como garantidor dos direitos da infância e juventude, em especial, o direito de conviver com sua própria família e na comunidade da qual fazem parte, deixando de enfrentar as reais determinações da prática excessiva de abrigo, apesar de ser uma das últimas medidas de proteção a ser aplicada.

O alvo dessas ações certamente não seriam os integrantes da classe média, mas sim os das famílias pobres, em geral, monoparentais femininas, representadas apenas pela figura da mãe. Penalizadas com a falta de rendimento, de moradia, de alimentação, de saúde, de

⁷⁰ Somente no final do texto da lei, especialmente no Capítulo XI Das Disposições Finais e Transitórias, que se evidenciavam tais artigos.

creche, de escola e dos quase inexistentes programas de apoio sócio familiares, as famílias pobres seriam ainda mais violadas com o encaminhamento dos filhos para adoção, sem poderem contar com o devido apoio em seus esforços para reassumirem os mesmos.

2.3 São Paulo diz não ao Projeto de Lei Nacional de Adoção

Ao compreendermos que esse projeto de lei acentuaria a prática de ruptura da convivência familiar e comunitária - construída por séculos de (des) atenção às crianças e adolescentes brasileiros - nos engajamos, a partir das instituições que representávamos, no intenso movimento contrário à sua aprovação.

Ressaltamos que o posicionamento desse movimento era contrário ao referido projeto, mas a favor da necessidade da diminuição do número de abrigamentos e da redução do tempo de permanência das crianças e dos adolescentes nos abrigos, assim como de mudanças nas práticas institucionais que contribuía para tal.

Figueirêdo (2013) apresenta críticas contundentes ao movimento de oposição ao PL originário 1756-2033, que teria tornado “tormentoso” o processo para sua aprovação. A seu ver apesar de alguns terem “motivos nobres” como a preservação do ECA, outros “nem tanto”, pois defendiam “interesses corporativos”.

Num contexto de sistematização do conhecimento das particularidades do atendimento em abrigos especialmente na cidade de São Paulo, os participantes do movimento contrário ao PLNA entendiam que a imposição da discussão de novas mudanças legais, desviava o foco dos esforços necessários para a efetivação das mudanças que o próprio ECA já trouxera e que não dependiam de outras leis para tal.

Além da necessidade de investimentos públicos - que se referissem à adoção de políticas sociais de redistribuição de renda, por meio da oferta de trabalho, preferencialmente, e de programas de transferência de renda, quando necessário, acompanhados de uma intervenção social que possibilitasse o atendimento à educação, à saúde, à habitação, à profissionalização, ao lazer e às demais necessidades humanas, de forma a garantir dignidade a todos os cidadãos - era necessário aprofundar o reordenamento no atendimento institucional, conforme as diretrizes para os abrigos já postas no ECA.

Embora estivessem abertos alguns canais de discussão sobre o PLNA - como foi o caso das audiências públicas em Brasília- causava preocupação a expectativa de sua aprovação num tempo curto, sendo mencionada a perspectiva de que ocorresse a tempo da comemoração do Dia Nacional da Adoção em 25.05.2005.

O processo democrático de sua elaboração, a base parlamentar sólida resultante da prévia formação da frente antes aludida, são os pilares técnicos, jurídicos e político com as quais se espera seja possível a aprovação do Projeto de Lei, transformando-o na “Lei Nacional da Adoção”, na máxima brevidade possível, quem sabe até em prazo hábil de ser submetido à sanção presidencial em 25 de maio de 2005 (Dia Nacional da Adoção, segundo a Lei nº 10.447/02, por sinal, também criado por iniciativa do mesmo deputado João Matos)⁷¹.

A relevância do movimento contrário em São Paulo deu-se a partir de algumas particularidades: a) a representatividade da cidade nas práticas de abrigamento e de adoção; b) os resultados das pesquisas que indicavam que para evitar o acolhimento e reintegrar à família aqueles que a vivenciavam, eram necessárias outras ações que não a adoção; c) a articulação favorecida pelo NCA-PUCSP, inicialmente em relação à defesa de direitos do adolescente com prática de infracional e, posteriormente, para a medida abrigo no contexto de municipalização e da efetivação da pesquisa universal nos 185 abrigos de São Paulo (que na época acolhiam quase 4800 crianças e adolescentes); d) a posição de representação e referência no SGD, nos respectivos coletivos profissionais e também nos movimentos sociais de defesa dos direitos por alguns profissionais que participaram do movimento da aprovação do ECA.

Com o envolvimento destes, articulou-se um significativo movimento de fortalecimento à oposição ao PLNA.

As discussões tiveram início em 2004, a partir da articulação entre o NCA-PUCSP e a AASPTJ-SP - que eram espaços de defesa de direitos, comuns a vários profissionais que participaram do movimento e que atuavam nas instituições do SGD - sendo quase imediato o engajamento de representantes dos conselhos profissionais do Serviço Social e da Psicologia, do Ministério Público e do Tribunal de Justiça.

A partir da troca de ideias sobre o PLNA e o consenso de que algo deveria ser feito para impedir tamanho retrocesso legal, o grupo estabeleceu como estratégias de mobilização: o

⁷¹ Artigo “Adoção: o direito a vida em família” de Luiz Carlos de Barros Figueirêdo, postado em 19.04.2009, disponível < <http://luizcarlosfigueirêdo.com.br/?p=316>>, acesso em 19.11.2014.

desenvolvimento e a divulgação de textos e artigos que apontassem o risco da aprovação desse projeto e o planejamento de um debate.

Na linha de fortalecimento do movimento contrário pela produção de artigos por parte dos participantes do movimento contra o PLNA, sob diferentes perspectivas profissionais, BERNARDI⁷² (2004), psicóloga, diretora da AASPTJ-SP; FÁVERO⁷³ (2004), assistente social, diretora da AASPTJ-SP e CARVALHO⁷⁴ (2004), juiz da infância e da juventude (na ocasião, juiz auxiliar da Corregedoria do Tribunal de Justiça) desenvolveram artigos para divulgação no meio profissional.

2.3.1 O Debate no Tucarena, o Ato Público na PUC-SP e a divulgação da Carta Aberta São Paulo

Vamos sim nos unir e arregaçar as mangas para tornar a convivência familiar uma realidade para muitas crianças e adolescentes que vivem em abrigos, mas de maneira responsável. Afinal, embora a justificativa do projeto se baseie na intenção de “assegurar uma família a milhares de brasileirinhos que se encontram nos abrigos com quase nenhuma perspectiva de futuro”, se aprovado o PLNA, serão poucos os beneficiados! Sabe por quê? Na verdade, a maior parte das crianças dos abrigos além de ter família, sem condições de criá-las, tem mais do que seis anos, é da etnia negra e está abrigada com irmãos, sendo que a pretensão da grande maioria dos adotantes cadastrados é pela adoção de apenas uma criança, de cor branca e até no máximo dois anos de idade. Portanto, não deixe de entrar em contato com a entidade que o representa verificando de que forma você pode aderir ao movimento! (OLIVEIRA: 2005. Documento Resumo PLNA 1756-2003: instrumento de articulação do movimento contrário).

Após algumas reuniões preparatórias ocorridas especialmente entre membros da AASPTJ-SP, do NCA-PUCP, do Ministério Público - SP e do Tribunal de Justiça - SP, em 7 de outubro de 2004, no Tucarena (PUC-SP), ocorreu o Debate “Adoção: Qual é a lei que queremos?”⁷⁵ que contou com falas de Dr. Reinaldo Cintra Torres de Carvalho, Dr. Paulo

⁷² Em 05.03.2004 foi entregue para a Deputada de São Paulo, Luiza Erundina, o artigo de BERNARDI (2004)⁷² destacando que o Poder Público que não se responsabilizou até então pela garantia dos direitos fundamentais às famílias, ignorou o contexto em que viviam, assim como às pesquisas sobre o abrigamento e com este PL, passaria a definir a filiação dessa população, como forma de enfrentamento da questão. Artigo “Comentários sobre o Projeto de Lei Nacional de Adoção 1756-2003”. Disponível <http://www.aasptj.org.br/artigo/coment%C3%A1rios-sobre-o-projeto-de-lei-nacional-de-ado%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-pl-n%C2%BA-17562003>. Acessado em 23.11.2014

⁷³ Constante do Anexo.

⁷⁴ Constante do Anexo.

⁷⁵ O convite (anexo) para participação no debate foi feito pelo NCA-PUCSP – Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente do Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, AASPTJ-SP – Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, CAOIJ/SP – Centro de Apoio às Promotorias da Infância e da

Afonso Garrido de Paula, Profa. Dra. Maria Amalia Faller Vitale e Profa. Dra. Myrian Veras Baptista. Além de convidar profissionais da rede de serviços do SGD para o evento, foi uma oportunidade de divulgar o conteúdo do PL e de debater as críticas preliminares no intento de fomentar a discussão.

É fundamental a participação de todos os segmentos que atuam na área da criança e do adolescente nessa discussão, para aprofundar o conhecimento a respeito do conteúdo do referido projeto e contribuir para a construção da lei, de acordo com os princípios do ECA.

Estamos encaminhando também cópia do projeto e um documento preliminar acerca de alguns pontos fundamentais, para subsidiar a discussão. (convite do Debate “Adoção: Qual é a lei que queremos?”)

Na mesa, foram fortalecidos os principais eixos da crítica ao PLNA, a partir das diferentes visões institucionais (MP, TJ, universidade) e profissionais (assistentes sociais e operadores do Direito), ocorrendo ampla troca de ideias com os participantes de vários segmentos de defesa de direitos da criança e do adolescente. Com isso, foram esboçadas propostas de continuidade do movimento, que deveria ser ampliado em um ato público em defesa da convivência familiar e comunitária.

No início da mobilização não havia clareza por parte de todos os membros pela posição de rejeição ao projeto de lei. O título do evento inicial foi “Adoção: qual a lei que queremos?”, mas a partir dele fomos firmando a decisão conjunta radicalmente contrária ao projeto de lei, escolhendo não contribuir para reformas neste ou naquele aspecto ainda que no próprio ECA.

O “Ato Público em Defesa da Convivência Familiar e Comunitária”, contra o PLNA, ocorrido em 08.11.2004, no auditório 333 da PUCSP, que - além da participação na mesa dos integrantes do debate no Tucarena contou ainda com a presença das assistentes sociais, Áurea Fuziwara, membro da diretoria do Cress-SP e representante do FEDCA-SP e Elisabete Borgianni, membro do CFESS e do Conanda.

Após as discussões ocorridas, se destacou a posição contundente apresentada por Paulo Afonso Garrido de Paula, concluindo-se finalmente que a de São Paulo seria contrária à

Juventude, CRESS-SP – Conselho Regional de Serviço Social – 9ª Região, CRP-SP _ Conselho Regional de Psicologia, FEDDCA – Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Fundação Criança de São Bernardo do Campo. Ressaltamos que a articulação entre tais entidades foi facilitada pela participação de alguns membros em várias delas e pelo histórico de parcerias já realizadas anteriormente. Dentre as entidades, a AASPTJ-SP assumiu a organização para a realização dos eventos e a PUC-SP por meio de NCA disponibilizou espaços representativos no meio acadêmico para a realização dos eventos.

apresentação de um projeto substituto, manifestando-se pela rejeição ao PL por parte da comissão responsável por sua análise e aprovação.

Nessa ocasião definiu-se a estratégia de ampliar o alcance das críticas formuladas pelo movimento de São Paulo por meio da divulgação da Carta Aberta São Paulo (em 08.11.2004), transcrita a seguir.

Importante ressaltar que o movimento contou com a adesão de dezenas de entidades representantes da defesa e do controle de direitos da criança e do adolescente - inclusive aquelas com papel de deliberação das políticas públicas para a infância e juventude – que não apenas autorizaram sua inserção como apoiadores do movimento, como também contribuíram para sua divulgação e fortalecimento.

As entidades abaixo nomeadas⁷⁶, representativas da sociedade civil e que possuem história na luta pela defesa dos direitos da criança e do adolescente, preocupadas com o Projeto de Lei Nacional de Adoção - PLNA (PL nº 1756/2003), em tramitação pela Câmara dos Deputados, realizaram reuniões para discutir o mencionado projeto de lei, chegando à conclusão de que o PLNA nº 1756/03:

1. subverte o princípio constitucional do direito da criança e do adolescente à convivência familiar no seio de sua família biológica, regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, dando clara preferência à convivência familiar em

⁷⁶ Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente da Pós-graduação em Serviço Social (NCA/PUC-SP); Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da PUC-SP; Instituto Sedes Sapientiae; Curso de Especialização em Psicologia Jurídica da PUC-PR; Centro de Apoio Operacional aos Promotores da Justiça da Infância e Juventude do Estado de São Paulo (CAOIJ/MP-SP); Associação Brasileira de Magistrados da Infância e Juventude (Abraminj-SP); Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP); Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (Ajuris); Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (AASPTJ-SP); Associação Paulista de Magistrados (Apamagis); Desembargador Marcel Esquivel Hoppe (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul); Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Condeca-SP); Conselho Regional de Psicologia (CRP-SP); Conselho Federal de Psicologia (CFP); Conselho Regional de Serviço Social SP (Cress-SP); Conselho Federal de Serviço Social (CFESS); Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – SP; Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA); Associação Comunidade de Mãos Dadas (ACMD); Associação dos Juízes pela Democracia (AJD); Associação Paulista de Terapia Familiar (APTF); Fundação Abrinq; Fundação Criança de São Bernardo do Campo; Fundação Orsa; Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Luiz Gonzaga Junior (Cedeca-Santana); Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC); Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-SP); Associação de Mães e Amigos da Criança e do Adolescente em Risco (Amar-SP); IMDDCA/FDCA – Lapa; Secretaria de Assistência Social (SAS-SP); NASP – ABC; Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (São Paulo); PMNR (Guarulhos); ARAI – Pio Monte; AVIB; Conselho Tutelar São Bernardo do Campo – SP; Grupo Acesso – Sedes Sapientiae; Comissão de Justiça e Paz/Escritório Modelo – D.Paulo Arns-SP; Ministério Público – São Bernardo do Campo; Abrigo São Mateus; AGES – CEDECA – Lapa; Associação Cheiro de Capim; Prefeitura Municipal de Diadema; NC Força Ativa; Pastoral da Criança; Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – São Bernardo do Campo; Observatório PM Democracia Direta; Centro Social Nossa Sra. Bom Parto; SME / PM Campinas; SMAS / SAPECA / Prefeitura Municipal de Campinas; Associação Semente; Instituto Dom Bosco; Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente/ Rede Criança; Cruzada Pró-Infância; Associação Santamarense Mamãe; Conselho Tutelar Jabaquara; Funcef; Setorial DCADM – PT-SP; Programa Abrigar – Instituto Camargo Corrêa; Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Santos); Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente da OAB-Santos; Comissão de Cidadania da OAB-Santos.

família substituta por adoção. Os artigos 226 e 227 da Constituição Federal prescrevem as regras de proteção à família natural e do direito à convivência familiar, conquistas da cidadania consignadas na Carta de 1988 e adequadas a atual realidade da sociedade brasileira;

2. em que pese a sua boa intenção, foi fruto do trabalho de poucos, que não buscaram consultar os órgãos responsáveis pelas diretrizes das garantias dos direitos das crianças e adolescentes, e a sociedade civil como um todo, a respeito da necessidade de uma Lei Nacional de Adoção, bem como não se preocuparam em discutir suas ideias com aqueles que vivem o dia a dia do trabalho com a infância e a juventude;

3- Coloca o instituto da adoção como política pública para resolver a questão do abrigamento;

4- Abranda os requisitos legais para a destituição do poder familiar, incentivando a retirada das crianças e adolescentes do convívio com suas famílias, situação essa que atingirá, em especial, as famílias de menor capacidade econômica ou intelectual. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990) disciplina com equidade e justiça o instituto da adoção, estabelecendo regras facilitadoras dessa forma de colocação em família substituta, sem prejudicar o direito à convivência com a família biológica, mas permitindo a destituição do poder familiar nas hipóteses expressamente consignadas na lei e através do devido processo legal. Os Tribunais têm dado respostas justas às situações que lhe são apresentadas, respeitando aos postulados da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente;

5. Cria incentivos tributários, fiscais e trabalhistas para quem adota crianças e adolescentes com necessidades especiais, criando a possibilidade de adoção por interesse econômico e não pelo desejo de se dar uma boa família a quem dela necessita. Tais incentivos, se concedidos à família biológica, poderiam impedir o abrigamento e conseqüente necessidade de colocação da criança ou adolescente em família substituta;

6- Ao cuidar do regramento relativo à colocação da criança e do adolescente em medida protetiva de abrigamento; à forma de funcionamento, organização e deveres e direitos das entidades de abrigamento; à destituição e suspensão do poder familiar; e à colocação em família substituta por adoção, o Projeto de Lei Nacional de Adoção mutila o Estatuto da Criança e do Adolescente e afasta esses institutos do princípio geral da proteção integral à criança e ao adolescente.

Em razão dos motivos supra alinhados, dentre outros, entende-se que o PLNA não atende aos objetivos a que se propôs, e muito ao contrário, representa um retrocesso em matéria de convivência familiar, adoção e abrigamento.

Em nosso entender a legislação existente é suficiente para assegurar o direito da convivência familiar em família substituta por adoção quando frustradas as possibilidades de convívio com a família biológica. O Estatuto da Criança e do Adolescente, se bem aplicado, atende integralmente as necessidades dos operadores do direito e dos aplicadores das políticas públicas de atendimento à família e às crianças e adolescentes.

Assim, é desnecessária uma lei especial para regulamentar o instituto da adoção.

Mesmo que se pudesse considerar útil uma nova legislação para regulamentar a adoção, o PLNA nº 1756/03 nada acrescenta ao instituto da adoção, mas ao contrário, subverte seus princípios e não contribui para a correta aplicação da política de atendimento integral à criança e ao adolescente.

Eventuais alterações ao Estatuto da Criança e do Adolescente devem ser precedidas de ampla discussão com a sociedade e com aqueles que trabalham diretamente com a proteção da criança e do adolescente.

Enfim, o Projeto de Lei Nacional de Adoção, por ser desnecessário e conter princípios inconciliáveis com a Constituição Federal e com o Estatuto da Criança e do Adolescente, impossibilita a sua emenda ou mesmo a sua substituição por outro projeto.

Em nosso entender, a **RETIRADA DO PROJETO** pelo seu autor é a solução que melhor atende aos interesses de nossas crianças e adolescentes, pois somente com a sua retirada se conseguirá que o instituto da adoção seja objeto de democrática discussão com os operadores do direito e aplicadores das políticas públicas de defesa à convivência familiar.

Caso contrário, pleiteamos aos nobres Deputados da Câmara Federal, especialmente os integrantes da Comissão Especial encarregada de analisar a referida proposta, que **REJEITEM INTEGRALMENTE** o Projeto de Lei nº 1756/03 ante os argumentos supra expostos e, em especial, porque a sua aprovação afrontará as conquistas obtidas a partir da Carta de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente com relação ao princípio da proteção integral à infância e juventude de nosso país.

São Paulo, 08 de novembro de 2004.

Após o Ato Público em São Paulo foi necessária a organização para o atendimento da demanda por entrevistas e a viabilização de acesso às informações, especialmente para a mídia impressa. Pudemos observar que a divulgação sobre o movimento contrário ao PLNA trouxe à tona as diferentes formas de apreensão da questão, indicando o posicionamento por um ou por outro lado.

O jornal “O Estado de São Paulo”, em 09.11.2004 (pág.A11), um dia após o Ato Público realizado na PUC-SP, trouxe texto descritivo com esclarecimentos gerais sobre o projeto de lei e os aspectos principais da crítica. Porém, sua posição pôde ser apreendida no título da reportagem “Projeto: acelerar as adoções no País. E já chovem críticas” (vide Anexos).

Em 12.11.2004 a Agência Carta Maior divulgou, também o Ato Público em São Paulo, uma reportagem de autoria de Fernanda Sucupira intitulada “ Lei Nacional de Adoção: projeto fere Estatuto da Criança e do Adolescente” (vide Anexos). Numa perspectiva a favor do movimento contrário ao PL, aparentemente foram privilegiados os depoimentos dos participantes do movimento contrário ao PLNA (Paulo Afonso Garrido de Paula, procurador de justiça e Aurea Fuziwara, assistente social, na ocasião, respectivamente, Coordenador do CAO da Infância MP-SP, Membro da diretoria do CRESS-SP e do FEDCA-SP), além da consulta aos pareceres formulados pelo grupo como a “Carta São Paulo” e o “Resumo da Lei 12.010-2003”.

Não temos a intenção de elencar os vários artigos publicados pela mídia tampouco ampliar análises sobre os diferentes aspectos abordados. Nosso interesse foi demarcar o rebatimento do movimento contrário na mídia, o que contribuiu para a ampliação dos debates e para a realização da audiência em São Paulo.

Na audiência pública, ocorrida em 01.12.2004 em Brasília, Dayse C.F. Bernardi, apresentou a posição do movimento de São Paulo, entregando a Carta Aberta e disponibilizando os dados da pesquisa universal realizada nos abrigos paulistanos.

E ainda, para ampliar a possibilidade do debate, finalmente foi atendida nossa demanda pela realização de audiência pública em São Paulo.

Fazermos parte da mesa da Audiência Pública ocorrida em dezembro de 2004, com o objetivo de apresentar os resultados da pesquisa nos abrigos de São Paulo para contrapor ao PL, foi um marco em nossa vida profissional, especialmente por expressarmos ali a síntese das dimensões teórico-metodológica, ético-política e técnico-operativa, indissociáveis da prática profissional do assistente social⁷⁷.

2.3.2 A Audiência Pública ocorrida em 14.12.2004 na Assembleia Legislativa de São Paulo: “no fogo da luta”

A Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - AASPTJ-SP, como uma das articuladoras do movimento contrário ao PLNA 1756-2003, marcou presença na Audiência Pública e por meio de sua assessoria de comunicação registrou uma síntese dos debates que contou com a presença de Ângela Guadagnin (PT-SP) na coordenação; de Teté Bezerra (PMDB-MT), relatora do projeto e de Luiza Erundina (PSB-SP), membro da comissão especial.

Na defesa do projeto de lei estavam presentes Luiz Carlos de Barros Figueirêdo, juiz da infância e juventude de Recife –PE que contribuiu para sua elaboração; João MATOS, deputado federal, autor do projeto de lei e Fernando Freire, psicólogo da ONG Terra dos Homens, autor e apoiador dos movimentos pró-adoção.

⁷⁷ Para ampliar a compreensão sobre tais dimensões e sobre o conceito de prática social e prática profissional sugerimos o livro “Prática profissional do assistente social: teoria, ação e construção do conhecimento” de BAPTISTA & BATTINI (2009).

A crítica foi apresentada por Paulo Afonso Garrido de Paula, promotor de justiça, um dos mentores do ECA, na ocasião, assumindo a função de coordenador do Centro de Apoio aos Promotores de Justiça da Infância e Juventude- CAO-MPSP; Dr. Reinaldo Cintra Torres de Carvalho, juiz auxiliar da Corregedoria do TJ-SP e Rita de Cassia Silva Oliveira, assistente social do Judiciário, coordenadora da pesquisa sobre abrigos em São Paulo pelo NCA-PUCSP.

A audiência pública contou com a presença de deputados federais, estaduais, promotores, juristas, assistentes sociais, psicólogos e membros da sociedade civil, a plateia lotada ouviu atentamente os argumentos favoráveis à matéria e as críticas dos defensores do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Representando as 59 entidades que assinaram a Carta de São Paulo participaram da mesa de debates a assistente social judiciária e representante do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e Adolescente da PUC-SP, Rita de Cássia Silva Oliveira; o coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância e Juventude de São Paulo, Paulo Afonso Garrido de Paula, e o juiz auxiliar da Corregedoria-Geral de Justiça Reinaldo Cintra Torres de Carvalho. (AASPTJ-SP, 2004)

A abertura do debate foi feita pelo autor do PL, João Matos, que relatou a origem do projeto, destacando seus pontos fundamentais que, a seu ver, complementariam o ECA. “Concordo que o ECA não deve ser modificado. O PL não vai substituir o Estatuto, vai complementar”, afirmou.

Em nossa apresentação privilegiamos o eixo histórico do processo de sistematização do conhecimento da realidade daqueles que vivem o acolhimento institucional, destacando que a busca pela melhor forma de enfrentamento dos resultados trazidos pelas pesquisas em abrigos tinha sido desviada para a atenção ao PL em questão, que atravessou esse processo com uma proposta que respondia a necessidade de uma minoria dessa população.

Rita apresentou alguns pontos relevantes da pesquisa sobre abrigos realizada na cidade de São Paulo em parceria entre a AASPTJ-SP, o NCA/PUC-SP, a Fundação Orsa e a Secretaria de Assistência Social. A assistente social relacionou estes dados com a recente pesquisa nacional de abrigos organizada pelo IPEA. Segundo ela, os dois trabalhos constataram que a principal causa de abrigamento é a pobreza. “A questão da adoção apresenta um conflito social. De um lado temos a família carente e de outro a família desejosa de adotar, normalmente mais abonada”, expôs. (ibid.)

Um dado fundamental apresentado na audiência foi a idade com que as crianças pesquisadas em São Paulo entraram nos abrigos. Reiterando os resultados de nossa pesquisa de mestrado que indicava significativo período de convivência com a família de

origem ou extensa anteriormente ao abrigoamento, na pesquisa de São Paulo a faixa etária de 0 a 2 anos no ingresso ao serviço de acolhimento, correspondia a 18% da população.

Dados das pesquisas mostraram que a maioria dos abrigamentos é feita a partir dos dois anos de idade, grande parte das crianças é negra e estão em grupos de irmãos. No entanto, as famílias que querem adotar, preferem crianças brancas e de zero a três anos. Para Rita, a lei não vai facilitar o processo de adoção e sim promover mais destituições do poder familiar. (ibid.)

Fernando Freire criticou o fato de considerarmos o abismo existente entre adotantes e crianças e adolescentes abrigados como uma expressão da questão social e do conflito entre classes sociais, reafirmando ser a adoção um direito da criança, a seu ver, compatível com o fortalecimento das políticas públicas.

Fernando Freire afirmou ser um absurdo dizer que a lei irá tirar as crianças das famílias pobres para colocá-las em famílias ricas. “A adoção é um direito da criança. Atacam a lei em nome das políticas públicas. É um equívoco dizer que a lei impede a busca de soluções.” (ibid.)

Reinaldo Cintra Torres de Carvalho, focalizou o tempo ínfimo (120 dias) para destituição do poder familiar proposto, rebateu a fala de Fernando Freire, resgatando a ponderação, feita pela mesma entidade que ele representava⁷⁸, de que o tempo mínimo necessário para o trabalho de reintegração familiar era de um ano e meio.

Reinaldo Cintra alegou que o PL até pode ter boa intenção, mas as entidades que se posicionam contra não conseguiram fazer a mesma leitura que seus defensores expuseram na audiência. “Ninguém é contra a agilização do processo de adoção, mas estabelecer um prazo máximo de 120 dias para se decidir a vida de uma criança é ir contra o princípio da convivência familiar.” Ele ainda lembrou que o Instituto Terra dos Homens, entidade que Fernando Freire representa, em São Paulo, posicionou-se contrária ao PL e considerou um tempo mínimo de um ano e meio para a reinserção familiar.

Cintra ainda enfatizou que a lei apresenta um contrassenso. “Não adianta falar que a adoção continuará sendo uma medida excepcional se a lei estabelece este prazo ínfimo para a destituição. O discurso de apresentação não está condizente com o que a lei diz”, explicou. (ibid.)

Luiz Carlos de Barros Figueirêdo, na defesa do PL, afirmou que “discutir a lei não era da competência de juízes, promotores e outros profissionais e sim dos parlamentares. Para ele,

⁷⁸ Claudia Cabral, representando a entidade Terra dos Homens, nas ações voltadas para a prevenção do abandono, o trabalho com a família de origem com vistas a reintegração familiar, compôs a coordenação do grupo que elaborou o PNCFC.

o projeto deve ser aprovado. Do contrário, quem vai pedir desculpas a esses jovens e adultos vítimas da falta de oportunidade?" (ibid.)

Paulo Afonso Garrido de Paula contra argumentou lembrando que faz parte da democracia o debate com a sociedade civil “e não só entre os parlamentares” e reafirmou que o que irá mudar a realidade é a prática do ECA e “não uma nova lei”.

Paulo Afonso Garrido de Paula defendeu que a democratização do País exige o debate do projeto com a sociedade civil e não só entre os parlamentares. Ele considerou que o que há de bom no PL já está previsto no ECA e no Código Civil. Para ele, o que irá transformar a realidade das crianças abrigadas é a colocação das medidas do Estatuto em prática e não uma nova lei. “O Estado de São Paulo realiza mais de 4 mil adoções por ano, por isso falar que estas entidades que se posicionaram contra o PL, são contra a adoção é um equívoco.” (ibid.)

A plateia estava lotada com membros de entidades representantes da sociedade civil que “foram enfáticos em apoiar a retirada do Projeto de Lei 1756/03, entendendo que o mesmo não responde às problemáticas a que se propõe, incorrendo numa inversão de prioridades quanto ao direito à convivência familiar e comunitária.(ibid.)

O “clima”, que já estava acirrado no debate, foi ainda mais intensificado na abertura para manifestação dos presentes⁷⁹, especialmente quando Elisabete Borgianni, então presidente do CFESS e representante do Conanda, fez a leitura do Parecer do referido Conselho, contrário ao PL, até aquele momento desconhecido do público em geral.

A Sra. Elisabete Borgianni, do CONANDA, entregou documento da entidade, o qual conclui que deslocar do ECA o assunto "adoção" é providência que significará uma involução para a legislação protetiva da infância e que é preciso envidar todos os esforços para melhorar o Estatuto e não lhe reduzir a importância, ou mesmo fragmentá-lo. (Ata da 10ª. Reunião ordinária da Comissão de Educação, da 2ª sessão legislativa, de 14.12.2004, ASLEG-SP)

A Deputada Luiza Erundina foi enfática em seu posicionamento a favor da preservação das conquistas do ECA, ressaltando que “o mandato popular não autoriza os parlamentares a se manifestarem sobre questões em que a sociedade civil é mais preparada para fazê-lo. O

⁷⁹ Passada a palavra aos presentes, previamente inscritos para falar, manifestaram-se: Dr. Clilton G. dos Santos - Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo; Dr. Fermino Magnani Filho - Juiz de Direito da Vara da Infância e da Juventude do Foro Regional da Lapa; Sra. Maria Francisca C. Sampaio - psicóloga da Vara da Infância e da Juventude da Lapa; Sra. Márcia Porto Ferreira - psicanalista coordenadora do Instituto Sedes Sapientae; Sra. Maria de Lourdes Rodrigues - da Fundação Abrinq; Sra. Elisabete Borgianni, do CONANDA e do Conselho Federal do Serviço Social; Sra. Jandimar Maria Guimarães - presidente da ANGAAD - Associação Nacional de Grupos de Apoio à Adoção; Sr. Paulo Sérgio Pereira dos Santos - da ANGAAD; Sr. Welbi Maia Brito - conselheiro do CONDECA e, por fim, a Deputada Luiza Erundina.

ECA é uma conquista social”. Por fim, sugeriu a necessidade de que as comissões que construam processos paralelos (o da adoção e o da convivência familiar e comunitária) minimamente se articulassem.

O que existe é um grande "fosso" entre a lei e a realidade. O que precisa avançar são as políticas públicas. Lembrou o documento "Carta de São Paulo", assinada por 59 entidades, que são as mais legítimas e credenciadas para se pronunciarem acerca do projeto. A "Carta de São Paulo" expõe que, ao contrário de facilitar a convivência da criança com sua família de origem, a proposta incentiva a adoção como solução para os problemas sociais do país. Acrescentou que há, na Câmara Federal, uma comissão que tem por finalidade analisar o ECA. Acredita que o ideal seria se as duas comissões se fundissem em uma só ou, pelo menos, se reunissem conjuntamente. (ibid.)

Considerando o impacto e a importância da manifestação do Conanda tendo em vista ser de sua competência a oferta de subsídios e o acompanhamento para a elaboração de legislação referente aos direitos da criança e do adolescente, o contexto do movimento contrário ao PLNA foi fundamental para o Conselho inserir em sua pauta a atenção para as medidas protetivas.

2.3.3 Posicionamento contrário do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda

Em relação às medidas socioeducativas o Conanda havia emitido algumas resoluções norteadoras do reordenamento das instituições executoras da medida de internação. Porém, seu posicionamento em relação às medidas de proteção, especialmente o abrigo e a adoção, somente ocorreu nesse processo histórico do movimento contra o PLNA, concomitante ao de elaboração do PNCFC.

O Conanda após reunião, ocorrida em 05.10.2004, com objetivo de analisar o referido PL, emitiu um parecer por meio do qual explicitou “a preocupação de não afastar a medida protetiva de adoção do âmago da doutrina da proteção integral”, registrando, portanto, algumas considerações e proposições.

O PL alarga as possibilidades de colocação em família substituta em detrimento do investimento em ações e políticas que visem manter a criança e o adolescente, prioritariamente, na família natural. Ao invés de investir na efetiva implementação do ECA, especialmente no que diz respeito à obrigatoriedade de políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente e de apoio sócio familiar, o que reduziria os

casos de adoção a tão somente aqueles que envolvessem impossibilidade de manutenção de vínculo com a família natural, fixa prazos para destituição do poder familiar, desconsiderando particularidades de cada situação e a limitação concreta das políticas públicas e programas de reinserção social. (Conanda, 2004).⁸⁰

A partir dessas ponderações e de críticas sobre artigos específicos, o Conanda concluiu o parecer considerando que “a opção por deslocar do Estatuto da Criança e do Adolescente o assunto da adoção é providência que significará uma involução para a legislação protetiva da infância. Devemos envidar todos os esforços para melhorar o Estatuto, e não lhe reduzir a importância ou mesmo fragmentá-lo.”

Consideramos que este foi um instrumento fundamental para que a comissão responsável pela análise do PL ampliasse o prazo e os debates para concluir suas tarefas quanto à aprovação do projeto, haja vista a importância e o peso do parecer daquele que tem como atribuição regulamentar a política nacional de atenção a criança e o adolescente.

Em 2006, ocasião em que a Versão Preliminar do PNCFC estava sob consulta pública e o PLNA estava tramitando na versão do substitutivo 6222-2005, o Conanda emitiu novo parecer (constante do Anexo) intitulado “Pelo Direito à Convivência Familiar e Comunitária”, elaborado durante sua 140ª Assembleia Ordinária, realizada nos dias 07 e 08 de junho de 2006.

Com base em ponderações compatíveis com as críticas apresentadas pelo movimento contrário ao PL, o Conanda valorizou a necessidade de fortalecer o exercício do direito fundamental da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária; debate que em período recente “ganhou corpo graças à criação de diferentes instâncias e implementação de iniciativas com vistas ao diagnóstico da situação de crianças e adolescentes institucionalizados ou em situação de rua, em sua maioria ainda com vínculos familiares e vivendo sob enorme vulnerabilidade socioeconômica”.

Ressaltou a importância da articulação do PLNA às diretrizes do PNCFC que estava em processo de elaboração “passando a ser o marco conceitual para as políticas, programas e serviços voltados ao exercício do direito à convivência familiar e comunitária, com vistas à desinstitucionalização de crianças e adolescentes e a garantia do seu direito ao convívio familiar e comunitário”, indicando ainda, “que o Plano Nacional referido trará todas as

⁸⁰ Conheça o documento na íntegra consultando Anexos.

indicações para as alterações legislativas necessárias com o fito de regular o acolhimento familiar, institucional e a adoção”.

Por fim, embasado nessas ponderações, o Conanda emitiu parecer explicitamente contrário à edição de uma lei específica de adoção, indicando que possíveis aperfeiçoamentos deveriam ocorrer com base no PNCFC que seria aprovado em breve.

Que o instituto da adoção deve ser regulado conjuntamente com outros institutos para o exercício da convivência familiar e comunitária e não por meio de legislação específica, sendo a adoção uma possibilidade de exceção para cumprir o ditame constitucional da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, afastando quaisquer apelos de inspiração menorista que resultariam em maior institucionalização e desfiliação arbitrária das crianças e adolescentes nascidos em famílias pobres deste país; e portanto, o **CONANDA** manifesta-se **contrariamente** à edição de uma lei nacional específica de adoção. Entendemos que os possíveis aprimoramentos legislativos para este instituto devem integrar a política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária e ser insertos na Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente e no Código Civil, conforme indica o texto preliminar do Plano Nacional. (BRASIL, Conanda, 2006, grifos originais)

A emissão dos pareceres do Conanda de 2004 e de 2006 provocou a contrariedade dos defensores do PLNA, especialmente de Figueirêdo⁸¹, que o considerou parcial, e que, a seu ver “o que houve foi instrumentalização para um determinado e querido posicionamento, por não se ter dado espaço aos favoráveis ao PL”. Lembrou que não se concretizara a perspectiva verbalmente levantada de realização de um debate entre as posições antagônicas, para que o Conanda estivesse apto a tirar suas conclusões, e, ainda assim, o Conanda emitira outro parecer contrário ao PL, a seu ver, reiterando sua parcialidade.

Dentre várias críticas apresentadas por Figueirêdo, destacamos a que demonstra claramente o distanciamento entre o que estava sendo discutido no grupo responsável pela elaboração do PNCFC e o que defendia o PLNA. Para ele, a espera da aprovação do PNCFC iria “congelar” a situação das crianças e dos adolescentes nos abrigos.

Também se quer condicionar à mudança legislativa a elaboração do “plano nacional de promoção, defesa e garantia do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária”. Parece que não se observa a contradição contida no próprio texto, quando assume que há anos o tema vem sendo debatido. Quantos anos mais vamos esperar? Quantas gerações foram perdidas nos abrigos sem possibilidade de conviver em uma família, mesmo que substituta? Quantas mais teremos que perder? Se o plano, quando concluído, vislumbrar necessidade de novas alterações legislativas, elas serão propostas independentemente da norma a ser modificada se encontrar na CF, CC, ECA, LNA, etc. É muito triste que se pretenda “congelar” a situação das crianças até que este bendito plano seja editado.

⁸¹ O texto do email enviado para o então presidente do Conanda pode ser acessado na íntegra no *site* <http://luizcarlosFigueirêdo.com.br/?m=200904>, acessado em 18.11.2014.

O autor considerou que o documento do Conanda teria se reportado às críticas do movimento paulista contrário ao PLNA, do qual resultou o documento “Carta Aberta São Paulo”. A seu ver, os participantes desse movimento estavam pautados em interesses corporativos, sendo que “a quase totalidade dos órgãos signatários” nunca trabalharam ou se dedicaram para as temáticas relacionadas ao abrigo, adoção e perda do poder familiar.

Embora reconheça que se trata de mero “fellings” de minha parte, registro que a leitura que fiz no novo texto do CONANDA me reportou automaticamente a um documento paulista (foco principal das resistências corporativistas ao PL 1.756/03), onde a quase totalidade dos órgãos signatários nunca dedicaram um minuto sequer de suas existências à questão da perda do poder familiar ou da colocação da família substituída, bem como a maioria nunca trabalhou com abrigos, mas, com total desconhecimento de causa se acharam com direito a responder um texto sobre o qual não estavam aptos a se pronunciar (tenho muitos amigos nessas instituições, mas nenhuma preocupação em me postar como “politicamente correto”, para não desagradá-los. Meu compromisso, como magistrado há 23 anos e meio, a maioria deste tempo na área da infância e como pai adotivo de 3 filhos é com as crianças e com a verdade).

O autor, mais uma vez confrontando a posição de São Paulo – que era pela retirada do PL, recusando-se à apresentação de substitutivo- conclamou o Conanda para que se juntasse ao grupo dos que estavam dispostos a oferecer contribuições, concluindo a mensagem com o repúdio ao parecer, apesar de ressaltar manter a abertura ao diálogo.

Penso que o CONANDA poderia contribuir muito mais para crianças e adolescentes sem família caso se incorporasse ao que estão apresentando sugestões para aprimorar o substitutivo. Acredito que o Congresso Nacional vai ouvir melhor os anseios da nação do que os reclamos de grupos micro localizados insatisfeitos que querem manter tudo como está. Quem pensar que apenas sendo contra o substitutivo, sem apresentar nada melhor em seu lugar, se encontra no caminho correto, corre o risco de perder o bonde da história. Por isso tudo, apresento meu total repúdio ao documento recente do CONANDA, especialmente pela forma pouco democrática utilizada para a sua edição⁸².

O presidente do Conanda, na ocasião José Fernando da Silva, participou do II Seminário Abrigar – Proteção e Cuidado Integral, realizado pelo Programa Abrigar do Instituto Camargo Correa de 21 a 23.11.2006, na cidade de São Paulo, com a palestra “Marco Regulatório e Políticas Públicas para o Acolhimento Institucional”, ocasião em que expôs

⁸² Disponível <http://luizcarlosFigueirêdo.com.br/?m=200904>. Acessado em 18.11.2014.

o processo de elaboração do PNCFC, indicando a fase de conclusão do texto, após análise das contribuições obtidas a partir da consulta pública.

Sua fala indica claramente a articulação do Conanda com o Conselho Nacional de Assistência Social, numa perspectiva mais ampla de efetivação do controle das políticas públicas para que o Estado brasileiro cumpra o papel da promoção de todos os direitos humanos de crianças e adolescentes.

A primeira diretriz é a centralidade da família nas políticas públicas. Precisamos começar a pensar a política pública no Brasil não como a política para a criança e o adolescente, mas como a política para suas famílias, além da responsabilidade do Estado no fomento à integração de políticas a essas famílias. Eu acho que esses são dois pontos importantes, inclusive a pesquisa do IPEA revela a ausência do Estado e é importante que isso assuma a centralidade. (JOSE FERNANDO DA SILVA, presidente Conanda, palestra II Seminário Abrigar – Proteção e Cuidado Integral, realizado pelo Programa Abrigar do Instituto Camargo Correa de 21 a 23.11.2006).

Com base nesta premissa e num trabalho consistente de construção e debate do PNCFC até a aprovação de sua versão final, em 13.12.2006 (poucas semanas após a participação no evento referido), o presidente do Conanda explicitou as razões do posicionamento contrário ao PLNA e ainda, alertou para a necessidade das matérias que tratem dos direitos da criança e do adolescente serem discutidas pelo Conanda e CNAS.

É importante que o reordenamento institucional dos programas de acolhimento esteja em consonância com os princípios dos direitos humanos, e que a adoção seja centrada efetivamente no interesse da criança e do adolescente. O CONANDA se posicionou de forma pública com um manifesto contrário à lei de adoção que está no Congresso Nacional, por entender que a existência dessa lei tira do Estatuto o *status* conferido à adoção. Evidentemente o CONANDA não é contra a adoção, mas espera que esse debate não prossiga no Congresso Nacional, que o relatório da deputada Teté Bezerra seja de fato arquivado e que as modificações que forem necessárias sejam feitas no próprio Estatuto da Criança e do Adolescente. Quando for matéria que precise passar por uma lei federal ou quando não precise, que isso passe por competência do CONANDA e do CNAS. (idem)

Entretanto, o presidente do Conanda também destacou a necessidade de aperfeiçoamento de aspectos do ECA – em seu corpo e não apartado – quanto às matérias de abrigamento e adoção, explicitando que o PNCFC seria entregue à comissão responsável pela análise do PLNA para embasar quaisquer proposições a respeito.

A outra diretriz que esperamos fechar é, tão logo o Plano seja aprovado, entregá-lo também ao Presidente da República, pra que ele, no processo, considere, a partir de uma orientação interna dentro do próprio governo, que esse Plano seja objeto de análise de cada ministério que tem responsabilidade com criança e adolescente. O Plano também será entregue à frente parlamentar, que é coordenada atualmente

pela senadora Patrícia Sabóia, pela deputada Telma de Souza e pela deputada Maria do Rosário, pra que o Congresso Nacional o considere como um instrumento, sobretudo a partir da atuação da frente parlamentar pra pensar o orçamento público no Brasil, mas também pra pensar o aperfeiçoamento da legislação no que se refere à convivência familiar e comunitária, e especialmente na questão da adoção nacional e internacional. (ibid.)

A nosso ver, ficou evidenciado que o Conanda e o Movimento São Paulo contra o PLNA convergiram em seus posicionamentos por estarem evidentemente fundamentados na articulação entre os marcos legais brasileiros e o marcos situacionais que foram delineados a partir das pesquisas realizadas concomitantemente à apresentação do PLNA, especialmente aquelas sobre os abrigos e as crianças e adolescentes que neles viviam.

Devido ao destaque de Dom Luciano Mendes de Almeida na defesa dos direitos da criança e do adolescente, registramos suas ponderações como colunista do jornal Folha de São Paulo sobre o PLNA, enfatizando a necessidade de não se colocar em risco as conquistas do ECA, para o qual ele contribuiu na elaboração e na defesa até sua morte em 2006.

2.3.4 Em defesa da preservação das conquistas do ECA: o pronunciamento de Dom Luciano Mendes de Almeida

Dada à participação da Igreja Católica no movimento pela aprovação do ECA e seu destaque na execução direta de serviços de proteção às crianças e adolescentes, inclusive nos abrigos, foi de grande repercussão a manifestação de Dom Luciano Mendes de Almeida, por meio de dois artigos sobre o PL, explicitando sua preocupação com possíveis perdas das conquistas do ECA.

Em 2004, Dom Luciano Mendes de Almeida⁸³, arcebispo católico, reconhecido defensor dos direitos humanos, escrevia aos sábados para coluna do jornal Folha de São Paulo. Anteriormente à deflagração do movimento contrário ao PL, em 15.05.2004, concomitantemente ao término do 9º Encontro Nacional de Associações e Grupos de Apoio à Adoção (Enapa), publicou o artigo “Direito da Criança à Convivência Familiar” e

⁸³ Nascido em 05.10.1930, faleceu aos 75 anos em 27.08.2006, como arcebispo de Mariana, Minas Gerais. Em São Paulo teve uma atuação muito importante, especialmente junto às crianças e adolescentes. Ele foi um dos iniciadores da Pastoral do Menor no Brasil. Disponível em <http://www.jb.com.br/sociedade-aberta/noticias/2014/08/28/o-legado-de-dom-luciano-mendes-de-almeida/28/08> às 08h45. Acesso em 18.11.2014.

destacou a importância de uma “análise criteriosa do Congresso Nacional a fim de se alcançarem os melhores resultados jurídicos”.

Dom Luciano ressaltou a importância do desenvolvimento da criança na família natural e, quando necessário, na família substituta.

O maior benefício para uma criança é nascer e criar-se acolhida e sustentada pelo amor de seus pais. É portanto necessário o empenho de todos para promover e para manter a beleza e a estabilidade dos vínculos familiares, reencontrando o projeto divino da família, marcada pela fidelidade conjugal, pelo exercício do amor gratuito e do auxílio mútuo, pela compreensão, concórdia, abertura e perdão recíproco.

A família natural e, sempre que necessário, a família substituta, no caso de adoção, unam-se para assegurar a toda criança e a todo adolescente as condições de vida digna e, em primeiro lugar, a certeza de que são verdadeiramente amadas.

Como contribuição, Dom Luciano realizou algumas ponderações, ressaltando a qualidade e os efeitos positivos do ECA e a necessidade de harmonização com o NCC no que se refere à adoção. Por fim, afirmou qualidades do PLNA que poderiam “confirmar e enriquecer o ECA”.

O novo projeto de lei define com clareza o instituto da adoção, considerado um direito do adotando e uma possibilidade para o adotante desde que não seja possível a manutenção da família natural, regulamenta a adoção internacional e propõe uma série de determinações que, sem dúvida, hão de confirmar e enriquecer o ECA.

Apesar de considerar a inserção em família substituta como um direito da criança de viver em família, fez questão de registrar, ser “da maior conveniência, no entanto, estabelecer certos critérios”, numa ordem hierárquica, que reforça a importância do investimento na família de origem, destacando a necessidade do poder público de “incentivar e tornar viável essa permanência, determinando recursos específicos para auxiliar as famílias carentes a fim de que sejam capazes de abrigar e de educar seus filhos”.

a) prevalece o direito à convivência familiar (art. 227) e, portanto, o empenho pela permanência da criança na sua família de origem; b) segue-se daí a necessidade do poder público de incentivar e tornar viável essa permanência, determinando recursos específicos para auxiliar as famílias carentes a fim de que sejam capazes de abrigar e de educar seus filhos; c) em caso de afastamento da criança e internação em abrigos, procure-se conseguir o retorno e a reinserção na própria família; d) após esses esforços, então, sim, abre-se o caminho para o grande gesto de amor que são a adoção e outras formas de acolhimento em famílias substitutas, que devem contar com o apoio da sociedade; e) a presença de crianças em abrigos

deve ser breve e orientada, em primeiro lugar para o restabelecimento dos vínculos com a própria família sem apressar, portanto, a destituição do poder familiar.

Com este artigo, Dom Luciano, expressou fundamentalmente o foco na defesa dos direitos assegurados pelo ECA, do qual teve participação fundamental tendo em vista sua militância histórica na causa da criança e do adolescente.

Dom Luciano explicitou novamente suas preocupações, em 2006, na fase de apresentação de projeto substituto ao PLNA.

Em 17 de julho de 2006, aproximadamente um mês antes de sua morte, na mesma coluna do jornal Folha de São Paulo, Dom Luciano, escreveu o artigo “Direito a viver com a família”. Nele, retomou a discussão sobre o projeto de lei - nessa ocasião sobre o PL 6222-05 que substituíra o PLNA 1756-2003- reafirmando a importância da manutenção das conquistas do ECA e do privilégio à manutenção das crianças e adolescentes em suas famílias de origem “com evidentes resultados de maior coesão familiar, salvando, assim, crianças do desenraizamento de origem e do risco do abandono”, contando para isso com o devido apoio das políticas públicas.

Conforme os artigos 226 e 227, tem precedência, como é óbvio, o núcleo familiar de origem. Em casos excepcionais, permanece o recurso ao regime de adoção a fim de que à criança possa ser garantida a família substituta. O tema necessita de contínua reflexão. É preciso, no entanto, manter as conquistas do Estatuto da Criança e do Adolescente, privilegiando a convivência na família de origem. Essa opção sadia requer políticas públicas acertadas a fim de que as famílias em dificuldade possam ser subsidiadas para conseguir conservar a criança em seu seio e assegurar-lhe as condições adequadas ao desenvolvimento.

Nesse artigo ele ainda reforça a importância de considerar-se como família de origem, na falta dos pais, “os parentes mais chegados são os que, pelos laços de origem, melhor podem oferecer à criança um ambiente familiar em que se encontre plenamente inserida”.

Embora Dom Luciano não tenha se posicionado contrariamente ao PLNA e, menos ainda, em relação à adoção, conclui o artigo enfatizando sua excepcionalidade:

A adoção permanece válida, com a manutenção de todas as garantias previstas em lei, desde que se preserve, com vigor inabalável, o direito prioritário da criança a seu núcleo familiar próprio. A larga experiência de magistrados, da ação pastoral da Igreja e de entidades filantrópicas favorece a iniciativa de famílias que assumem a guarda provisória da criança e auxiliam a família de origem. O regime de adoção exige outras precauções; uma solução apressada provoca desajustes difíceis de corrigir. Em relação à presença temporária em abrigos, há sempre a necessidade de melhorar o atendimento enquanto a criança aguarda a reinserção na própria família,

amparada pelo apoio dos educadores, ou enquanto se prepara a criança - em casos mais raros - para ser acolhida em adoção por uma família substituta. Não devem ser alteradas leis válidas. O que se necessita é colocá-las corretamente em execução. A atenção à criança é fruto de muito amor e de muita dedicação.

Dom Luciano chamou a atenção para a necessidade do efetivo trabalho visando a reintegração familiar das crianças e dos adolescentes acolhidos, mas explicitou sua preocupação com a modificação de uma legislação “válida” e, portanto, com as possíveis perdas das conquistas do ECA.

Devido a sua importância no cenário nacional, tal publicação endossou a força da crítica ao PL em questão e provocou a resposta de Luiz Carlos de Barros Figueirêdo que em *e-mail* relembrou o descompasso imposto com a aprovação do NCC como base para apresentação do PL, o que já tinha sido objeto de consideração por parte de Dom Luciano no artigo publicado em 2004.

O fato de uma pessoa de renome nacional abordar o assunto, por si só, já é significativo e gratificante. Se, de um lado, concordo com a maioria esmagadora dos conceitos ali emitidos (...) de outro fiquei com a sensação de que uma parte relevante do tema havia sido sonegada do conhecimento de Vossa Reverendíssima, razão pela qual, como defensor da mudança legislativa, inclusive tendo coordenado o grupo que redigiu o ante-projeto do PL nº 1756/03, me senti na obrigação de encaminhar-lhe a presente missiva. Neste caso, de forma bem breve, apenas no ponto fulcral de sua argumentação. (...) Trabalhei na feitura do ECA e quero os seus conceitos (na realidade, da Doutrina da Proteção Integral) preservados. Ocorre que em matéria de adoção a maioria dos dispositivos do ECA foram revogados-para pior pelo Novo Código Civil.

Figueirêdo reiterou sua crítica em relação à resistência recorrente à efetivação de mudanças no ECA, questão central apresentada pelo movimento contrário e também por Dom Luciano:

Por isso, é de se perguntar: se vai ter que mudar para reaver as conquistas, por que não fazer a mais completa e melhor lei possível? Por que esse “fetichismo” de querer que as mudanças tenham que ser feitas no corpo do próprio ECA? Portanto, embora também abomine mudanças desnecessárias em Leis boas, no caso concreto a mudança é indispensável, sob pena de levarmos este pecado de condenarmos milhares de crianças a “mofarem” nos abrigos até a maioridade (este é o verdadeiro dilema, e não uma suposta disputa entre família natural e família substituta).(...) Sendo impossível a manutenção na família natural, a solução é a família substituta, e, nesse caso, a preferência tem de ser para a mais completa das 3(três) modalidades (adoção).

Explicitou ainda a preocupação com o uso do artigo de Dom Luciano “como sendo a opinião da Igreja”, para contrariar o PL.

Por fim, peço licença a vossa reverendíssima para divulgar este e-mail. É que o seu artigo pode estar sendo utilizado (devida ou indevidamente) para contrariar o PL, como sendo a opinião da Igreja, e, como sobejamente sabido, sua posição tem o poder de influenciar muitas pessoas, sendo indispensável que os interessados no assunto saibam dos pontos de concordância que temos e de que, para mim, o único aspecto de divergência se deve mais à ausência de conhecimento sobre o problema do “conflito temporal de normas” que abordei a pouco. Com os meus sinceros respeito e admiração, Luiz Carlos de Barros Figueirêdo⁸⁴.

Os posicionamentos de Dom Paulo Evaristo Arns, do movimento de São Paulo e do Conanda trouxeram à tona que mais do que especificidades sobre a adoção, o que estava em questão, eram os fundamentos de um projeto de sociedade expressos na CF e no ECA.

Em linhas gerais foi possível identificar que o movimento de São Paulo teve contribuição importante para chamar atenção do poder público e da sociedade civil para o debate quanto aos prejuízos da aprovação do PLNA 1756-2003, reforçando a necessidade de avanços das políticas públicas que preservem o direito de crianças e adolescentes viverem prioritariamente em sua família e comunidade.

As decorrências deste movimento foram importantes para que o andamento do PL no legislativo fosse desacelerado, ampliando os debates relacionados ao tema, destacando-se a perspectiva do encaminhamento dos trabalhos para o desenvolvimento de um projeto substitutivo, mas não o de seu arquivamento pela rejeição⁸⁵. Nessa linha, em 2005, após vinte sessões de análise e discussão do projeto de lei e algumas audiências públicas realizadas em alguns estados, em 2005 foi apresentado o substitutivo pela relatora da Comissão, deputada Teté Bezerra.

A análise dos registros das sessões da Comissão do PLNA, abordadas no próximo capítulo, alargam a compreensão sobre a importância da articulação do Conanda ao CNAS no processo de construção do PNCFC, determinante para as mudanças que finalmente resultaram no texto da Lei 12.010-2009 mais identificada como a “lei da convivência familiar e comunitária” do que a “lei da adoção”.

⁸⁴ Texto disponível na íntegra <<http://luizcarlosfigueirêdo.com.br/?m=200904>>. Acesso em 20.11.2014.

⁸⁵ Em capítulo posterior abordamos a rejeição ao projeto de lei sobre o parto anônimo e a recriação contemporânea do sistema de rodas.

CAPÍTULO 3

O LONGO CAMINHO LEGISLATIVO DO PLNA 1756-2003 ATÉ A PROMULGAÇÃO DA LEI 12010-2009: “CHOVENDO NO MOLHADO”?

Há ou não há necessidade desse projeto de lei? Acho que isso tem de ser respondido. Seria chover no molhado, com riscos de enchentes, se se insistisse numa certa direção, quando o marco regulatório já está dado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. (Deputada Luiza Erundina - Audiência Pública N°: 0380/05 DATA: 13/4/2005)

Para ampliarmos a compreensão sobre o longo processo de 2003 a 2009 aprofundamos a pesquisa por meio eletrônico no site da Câmara Legislativa, resgatando os registros das reuniões ou sessões em que foi debatido o PLNA 1756-2003 que, após apensamento de outros PLs que tratavam da adoção, tornou-se o PL 6222-2005, o qual recebeu emendas substitutivas até finalmente tornar-se o texto aprovado com a Lei 12.010, em 3 de agosto de 2009.

O período maior de debate, com registro acessível, deu-se até a aprovação do Substitutivo apresentado pela relatora Teté Bezerra. De vinte reuniões⁸⁶ de trabalho, na Câmara dos Deputados, realizadas até sua aprovação em dezembro de 2006, tivemos acesso a doze delas⁸⁷, cujo conteúdo revelou debates fundamentais entre os parlamentares com o intuito compreender as seguintes questões: Qual a influência do movimento contrário ao PLNA 1756-2003 que envolveu instituições de vários Estados brasileiros, mas especialmente do Rio Grande do Sul e de São Paulo em seu andamento? Como chegamos à aprovação de uma Lei que manteve o nome “Lei de Adoção”, mas que, em linhas gerais, fortalece os

⁸⁶ Segundo Regimento Interno da Câmara Parlamentar (Art. 52) as comissões têm prazos a obedecer conforme o tipo regime atribuído à matéria: cinco sessões para matéria em regime de urgência; dez sessões, quando for regime de prioridade e quarenta sessões para tramitação ordinária. Disponível em <bd.camara.gov.br > ... > LIVROS E REVISTAS > Edições Câmara>. Acessado em 13.04.2015.

⁸⁷ Não conseguimos localizar a transcrição de oito reuniões de trabalho na Câmara dos Deputados : 1°; 2°; 3°; 7°, 13°, 15°, 16°,18°. Dessas reuniões teriam participado os convidados a seguir elencados, conforme relatório do Substitutivo apresentado por Tetê Bezerra: Elio Braz Mendes – juiz de direito e secretário executivo da Comissão Estadual Judiciária de Adoção de Pernambuco; Marta Marília Tonin – membro do Conanda; Patrícia Lamengo T Soares – coordenadora da autoridade central da SEDH do Ministério da Justiça; Breno Beutler Junior – juiz de Direito do TJ-RS; Irina Carla Bacci – presidente da Inova- Associação de Família GLTTB; Erica Renata de Souza – cientista social e representante da Unicamp-SP; Maria Berenice Dias, desembargadora aposentada do TJ-RS e Eduardo Rezende de Melo, juiz de direito TJ-SP e vice-presidente da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça – ABMP.

mecanismos em favor da família de origem, reforçando a excepcionalidade da adoção? Como foi possível uma mudança tão radical que inverteu os paradigmas defendidos? Em que aspectos das várias versões da lei podemos identificar tais mudanças? Qual a concepção de defesa à convivência familiar e comunitária que permeou o debate? Como a construção do PNCFC que se dava em paralelo influenciou esse andamento? Como se deu a articulação entre os grupos? Esse embate teve algum vencedor ou vencido?

3.1 Visão panorâmica das etapas do trâmite do PLNA no legislativo

Para facilitar a compreensão do andamento do PL ao longo desses seis anos, preparamos quadros⁸⁸ com as datas de reuniões, a indicação dos participantes das audiências públicas em Brasília e de alguns trâmites que possibilitassem um contexto referencial para a transcrição de falas dos membros da comissão ou dos debatedores no decorrer deste capítulo.

De agosto de 2003 a abril de 2004 os procedimentos legislativos se referiram a constituição da comissão, ocorrendo a 1ª reunião ordinária em 07.04.2004. Nesse período, a divulgação do projeto de lei se dava por parte do autor e do grupo que apoiou sua elaboração.

Vários membros da comissão⁸⁹ (formada em outubro de 2003) tinham histórico de militância na defesa de direitos da criança e do adolescente. Ao longo do andamento do PL, ocorreram algumas mudanças na sua composição devido à nova legislatura, mantendo-se, porém, a mesma presidência⁹⁰ do início ao fim.

⁸⁸ Os quadros foram elaborados com informações da ficha de tramitação do PL 1756-2003 Disponível < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=129112>>. Acessado em 13.04.2015 e do PL 6222-2005. Disponível < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=306987>>. Acessado em 13.04.2015.

⁸⁹ Consultar na relação constante do Anexo.

⁹⁰ A presidente, deputada Maria do Rosário (PT-RS), inclusive, já estava envolvida com a causa do acolhimento institucional, sendo que em 15.04.2003, anteriormente à apresentação do PLNA, apresentara ao Congresso Nacional o PL-760-2003, que contou com a colaboração de profissionais da área organizados pela ONG “Amigos de Lucas”, no RS, além de integrantes do Instituto Brasileiro de Direito de Família, Seção RS, com o objetivo de reduzir o tempo de permanência de crianças e adolescentes abrigados, reintegrando-os à família de origem, quando possível, ou encaminhando-os à família substituída, caso fosse inviável a convivência com a família biológica. Esse PL (760-2003) colocava ênfase nos prazos para acompanhamento da situação das crianças e adolescentes acolhidos, atribuindo maior autonomia e responsabilidade para os dirigentes dos abrigos como o plano individual de trabalho com foco na preservação dos vínculos familiares e, constatada sua inviabilidade, encaminhamento de relatório com informações que subsidiassem ação de suspensão ou perda do poder familiar por parte do Ministério Público, estabelecendo também limite de tempo para o processo de destituição.

Partimos do pressuposto que a pressa inicial para a aprovação do PLNA 1756-2003 poderia ter limitado o debate contraditório, entretanto, considerando que a presidente da comissão, deputada Maria do Rosário, representante do Rio Grande do Sul, convidou debatedores com quem tinha histórico de militância e trabalho, observamos que a ênfase foi dada ao posicionamento contrário ao PLNA.

Em 2004 foram realizadas oito reuniões da Comissão, sendo que em 24.08.2004 ocorreu a primeira audiência pública em Brasília com o tema “O direito à convivência familiar e o necessário aprimoramento da legislação brasileira para a sua garantia”, que contou com a presença de Marcel Esquivel Hoppe e Afonso Armando Konzen, respectivamente desembargador e procurador de justiça do Rio Grande Sul, demarcando o embate da posição crítica. Na defesa, além do autor do projeto de lei, Deputado João Mattos, estavam presentes Fernando Freire, psicólogo e Luiz Carlos Barros de Figueirêdo, juiz de Pernambuco, apoiadores em sua elaboração.⁹¹

REGISTRO DAS REUNIÕES DA COMISSÃO E TRÂMITES DO PLNA 2003- 2004		
DATA	ATIVIDADE	INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES
20.08.2003	Trâmite administrativo	Apresentação PL 1756-2003 na Câmara
16.10.2003	Trâmite administrativo	Criada comissão especial com 32 membros titulares e 32 suplementares
01.04.2004	Trâmite administrativo	Convocação para constituição comissão (1ª. reunião 07.04.2004).
	1ª, 2ª, 3ª, Reuniões	Registro não localizado
11.08.2004	4ª. Reunião Ordinária	Apensamento ao PL 6222-2005 e designação da Relatora da Comissão – Teté Bezerra roteiro dos trabalhos da Comissão e apreciação de Requerimentos
24.08.2004	5ª. Reunião- Audiência Pública – Brasília - Debate sobre o tema “O direito à convivência familiar e o necessário aprimoramento da legislação brasileira para a sua garantia.”.	MARCEL ESQUIVEL HOPPE - Desembargador do TJ – RS; AFONSO ARMANDO KONZEN - Procurador de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul; FERNANDO FREIRE - Psicólogo da Associação Terra dos Homens; LUIZ CARLOS BARROS DE FIGUEIRÊDO - Juiz TJ-PE.
09.11.2004	6ª. Reunião Ordinária	Elaboração de roteiro de trabalho da Comissão
	7ª Reunião	Registro não localizado
01.12.2004	8ª. Reunião -Audiência Pública- Brasília	MARIA REGINA FAY DE AZAMBUJA - Procuradora de Justiça do Ministério Público - RS.; DAYSE BERNARDI - Presidenta da AASPTJ-SP; NORBERTO LIWSKI e ROSA MARIA ORTIZ - Consultores do Comitê da Criança da ONU; JANDIMAR GUIMARÃES - Presidenta da ANGAAD.

Quadro 1 : Elaborado por Oliveira (2015) com base na Ficha de tramitação do PLNA 1756-2003 e transcrição das sessões na Câmara dos Deputados

⁹¹ Disponível em <www.camara.gov.br/internet/comissao/index/esp/pl175603nt240804.pdf> . Acessado em 13.11.2014.

Em 01.12.2004 ocorreu outra audiência pública em Brasília com o tema “Garantia do Direito a Convivência Familiar e Comunitária”⁹² que teve a participação de representantes dos dois Estados que se posicionaram contra o PL: Maria Regina Fay De Azambuja - Procuradora de Justiça do Ministério Público – RS, Dayse Cesar Franco Bernardi - Presidenta da AASPTJ-SP, contando ainda com a presença dos consultores do Comitê da Criança da Organização das Nações Unidas - ONU, Norberto Liwski e Rosa Maria Ortiz que, estavam no Brasil para a discussão mais ampla sobre cuidados alternativos para crianças fora do convívio familiar⁹³. Na defesa, além do autor do PL, estava presente Jandimar Guimarães - Presidenta da ANGAAD.

Foi especialmente no segundo semestre de 2004 que se deram os embates e o posicionamento contrário por parte do Rio Grande do Sul e de São Paulo. O primeiro grupo teve maior participação nas audiências públicas em Brasília e o segundo, embora tenha participado na de 01.12.2004, evidenciou sua crítica e força de mobilização a partir do Debate, do Ato Público e da Carta Aberta São Paulo pedindo rejeição ao PL e, por fim, com a audiência pública ocorrida em São Paulo (conforme relatado em capítulo anterior) que contribuiu para o encerramento do ano legislativo da comissão sob o forte impacto causado pelo “fogo da luta”⁹⁴.

Em 2005 foram realizadas cinco reuniões da comissão. O conteúdo da primeira reunião evidenciou que o movimento de São Paulo impôs alguns direcionamentos para os trabalhos daquele ano. Das duas audiências públicas que tivemos acesso verificamos que estiveram presentes representantes do Rio Grande do Sul, inclusive de grupo de apoio à adoção; a coordenadora do processo de trabalho do Plano de Convivência Familiar e Comunitária e, ainda, representantes do 10º. ENAPA.

⁹² Disponível em <www.camara.gov.br/internet/comissao/index/esp/pl175603nt011204.pdf>. Acessado em 11.11.2014.

⁹³ A Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU) aprovou em 2009, em Nova York (EUA), o documento “Diretrizes sobre Cuidados Alternativos para Crianças”. Tal texto trata do apoio, do fortalecimento da família e da preservação dos vínculos familiares, das medidas adequadas para a prestação de cuidados alternativos àquelas que perderam os cuidados parentais, incluindo as que estejam fora de seu país de residência habitual e/ou em situações de emergência (catástrofes naturais, guerras etc).

No contexto de aprovação da legislação brasileira sobre a convivência familiar e comunitária, o Brasil exerceu importante liderança na discussão com outros países a respeito de tais diretrizes. A aprovação do documento teve o empenho da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Presidência da República (SEDH/PR), dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e das Relações Exteriores (MRE), além do Unicef e do Comitê dos Direitos da Criança da ONU. O NCA-PUCSP- por meio dos pareceres de Myrian Veras Baptista, Maria Amalia Faller Vitale, Eunice Fávero e desta autora, ofereceu contribuição que, em grande parte incorporada no documento final apresentado pelo Brasil.

⁹⁴ Expressão utilizada pela deputada Maria do Rosário, na reunião de 09.03.2005 da comissão do PLNA.

A audiência pública ocorrida na 11ª. Reunião⁹⁵ apresenta rico conteúdo crítico ao projeto de lei, inclusive por parte de representantes de grupos de apoio à adoção.

REGISTRO DAS REUNIÕES DA COMISSÃO DO PLNA 2005		
DATA	ATIVIDADE	INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES
09.03.2005	9ª. Reunião ordinária	Cronograma de trabalhos para o ano de 2005. Votação de requerimentos.
30.03.2005	10ª. Reunião - Audiência Pública-Brasília Debate sobre o tema "O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Novo Código Civil".	HÉRCULES ALEXANDRE DA COSTA BENÍCIO – Professor da Universidade de Brasília; MARIA REGINA FAY DE AZAMBUJA – Procuradora de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.
13.04.2005	11ª. Reunião - Audiência Pública Brasília Debate "Toda criança em família: alternativas de convivência familiar"	VERA LÚCIA ALVES CARDOSO - Presidenta do Grupo de Estudos e Apoio à Adoção de Goiânia; MARIA HELENA MARTINHO - Presidenta do Instituto Amigos de Lucas-RS; CLAÚDIA CABRAL - Diretora-Executiva da Associação Brasileira Terra dos Homens-RJ.
08.05.2005	12ª. Reunião ordinária	Recepção aos representantes do 10º Encontro Nacional de Associações e Grupos de Apoio à Adoção — ENAPA
	13ª. Reunião	Registro não localizado
20.05.2005	14ª. Reunião ordinária	Debate sobre agenda de trabalho

Quadro 2: Elaborado por Oliveira (2015) com base na Ficha de tramitação do PLNA 1756-2003 e transcrição das sessões na Câmara dos Deputados

Também foi em 2005 que se destacou a previsão de que a comissão seria responsável pela apreciação conclusiva do PL, não sendo necessário o encaminhamento para o Plenário, o que aumentava ainda mais a responsabilidade daquele grupo e exigia cautela por parte da condução das discussões e abertura de prazos para emendas⁹⁶.

(...) Além disso, quero destacar que o projeto que estamos analisando está sujeito à apreciação conclusiva desta Comissão. Isso significa que a tramitação desta

⁹⁵ Disponível em < www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa...0380/05>. Acessado em 14.11.2014.

⁹⁶“O processo legislativo tem início por meio da apresentação das seguintes proposições: projeto de lei, projeto de resolução, projeto de decreto legislativo, medida provisória e proposta de emenda à Constituição. A iniciativa das leis pode ser dos Parlamentares, do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador Geral da República e de grupos organizados da sociedade. Em ambas as Casas do Congresso Nacional, as proposições passam por diversas etapas de análise e votação. A análise da constitucionalidade, da admissibilidade e do mérito é feita nas Comissões. Já no Plenário, órgão máximo das decisões da Câmara dos Deputados, são deliberadas as matérias que não tenham sido decididas conclusivamente nas Comissões. Nesse caso, discutido e votado o projeto de lei nas Comissões, é dispensada a sua votação pelo Plenário, excetuados os casos em que houver recurso de um décimo dos membros da Casa. Após a votação do Congresso Nacional, há ainda a deliberação executiva. Isto é, o Presidente da República pode sancionar (aprovar) ou vetar (recusar) a proposição. No primeiro caso, o projeto torna-se lei. Em caso de veto, as razões que o fundamentam são encaminhadas ao Congresso Nacional, que mantém ou rejeita o veto. Se o projeto for sancionado, o Presidente da República tem o prazo de 48 horas para ordenar a publicação da lei no Diário Oficial da União.” Disponível em <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/como-nascem-as-leis>. Acessado em 08.05.2015.

matéria se encerra na Comissão. **A palavra da Comissão é a palavra da Casa, da Câmara dos Deputados. Portanto, não será necessário que o Plenário da Casa venha a se pronunciar sobre a matéria que vamos deliberar aqui. E é por isso que estamos sendo tão cautelosos nesta Presidência em abrir prazo para emendas, porque, na medida em que o prazo for aberto, depois de apenas 5 sessões da Casa, praticamente uma semana, ele se encerrará.**

Então, esta Presidência, em comum acordo com a Relatora e após dialogar com vários Parlamentares aqui presentes, pretende fazer a abertura do prazo para emendas apenas no momento em que forem encerradas nossas audiências. Assim, tendo ouvido todas as posições contraditórias e o conjunto de questões que envolvem o tema, abriremos o prazo de 5 sessões para recebimento de emendas. Depois de encerrado esse prazo, as emendas estarão disponíveis para apreciação direta da Relatora.

(...) Na eventualidade de a Sra. Relatora vir a resolver, o que é uma possibilidade, pela apresentação de um substitutivo, aí será aberta nova oportunidade de emendamento. (Dep. Maria do Rosário, presidenta da Comissão, Reunião ordinária N°: 0127/05, de 9/3/2005⁹⁷, grifos nossos).

Um dos integrantes da comissão expressou sua preocupação com o caráter terminativo da comissão aliado à surpresa frente ao movimento contrário por não se dar a partir de artigos ou detalhes mas sobre a essência do PLNA:

(...) Confesso certa surpresa porque imaginei fosse mais polêmico nos detalhes do que na essência, mas temos visto debates acadêmicos, jurídicos, psicológicos, práticos, os mais intensos, o que exige essa postura segura e cautelosa que a Presidência e a Comissão vêm adotando para que possamos chegar a bom termo. E não sabia dessa circunstância, que não é um detalhe, mas muito especial, de que a Comissão é terminativa. Até me surpreendeu a informação da Presidência, porque aumenta a responsabilidade. (...) Temos de ser cuidadosos, cautelosos e, em alguns momentos, até vagarosos, para evitar que se cometa alguma ação que depois não seja por nós considerada a mais acertada. (Deputado Paulo Afonso, membro da Comissão, Reunião ordinária N°: 0127/05, de 9/3/2005)

No entanto, o apensamento de outros projetos de lei que tratavam da mesma matéria, dentre outras razões, levou à necessidade de aprovação do PL no Plenário, postergando o tempo de tramitação até a promulgação da lei.

⁹⁷

Em abril de 2006, a partir dos apensamentos ocorridos, o PL 6222-2005 torna-se o principal em lugar do 1756-2003.⁹⁸

Aparentemente, em 2006, a comissão já não realizou mais audiências ou recebeu palestrantes nas reuniões, dedicando-se a discutir o parecer e o PL Substitutivo, apresentado pela Relatora.

REGISTRO DAS REUNIÕES DA COMISSÃO PLNA 1756-2003 2006		
DATA	ATIVIDADE	INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES
17.05.2006	15ª. Reunião ordinária	Apresentação pela Deputada Teté Bezerra de parecer ao Projeto de Lei nº 6.222, de 2005, aos apensados e às proposições acessórias.
	16ª Reunião	Registro não localizado
21.06.2006	17ª. Reunião ordinária	Apreciação das sugestões apresentadas pela Sra. Relatora, Deputada Teté Bezerra, para encaminhamento dos trabalhos. Agendamento de reuniões da Comissão.
	18ª Reunião	Registro não localizado
12.12.2006	19ª. Reunião ordinária	Leitura na íntegra do Substitutivo da Relatora ao PLNA 1756-2003
13.12.2006	20ª. Reunião ordinária	Discussão e votação do Parecer da Deputada Relatora Teté Bezerra com o Substitutivo. APROVADO

Quadro 3: Elaborado por Oliveira (2015) com base na Ficha de tramitação do PLNA 1756-2003 e transcrição das sessões na Câmara dos Deputados

O referido substitutivo apresentado por Tete Bezerra (PMDB-MT) em dezembro de 2006 e, finalmente aprovado pela comissão, foi resultado de embate, negociação e de uma construção coletiva entre os membros. A comissão teve um trabalho extenuante, com duração de várias horas, principalmente nas sessões em que o texto foi revisado artigo por artigo. Apesar disso, embora aprovado depois de várias revisões e da incorporação de sugestões dos membros da Comissão - inclusive da Presidente da Comissão que teve participação determinante nesse processo - o teor do substitutivo foi criticado tanto pelo grupo contrário, quanto pelo favorável ao PL.

No processo de discussão do Substitutivo que apresentamos perante esta Comissão Especial, apreciamos as declarações de voto apresentadas pela Dep. Laura Carneiro e pela Dep. Maria do Rosário, que deram origem a diversas sugestões de mudanças que acatamos. Por consenso, junto ao Plenário da Comissão, a Relatoria acatou quase todas as sugestões, resultando disso o novo texto consolidado abaixo. A maior diferença de nosso Parecer original se consubstancia na mudança de técnica legislativa: **ao invés de a nova Lei de Adoção ser um diploma autônomo,**

⁹⁸ (Ximenes, 2013: p.5) Na tramitação de matérias no Congresso Nacional, em regra, proposições sobre um mesmo tema tramitam e são apreciadas em conjunto, por meio do mecanismo de apensamento. É importante que se ressalte que a determinação sobre os apensamentos, ou seja, sobre quais proposições devem ser apreciadas em conjunto, tem um forte componente de decisão política. Em muitos desses casos, sobretudo quando um único processo legislativo reúne mais de três matérias apensadas com proposições diversas, o Legislativo adota como saída a formulação de substitutivos nas comissões temáticas (..)que podem tanto contrariar substancialmente como ampliar significativamente a proposição inicial.

venceu a posição de que deveriam essas normas continuar fazendo parte do Estatuto da Criança e do Adolescente. Assim, o novo Substitutivo é composto de nosso texto originário, adotadas as modificações constantes da Errata e acrescido da renumeração dos artigos necessária a posicionar as novas normas dentro do ECA. Cremos, assim, que esta Comissão Especial encerra sua missão dando um exemplo claro de que **o consenso é o fim último de seus integrantes e que, acima de todas as divergências partidárias ou ideológicas, estamos irmanados na luta pelos direitos da criança e do adolescente** à qual dedicamos nossas vidas parlamentares. (Parecer Reformulado, PL 6222-2005, Relatora Teté Bezerra)

Em dezembro de 2006 foi cumprido o propósito assumido entre os deputados que mais participaram de sua discussão, conseguindo votar por sua aprovação, apesar de ser evidente que em vários aspectos do PL não foi possível o tal “consenso” entre os parlamentares. A preocupação da comissão era de concluir o parecer de forma a encaminhá-lo para o Plenário (biênio 2007-2008), prevendo, porém, que o processo de análise seria demorado, como se comprovou.

REGISTRO DAS ATIVIDADES PLENARIO PL 6222-2005		
2007		
DATA	ATIVIDADE	INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES
02.05.2007	Trâmite administrativo	Encaminhamento de Parecer à Coordenação de Comissões Permanentes para publicação
Fev a Maio 2007	Pedidos de desarquivamento e respostas informando que não estava arquivado	
08.05.2007	Retomada Plenário biênio 2007-2008	Coordenação de Comissões Permanentes (CCP) -Encaminhada à publicação. Parecer da COMISSÃO ESPECIAL publicado no DCD 09 05 07 PAG 03 COL 01, Letra A Suplemento A
29.08.2007	Trâmite administrativo	Requerimento Dep. Maria do Rosário para incluir o PL 6222-2005 na ordem do dia do Plenário

Quadro 4 : Elaborado por Oliveira (2015) com base na Ficha de tramitação do PLNA 1756-2003 e transcrição das sessões na Câmara dos Deputados

Em maio de 2007, na retomada do Plenário, após alguns desentendimentos burocráticos sobre o PL estar ou não arquivado, foi dado encaminhamento para o trâmite do Substitutivo da Relatora Teté Bezerra. Em agosto de 2007 a Deputada Maria do Rosário requereu que o PL 6222-2005 fosse colocado na ordem do dia do Plenário.

Não tivemos acesso à tramitação no decorrer no segundo semestre, tampouco foi registrada a razão da demora da apreciação que em parte, certamente, teve relação com a preparação de outro texto substitutivo.

Por mais óbvio que nos parecesse que a falta de articulação entre a construção do PNCFC e o andamento do PLNA poderia resultar numa lei absolutamente contraditória, ficamos com

a impressão que a pré-disposição - e talvez algum tipo de acordo para aprovação de lei que tivesse como foco a diminuição no tempo do acolhimento de crianças e adolescentes - prejudicou a racionalidade da comissão. Finalmente, após a apropriação dos objetivos e das diretrizes do plano, dos resultados do marco situacional relativos ao acolhimento institucional, houve um redirecionamento, o que exigiu a elaboração de um novo texto por outros profissionais que não aqueles que participaram ativamente do PLNA 1756-2003 e do Substitutivo aprovado 6222-2005, mas sim do PNCFC.

Integrantes da comissão nomeada em 11 de outubro de 2007 para acompanhar a implementação do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária se reuniram na última semana em duas ocasiões para avançar nos trabalhos de construção de um substitutivo ao Projeto de Lei nº 6.222/2005, que dispõe sobre a adoção de crianças e adolescentes.

Na terça-feira (15), com o intuito de elaborar a proposta de texto, estiveram reunidos o secretário executivo do Conanda, Benedito dos Santos, a assessora legislativa do Ministério da Justiça, Marcela Mundim, o promotor de Justiça Murilo Digiácomo, e duas especialistas do Ministério do Desenvolvimento Social, Ana Angélica Campelo e Juliana Fernandes. Representando a Secretaria Especial de Direitos Humanos, participaram a assessora da Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente, Ludimila Palazzo, a coordenadora da Autoridade Central Administrativa Federal, Patrícia Lamego e a assessora parlamentar Valéria Getúlio.

Já no dia 16, **integrantes do grupo reuniram-se para apresentar a nova proposta de redação para o projeto de lei à deputada federal Maria do Rosário (PT-RS) e à assessoria do deputado federal João Matos (PMDB-SC).** Na próxima semana, depois que o texto final for aprovado pelos conselheiros do Conanda, os parlamentares poderão discuti-lo com as demais lideranças, no intuito de aprová-lo.

Em linhas gerais, **o grupo propõe que a adoção seja considerada como o último recurso para a garantia do direito da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária**, em respeito aos seus interesses, e levando em consideração os demais recursos para garantia deste direito previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

O projeto de lei **substitutivo é uma proposta oficial dos representantes do governo, do Conanda e da Associação Brasileira de Magistrados, Promotores de Justiça e Defensores Públicos da Infância e da Juventude (ABMP)**, que fortalece as garantias das crianças e adolescentes como titulares deste direito. (Matéria de 29.07.2008, Disponível www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2008/07/... Acesso 12.11.2014.)

Verificamos que durante esse processo de (re)construção, somente em maio de 2008 foram feitos novos registros que revelaram a não apreciação do PL em várias sessões por motivo de encerramento da sessão ou de acordo entre os líderes, até que em 20.08.2008, após alteração do regime de tramitação para “urgente” foi apresentada pela Dep. Maria do Rosário, a Emenda Substitutiva de Plenário no.1 e aprovada nesta data, remetida para o Senado e, após mais um ano, promulgada como a Lei 12.010 – 2009.

REGISTRO DA TRAMITAÇÃO PLENARIO E SENADO PL 6222-2005 2008 e 2009	
13.05.2008	PLENÁRIO (PLEN) - 14:00 Sessão - Deliberativa - Matéria não apreciada em face do encerramento da Sessão.
Mai a Ago 2008	Matéria não apreciada devido encerramento da sessão ou por acordo entre os líderes
20.08.2008	Alteração do Regime de Tramitação desta proposição em virtude da Aprovação da REQ 3115/2008 => PL 6222/2005 do Dep. José Genoíno que requer urgência. PLENÁRIO (PLEN) - 14:13 Sessão - Deliberativa O projeto foi emendado. Foi apresentada a Emenda Substitutiva de Plenário nº 1 . Designada Relatora, Dep. Maria do Rosário (PT-RS), para proferir o parecer pela Comissão Especial à Emenda Substitutiva de Plenário nº 1 que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela sua aprovação. Inteiro teor. Votação em turno único. Encaminharam a Votação: Dep. João Matos (PMDB-SC) e Dep. Eduardo Barbosa (PSDB-MG). Requerimento do Dep. Dr. Ubiali, na qualidade de Líder do Bloco PSB, PDT, PCdoB, PMN, PRB, que solicita preferência (destaque) para votação da Emenda Substitutiva de Plenário nº 1. Encaminhou a Votação o Dep. José Genoíno (PT-SP). Aprovado o Requerimento. Aprovada a Emenda Substitutiva de Plenário nº 1, com parecer pela aprovação. Inteiro teor. Aprovada a Redação Final assinada pela Relatora, Dep. Maria do Rosário (PT-RS). Inteiro teor A Matéria retorna ao Senado Federal. (PL 6.222-B/05)
03.08.2009	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA). Transformado na Lei Ordinária 12010/2009. DOU 04/08/09 PÁG 01 COL 01. RETIFICAÇÃO: DOU 02/09/09 PÁG 01 COL 02. Recebimento do Ofício nº 1.522/09 (SF) comunicando a aprovação da matéria e o envio à sanção.

Quadro 5: Elaborado por Oliveira (2015) com base na Ficha de tramitação do PLNA 1756-2003 e transcrição das sessões na Câmara dos Deputados

Foi nesse processo ocorrido nos “bastidores” que se deu a promulgação da lei 12.010-2009 com mudanças significativas em relação ao PLNA 1756-2003 que o originou e também ao Substitutivo 6222-2005.

João Matos refere-se a este momento decisório na apresentação do livro de Figuerêdo, esclarecendo ter sido determinante o entendimento com o mesmo que participara da elaboração da primeira versão do PL para que assumisse a autoria do novo texto apesar das diferenças entre os documentos.

Desembargador Luiz Carlos participou da elaboração do texto original, das sessões especiais da Câmara, dos debates que ocorreram de norte a sul leste a oeste deste Brasil, dos bastidores de negociação para aprovação da Lei, **da análise de se deveria eu assumir ou não a autoria do substitutivo trazido para ser oferecido na sessão de votação**. Portanto, sabe tudo o que tem de positivo e negativo na Lei, estando apto a com seus comentários indicar a melhor forma de dar efetividade à Lei, assim também o que precisará ser modificado no futuro para que a Lei seja aperfeiçoada.

(apresentação de João Matos- autor do projeto que serviu de base à lei 12.010-2009- do livro de autoria de Luiz Carlos de Barros Figueirêdo: Comentários à nova Lei Nacional da Adoção- Lei 12.010 de 2009, grifo nosso.)

Os esclarecimentos de Figueirêdo na referida publicação ampliaram o entendimento desse processo de negociação, indicando que tal acordo seria menos prejudicial do que permitir a

aprovação do Substitutivo de Teté Bezerra que a, seu ver, “consubstanciava enorme retrocesso se comparado com o PL original”. (Figueirêdo, 2013, p.12,13)

O dep João Matos foi procurado por profissionais ligados à Secretaria Nacional dos Direitos Humanos da Presidência da República, os quais traziam uma nova proposta, que só poderia ser apresentada em plenário acaso o mesmo aceitasse apresentá-la como sendo seu substitutivo ao da relatora. Após entendimentos com algumas das pessoas ligadas à área, que haviam colaborado com o projeto, João Matos, aceitou as ponderações de que com pequenos ajustes a proposta trazida pelo Executivo era qualitativamente superior ao substituto que seria votado e prontamente assumiu a nova missão em prol das crianças e adolescentes que o destino lhe reservava.

Assim foi feito, e, sob o comando resolutivo da Deputada Maria do Rosário, presidente da Comissão, vencidas as resistências de setores da oposição e da denominada bancada evangélica, a Câmara Federal aprovou o seu substitutivo, mesmo mantido alguns nefastos conteúdos, que deveriam ter sido escoimados segundo acordo prévio.

No Senado Federal a tramitação foi menos belicosa. O Senador Aloisio Mercadante aperfeiçoou o texto, exceto no tocante às adoções internacionais que ficou extremamente detalhista para uma lei. Rapidamente foi aprovado e sancionado pelo Presidente da República.

(...) a lei contempla magníficas alterações em favor das crianças e adolescentes privados da convivência familiar, ao lado de inexplicáveis retrocessos que recomendam mudanças em breve tempo. Muitas mudanças operacionais terão que ser efetivadas por todos os agentes envolvidos com a questão, até porque a lei é bem mais do que uma linha sobre o instituto da adoção, mas um novo norte para o fortalecimento da convivência familiar. (Idem, grifo nosso)

Traçado o panorama mais amplo dos seis anos de tramitação do PLNA 1756-2003 até a promulgação da Lei 12.010-2009, passaremos a destacar algumas particularidades que emergiram da análise da transcrição das sessões ocorridas, em especial, entre 2004 e 2005.

3.2 O Parlamento “cumprindo sua função de mediar posicionamentos no interesse superior da criança: esforço de diálogo ou tentativa de demover o posicionamento do movimento São Paulo”?

A partir da divulgação da Carta São Paulo e do apelo para que o debate se ampliasse, a Comissão responsável pela análise do PLNA 1756-2003 enfatizou tal necessidade, ao mesmo tempo em que pontuou que haveria dificuldades para a descentralização de audiências públicas por não estarem previstas no regulamento, não existindo, portanto,

ressarcimento de despesas correspondentes às viagens. As deputadas Angela Guadagnin e Luiza Erundina, representantes de São Paulo foram indicadas para mediar o diálogo e promover a audiência pública.

Poderíamos dizer que o debate contraditório não foi prejudicado no andamento do PL, afinal a disposição para ouvir as críticas do grupo de São Paulo ficou evidente.

(...) em vez de simplesmente recusar o debate com quem pede a retirada, buscamos saber por que essas pessoas e instituições tão respeitadas solicitam seja retirado o projeto e tentamos sanear o que elas consideram indevidas nele, fazendo a mediação com a posição daqueles que apontam a importância da matéria. Parece-me que há justiça em ambos os posicionamentos, mas precisamos produzir, ao mesmo tempo, um efeito prático, no trabalho que estamos desenvolvendo, a fim de buscar o melhor possível para essas crianças.

Estamos dialogando com esse segmento. Ele é a nossa prioridade hoje. Aqueles que solicitam a retirada estão recebendo uma atenção muito especial de nossa parte, porque têm uma importante contribuição a dar, motivados por valores que nos são muito caros, de forma que vamos acatar sua solicitação e ao mesmo tempo fazer esse esforço de diálogo. (Deputada Maria do Rosário, presidenta da Comissão, Reunião ordinária N^o: 0127/05, de 9/3/2005, grifo nosso)

Por outro lado, podemos concluir que o debate contraditório já estava comprometido desde o início da comissão, já que a escuta estava voltada para que “em nome do superior interesse da criança”, se buscasse o “consenso”. Mas que consenso seria este que poderia significar “demover” a posição do grupo de São Paulo?

(...)

Quando falamos sobre essa legislação, temos uma sociedade ávida por resolver o sério problema do abandono de crianças e adolescentes que crescem em abrigos sem exercerem o direito à família, em situações precárias de vida, sem que haja tempo determinado para que permaneçam nesses abrigos. (...) Mas há posicionamentos muito críticos, como aqueles expressos pelo grupo de São Paulo, por meio de promotores, de organizações não-governamentais, pelo próprio CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) e também por representantes do Rio Grande do Sul.

O que as Deputadas Luiza Erundina e Teté Bezerra estão produzindo - e para isso pedimos o esforço de todos - é um entendimento em que deve prevalecer aquilo que chamamos de **interesse superior da criança**. Devemos analisar cada aspecto da proposta do Deputado João Matos, que, registre-se aqui, tem tido abertura para dialogar e verificar em cada item da sua proposta como fazer prevalecer o interesse da criança para, verdadeiramente, conseguir levar adiante esta proposição.

Para isso, estamos tentando demover o posicionamento daqueles agentes públicos e organizações de São Paulo que solicitaram a retirada da matéria. Interessa-nos fazer mediação com esses setores. Todos têm de ser ouvidos. Por isso, a Relatora, a Deputada Angela Guadagnin, a Deputada Luiza Erundina estiveram na Assembléia Legislativa de São Paulo, juntamente com o Deputado João Matos, mediando essa relação. Estivemos também no Rio Grande do Sul, e a Relatora também esteve lá presente. Estamos conversando tanto com o grupo de Recife quanto com os grupos de São Paulo e do Rio Grande do Sul, tentando

estabelecer uma mesa de diálogo, como acontece nas nossas audiências. Mas além delas há um trabalho de entendimento, de diálogo. **O Parlamento está cumprindo sua função de mediar posicionamentos, em nome das crianças.** E o parecer da Deputada Teté Bezerra será a síntese desse trabalho. (Ibid.)

Nessa perspectiva foi enfatizada, mais uma vez, a posição de mediadora da deputada Luiza Erundina junto ao grupo de São Paulo, com o objetivo de estimular a reunião entre os grupos para discutirem o conteúdo do projeto de lei, o que implicaria que São Paulo abrisse mão da posição pela rejeição ao PL, contribuindo para “salvar aquilo que é necessário que seja salvo e complementar ou retirar, enfim, aquilo que não é bom”.

Na segunda-feira, tive reunião com o pessoal do Ministério Público de São Paulo. Em princípio, eles demonstraram certa resistência, mas, ao mesmo tempo, entenderam que também não era produtora simplesmente dizer: “*Não, retira e ponto*”. Essa não seria uma posição, na nossa avaliação, inteligente, do ponto de vista de salvar aquilo que é necessário que seja salvo e complementar ou retirar, enfim, aquilo que não é bom. (ibid)

Apesar de considerar a possibilidade de uma reunião, o Ministério Público, representado especialmente por Paulo Afonso Garrido de Paula, pontuou a necessidade de que tal decisão fosse do coletivo que assinou a Carta São Paulo, o que demandaria tempo para discussão:

Eles se convenceram de que deveriam debater. Porém, eles queriam consultar todas aquelas entidades que subscreveram aquela carta. Eles ficaram de consultá-las e de nos dar um retorno sobre uma próxima reunião, já com os dois grupos juntos, para podermos chegar a um meio-termo e conseguir entendimento capaz de colocar a matéria em condição de ser votada por esta Comissão, sobretudo levando em conta o caráter terminativo desta Comissão. (ibid)

O consenso entre os grupos era visto como uma possibilidade de “avançar” na tramitação do PL e ter condição de votar a matéria que tinha caráter terminativo na própria comissão. Mas questionamos como era possível conciliar o inconciliável? A crítica trazida pelo movimento de São Paulo tinha relação com a essência do PL, extrapolando, portanto, a discordância sobre esse ou aquele artigo.

Nesse caso, certamente, vai ser muito mais simples o trabalho para a Comissão. Era isso o que eu queria informar, Sra. Presidenta, imaginando que seja possível, quem sabe, a partir de agora, avançarmos um pouco mais. (ibid)

Uma estratégia sugerida para se chegar a tal consenso seria a escuta de pessoas que não estivessem envolvidas com elaboração do projeto e que não tenham se posicionado

efetivamente contra. Ou seja, se colocava em perspectiva a busca de suposta neutralidade pela via da racionalidade, como se isso fosse possível ao se tratar de relações sociais.

Foi também levantado o aspecto de **se fazer uma audiência pública em que se pudessem ouvir pessoas que não estão envolvidas com a questão da elaboração do projeto em si e pessoas que não tenham se posicionado efetivamente contra o projeto de lei**

Vou fazer o devido encaminhamento do requerimento que estamos propondo, Sra. Deputada, mas foi sugerido que se ouvissem **operadores do Direito que efetivamente pudessem contribuir e fazer uma análise fria da situação**. A proposta do Deputado João Matos tem alguma questão que fere efetivamente o Estatuto da Criança e do Adolescente? Em que aspectos, em que ponto, dentro do novo Código Civil, ela pode, efetivamente, estar em conflito com o Estatuto da Criança e do Adolescente no que se refere à adoção?

(Relatora da comissão, deputada Tete Bezerra, Reunião ordinária N°: 0127/05 DATA: 9/3/2005, grifo nosso)

Para atender tal objetivo foi convidado o professor de Direito, Hércules Alexandre da Costa Benício, para a audiência pública de 13.04.2005. Ao explicar a possibilidade ou não de adoção de nascituro que, em dado momento a lei permitia, mas passou a coibir, parece ter colocado em xeque a expectativa da tal “análise fria da situação”.

Aproveito o ensejo para fazer uma ponderação sobre o nascituro. Preocupo-me sobremaneira o fato de termos acordada entre nós a primazia da família biológica em relação a qualquer processo de família substituta. Esse deve ser um objetivo nosso.

No período gestacional, todos os esforços públicos têm de se dar no sentido da permanência da criança com a sua mãe biológica, superando-se qualquer limite de dificuldade para que ela permaneça com seu filho. Fazemos a prevenção ao abandono. Se estabelecermos previsão do processo de adoção do nascituro, na verdade estamos abrindo a possibilidade do abandono, com a qual o Estado brasileiro não pode compactuar.

Fico sobremaneira preocupada, porque o sentido desta Comissão é o de promover convivência familiar, jamais pretendemos rivalizar com a família biológica. Queremos dar solução para as crianças que estão nos abrigos, os abandonados, e prevenir o abandono. Portanto, estou preocupada com essa matéria.

Pediria ao senhor que, à luz do Direito, nos ajudasse e dissesse se há correção nas preocupações que ora levanto, porque informalmente dialogaríamos com a Relatora. (Deputada Maria do Rosário Audiência Pública N°: 0250/05 DATA: 30/3/2005)

Quanto à possibilidade ou não de adoção do nascituro – e aí o termo é feliz – e não propriamente do embrião, porque juridicamente é melhor chamar de nascituro as diferentes fases do zigoto, mórula, blástula, pré-embrião implantado ou não. Quanto ao debate jurídico, obviamente é conveniente que se regule para um lado ou para outro a depender da política legislativa — a questão é de política legislativa. Não seria inconstitucional legislar para um lado ou para outro. Agora, quais são os prós e os contras? No Brasil qual seria a melhor regulação para o caso?

Em 1916, o Código Civil foi silente quanto à possibilidade de adoção do nascituro. Na década de 50, foi modificado um dos artigos do Código Civil, e passou a ser autorizada a adoção do nascituro expressamente. Alguns doutrinadores dizem que houve retrocesso no Código de 2002 quando se retirou a possibilidade de adoção do nascituro. **O argumento básico da realidade econômica brasileira seria o fato de o Estado não conseguir prover seus cidadãos com o mínimo necessário para subsistência. Consequentemente, deferir a adoção de um nascituro seria viabilizar a sobrevivência do embrião depois de 9 meses e seu nascimento com vida.**

Esse o argumento básico da corrente doutrinária que tenta esvaziar alguns artigos do ECA, tais como o art. 8º, que estabelece que o Estado tem de envidar esforços para assegurar à gestante pré-natal e perinatal. Argumentam: "Ah, mas isto aqui é letra fria, a norma não consegue ser concretizada. É uma promessa do legislador não realizada no mundo real. Vamos obedecer à natureza das coisas, o Estado não consegue. É uma forma de obrigar o adotante a acompanhar a gestação".

De antemão, creio que está correto o projeto de lei quando estipula que é vedada a adoção do nascituro, porque entendo que se deva privilegiar, inicialmente, a convivência familiar com a família biológica. O próprio Estatuto da Criança e do Adolescente – e o projeto de lei repete a tese –, em relação a prestígio da convivência familiar, define que argumentos de ordem econômica não são suficientes para o deferimento da adoção.

A adoção é lastreada em 4 aspectos constantes do ECA, que estão reproduzidos aqui: a medida tem de ser conveniente, sempre verificar o melhor para a criança, considerar seu bem-estar e observar o lado afetivo. Entre os aspectos que são requisitos para o deferimento da adoção, não está propriamente a falta de viabilidade econômica dos pais.(...)

Não descarto o lado econômico, é claro que ele em tese proporcionará mais leite para a criança, mas quem disse que a predisposição ao aconchego, à troca de afeto está mais presente em quem tem melhores condições financeiras? **Não estou afirmando que haverá distribuição da pobreza, mas se trata de relações extremamente complexas. Não sei como chegaremos ao final desta Comissão, por sinal difícilimo.**

Entretanto, quis dar meu depoimento para dizer que existem elementos além do padrão aritmético, que envolvem a natureza humana e nossa condição afetiva.

Realmente, temos de nos esforçar muito para traduzir o mais próximo possível essa condição na realidade da adoção. (Hércules Alexandre da Costa Benício, palestrante, Audiência Pública Nº: 0250/05 DATA: 30/3/2005).

A fala de Claudia Cabral abaixo transcrita sintetiza a impossibilidade da neutralidade em relação à temática da família seja por parte de profissionais que trabalham com famílias, seja para os legisladores.

A relação do profissional com a família é válida quando ele sai a campo. A mesma coisa vale para os gestores, para os legisladores, para o pessoal da Justiça. Quando tomamos a decisão de separar a criança da família, nós o fazemos com base em valores pessoais. Precisamos ficar atentos a isso. Essa análise requer uma atitude antropológica. Aquelas pessoas vivem em contextos completamente distintos dos nossos, têm ciclos de vida completamente diferentes dos nossos. Se quisermos controlar tudo, não conseguiremos dar à família condições de sobreviver e de manter os seus filhos. (Claudia Cabral, da organização Terra dos Homens, membro

da comissão de elaboração do PNCFC, palestrante convidada, Audiência Pública N°: 0380/05 DATA: 13/4/2005)

Cabral também chama a atenção sobre a necessidade de constante capacitação para um trabalho com e sobre famílias, crianças e adolescentes que supere o senso comum e os valores pessoais, embora estes não possam ser descartados, mas relativizados à medida que ampliamos a perspectiva “antropológica”.

Tendemos — e o operador *in loco* mais ainda — a fazer uma análise mais distante, como se o interventor estivesse fora. Ele analisa o sistema da família, analisa sua forma de organização, analisa seu nicho ecológico, sua cultura e seu contexto. Agora, a verdade é que tanto ele quanto nós estamos completamente implicados com nossos valores e crenças quando tomamos decisões. Parece-me, portanto, um ponto primordial no trabalho que desenvolvemos capacitar profissionais de forma que eles percebam ser os grandes agentes da transformação.

(Claudia Cabral, da organização Terra dos Homens, membro da comissão de elaboração do PNCFC, palestrante convidada, Audiência Pública N°: 0380/05 DATA: 13/4/2005)

Se o operador do Direito aparentemente “imparcial”, por não fazer parte de nenhum dos grupos protagonistas do debate, já deixara implícita a mensagem de que se tratava que uma escolha política da comissão - não no sentido partidário, mas naquele que Costa (2010) dizia resumir o dissenso sobre o ECA: há os que querem mudar a lei para ela ficar próxima da realidade e há os que querem mudar a realidade – o que fazer quanto até mesmo alguns apoiadores da adoção se pronunciaram contrariamente ao PL?

3.3 O posicionamento contrário ao PLNA 1756-2003 por parte de organização de apoio à adoção

Por isso, o Instituto Amigos de Lucas entende que a adoção é uma exceção. **A nosso ver, é temerário falar sobre uma lei que trate da adoção, visto que ainda não conseguimos colocar em prática o Estatuto da Criança e do Adolescente, que dispõe sobre a manutenção da criança na família de origem e a abrigagem como medida de proteção excepcional e provisória**, que deveria ser um recurso amplamente utilizado. (Maria Helena Martinho, presidente do Instituto Amigos de Lucas - RS, EVENTO: Audiência Pública N°: 0380/05 DATA: 13/4/2005)

A audiência pública de 13.04.2005 que, contou com a participação de duas convidadas representantes de grupo de apoio à adoção e também por membro da comissão responsável

pela elaboração do PNCFC, foi impactante devido ao posicionamento crítico em relação ao PLNA com embasamento racional ancorado nos dados da pesquisa do IPEA que fora divulgado.

Helena Martinho representou o Instituto Amigos de Lucas que apesar de ter sua origem pautada nas ações relacionadas à adoção, ao compreender que a anteriormente ao abandono da criança havia uma família abandonada pelo Poder Público, ampliou sua missão institucional:

O Instituto Amigos de Lucas começou com o Grupo de Apoio à Adoção, mas logo percebemos que era impossível falar em adoção sem falar em abandono. O abandono pode ser prevenido, evitado; basta trabalhar pela garantia de direitos. Não é preciso inventar novos direitos porque eles já estão previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

(...)

Por isso, o Instituto Amigos de Lucas entende que a adoção é uma exceção. **A nosso ver, é temerário falar sobre uma lei que trate da adoção, visto que ainda não conseguimos colocar em prática o Estatuto da Criança e do Adolescente, que dispõe sobre a manutenção da criança na família de origem e a abrigagem como medida de proteção excepcional e provisória**, que deveria ser um recurso amplamente utilizado. (Maria Helena Martinho, presidente do Instituto Amigos de Lucas - RS, EVENTO: Audiência Pública N°: 0380/05 DATA: 13/4/2005)

Partindo dos dados sistematizados pela pesquisa do IPEA nos serviços de acolhimento que indicavam que a maioria das crianças estava fora do perfil desejado pelos adotantes e tinha família em condições de vida precárias, Maria Helena afirmou que se aprovado, o PL não atenderia suas necessidades:

Segundo dados do IPEA — divulgados hoje pela manhã e publicados nesse livro —, de 20 mil crianças pesquisadas 24,1% foram abrigadas em razão da situação de pobreza; apenas 10% estão em condições de ser adotadas; 52% estão num abrigo há mais de 2 anos, abrigo transitório e emergencial; 54% não têm processo na Justiça, são filhos de ninguém, são filhos do Estado; 61% têm entre 7 e 15 anos, ou seja, não têm o perfil de uma criança adotada. **Para essas crianças, também não serviria essa lei.** No nosso entendimento, para essas crianças, brasileiras o importante é a implementação dessa lei (o ECA).

A Lei da Adoção, da forma como está no projeto, não beneficia crianças mais velhas, grupos de irmãos, negros, portadores de deficiência — e 63% dessas crianças pesquisadas pelo IPEA são afrodescendentes.

(...)Iniciamos em Porto Alegre um projeto em parceria com o UNICEF, que tem como objetivo resgatar o pertencimento familiar e efetivar o desabrigamento. Nos próximos meses, junto com o Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, vamos fazer um mutirão jurídico, pelo qual serão organizados os processos e buscadas as famílias de cerca de 500 crianças abrigadas no Município de Porto Alegre. Este é um grande desafio. **A ideia é levar essas crianças, a grande maioria, para casa, já que pelos próprios dados do IPEA 86% das crianças abrigadas têm família.** (ibid)

E Maria Helena ainda se posicionou de forma crítica sobre a adoção internacional, ponderando que teria que ser revista a abrigagem e não a adoção.

Temos ainda muitos questionamentos em relação ao projeto de lei de adoção, principalmente no que diz respeito à adoção internacional, mormente vinda de países que não ratificaram a Convenção de Haia. Tememos muito por isso. **Causa-nos incômodo pensar que o Brasil é país com a mais avançada lei da criança e do adolescente na América Latina, mas que ainda não conseguiu implementá-la e, pior, aceita que mandem seus pequenos cidadãos para outros países.**

No nosso entendimento, adoção é exceção; o que precisamos rever é a abrigagem, para garantir de fato a convivência familiar e comunitária. (ibid)

Nessa mesma audiência, Vera Lucia Alves Cardoso, representando o Grupo de Apoio à Adoção de Goiânia, apesar de naquela data “não ter uma posição fechada em relação ao PLNA como um todo”, manifestou-se claramente contrária ao subsídio para adoção e ressaltou, inclusive, a contradição diante da não prioridade das famílias de crianças acolhidas nos programas sociais (conforme grifos nossos).

Subsídio para mim não é solução. Não concordo com isso, não é uma política pública adequada. Programas compensatórios criados pelo Governo gradativamente estão melhorando de qualidade, à custa de muita luta. Cito como exemplo do Programa Bolsa-Família.

Parece que a adoção é a grande solução. Não é. Não para todas as crianças. Não podemos assumir este risco.

É importante lutar, como tenho feito em Goiânia. **Por que a criança que está em risco de abrigo ou está abrigada não tem uma cota no Programa Bolsa-Família ou, no caso do Governo do Estado, no Programa Renda Cidadã, se a família está desestruturada, se precisa de apoio financeiro? Por que não lhe é dada prioridade no ingresso a programas sociais de Governo, como o Salário Escola, Bolsa-Família, Renda Cidadã etc?** (Vera Lúcia Alves Cardoso, Grupo de Adoção de Goiânia, Audiência Pública N°: 0380/05 DATA: 13/4/2005)

Ao final dessa audiência pública, Luiza Erundina fez uma ponderação que resume a tramitação do PLNA 1756-2003 até a promulgação da Lei 12.010- 2009 como “chover no molhado”:

Sra. Presidenta, sei da pressa de V.Exa., mas acho que fica um ponto para se responder. Pelas brilhantes intervenções que ouvi — lamentavelmente, perdi a primeira parte, mas a segunda me deixou muito impressionada —, faço a seguinte indagação: **há ou não há necessidade desse projeto de lei? Acho que isso tem de ser respondido.** Concordo em que houve ricos debates, troca de informações fantásticas. Por si só, esse projeto de lei já se justificaria, mas acho que temos de responder a essa indagação. Há ou não há necessidade de um projeto de lei para regular a questão? Segundo as intervenções aqui e em outros locais em que o tema foi debatido, isso já estaria respondido pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, restando, evidentemente, a necessidade de se regulamentar a adoção internacional.

Acho que se essa é uma tese já respondida, **temos de definir se vamos ou não até o fim para votar esse parecer do projeto de lei, ou se vamos pensar numa regulamentação sobre adoção internacional e não insistir numa discussão já muito clara, pelo menos para mim. Seria chover no molhado, com riscos de enchentes, se se insistisse numa certa direção, quando o marco regulatório já está dado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.** (Deputada Luiza Erundina - Audiência Pública N°: 0380/05 DATA: 13/4/2005)

Embora nessa fase talvez já estivesse mais claro, especialmente para a presidente da comissão, que dar andamento ao PLNA seria um equívoco, foi essa a escolha feita.

O diálogo ocorrido às vésperas da votação do PL, em 12.12.2006, deu indicativos de que a essência do que era para ser consensuado ainda estava sendo colocado em xeque especialmente entre o autor, a relatora e a presidente da comissão:

A SRA. PRESIDENTA (Deputada Maria do Rosário) - Deputada, é o art. 1º, não é? **Essa lei dispõe sobre a adoção de crianças e adolescentes. Há um problema de origem aqui. Essa lei deveria dispor sobre o direito à convivência familiar, sendo a adoção uma das medidas para se garantir essa convivência.**

A SRA. DEPUTADA TETÉ BEZERRA - Estamos tentando, nessa lei, legislar sobre a excepcionalidade. O que é excepcionalidade? É o caso da criança que não pôde conviver com a sua família. Então, isso está intrínseco na lei, está muito claro. O SR. DEPUTADO JOÃO MATOS - É, e a proposta original foi para a adoção e não para a convivência familiar como um todo.

A SRA. PRESIDENTA (Deputada Maria do Rosário) - Deputado João Matos, durante todo o tempo em que trabalhamos aqui ouvimos as pessoas dizerem que era importante haver uma abertura sobre esse tema, observando-se a questão da família como um todo. Se ela é medida excepcional, tem de estar situada dentro do direito à família. Não deve haver o contrário: primeiro a adoção e depois a família.

O SR. DEPUTADO JOÃO MATOS - É que estamos voltando à discussão que fizemos há alguns meses.

A SRA. PRESIDENTA (Deputada Maria do Rosário) - Sim, mas não há problema. Está em tempo.

O SR. DEPUTADO JOÃO MATOS - Temos de avançar.

A SRA. PRESIDENTA (Deputada Maria do Rosário) - Estamos avançando. Mas temos de avançar com base no debate. Às vezes, dizemos que estamos chegando a uma conclusão, mas, quando retomamos a leitura, vemos que não estamos. V.Exa. é testemunha de que abordei várias vezes esse tema do abrigo, desde o início dos trabalhos.

A SRA. DEPUTADA TETÉ BEZERRA - Deputada Maria do Rosário, vamos ler novamente o art. 7º. Ele diz o seguinte:

"Art. 7º A adoção é direito da criança e do adolescente sempre que sua situação levar a autoridade judiciária a inferir que haverá grave comprometimento de sua criação e adequado desenvolvimento (...)".

Sempre que a autoridade judiciária entender que está havendo comprometimento para sua criação e para o adequado desenvolvimento, a criança será colocada numa família substituta. Esse é o caso de excepcionalidade. Qual é a regra? É que a criança seja criada na família biológica.

A SRA. PRESIDENTA (Deputada Maria do Rosário) - Deputada, eu concordaria com essa formulação, da forma como está no art. 7º, se no art. 1º houvesse o direito

à família anteriormente e a adoção como medida excepcional. As coisas deveriam vir numa lei de forma hierárquica: do mais importante, do mais geral para o mais específico.

A SRA. DEPUTADA TETÉ BEZERRA - Desculpe-me, Deputada, mas **viver em família biológica é a regra. Estamos aqui legislando sobre a exceção, e a exceção é essa criança que não consegue viver na família biológica.**

A SRA. PRESIDENTA (Deputada Maria do Rosário) - Mas aí nós vamos voltar a um problema original, Deputada. V.Exa. sabe que, na minha opinião, deveríamos manter o que existe no ECA e legislar de forma complementar a ele. Do contrário, se não dissermos que a família é o direito, antes da adoção, vamos estar revogando isso que está no ECA, sem dizê-lo em lugar algum. Não podemos substituir o texto inteiro do ECA que trata da família substituída por esse texto, sob pena de não tratá-lo com a mesma generalização que o ECA trata. Não podemos revogar esse texto todo que trata dessa questão sem repetir alguns aspectos. Ou então aproveita-se o que está aqui e diz-se: permanece o ECA valendo nisso, nisso e nisso. É também uma sugestão de técnica legislativa.. (Reunião Ordinária N°: 1348/06⁹⁹, de 12/12/2006)

Tal diálogo é emblemático para compreendermos que por fim, a aprovação do PL na Câmara dos Deputados se deu menos por consenso e mais por pressão do tempo decorrido após exaustivo trabalho. Teria a deputada Maria do Rosário carregado consigo a contrariedade e a discordância que resultou em sua articulação mais efetiva com o grupo do PNCFC e, por fim, na reelaboração do substitutivo? Teriam sido os profissionais da SEDH que acompanhavam nos bastidores a incongruência entre o trabalho da comissão do PLNA e do PNCFC que fortaleceram essa perspectiva?

3.4 A desarticulação da comissão do PLNA 1756-2003 com o processo de construção do PNCFC e o distanciamento em relação aos dados de pesquisa sobre as crianças e os adolescentes institucionalizados e suas reais necessidades

Apesar de tratarem da mesma matéria e dos mesmos sujeitos de direitos, a pouca articulação entre a elaboração do PNCFC e a tramitação do Projeto de Lei Nacional de Adoção resultou em produtos contraditórios. Tanto o PNCFC como o Substitutivo foi aprovado em dezembro de 2006. Embora também sujeito a críticas, o processo de construção do PNCFC se mostrou mais sólido por estar pautado no resultado da pesquisa

99

Disponível em <http://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/TextoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1348/06>. Acessado em 14.11.2014.

nacional feita pelo IPEA (2003) sobre a realidade dos serviços de acolhimento, assim como nas diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (aprovada em 2004) ¹⁰⁰.

A menção aos dados da pesquisa do IPEA por parte da comissão do PL somente se deu na ocasião de seu lançamento em seminário em abril de 2015. Entretanto, tais dados já estavam disponibilizados desde 2004, tendo a comissão ignorado-os até então, assim como os resultados da pesquisa de São Paulo, município com o maior número de abrigos e de abrigados.

Deputada Teté Bezerra, senhores e senhoras, hoje pela manhã estivemos no IPEA (...) Nesse seminário foi apresentado o livro *O Direito à Convivência Familiar e Comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Trata-se de trabalho coordenado pela Sra. Enid Rocha, que foi coordenadora de um levantamento nacional nos abrigos para crianças e adolescentes cadastrados na rede do Ministério do Desenvolvimento Social.

Deputada Teté, penso que é adequado que façamos um convite à pesquisadora e um requerimento para que a Câmara distribua esse livro para nós desta Comissão — V.Exa. tem um exemplar em mão —, em função da importância de seu conteúdo, da profundidade com que trata o tema, pelo compromisso social que tem, além da capacidade técnica de analisar a situação das crianças nos abrigos no Brasil inteiro. (Deputada Maria do Rosário, presidenta da comissão do PLNA 1756-2003, Audiência Pública N°: 0380/05 DATA: 13/4/2005)

Compreendendo que os dados da pesquisa corroboravam que os motivos de abrigamento se relacionavam à pobreza, exigindo uma política de atenção às famílias, a Deputada Maria do Rosário, alertou a relatora para a necessidade de convidar a coordenadora da pesquisa para apresentá-la na comissão, mas, além disso, pareceu neste momento se aproximar da essência da crítica feita pelo movimento São Paulo:

(...)

Parece-me muito significativo o resultado de uma pesquisa. Ela traz como resultado que, entre os motivos para o abrigamento, 18% são em função do abandono, e 24% por causa da pobreza, circunstâncias possíveis de se superar por políticas públicas, por programas e por um projeto de desenvolvimento para o País que vise à inclusão dessas pessoas. Ou seja, deve haver um diálogo dos articuladores dessa grande política com a área econômica do País, no sentido de que a economia se volte aos esforços por maior inclusão social. Deve haver também um diálogo com as políticas de atendimento à família, porque 24% das crianças estão abrigadas porque são pobres, não porque não tenham família. Suas famílias é que não conseguem prover o mínimo necessário. **Uma motivação absurda no marco da Constituição Federal de 1988 e do ECA.**

¹⁰⁰ Alguns membros da comissão do PLNA participavam da discussão mais ampla que envolvia a elaboração do PNCFC, mas no debate da comissão, as informações sobre os objetivos e diretrizes do Plano, quando mencionadas, pareciam não ter força para brevar o trâmite do PL. Nesse sentido, inferimos mais uma vez, ter sido determinante o papel da presidenta da Comissão, Maria do Rosário que, ao longo desse processo, se aproximou da construção e do debate em torno do PNCFC, a nosso ver, ampliando a própria compreensão de que não seria a agilização da adoção a “solução” para as crianças e adolescentes acolhidos.

(Deputada Maria do Rosário, presidenta da comissão do PLNA 1756-2003, Audiência Pública Nº: 0380/05 DATA: 13/4/2005, grifo nosso)

A fala de Claudia Cabral na audiência de 2005, se reportou ao cuidadoso processo de construção do PNCFC que se deu a partir da criação em 2002 de um comitê inicialmente voltado ao reordenamento dos serviços de acolhimento¹⁰¹, mas que rapidamente percebeu que o foco deveria ser ampliado para a convivência familiar e comunitária.

Desde 2002 o UNICEF se propõe a defender o direito à convivência familiar e comunitária com o maior empenho possível. Desde então criamos o Comitê de Reordenamento de Abrigos, que depois se transformou na Comissão Intersetorial Pró-convivência Familiar e Comunitária — e há representante da Câmara dos Deputados nessa comissão. Concluiremos na próxima sexta-feira o trabalho estatístico. Hoje de manhã, no IPEA, muitos dos senhores estavam lá e puderam verificar isso.

Graças a Deus, estamos começando de fato a assumir esse problema! É a primeira vez que temos um levantamento estatístico concreto, uma análise mais aprofundada acerca dessa realidade que estava debaixo do tapete esses anos todos. O Governo está assumindo essa pauta. O Legislativo tem aí um papel importantíssimo, como de resto toda a sociedade civil. (Claudia Cabral, da organização Terra dos Homens, membro da comissão de elaboração do PNCFC, palestrante convidada, Audiência Pública Nº: 0380/05 DATA: 13/4/2005)

Resgatando a criação da Comissão Intersetorial Pró-Convivência Familiar e Comunitária, esclareceu a metodologia de trabalho em três grupos e com base nos dados da pesquisa do IPEA fez o apelo “melhor seria o projeto de lei Pró Convivência Familiar e Comunitária”.

A Comissão Intersetorial Pró-Convivência Familiar e Comunitária foi dividida em 3 grupos: família de origem e prevenção; a criança num contexto de acolhimento em abrigo ou outra modalidade — separada da família, mas com ela mantendo vínculo — e a comissão da adoção. Nosso grande desafio é ter de decidir se separamos ou não a criança da família.

(...)Em vista da realidade — 86% das crianças têm contato com suas famílias —, melhor investimento seria criar projeto de lei pró-convivência familiar, que considerasse os outros 90% de crianças que não são passíveis de adoção e determinasse expressamente que não se pode tirar a criança da família em razão de pobreza, bem como desse poder requisitório ao Conselho Tutelar. Isso tudo a Comissão está propondo. Vamos lançar um plano de ação com artigos precisos, que será encaminhado ao CONANDA. (Claudia Cabral, da organização Terra dos Homens, membro da comissão de elaboração do PNCFC, palestrante convidada, Audiência Pública Nº: 0380/05 DATA: 13/4/2005)

Alertando para o ponto mais vulnerável em relação ao acolhimento institucional. Claudia Cabral enfatizou que a “chave da questão” era o trabalho eficiente com a família de origem.

¹⁰¹ Consultar no Anexo o relatório do Colóquio Técnico realizado por tal comissão.

(...)Em matéria de institucionalização de crianças, não podemos pecar. A chave da questão é desenvolver um trabalho eficiente com a família de origem, é acreditar que a criança pode voltar para o convívio familiar e que a família de origem é capaz de se reorganizar, se lhe dermos o devido suporte. Talvez nos falte um pouco mais de conhecimento sobre como de fato podemos alcançar essas famílias e apoiá-las com metodologias participativas.

(...) Em relação ao PL, há muita coisa para ser revista. Não acho que um projeto de lei chamado PL de Adoção, em que se tem apenas 10% das crianças em instituições disponíveis para adoção, deva regular os outros 90% com a prioridade com que regula. Nos dispositivos finais, o art. 64 entra em detalhes na regulação, em como são os parâmetros de funcionamento das instituições. Isso já está no Estatuto, e temos muito para implementar.

3.5 Comparativo dos eixos centrais do PLNA 1756-2003, do Substitutivo final 6222-2005 e da Lei 12.010-2009

Para facilitar a comparação dos eixos centrais que foram mantidos e os que mudaram preparamos para nossa análise um quadro comparativo entre o texto na íntegra dos artigos do PLNA 1756-2003, do Substitutivo final 6222- 2005 (apresentado pela relatora deputada Tete Bezerra) e da Lei 12.010-2009 (aprovado conforme Emenda Substitutiva 1 apresentada pela deputada Maria do Rosário, tendo o Dep. João Mattos assumido sua autoria, embora o produto final tenha sido reelaborado por outro grupo, dos quais destacaríamos Murillo Digíaco como importante contribuinte para o texto final).

Inicialmente destacamos as questões mais críticas apresentadas pelo movimento de São Paulo para ampliarmos a compreensão de como foram “derrubadas”.

Numa análise dos PLs e da Lei 12.010-2009 podemos dizer que em linhas gerais foram mantidos alguns eixos que se destacaram como estruturantes nos três textos da lei:

- a) a limitação de prazos para o tempo de abrigamento, o envio de relatórios e do estudo do caso e, também do trâmite da destituição do poder familiar e dos recursos;
- b) a centralidade do trabalho de reintegração familiar nos abrigos que deveriam contar com o trabalho direto de profissionais ou em parceria com equipes técnicas;
- c) a efetivação de cadastros e controles sobre adotantes, adotandos, crianças e adolescentes abrigados e serviços de acolhimento;
- d) a responsabilização e penalização daqueles que descumprissem prazos ou atribuições.

3.6.1. Estabelecimento de prazos: a centralidade do serviço de acolhimento institucional no trabalho de reintegração familiar

Destes destacamos o estabelecimento de prazos para o abrigamento e a destituição do poder familiar, que apareceu como demanda mesmo por parte de quem se posicionava contrário ao PLNA.

A delimitação de tempo para o abrigamento era quase um consenso entre os defensores do PLNA e também por parte dos que se colocavam contrários como fica explícito na manifestação de Maria Regina Fay Azambuja (com grifos nossos).

Ousamos afirmar que o mérito maior do projeto de lei reside na possibilidade de abrir, nos vários segmentos da sociedade, o debate sobre as crianças e os adolescentes que se veem privados do direito fundamental à convivência familiar. Da discussão, várias indagações emergem: como está a situação das crianças e dos adolescentes que vivem nos abrigos, privados do convívio familiar? Não estaria na hora de pensar na possibilidade de se fixar prazo para o ajuizamento e a conclusão dos processos de suspensão e destituição do poder familiar? Há algo a ser aperfeiçoado?

Pode-se afirmar, Srs. Deputados, com segurança e tranquilidade, que o instituto da adoção, primeiro ponto do projeto a ser analisado nesta oportunidade, no que se refere à criança e ao adolescente, encontra-se adequadamente regulamentado no Estatuto da Criança e do Adolescente, não demandando revogação, o que viria a ocorrer com a aprovação do Projeto de Lei nº 1.756, de 2003.

O projeto em exame, como já afirmamos, traz à discussão um aspecto que consideramos da maior relevância: como evitar que crianças fiquem indefinidamente no abrigo, sem qualquer plano para restabelecer os vínculos familiares? Como evitar que crianças fiquem esquecidas nos abrigos por longos períodos, sem ajuizamento de ação de suspensão ou destituição do poder familiar, inviabilizando em muitos casos a própria adoção? Como evitar que crianças cujos pais já foram destituídos do poder familiar não sejam incluídas de imediato no cadastro de disponíveis à adoção?

(...)

Quando propomos um debate, não sobre o Projeto de Lei nº 1.756, mas sobre a possibilidade de fixarmos prazos e medidas a serem adotadas nos casos de abrigamento de uma criança ou adolescente, não estamos pensando em modificar a sistemática da Lei nº 8.069, de 1990, tampouco em emperrar a máquina, ou mesmo criar entraves ao sistema de proteção e ao sistema de justiça. Estamos pensando unicamente em mecanismos que venham a assegurar o direito à convivência familiar daqueles que ainda não atingiram os 18 anos de idade. (Maria Regina Fay de Azambuja, procuradora RS, Audiência Pública Nº: 1462/04 DATA: 1/12/2004)

Embora no posicionamento evidentemente contrário ao PLNA, Maria Helena do Instituto Amigos de Lucas, também destacou a necessidade de delimitação de prazos para as ações

após o acolhimento institucional, considerando, que algumas alterações no ECA em relação a prazos seriam suficientes para atender essa necessidade.

No nosso entender, essa seria a grande alteração, ou seja, estimar um prazo, porque o tempo entre abrigagem e desabrigagem é fundamental para manter os vínculos, retomá-los ou até para criar novos, mesmo que não sejam por laços de sangue, mas de afeto.

Basicamente, este é o nosso entendimento. (Maria Helena Martinho, presidente do Instituto Amigos de Lucas - RS, Audiência Pública Nº: 0380/05 DATA: 13/4/2005)

Como podemos observar no quadro comparativo a proposta inicial era de oito meses para o desenvolvimento de trabalho de reintegração familiar (120 dias podendo se renovar por mais 120 dias), foi ampliada para dois anos já no substitutivo, o que foi mantido na Lei 12.020-2009.

O prazo para o Ministério Público apresentar a ação de destituição do poder familiar após o relatório que dá indicativos para isso foi mantido em 30 dias, assim como o prazo de 120 dias para a sentença judicial na primeira instância.¹⁰²

O PL 6222-2005 sugere estudo de caso e relatório trimestral. O prazo de dois anos como tempo máximo para o acolhimento institucional tem origem nele, mantendo-se na Lei 12.010-2009. Certamente, esse foi um dos eixos “inegociáveis”. Observamos, entretanto, importante mudança na redação de “§ 4º Nenhuma medida de abrigamento se prolongará por mais de dois anos antes que a criança ou adolescente seja inscrito no cadastro como adotável” (PL 6222-2005 para “§ 2º A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 2 (dois) anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária” (Lei 12.010-2009).

Observamos que a Lei 12010-2009 indica como “imediate” a necessidade de elaboração do plano individual de atendimento, entretanto, mantém o prazo máximo de seis meses para reavaliação do estudo de caso e envio de relatório, o que nos parece contraditório com o limite de dois anos para o acolhimento. Certamente, o intuito que prevalece é o da avaliação constante e da interlocução entre abrigo e vara da infância de forma a atender as singularidades do caso na medida em que se processam na vida da criança de sua família e da rede de atendimento envolvida, tendo como parâmetro os prazos referidos.

¹⁰² A possibilidade de o abrigo dar entrada na ação de destituição do poder familiar foi eliminada, sendo exclusiva atribuição do MP.

COMPARATIVO LEGISLAÇÃO DELIMITAÇÃO PRAZOS	
PLNA 1756-2003	<p>Art. 64.</p> <p>§ 4º As entidades que desenvolvam programas de Abrigo deverão apresentar à Autoridade Judiciária e ao Ministério Público competente, no prazo máximo de sessenta dias após o abrigamento, estudo indicativo do encaminhamento a ser adotado à criança ou adolescente, alternativamente para reintegração à família de origem ou colocação em família substituta, especificando as ações já efetivadas pela rede de atendimento.</p> <p>§ 5º Após o encaminhamento do indicativo, a entidade de Abrigo terá o prazo de cento e vinte dias, somente podendo ser renovado por igual prazo mais uma vez, se comprovada a imperiosa necessidade e ausência de prejuízos ao abrigado, para realização da reintegração à família de origem ou, na impossibilidade, encaminhamento de subsídios ao Ministério Público para promoção da ação de decretação da perda do Poder Familiar.</p> <p>§ 6º O Ministério Público, após recebimento do relatório encaminhado pela entidade de Abrigo, terá o prazo de trinta dias para promover a ação de decretação da perda do Poder Familiar ou requerer a homologação da reintegração familiar realizada.</p> <p>Art. 38. O Ministério Público terá o prazo máximo de trinta dias para ajuizar a ação de decretação da perda do Poder Familiar, contados da data em que o fato supostamente ensejador de sua decretação tenha chegado ao seu conhecimento e a ação deverá ser decidida em primeiro grau no máximo em cento e vinte dias, contados da distribuição do feito, incorrendo os responsáveis pelo eventual descumprimento dos prazos nas penalidades estabelecidas nas respectivas Leis Orgânicas.</p>
PL Substituti vo 6222- 2005	<p>Art. 38 D.</p> <p>§ 3º Toda criança ou adolescente que estiver em sistema de abrigamento terá sua situação trimestralmente avaliada pela equipe psicossocial do abrigo especializado, que enviará relatório ao Juízo competente.</p> <p>§ 4º Nenhuma medida de abrigamento se prolongará por mais de dois anos antes que a criança ou adolescente seja inscrito no cadastro como adotável.</p> <p>Art. 38 AS. O Ministério Público terá o prazo máximo de trinta dias para ajuizar a ação de decretação da perda do poder familiar, contados da data em que o fato supostamente ensejador de sua decretação tenha chegado ao seu conhecimento e a ação deverá ser decidida em primeiro grau no máximo em cento e vinte dias, contados da distribuição do feito, incorrendo os responsáveis pelo eventual descumprimento dos prazos nas penalidades estabelecidas nas respectivas Leis Orgânicas</p>
Lei 12010- 2009	<p>Art. 19.</p> <p>§ 1º Toda criança ou adolescente que estiver inserido em programa de acolhimento familiar ou institucional terá sua situação reavaliada, no máximo, a cada 6 (seis) meses, devendo a autoridade judiciária competente, com base em relatório elaborado por equipe interprofissional ou multidisciplinar, decidir de forma fundamentada pela possibilidade de reintegração familiar ou colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei.</p> <p>§ 2º A permanência da criança e do adolescente em programa de acolhimento institucional não se prolongará por mais de 2 (dois) anos, salvo comprovada necessidade que atenda ao seu superior interesse, devidamente fundamentada pela autoridade judiciária.</p> <p>Art. 92.</p> <p>§ 2º Os dirigentes de entidades que desenvolvem programas de acolhimento familiar ou institucional remeterão à autoridade judiciária, no máximo a cada 6 (seis) meses, relatório circunstanciado acerca da situação de cada criança ou adolescente acolhido e sua família, para fins da reavaliação prevista no § 1º do art. 19 desta Lei.</p> <p>Art. 50.</p> <p>§ 8º A autoridade judiciária providenciará, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a</p>

	<p>inscrição das crianças e adolescentes em condições de serem adotados que não tiveram colocação familiar na comarca de origem, e das pessoas ou casais que tiveram deferida sua habilitação à adoção nos cadastros estadual e nacional referidos no § 5º deste artigo, sob pena de responsabilidade.</p> <p>Art. 101.....</p> <p>§ 4º Imediatamente após o acolhimento da criança ou do adolescente, a entidade responsável pelo programa de acolhimento institucional ou familiar elaborará um plano individual de atendimento, visando à reintegração familiar, ressalvada a existência de ordem escrita e fundamentada em contrário de autoridade judiciária competente, caso em que também deverá contemplar sua colocação em família substituta, observadas as regras e princípios desta Lei.</p> <p>Art. 163. O prazo máximo para conclusão do procedimento será de 120 (cento e vinte) dias.</p> <p>Parágrafo único. A sentença que decretar a perda ou a suspensão do poder familiar será averbada à margem do registro de nascimento da criança ou do adolescente.</p>
--	---

Quadro 6: Elaborado por Rita Oliveira (2015) com base nos PLs e na Lei 12.010- 2009

A Lei 12.010-2009 atribuiu centralidade ao abrigo no trabalho de reintegração familiar, o que se desdobrou na regulamentação que exige a contratação de profissionais para o desenvolvimento desse trabalho.

3.6.2 Não há direito à adoção, mas sim à convivência familiar e comunitária com preferência à família de origem

Fico sobremaneira preocupada, porque o sentido desta Comissão é o de promover convivência familiar, jamais pretendemos rivalizar com a família biológica. Queremos dar solução para as crianças que estão nos abrigos, os abandonados, e prevenir o abandono. Portanto, estou preocupada com essa matéria.

(Dep. Maria do Rosário, presidenta comissão, Audiência Pública Nº: 0250/05
DATA: 30/3/2005)

A primeira questão conceitual que se destacou nas sessões foi a relação estabelecida entre a medida de proteção adoção e o direito fundamental à convivência familiar e comunitária, passando-se a considerar que o PLNA 1756-2003 poderia ser chamado de “lei do direito à convivência familiar e comunitária”, desconsiderando-se que toda sua lógica trabalhava contra as famílias das classes trabalhadoras:

Declaro aberta a 9ª reunião da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 1.756, de 2003, do Sr. Deputado João Matos, que dispõe sobre a Lei Nacional da Adoção e dá outras providências. **Já estamos chamando essa lei, em comum acordo, de lei do direito à convivência familiar, por transcender o tema da adoção**, como a Relatora tem afirmado sempre. (Deputada Maria do Rosário, Reunião ordinária Nº: 0127/05 de 9/3/2005)

Em vários momentos se fala em convivência familiar em família de origem ou substituta como se ambas tivessem o mesmo sentido. Por incrível que pareça este ainda é um tema questionável para os adotantes como se mudar de família fosse comparado a mudar de roupa¹⁰³.

Sobre o “direito da criança e do adolescente à adoção”, proposto no projeto inicial, evidenciou-se uma reelaboração redacional no PL substitutivo que amenizou a tônica da primeira versão, sendo finalmente abolido da lei 12.010-2009, conforme podemos observar no seguinte quadro.

“DIREITO À ADOÇÃO”: COMPARATIVO VERSÕES DO PLNA e LEI 12.010-2009		
PLNA 1756-2003	PL 6222-2005	LEI 12.010-2009
Artigo 1º. Parágrafo 2º. A adoção é um direito da criança e do adolescente , mas somente será concedida quando comprovada a impossibilidade de manutenção do adotando na família natural, pela inexistência de proteção afetiva e material, ou quando os genitores aderirem expressamente ao pedido na forma prevista nesta Lei.	Art. 38 F. A adoção é direito da criança e do adolescente sempre que sua situação levar a autoridade judiciária a inferir que haverá grave comprometimento de sua criação e adequado desenvolvimento se não for colocado em família substituta.	Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista para garantia do direito à convivência familiar a todas as crianças e adolescentes, na forma prevista pela Lei nº 8.069 , de 13 de julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente. Art. 39. § 1º A adoção é medida excepcional e irrevogável, à qual se deve recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança ou adolescente na família natural ou extensa , na forma do parágrafo único do art. 25 desta Lei.

Quadro 7: elaborado por Oliveira (2015) com base PLs e Lei 12010-2009

3.6.3 O recuo na proposta de subsídios e apoios financeiros para adotantes

Desde o início da tramitação, a oferta de subsídios para adotantes se mostrou ponto frágil do PLNA, criticado, inclusive por grupos de apoio à adoção.

Analisando o quadro comparativo observamos que a proposta inicial do subsídio – adoção era dirigido para o adotante, servidor público, por meio de “valor mensal” ou “dedução em dobro aos valores de dependente” no imposto de renda, com o fito de estimular as adoções “necessárias” (tardia, de grupo de irmãos, de crianças com problemas de saúde).

¹⁰³ Chamou-nos atenção o tema de uma das mesas de debates do XX Encontro Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção, a ocorrer em junho de 2015 - “Preferência pela Família Biológica: legal ou justo? – Consequências para a criança como objeto de direito” – intrigando-nos se o teor do debate superará a discussão simplista da valorização dos laços biológicos a qualquer custo.

O PL 6222-2005, ainda numa distorção com a política de proteção integral, previa que recursos destinados aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, em duas diferentes esferas, poderia ser aplicado em programas de adoção.

COMPARATIVO SOBRE O “SUBSÍDIO ADOÇÃO”	
PLNA 1756-2003	<p>Art. 67. Fica instituído o "subsídio-adoção", nos termos desta Lei, tendo como beneficiário o servidor público federal, civil ou militar, ativo ou inativo, que adotar judicialmente, a partir da regulamentação desta Lei, criança ou adolescente órfão, filhos de pais desconhecidos ou destituídos do Poder Familiar, egresso de instituição de Abrigo público ou privado, ou em Família de Apoio, o qual será devido desde a concessão da guarda provisória em processo de adoção.</p> <p>§ 1º O regulamento a ser baixado no prazo máximo de um ano a partir da vigência desta Lei, definirá os valores mensais do "subsídio-adoção", obrigatoriamente distinguindo em função da faixa etária do adotado e ampliando os incentivos para aqueles que adotarem crianças com necessidades especiais, portadores de enfermidade grave, física ou mental, ou da síndrome da deficiência imunológica ou mesmo grupo de irmãos.</p> <p>§ 2º A concessão do “subsídio” previsto no caput deste artigo fica condicionado a requerimento do adotante.</p> <p>§ 3º Os Estados e os Municípios poderão, por Lei, estender os benefícios do "subsídio- adoção" aos seus servidores.</p> <p>Art. 68. O regulamento do imposto de renda assegurará aos contribuintes que adotarem, a partir da vigência desta Lei, crianças com necessidades especiais, portadores de enfermidade grave, física ou mental ou da síndrome da deficiência imunológica , ou mesmo grupo de irmãos, com três ou mais integrantes , ou em faixa etária superior aos 10 (dez) anos, o direito à dedução em dobro aos valores estabelecidos por dependente. § 4º No caso de adoção de criança ou adolescente abrigada em instituição pública ou privada, integrante do cadastro de disponíveis à adoção, através de pretendente cadastrado no cadastro de adotantes da respectiva comarca, o período de licença será de 120(cento e vinte) dias, independentemente da faixa etária do adotando".</p>
PL 6222-2005	<p>Art. 4º . O art. 260 da Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990, fica acrescido dos seguintes §§ 2º-A e 2º-B:</p> <p>“§ 2º-A Os recursos destinados aos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente – na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios –, quando oriundos de deduções dos contribuintes do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, da Pessoa Física ou da Pessoa Jurídica, poderão ser aplicados em programas de adoção, em conformidade com o disposto nesta Lei.</p> <p>§ 2º-B A União poderá, complementarmente, destinar recursos do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, provenientes de outras fontes orçamentárias, para aplicação em programas de adoção, em conformidade com o disposto nesta Lei. (NR)”</p> <p>“Art. 473.....</p> <p>I -</p> <p>II -</p> <p>III – por 15 (quinze) dias em caso de nascimento ou adoção de filho, ou por 8 (oito) dias quando da obtenção de guarda judicial de criança ou adolescente : (NR) “</p>
LEI 12010-2009	<p>Art. 34. O poder público estimulará, por meio de assistência jurídica, incentivos fiscais e subsídios, o acolhimento, sob a forma de guarda, de criança ou adolescente afastado do convívio familiar.</p> <p>§ 1º A inclusão da criança ou adolescente em programas de acolhimento familiar terá preferência a seu acolhimento institucional, observado, em qualquer caso, o caráter temporário e excepcional da medida, nos termos desta Lei.</p> <p>Art. 260.</p> <p>§ 1º-A. Na definição das prioridades a serem atendidas com os recursos captados pelos Fundos Nacional, Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, serão consideradas as disposições do Plano Nacional de Promoção,</p>

	<p>Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar, bem como as regras e princípios relativos à garantia do direito à convivência familiar previstos nesta Lei.</p> <p>§ 5º A destinação de recursos provenientes dos fundos mencionados neste artigo não desobriga os Entes Federados à previsão, no orçamento dos respectivos órgãos encarregados da execução das políticas públicas de assistência social, educação e saúde, dos recursos necessários à implementação das ações, serviços e programas de atendimento a crianças, adolescentes e famílias, em respeito ao princípio da prioridade absoluta estabelecido pelo caput do art. 227 da Constituição Federal e pelo caput e parágrafo único do art. 4º desta Lei.” (NR)</p>
--	---

Quadro 8: elaborado por Oliveira (2015) com base PLs e Lei 12010-2009

Finalmente com a Lei 12.010-2009 ressalta-se que os recursos captados pelos Fundos devem ser aplicados conforme diretrizes do PNCFC, ou seja respeitando a prioridade às políticas básicas, programas e serviços voltados para a prevenção ao acolhimento ou ainda para a reintegração familiar.

O Grupo de Apoio à Adoção de Goiânia, representado por Vera Lucia Alves Cardoso, apesar de não ter uma posição fechada em relação ao todo do PLNA (naquela data), manifestou-se claramente contrária ao subsídio para adoção, ressaltando inclusive a contradição diante da não prioridade das famílias de crianças acolhidas nos programas sociais (conforme grifos nossos).

Subsídio para mim não é solução. Não concordo com isso, não é uma política pública adequada. Programas compensatórios criados pelo Governo gradativamente estão melhorando de qualidade, à custa de muita luta. Cito como exemplo do Programa Bolsa-Família.

Parece que a adoção é a grande solução. Não é. Não para todas as crianças. Não podemos assumir este risco.

É importante lutar, como tenho feito em Goiânia. **Por que a criança que está em risco de abrigo ou está abrigada não tem uma cota no Programa Bolsa-Família ou, no caso do Governo do Estado, no Programa Renda Cidadã, se a família está desestruturada, se precisa de apoio financeiro? Por que não lhe é dada prioridade no ingresso a programas sociais de Governo, como o Salário Escola, Bolsa-Família, Renda Cidadã etc?** (Vera Lúcia Alves Cardoso, Grupo de Adoção de Goiânia, Audiência Pública Nº: 0380/05 DATA: 13/4/2005)

Mas a leitura do Parecer de Tetê Bezerra na primeira versão do Substitutivo indica claramente que o recuo se deu, não por convicção, mas devido aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dadas as rigorosas restrições impostas pelos dois dispositivos (...)da Lei de Responsabilidade Fiscal, e acompanhando a orientação que vem sendo seguida pela Comissão de Finanças e Tributação desta Casa, a quem cabe o exame dessa ordem, somos forçados a considerar inadequados (...)ou incompatíveis com as normas orçamentárias os dispositivos das proposições até aqui elencadas, que tratam de matéria com imediata repercussão sobre as contas públicas, seja porque implicam renúncia de receita ou porque criam obrigações orçamentárias

obrigatórias para a União com repercussões permanentes para os próximos anos, sem a observância do disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. (Tete Bezerra, Relatora da Comissão PLNA 1756-2003, Parecer e apresentação do 1º PL Substitutivo)¹⁰⁴

3.7 Vencidos ou vencedores?

Apesar de algumas críticas, em linhas gerais, consideramos que o produto resultante dessa processualidade significou uma vitória do embate relatado, em favor da preservação da essência do ECA e dos direitos fundamentais da família em situação de vulnerabilidade social ou pessoal.

A versão final aprovada representou avanço evidente ao compararmos com o PLNA 1756-2003 que deu origem à promulgação da Lei 12.010-2009 que, por fim, dispõe não apenas sobre a adoção, mas aperfeiçoa a sistemática prevista na Lei nº 8.069/90 para garantia do direito à convivência familiar.

Digiácomo (2009) afirma que a opção do legislador não foi revogar ou substituir as disposições do ECA, mas sim a elas incorporar mecanismos capazes de assegurar sua efetiva implementação, estabelecendo regras destinadas, antes e acima de tudo, a fortalecer e preservar a integridade da família de origem, além de evitar ou abreviar ao máximo o abrigo (que passa a ser intitulado acolhimento institucional).

Retomando a leitura da análise que Figueirêdo (2013) faz sobre a Lei 12.010-2009 buscamos compreender os “conteúdos nefastos” aos quais o autor se referia. Seriam aqueles que reafirmam a primazia da família de origem ou extensa sobre a família substituta e ainda os que favorecem a implementação efetiva de uma política de proteção social que previna o acolhimento e que favoreça a reintegração familiar junto à família de origem? Enfim, seria os que reforçam a excepcionalidade da adoção nacional e ainda mais da internacional? Entretanto, observamos que o autor, em linhas gerais, manifestou concordância com vários artigos desses artigos (grifos nossos):

Embora sendo conhecida popularmente como “Lei Nacional da Adoção”, mercê do fato do seu conteúdo básico decorrer do PL 1756-03, e do seu substitutivo apresentado no plenário da Câmara Federal, ambos de autoria do Deputado catarinense João Matos, que assim se autodenominava, da leitura da ementa da lei, assim como do *caput* do artigo 1º e seus parágrafos, dúvidas não restam que os seus objetivos são bem mais ambiciosos.

¹⁰⁴ Disponível em <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/428916.pdf>. Consultado em 14.05.2014.

Com efeito, além de dispor a respeito do instituto da adoção a novel lei expressamente altera o Estatuto da Criança e do Adolescente e a lei sobre investigação de paternidade sumária, além de revogar dispositivos do Código Civil e da Consolidação das Leis do Trabalho.

De outra banda, com o fito de aperfeiçoamento, revisita a sistemática legal de garantia ao direito constitucional da convivência familiar, inclusive mediante o reforço redacional dos princípios que já se encontravam contidos na Constituição da República e no ECA, como o da prevalência da família natural sobre a substituta.

Ao considerarmos o trinômio “apoio sócio familiar – institucionalização- adoção, Figueiredo destacou a ênfase da lei nos instrumentos capazes de viabilizar a reintegração familiar preferencialmente junto à família de origem.

Restou bem redigido o texto com tal intenção, destacando a orientação, o apoio e promoção social como instrumentos capazes de viabilizar essa preferência, assim como que, se malogrados os esforços de manutenção ou reinserção na família natural, a alternativa será a inserção em uma família substituta, em qualquer de suas modalidades.

A provocação sobre a existência de vencidos ou vencedores no embate foi trazida pelo autor que considerou ter prevalecido a tal perspectiva de certo consenso a partir da opção por “prêmio de consolação à corrente vencida”.

Ou seja, no embate político levado ao Congresso entre as duas correntes de pensamento que se digladiavam, parece que optaram por conceder uma espécie de “prêmio de consolação” à corrente vencida, dando-se ao conteúdo vencedor a forma que esta última propugnava. Com isso, formalmente sem vencedores ou vencidos, o Projeto de Lei que esperava por quase 6 (seis) anos pôde ser aprovado rapidamente em ambas as casas congressuais e sancionado pelo Poder Executivo.

A nosso ver ficou evidenciado que por um lado venceu o projeto de sociedade defendido pela CF (1988) e pelo ECA (1990). E a comissão que apresentou uma construção mais compatível com esse projeto foi a do PNCFC, inclusive pautada na racionalidade dos dados de pesquisa. Mas o “duelo” continua posto como veremos no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

UMA “CERTA FIXAÇÃO” COM A ADOÇÃO: A RECORRENTE APRESENTAÇÃO DE PROJETOS DE LEI QUE COLOCAM EM RISCO O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA COM A FAMÍLIA E COMUNIDADE DE ORIGEM

Após o embate contrário à aprovação do PLNA 1756-2003 e de seu substitutivo PL 6222-2005, apresentado pela relatora Teté Bezerra e a partir da aprovação do PNCFC (dez-2006) estávamos focados em contribuir para sua divulgação e discussão.

Nesse contexto, portanto, anterior à aprovação da Lei 12.010-2009, nos deparamos novamente com a apresentação de projetos de lei que, apesar da “roupagem” da defesa de direitos - especialmente da mulher- mais uma vez, representavam um imenso retrocesso legal.

A participação direta do NCA-PUCSP no movimento social contra a aprovação da Lei Nacional de Adoção possibilitou o conhecimento e o estudo de vários projetos de lei que versavam direta ou indiretamente sobre a temática da convivência familiar e comunitária, pautadas nas mais diversas e contraditórias concepções sobre direitos da criança, do adolescente e da família.

Essa experiência, aliada à militância e à realização de pesquisas do NCA-PUCSP também nas questões relacionadas ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de internação, acirrou a preocupação de sua coordenadora, Profa. Dra. Myrian Veras Baptista, com a necessidade de maior articulação entre os movimentos sociais, a academia e a instância legislativa, para se contrapor à recorrente proposição de leis que representavam retrocessos no patamar da garantia de direitos.

A partir dessa preocupação, Baptista (2012: p.179-199), em seu artigo “Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos”, considerando a dimensão da dinâmica histórica do SGD e tomando como referência os processos permanentes de mudança que incidem sobre as relações da sociedade, propõe o acréscimo de mais dois eixos, além do “controle”, da “defesa” e da “promoção”. São eles: o da “instituição do direito” e o da “disseminação do direito”.

4.1 A proposição da inclusão de novos eixos no Sistema de Garantia de Direitos: o da “instituição” e o da “disseminação” do direito

Desde 1990 já estavam postas as diretrizes fundamentais do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente (SGD), haja vista a necessidade da intersetorialidade e da transversalidade entre as várias políticas (saúde, educação, habitação, cultura, assistência social, dentre outras) para a efetivação da proteção integral. Entretanto, não se fazia uso do termo “sistema de garantia de direitos”.

Baptista (2012, p. 189) contextualiza que a conceituação do SGD, pela primeira vez, foi explicitada por Wanderlino Nogueira Neto¹⁰⁵ no III Encontro Nacional da Rede de Centros de Defesa, realizado em Recife em outubro de 1992. O objetivo era a de estruturar esse sistema para que enfatizasse a especificidade da política de garantia de direitos de crianças e adolescentes no campo geral das políticas de Estado.

Formalmente foi em 2006 que ocorreu a instituição e a constituição do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente, por meio de deliberação conjunta entre Secretaria Especial dos Direitos Humanos e o Conanda, expressa na Resolução 113-2006. Tal resolução dispõe sobre parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do SGD que tem a competência de “promover, defender e controlar a efetivação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, coletivos e difusos, em sua integralidade, em favor de todas as crianças e adolescentes, de modo que sejam reconhecidos e respeitados como sujeitos de direitos e pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; colocando-os a salvo de ameaças e violações a quaisquer de seus direitos, e garantindo a apuração e reparação dessas ameaças e violações”.

Nesta Resolução, a configuração do SGD se estrutura a partir da articulação e integração em rede das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, a partir de três eixos estratégicos de ação na área dos direitos humanos: I – da defesa ; II – da promoção; e, III – do controle de sua efetivação, ilustrados no quadro a seguir.

¹⁰⁵ Neto apresenta importantes reflexões no artigo “Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes”, publicado em set-2005, revista Serviço Social e Sociedade, no. 83.

Eixos	Objetivos	Atores/Órgãos/Políticas Sociais
DEFESA	Garantir o acesso à justiça e à proteção jurídico-social (gratuitamente)	<ul style="list-style-type: none"> - Órgãos Públicos Judiciais (Varas da Infância e da Juventude e suas Equipes Multiprofissionais, Varas Criminais Especializadas, Tribunais do Júri, Comissões Judiciais de Adoção, Tribunais de Justiça, Corregedorias de Justiça); - Órgãos Públicos Ministeriais (Promotorias de Justiça, Procuradorias de Justiça, Corregedorias Gerais do Ministério Público); - Defensorias Públicas (serviços de assessoramento jurídico e assistência judiciária); - Advocacia Geral da União e as Procuradorias Gerais dos Estados; - Polícia Civil Judiciária e Polícia Técnica; - Polícia Militar; - Conselhos Tutelares; - Ouvidorias; - Entidades de Defesa de Direitos Humanos.
PROMOÇÃO	Desenvolver a política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente de forma articulada	- Programas, Serviços e Ações derivados das Políticas Públicas (Educação, Saúde, Assistência Social, Trabalho, Habitação etc.)
CONTROLE	Controlar as ações públicas de promoção e defesa dos direitos humanos da criança e do adolescente.	<ul style="list-style-type: none"> - Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente nas três esferas; - Conselhos Setoriais de Formulação e Controle de Políticas Públicas

Quadro 9 : Instituições que compõem os eixos estratégicos de ação do SGD

Fonte: Monfredini (2013) – com base na Resolução n.113/2006 do Conanda

O Eixo da Defesa se compõe pelas instituições ligadas a procedimentos legais, tais como Varas da Infância e Juventude, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselhos Tutelares, dentre outros mencionados no quadro, por meio das quais são realizadas atividades jurisdicionais - organizacionais, processuais e procedimentais – no sentido de assegurar a efetividade e a eficácia da garantia de direitos.

O Eixo da Promoção é composto pelos serviços que concretizam o acesso das pessoas aos direitos fundamentais, tais como escolas, creches, centro de juventude, unidades básicas de saúde, hospitais, maternidades, centros especializados de saúde mental, centros de referência de assistência social, programas de habitação, de transferência de renda, de profissionalização e inserção no mercado de trabalho, dentre outros. Em nosso entendimento, é este o eixo que precisa de maior investimento financeiro e profissional para seu fortalecimento.

A consolidação deste eixo se dá através do desenvolvimento de uma política de atendimento, que integra o âmbito maior da política de promoção e de proteção dos direitos humanos. É uma política especializada, a qual deverá desenvolver-se, estrategicamente, de maneira transversal e inter-setorial, articulando todas as políticas sociais (infra-estruturantes, institucionais, econômicas e sociais) e integrando suas ações, em favor da garantia daqueles direitos.

Nessa descentralização política e administrativa das ações, a coordenação nacional e a edição das normas gerais coube à esfera federal e a coordenação e a operação

de seus respectivos programas às esferas estaduais, Distrital e municipais, bem como às entidades sociais. Foram também abertos espaços para que a população participe, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis, por meio de organizações representativas.(BAPTISTA, 2012: 179-199)

O Eixo do Controle, composto pelas três esferas – nacional, estadual e municipal - do Conselho de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e dos Conselhos Setoriais de formulação e controle das políticas públicas, também requerem reforço, uma vez que encontram dificuldades importantes para exercerem seu papel.

É nesse eixo que as organizações da sociedade têm possibilidade de exercitar sua função seminal, que as capacita e legitima para a sua inserção institucional nos outros eixos estratégicos e as tornam imprescindíveis para a construção de uma democracia social. A qualificação dessas organizações, elemento primordial para o exercício do controle social, relaciona-se diretamente com o crescimento do nível de competência científica, técnica e política daqueles que a compõem. (ibid.)

Conforme já pontuado, a proposição de Baptista (2012: p.179-199) é favorável ao acréscimo de mais dois eixos além dos referidos. São eles o da “instituição do direito” e o da “disseminação do direito”. Desta forma, segundo a autora, o SGD deveria contemplar, na sua configuração, cinco eixos: I - da instituição do direito; II- da sua defesa; III- da sua promoção; IV – do controle de sua efetivação; e, V- de sua disseminação.

Baptista (2012: 193) aponta que sendo o espaço dos órgãos legislativos o principal fórum para deliberar, debater e aprovar leis em uma democracia representativa, a inclusão do eixo Instituição do Direito teria por objetivo a harmonização das propostas legislativas com os propósitos dos demais parceiros do Sistema e com as expectativas da sociedade em relação aos direitos humanos.

Para essa harmonização, esses representantes da vontade popular precisarão conhecer muito bem as questões em debate e as expectativas da sociedade e de seus parceiros sobre elas, o que pode ser alcançado pela efetivação de uma interlocução dinâmica e integrada com os demais componentes do Sistema, objetivando interesses comuns.

Na medida em que a instituição dessas leis e regras é determinada pelos processos permanentes de mudança que incidem sobre as relações de sociedade (portanto, têm uma dinâmica permanente), as etapas a serem percorridas para garantir direitos básicos devem ir além da garantia do instituído: há necessidade de contemplar também o momento específico da instituição do direito, quando o mesmo é ‘atualizado’ – o que pode ocorrer tanto no sentido do avanço, quanto do retrocesso. (ibid.)

O objetivo deste eixo seria o de “preparar a sociedade como um todo para vivenciar a cidadania e, especificamente, discutir, contextualizar, em uma perspectiva crítica, a garantia desses direitos” e por meio dele fortalecer “atividades de formação continuada tendo em vista a construção de uma cultura de cidadania, na qual a exigibilidade e o respeito aos direitos humanos sejam princípios fundamentais.”

A inclusão de mais esse eixo poderá constituir-se em uma estratégia primordial, por um lado, para difundir uma cultura de promoção, defesa e garantia de direitos e, por outro, para mobilizar a sociedade em favor da efetivação desses direitos em parceria com os demais eixos do sistema, de modo articulado, integral e integrado. Poderá viabilizar também um enfrentamento positivo de muitas das dificuldades que se colocam para a materialização de propostas inovadoras, já experimentadas em outros espaços nacionais (ou, mesmo, internacionais), fornecendo condições para a construção de argumentos favoráveis à superação de conservadorismos na subjetividade da sociedade brasileira.(ibid.)

Baptista (2012) defende que devem participar do eixo da Disseminação do Direito os diferentes meios de comunicação e de formação: as instituições educativas em seus níveis, primário, secundário, técnico, universitário (graduação e pós-graduação, estrito e lato senso); os órgãos de divulgação - imprensa, rádio, televisão; o cinema e demais meios de comunicação (internet, espaços de encontro e discussão e outros). Segundo a autora, tais instituições “detêm as ferramentas mais eficazes para a (re)construção do olhar sobre os direitos no contexto da sociedade, de modo que os mesmos sejam reconhecidos e respeitados.” Da mesma forma, os profissionais que atuam nelas, como disseminadores de ideias e saberes devem “ser considerados atores estratégicos que ocupam espaços onde a circulação e a estruturação de significados constituem um terreno sólido para forjar representações e práticas garantidoras de direitos humanos.”

Além das instituições educativas, Baptista ressalta os meios de comunicação - imprensa, rádio, televisão, cinema, internet e outros – os quais são responsáveis por boa parte das internalizações de comportamentos, destacando que “em uma sociedade como a brasileira, com pouca tradição de leitura, a palavra impressa (jornais, revistas) tem menor influência do que a palavra e a imagem que chegam às pessoas pelo rádio e pela televisão. É, ainda, de se assinalar a importância adquirida hoje pela internet, por sua penetração em todas as camadas sociais, o que vem provocando a expansão dos espaços de formação de opinião”.

Retomaremos as ponderações da autora, após destacarmos tratar-se de preocupação recente de outras entidades de defesa de direitos das crianças e dos adolescentes que têm realizado ações com o objetivo de sistematizar o conhecimento sobre as proposições de leis. E,

ainda, após analisarmos alguns projetos de lei em tramitação e a rejeição aos que propunham o parto anônimo e recriavam o mecanismo da “Roda dos Expostos”.

4.2 O parto anônimo e a reinvenção da “Roda dos Expostos”: a rejeição aos projetos de lei por parte da comissão e do plenário da Câmara dos Deputados

Os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente, ligadas e transmitidas pelo passado. A tradição de todas as gerações mortas oprime como um pesadelo o cérebro dos vivos. E justamente quando parecem empenhados em revolucionar-se a si e às coisas, em criar algo que jamais existiu, precisamente nesses períodos de crise revolucionária, os homens conjuram ansiosamente em seu auxílio os espíritos do passado, tomando-lhes emprestado os nomes, os gritos de guerra, as roupagens, a fim de apresentar a nova cena da história do mundo nesse disfarce tradicional e nessa linguagem emprestada. (MARX e ENGELS, s./d., vol. 1, p. 203).

Em 2008 foram apresentados três projetos de lei, relatados a seguir pela ordem cronológica, com o objetivo de instituir o parto anônimo, sendo que dois deles propunham, o que podemos considerar a “reinvenção da Roda dos Expostos”, ou seja, a criação de um mecanismo para recepção de bebês nos serviços de saúde:

- 1) o PL 2.747, de 2008 – apresentado em 11.02.2008- de autoria do Deputado Eduardo Valverde, PT-RO, que objetiva *“criar mecanismos para coibir e prevenir o abandono de crianças recém nascidas, ao instituir no Brasil o denominado parto anônimo”*.

Além do atendimento jurídico e psicológico, o PL previa que a rede de saúde pública garantiria às mães a realização do pré-natal e do parto, sem a necessidade de identificação, sendo que “os hospitais deveriam criar estruturas físicas adequadas que permitissem o acesso sigiloso da mãe ao hospital e o acolhimento da criança pelos médicos”.

A previsão era de que a criança só seria encaminhada para adoção, “após oito semanas da data de nascimento ou da chegada no Hospital, período em que a mãe ou parentes biológicos poderão reivindicá-la”.

O artigo 10º propunha que as formalidades e o encaminhamento para a adoção fossem “de responsabilidade dos médicos e enfermeiros que acolheram a criança abandonada, bem como, do diretor do Hospital”.

Na justificativa desse PL aparece mais claramente a defesa da recriação da Roda de Expostos, da mesma forma como vinha ocorrendo em alguns países desenvolvidos:

O parto anônimo já era praticado na Idade Média, através da roda dos expostos e que, em alguns países desenvolvidos, como Alemanha, Japão e França, estão reeditando essa prática e aprovando legislação que garanta o anonimato das mães que querem entregar seus filhos para a adoção.

(...) Depois da criação das famosas ‘janelas-camas’, em hospitais austríacos e alemães, onde a mãe pode depositar de forma anônima o recém-nascido, que posteriormente será dado em adoção, os hospitais da França e de Luxemburgo institucionalizaram o chamado parto anônimo.

(...) Tendo sua identidade mantida em segredo, com um nome fictício, a grávida realiza o parto com todas as condições sanitárias necessárias. O problema é que a criança em questão não tem identidade até que seja adotada por uma família. A mãe ainda deve autorizar que o filho seja adotado, renunciando ao poder familiar, sem possibilidade de arrepender-se. Esse consentimento de dar o filho em adoção deve ser feito num certo período após o parto:

(...) Hoje o parto anônimo é permitido na Áustria, Estados Unidos, França, Itália, Luxemburgo e Bélgica e a intenção é implementar também no Brasil.

Brasília, sala das sessões. EDUARDO VALVERDE. Deputado Federal PT-RO

2) o PL 2.834, de 2008 – apresentado em 19.02.2008 - de autoria do Deputado Carlos Bezerra, PMDB-MT, que altera o Código Civil (Lei nº 1.638/2002), para permitir a opção pelo parto anônimo, e determina o encaminhamento da criança à Vara da Infância para a adoção.

Em comparação com outros dois PLs, este era o mais enxuto, considerando como parto anônimo “aquele em que a mãe, assinando termo de responsabilidade, deixará a criança na maternidade, logo após o parto, a qual será encaminhada à Vara da Infância e da Adolescência para adoção.”

3) o PL 3.220, de 2008- apresentado em 09.04.2008 - de autoria do Deputado Sérgio Barradas Carneiro, PT-BA, o qual “*regula o direito ao parto anônimo e dá outras providências*”.

Tal projeto instituiu o parto anônimo, prevendo que a mulher optante por esse tipo de procedimento teria assegurado o segredo sobre sua identidade, ficando isenta de qualquer responsabilidade criminal em relação ao recém-nascido; isentando também quem

abandonasse recém-nascido em hospitais, postos de saúde ou unidades médicas, de modo que a criança pudesse ser imediatamente atendida.

Para garantir o anonimato e evitar o abandono de bebês em ruas ou outros locais desprotegidos, o PL previa, em seu artigo 15, o que podemos chamar de “recriação da roda”: os hospitais e postos de saúde conveniados ao Sistema Único de Saúde (SUS), que mantivessem serviços de atendimento neonatal, deveriam criar - no prazo de seis meses, contados da data da publicação da lei - condições adequadas para recebimento e atendimento de gestantes e crianças em anonimato. Em seu parágrafo único explicitava: as unidades de saúde poderiam “manter, nas entradas de acesso, espaços adequados para receber as crianças ali deixadas, de modo a preservar a identidade de quem ali as deixa”.

Na justificativa do PL, o autor ressalta:

Já adotado em países como França, Luxemburgo, Itália, Bélgica, Holanda, Áustria e vários Estados dos Estados Unidos, o parto anônimo surge como uma solução ao abandono trágico de recém-nascidos. O instituto afasta a clandestinidade do abandono, evitando, conseqüentemente, as situações indignas nas quais os recém-nascidos são deixados. Há a substituição do abandono pela entrega. A criança é entregue em segurança a hospitais ou unidade de saúde que irão cuidar de sua saúde e em seguida irão encaminhá-la à adoção, assegurando a potencial chance de convivência em família substituta. Por sua vez, a mãe terá assegurada a liberdade de abrir mão da maternidade sem ser condenada, civil ou penalmente, por sua conduta.

O que se pretende não é esconder a maternidade socialmente rejeitada, mas garantir a liberdade à mulher de ser ou não mãe do filho que gerou, com amplo acesso à rede pública de saúde. As crianças terão, a partir de então, resguardados o seu direito à vida, à saúde e à integridade e potencializado o direito à convivência familiar.

O Projeto dispunha ainda sobre os procedimentos para quem encontrasse bebês abandonados, admitindo que a pessoa, se desejar, poderia ficar com a criança sob seus cuidados, tendo a preferência para a adoção.

Ressaltamos que a elaboração de tal projeto de lei teve apoio de renomada organização, o Instituto Brasileiro de Direito de Família- IBDFAM, que “mobilizou diversos segmentos da sociedade a oferecerem suas contribuições para o anteprojeto de lei”.

Na própria justificativa se reconhece que “o parto em anonimato não é a solução para o abandono de recém-nascidos, pois este fator está diretamente ligado à implementação de políticas públicas”, mas se aprovado, “certamente, poderia acabar com a forma trágica que ocorre esse abandono”.

Por tratarem da mesma matéria, os PLs foram apensados ao primeiro apresentado, ou seja o PL 2747-2008, de autoria do Deputado Eduardo Valverde.

A análise do mérito foi feita pela Comissão de Seguridade Social e Família e também pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania que, além do mérito, apreciou a constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

A Relatora da Comissão, Deputada Rita Camata, em junho de 2008, apresentou seu voto pela rejeição aos PLs, após realizar detida análise de cada um deles e proferir um rol de argumentos alinhados com a construção da defesa dos direitos humanos, não apenas na perspectiva legal, mas também histórico-social.

Camata enalteceu a preocupação dos autores com o bem-estar de mães e de crianças, porém considerou que “o mecanismo configura-se equivocado, uma vez que as proposições em análise contrariam todo o direcionamento das lutas e do trabalho desenvolvido pelos movimentos que por décadas atuam na defesa dos direitos de crianças e adolescentes no Brasil.”

Remetendo a previsão de criação de mecanismo para receber os bebês nas unidades de saúde às “práticas medievais” das rodas dos expostos, alertou para a necessidade de maior conhecimento científico sobre a realidade do abandono de bebês, superando a imediatividade do que era divulgado pela mídia.

No século 18, conventos brasileiros trouxeram da Europa a ideia da “roda dos expostos ou dos enjeitados”, na qual crianças rejeitadas eram colocadas nesses espaços e após serem resgatadas ficavam sob os cuidados dos conventos e das Santas Casas. Expedientes da República Velha em nosso País também previam que crianças geradas fora do casamento legal, por exemplo, fossem “escondidas” em instituições assistencialistas.

Esse tipo de procedimento, com raízes em práticas medievais, não se justifica sem a apresentação de dados confiáveis, que comprovem o aumento do abandono de bebês. Não se pode institucionalizar medida como essa, baseados apenas no clamor gerado pela ampla exploração de alguns casos fartamente noticiados pela mídia, transformando-se tal procedimento em objeto do desmonte de todo o paradigma legal instaurado no Brasil, a exemplo do reconhecimento constitucional da criança como sujeito de direitos.

Destacando as conquistas legais na legislação brasileira, refutou o argumento de que o fato de alguns países desenvolvidos terem implantando o parto anônimo indicava ser esta uma medida acertada, até porque vários deles têm legislação dos direitos infanto-juvenis “mais atrasada que a nossa”.

Usar do argumento de que o parto anônimo existe em países como França, Itália e Bélgica também não é suficiente, nem pressupõe nossa integração a essa prática, até porque a legislação sobre infância e adolescência nesses países é mais atrasada do que a nossa.

Hoje há inúmeros questionamentos nesses países acerca das consequências desse anonimato, já que a origem da criança não pode ser localizada. Na França, a identificação da mãe no registro é um X. A criança perde o direito de saber quem são a mãe e o pai, e isso tem consequências imprevisíveis.

Cerca de 400 mil franceses não sabem quem são seus pais biológicos, e desde 2002 desenvolveu-se um grande movimento de caráter social em que os integrantes (adultos nascidos em parto anônimo; mães biológicas que deram à luz anonimamente; pais adotivos, pesquisadores e profissionais da área da saúde e da infância, etc.) lutam pelo direito de acesso às origens pessoais e contra a prática do parto anônimo.

A Espanha já aboliu essa prática de sua legislação.

Camata indicou os vários artigos da CF, do ECA e da Convenção sobre os Direitos da Criança que estariam sendo desprezados pelo PL, ressaltando aqueles que destacam o direito do indivíduo de conhecer informações sobre sua pessoa e seu passado, inclusive as obrigações destacadas no artigo 10 do ECA para os estabelecimentos de saúde, quanto à identificação do recém nascido e da mãe por digitais. Pontuou ainda a inadequação de prolongar o tempo de internação colocando-a em risco de infecções hospitalares, além de transferir responsabilidades e atribuições judiciais quanto ao encaminhamento da criança entregue no hospital, abrindo a “possibilidade da pessoa que encontrar a criança (em caso de abandono em local público), poder ficar com ela sob seus cuidados, tendo preferência para a adoção, enquanto milhares de pessoas aguardam nas filas para adotar”.

A relatora formulou uma análise crítica sobre o parto anônimo como uma forma de “maquiar a realidade” pois, além de não enfrentar a questão central do abandono de bebês, deixava de colocar em relevância a necessidade de “encarar e resolver as dificuldades das mulheres brasileiras para fazer seu planejamento reprodutivo. As mulheres são levadas a abandonar seus bebês não por simples opção, mas pela ausência de políticas públicas, como planejamento familiar, que funcionem adequadamente. Mais de 50% das gestações não são planejadas, o que não significa que todas sejam indesejadas”.

Por fim, conclamou o Parlamento e os Movimentos Sociais para uma luta comum e coerente com os direitos já assegurados legalmente, dentre eles o acesso a serviços essenciais para que as famílias criem seus filhos, tais como o atendimento médico, a creche, a educação em período integral, entre outras políticas.

A proteção Integral à Criança e ao Adolescente prevista na legislação brasileira parte, inclusive, da necessidade de uma política séria de educação sexual,

assegurado o planejamento familiar, a melhoria do atendimento durante a gestação, a efetiva humanização do parto, o cuidado alongado com puerpério, além de políticas públicas que garantam os instrumentos sociais necessários às famílias para criarem seus filhos – atendimento médico, creche e pré-escola, educação em período integral, entre outras. Essa é a forma correta do Estado agir, e essa deve ser a luta do Parlamento e dos Movimentos Sociais.

Pautada em argumentos que expressaram o conhecimento sobre a gênese da desigualdade social brasileira, dos princípios e das legislações que ancoram a questão central – o abandono ou a entrega de crianças - após longa exposição, a deputada Rita Camata, registra o voto pela REJEIÇÃO dos PLs que propunham a instituição do parto anônimo.

Diante do exposto, por considerar que as proposições ferem os direitos humanos das crianças e das mulheres; irem de encontro à maternidade e paternidade responsáveis; por não haver qualquer embasamento científico das consequências da origem anônima sobre as dinâmicas familiares e o desenvolvimento dos indivíduos, e sobre a evolução de crianças nascidas sem filiação, além de eventuais problemas psicológicos e sociais resultantes desse tipo de medida, manifestamos o voto é PELA REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 2.747, de 2008 e dos Projetos de Lei nºs 2.834, de 2008 e 3.220, de 2008, apensados.

Sala da Comissão, em de junho de 2008.
Deputada RITA CAMATA –Relatora

Ao acessarmos o dossiê do ECA ampliamos nossa compreensão sobre o legado histórico presente no posicionamento de Camata, afinal fora ela a relatora do projeto de lei que resultou na sua aprovação!

CÂMARA DOS DEPUTADOS
(DO SENADO FEDERAL)
PLS Nº193/89

ASSUNTO:
Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.

CON. ESPECIAL QUE "INSTITUI NORMAS GERAIS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À JUVENTUDE"
DESPACHO: E OUTRAS QUE CRIAM O "ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE". APENSE-SE A ESTE O PL Nº 1.506/89.

À COM. ESPECIAL QUE "INSTITUI NORMAS GERAIS DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA E À JUVENTUDE" e outros que em 30 de maio de 19 90
CRIA O "ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE".

DISTRIBUIÇÃO

Ao Sr. Relatora da Comissão Especial, Deputada Rita Camata em 31/5/1990
O Presidente da Comissão Especial Criança e Adolescente Václav Kostel
Ao Sr. em 19

5.172 DE 19 90

Imagem 10: Dossiê do projeto de lei que resultou na promulgação do ECA -1990
Printscreen feito por Oliveira (2015)

Após a apreciação e rejeição dos PLs pela Comissão de Seguridade Social e Família, a competência final foi para o Plenário da Câmara dos Deputados, sob relatoria do Deputado Luiz Couto que, designado em 11.12.2008, emitiu seu parecer e voto em 26.04.2009.

Retomando o projeto de lei principal e os apensados, assim como a análise, parecer e voto da relatora, considerou: “Embora sob o ponto de vista da competência do Congresso Nacional e iniciativa legislativa as proposições estejam conformes aos ditames constitucionais, vislumbramos, de pronto, que são evadas de inconstitucionalidade insanável em razão da matéria que abordam.”

Pautou sua crítica inicial na inconstitucionalidade do PL, especialmente contrapondo o anonimato do parto - focado em atender o interesse da mulher, mas que também viria em detrimento ao direito de preservação da identidade da criança – e alertando para a importância de conhecer a família: “Muito antes de pensar em encaminhar a criança a uma adoção por desconhecidos é preciso que o Estado saiba quem são os parentes, para que a criança possa permanecer no seio da família na qual nasceu, sendo medida excepcional a colocação em lar substituto. O estímulo ao encaminhamento à adoção sem que nem se conheçam eventuais parentes, por certo, vai de encontro à garantia constitucional da convivência familiar.”

Segundo o relator Deputado Luiz Couto, a análise da juridicidade “não leva a melhor destino os Projetos”, pois contrariam a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças, da qual o Brasil é signatário desde 1990 e o “chamado sistema de proteção integral à criança e ao adolescente, que embasa, desde a Constituição Federal de 1988, todo o ordenamento jurídico brasileiro a respeito”, além da responsabilidade do sistema jurídico para o encaminhamento de crianças para família substituta ou instituição de acolhimento.

Por outro lado, reconheceu a “boa técnica legislativa dos PLs 2834/2008 e 3220/2008.”, o que não se aplicava à proposição principal que “não atende aos requisitos da Lei Complementar 95/98, tendo sido redigida com má técnica legislativa”.

Na mesma linha que a relatora da Comissão de Seguridade Social e Família, o relator do Plenário, considerou “louvável a preocupação dos autores em diminuir os casos de crianças abandonadas em condições precárias”, entretanto “não há como aprovar os Projetos”, pois criam “medidas completamente ineficientes para o fim a que se propõem”.

Reafirmou que a legislação atual “não impede que mães que desejam encaminhar seus filhos à adoção o façam livremente”, indicando ainda a necessidade de divulgação a esse respeito: “Da mesma maneira que o Estado pode divulgar o parto anônimo, poderia criar amplas campanhas contra o abandono nas ruas, publicizando a forma correta de encaminhamento do bebê ao Juizado da Infância e Adolescência.”

Por fim, ponderou que “sempre haverá as que o façam, como também sempre haverá as que, por desequilíbrios vários, matem, abandonem ou exponham os recém nascidos nas ruas.” E, concluindo seu parecer, reportou-se ao de Rita Camata: "assiste, quanto ao mérito, total razão ao parecer da Comissão de Seguridade Social e Família, ao qual nos remetemos”, endossando o voto pela REJEIÇÃO da proposta.

Por todo o exposto, votamos pela boa técnica legislativa dos PL 2834/2008 e 3220/2008 e má técnica legislativa do PL 2747/2008, e pela inconstitucionalidade, injuridicidade e, no mérito, pela rejeição de todas as proposições.

Sala da Comissão, em 16 de abril de 2009.

Deputado LUIZ COUTO - Relator

Lamentavelmente não soubemos da rejeição aos referidos PLs naquela ocasião, o que poderia ter fortalecido ainda mais a defesa da convivência familiar e comunitária junto à família de origem. Não conseguimos apreender se houvera alguma articulação entre os PLs em questão e a Emenda número 1 ao Substitutivo PL 6222-2005, mas em comum, os parlamentares evidenciaram uma leitura coerente com os pressupostos da proteção integral da criança e do adolescente.

Apesar da rejeição ao PL do parto anônimo¹⁰⁶, o artigo da Folha de São Paulo, de 11.09.2011, “Abandono de bebês reacende debate sobre parto anônimo”, indicava que, naquele ano, os recorrentes abandonos de bebês no país (em torno de vinte noticiados¹⁰⁷), teriam mobilizado novamente o debate, suscitando a possibilidade de reapresentação do projeto após a “proposta tramitar por três anos na Câmara até ser arquivada”.

O IBDFAM (Instituto Brasileiro de Direito da Família) foi autor de um anteprojeto semelhante, que tramitou por três anos na Câmara Federal e em maio foi arquivado. O instituto pretende agora reapresentar a proposta.

¹⁰⁶ Segundo artigo 67 da CF “matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional”.

¹⁰⁷ Dos quais dezesseis teriam ocorrido em São Paulo, sendo que “O Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgão do governo paulista, planeja um diagnóstico da situação de bebês abandonados para propor projetos na área da prevenção”. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1109201106.htm>>. Acessado em 02.12.2014.

O projeto é polêmico. O Comitê de Direitos das Crianças das Nações Unidas o considera violação ao direito de a criança conhecer sua origem. “O anonimato impede o filho de ter suas origens registradas, nega o direito à dignidade e à convivência familiar”, diz o relator do projeto, deputado Luiz Couto (PT-PB).

"Abandono sempre existiu e vai existir. Mas permitir o parto anônimo pode evitar um abandono tão trágico. Não é solução, mas pode ajudar", diz o presidente do IBDFAM, Rodrigo da Cunha Pereira. (Folha de São Paulo, 11.09.2011)

A ficha de tramitação indica movimentação de arquivamento e desarquivamento do PL em 2011, mas aparentemente a reapresentação não ocorreu. Ainda não¹⁰⁸, pois com o lançamento em 2011 da Frente Parlamentar da adoção, tendo como um dos objetivos “ampliar a discussão sobre casos que caracterizem a suspensão ou a destituição automática do poder familiar”, se reitera a proposta de apresentação de novas leis para agilizar a adoção, como veremos no decorrer deste capítulo.

4.3 A Luta contínua: Frente Parlamentar em Defesa da Adoção criada em 2011

Os objetivos e as decorrências da criação da Frente Parlamentar em defesa da adoção, a nosso ver, explicitam o descontentamento de determinados grupos da nossa sociedade com a Lei 12010-2009 que, embora conhecida como Lei Nacional de Adoção, preservou o “privilégio” da convivência da criança com sua família biológica.

Foi evidente o destaque midiático ao lançamento da Frente Parlamentar em Defesa da Adoção (maio de 2011) que contou com a presença de religiosos e representantes de entidades em defesa da adoção, da Justiça, de ministérios e de órgãos estaduais, além dos senadores Aécio Neves (PSDB-MG) e Lindbergh Farias (PT-RJ) e dos deputados Gabriel Chalita (PMDB-SP), Alessandro Molon (PT-RJ) e Reguffe (PDT-DF), responsáveis por sua criação.

De acordo com os parlamentares, o objetivo era o de realizar uma campanha nacional pela adoção, com a participação de artistas e empresas de comunicação. Segundo os mesmos, apesar de a nova Lei da Adoção representar um avanço, a demora no andamento dos processos faria com que muitas crianças deixem de ser adotadas.

O que nós queremos, de um lado, é avançar do ponto de vista legislativo, com uma legislação mais moderna e principalmente mais ágil, menos burocratizada para

¹⁰⁸ Grifo nosso.

facilitar os processos de adoção - explicou Aécio Neves, que considera demorado o processo de perda do vínculo das crianças com familiares biológicos.¹⁰⁹

Em 20.12.2011 ocorreu o lançamento do site¹¹⁰ da Frente Parlamentar Mista Intersetorial em Defesa das Políticas de Adoção e da Convivência Familiar e Comunitária, que apresentava dez metas de ação dentre as quais se percebe a ênfase relacionada à agilização da adoção, a ponto de se registrar a possibilidade de proposição de lei que permita a **suspensão ou destituição automática do poder familiar.** (grifo nosso)

1. Aprimorar a lei que regula licença maternidade e paternidade, para que pais adotivos tenham os mesmos direitos que pais biológicos, independente da idade da criança (a licença é importante para criar vínculos entre pais e filhos).
2. Criar mecanismos para garantir o cumprimento dos prazos de adoção, **de maneira a reduzir os índices de adoção tardia.**
3. Criar leis que facilitem a adoção de crianças que têm necessidades específicas de saúde.
4. Criar condições para a aplicação da lei que garante apoio a mães que decidem entregar seus filhos à adoção – **o que proporcionaria um processo rápido para essas crianças.**
5. **Ampliar a discussão sobre casos que caracterizem a suspensão ou a destituição automática do poder familiar.**
6. Garantir que uma criança considerada apta para adoção não passe mais do que dois anos num abrigo, conforme dita a lei.
7. Criar mecanismos de fiscalização da lei que define o auxílio financeiro a crianças com necessidades especiais de saúde. Esse auxílio deve ser destinado especificamente à criança, e não ser incorporado ao orçamento da instituição.
8. Criar uma legislação que regule a proposta de apadrinhamento afetivo, que define um adulto que possa servir de referência para crianças enquanto elas não são adotadas.
9. Melhorar as regras que definem a figura da família solidária ou acolhedora, prevista na lei.
10. Discutir a necessidade de criar exceções ao Cadastro Nacional de Adoção, de forma a possibilitar que, quando houver necessidade, o processo seja rápido e receba a atenção necessária (por exemplo, em casos de adoção tardia ou de necessidades especiais de saúde).

Antes mesmo da publicação do site e da apresentação de projetos de lei¹¹¹, a referida Frente tinha enviado ofício em 13 de julho de 2011 ao Presidente do Conselho Nacional de

¹⁰⁹ Disponível em <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2011/06/13/parlamentares-criam-frente-em-defesa-da-adocao>. Acessado 14.11.2014

¹¹⁰ Disponível em www.frentepelaadoçao.org.br. Acessado 14.11.2014.

¹¹¹ Foram apresentados pela Frente Parlamentar da Adoção três projetos de lei visando a estimular a adoção no Brasil e fortalecer entidades que atendam e protejam crianças e adolescentes. 1º) O primeiro projeto garante 120 dias de licença-maternidade à mãe adotiva, independente da idade da criança ou jovem. Atualmente, os 120 dias de licença são concedidos apenas para quem adota crianças de até um ano. Mães de crianças adotadas entre um e quatro anos têm direito a 60 dias e de 30 dias entre cinco e oito anos. Ao adotar

Justiça – CNJ com o objetivo de sugerir ações “visando a colaboração entre a Frente Parlamentar Mista Intersetorial em Defesa da Adoção e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ”.

O texto do ofício reconhecia que o CNJ “tem cumprido um papel de grande relevância face ao aprimoramento de ações para efetivação dos direitos da Criança e do Adolescente, notadamente no que concerne à prática da adoção”. Entretanto, considerava que “outras medidas se apresentam como necessárias para a produção de resultados mais eficazes, que ocorrerão com a construção coletiva de uma política pública tecida a partir da ampla discussão com a sociedade e os diversos atores sociais que estão diretamente vinculados à causa da colocação de crianças e adolescentes em famílias substitutas, como também com a promoção ao direito destes à convivência familiar e comunitária”.

Nesse sentido, a frente apresentou para consideração do CNJ, as seguintes sugestões:

1. Fixação do número de habitantes para que os estados tenham **varas exclusivas** em Infância e Juventude (art. 145 do ECA);
2. Definição de critérios para os plantões de juízes de Varas de Infância e Juventude e suas compensações (art. 145 do ECA);
3. Orientação aos Tribunais de Justiça para o **desenvolvimento de projetos que suporte o atendimento à gestante**, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 13 do ECA, ou, de outro modo, propor um modelo único de projeto a ser executado por todos os Tribunais de Justiça do país;
4. Orientação aos **juízes a se integrem à Rede de Proteção da Criança e Adolescentes em suas Comarcas, reunindo-se mensalmente com os demais atores do Sistema de Garantia de Direitos**, conforme estabelece o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária e o art. 86 do ECA, que, por sua vez, estabelece ações “articuladas”;
5. Proposição de norma que avalie a produtividade do Juiz da Infância e Juventude, além das atividades processuais, mas também pela sua atuação extraautos, como o acompanhamento pessoal das instituições e de cada criança e adolescente, sendo assegurados os meios de deslocamento e estrutura para o magistrado exercer o seu mister, em nome do Princípio da Proteção Integral e Prioritária da Criança e do Adolescente (art. 100, II c/c o art. 145 do ECA);
6. Desenvolvimento de programa de gestão informatizado para facilitar o acompanhamento de crianças e adolescentes institucionalizados, ou seja, PIA (Plano Individual de

crianças a partir de nove anos, a mãe não tem direito à licença-maternidade. O projeto também concede 120 dias de licença ao pai que adotar sozinho uma criança ou jovem. Atualmente é prevista a concessão de apenas cinco dias a pais por meio de licença-paternidade; 2º) Outro projeto permite deduzir no Imposto de Renda da Pessoa Jurídica as doações realizadas às entidades sem fins lucrativos que prestem serviços de atendimento institucional a crianças e adolescentes. As doações dedutíveis poderão ser de até 2% do lucro operacional da pessoa jurídica, antes de computada a sua dedução; 3º) Um terceiro projeto propõe que entidades dedicadas à proteção dos direitos de crianças e adolescentes possam apresentar ação civil pública. A ação civil pública é um instrumento processual que tem como objetivo defender a sociedade ou algum de seus segmentos.

Atendimento) Eletrônico, adequando-o ao sistema de Cadastro já existente (art. 101 § 4º ECA);

7. Recomendação aos Tribunais de Justiça para que possibilitem **espaços físicos adequados** com o intuito de humanizar os processos de adoção, que poderiam, quando possível, contar com espaços de “brinquedoteca”, por exemplo, e salas próprias para a escuta de crianças e adolescentes (art. 145, ECA);

8. Recomendação aos Tribunais de Justiça para que façam a **capacitação de seus magistrados e serventuários para o trato em relação à criança e adolescente**, inclusive oficiais de justiça que muitas vezes ignoram a presença e condição particular das crianças e adolescentes e repercussões psicológicas de seus atos (art. 100 II e V, ECA);

9. Uniformização de procedimentos para preparação dos candidatos à adoção, incluindo a elaboração de material áudio-visual para ser distribuído às comarcas como parte integrante da preparação dos candidatos à adoção, como forma de garantir um conteúdo técnico-científico apropriado (art. 197-C, ECA);

10. Garantir um espaço televisivo na TV Justiça para a veiculação de um programa voltado ao tema da adoção e da convivência familiar e comunitária;

11. Orientação aos Tribunais de Justiça para que, na elaboração de sua **proposta orçamentária**, sejam previstos **recursos para a manutenção de equipe interprofissional**, destinada a assessorar a Justiça da Infância e Juventude (art. 150, ECA). E enquanto não existir a presença desses profissionais nas Varas, que sejam orientados os Tribunais a custearem o trabalho que deveria ser realizado por eles, por meio de perícias com tabelas de remuneração previamente pactuada;

12. Orientação aos Tribunais de Justiça para que semestralmente, por meio da Escola da Magistratura e Coordenadoria de Infância e Juventude, realizem a **qualificação dos profissionais que atuam direta ou indiretamente em programas de acolhimento institucional** e destinados à colocação em família, tanto por meio da reintegração familiar, quanto pela colocação em família substituta, de crianças e adolescentes. (art. 92 §3º, ECA).

13. Inclusão do Direito da Criança e do Adolescente como tema a ser exigido também nos concursos públicos para Juízes Federais, visto que questões relacionadas à restituição internacional de crianças e adolescentes são julgados pela Justiça Federal.

14. Orientação às Varas da Infância e Juventude para o cumprimento efetivo do prazo legal de 120 (cento e vinte) dias para conclusão dos processos de destituição do poder familiar, que devem ter tramitação prioritária para definição da situação jurídica de crianças e adolescentes institucionalizados (art. 163 c/c art. 152, § único do ECA).

15. Orientação às Varas da Infância e Juventude para que se priorizem os processos judiciais de adoção, guarda, tutela e destituição do poder familiar de crianças e adolescentes com deficiência, física ou intelectual, com problemas de saúde e soropositivas (Decreto 6949/2009).

Concordamos com várias sugestões que foram feitas ao CNJ para avanços do Judiciário em relação à infraestrutura, a adequação de espaço físico para o atendimento de crianças e adolescentes e incluímos também - de suas famílias¹¹² - além da capacitação contínua de “magistrados e serventuários” e da articulação das VIJs com a rede de atendimento. Entretanto, ressaltamos que tais melhorias são necessárias numa perspectiva mais ampla do

¹¹² A escuta conjunta de vários membros da família é cotidianamente dificultada pela limitação ou falta de espaço.

cumprimento das atribuições da VIJ, mas também da Vara de Família e da especializada em violência doméstica.

Como veremos no decorrer deste capítulo as metas apresentadas pela Frente se desdobraram em vários projetos de lei relacionados direta ou indiretamente à agilização da adoção.

A apresentação de projetos de leis pontuais parece ter sido a estratégia parlamentar adotada para dificultar o acompanhamento e o monitoramento daqueles que colocam em risco direitos já conquistados.

4.4 Iniciativas de debate e monitoramento de projetos de lei em 2013: o Caderno Legislativo da Criança e do Adolescente (Abrinq) e a Agenda Propositiva para Crianças e Adolescentes no Congresso Nacional (Inesc)

Com base no grande volume de projetos de leis para a infância e a adolescência, foi lançado em 2013 o “Caderno Legislativo da Criança e do Adolescente”, de autoria da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança.

Tal publicação resultou do trabalho de monitoramento sistemático da apresentação de proposições legislativas e suas tramitações, bem como das Comissões que trabalham no Congresso Nacional, direta ou indiretamente, com as temáticas relacionadas à infância e à adolescência. Com base na pesquisa sobre qual o parlamentar que a apresentou; quais serão as Comissões nas quais passará; quem será o relator da matéria; quem são os demais atores envolvidos; qual é o objeto central da proposição e o que se pretende alterar ou criar no âmbito legal, são realizadas análises e interpretações sociais, políticas, econômicas e jurídicas sobre a proposição legislativa, a fim de que a instituição possa ter um posicionamento institucional sobre a matéria.

Diante da quantidade de proposições legislativas que demandam o acompanhamento detalhado, a Fundação foi levada a focalizar as áreas de educação, proteção, saúde e emergência, principalmente no tocante às proposições que visam reduzir direitos das crianças e dos adolescentes. (Caderno Legislativo da Criança e do Adolescente, Fundação Abrinq, 2013)

Da pesquisa nos sites da Câmara dos Deputados e Senado Federal, foram selecionadas somente as proposições legislativas que estão em tramitação, apresentadas no período de 01/01/2013 a 31/12/2013. O resultado obtido foi que, em 2013, foram apresentadas 3.909 proposições legislativas dentro do escopo acima descrito; 2.973 na Câmara dos Deputados e 936 no Senado Federal. Dessas proposições, a Fundação Abrinq monitorou de perto 237, correspondendo a cerca de 6%. Essas 237 têm interface direta com a área da infância e da adolescência. (grifo nosso)

O enfoque da publicação se deu nas proposições legislativas que requerem atenção e debate por parte da sociedade civil e dos legisladores devido ao risco de retrocesso. A pretensão é de sua atualização anual.¹¹³

A sistematização feita pela Fundação Abrinq foi de suma importância para as iniciativas desenvolvidas, também em 2013, por outro Instituto, conforme relatamos a seguir.

Compartilhando a preocupação com a pulverização de projetos de lei para infância e juventude, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc¹¹⁴), com apoio do Fundo Canadá e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e a participação de mais de 30 organizações da sociedade civil que defendem os direitos das crianças e dos adolescentes, inclusive o Conanda, fizeram o levantamento dos projetos de lei, identificando 1.566 projetos ativos. Destes, 376 foram considerados de interesse por terem potencial para ampliar ou restringir direitos e garantias. Dentre eles, 96 processos legislativos foram considerados prioritários pelas organizações, por terem alta adesão parlamentar e grande impacto positivo ou negativo no campo dos direitos humanos das crianças e adolescentes.

Nos dias 28 de fevereiro e 1 de março de 2013 foi realizada a oficina “Agenda Propositiva para a Criança e o Adolescente”, com a participação de várias instituições de defesa dos direitos da criança.

¹¹³ O lançamento do Caderno Legislativo da Criança e do Adolescente de 2015 ocorreu após esta elaboração. Confirmamos que os PLs que abordamos neste capítulo fizeram parte das análises, assim como não foi indicado outro que pudéssemos .

¹¹⁴ O Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc, criada em 1979, é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, não partidária e com finalidade pública, que tem como missão: “Contribuir para o aprimoramento dos processos democráticos visando à garantia dos direitos humanos, mediante a articulação e o fortalecimento da sociedade civil para influenciar os espaços de governança nacional e internacional”. Para isso atua a partir de duas principais linhas de ação: o fortalecimento da sociedade civil e a ampliação da participação social em espaços de deliberação de políticas públicas. Em todas as suas publicações e intervenções sociais utiliza o instrumental orçamentário como eixo fundante do fortalecimento e da promoção da cidadania. Para ampliar o impacto de suas propostas e ações, o Inesc atua em parceria com outras organizações e coletivos sociais. Acessado em 18.11.2014 <<http://www.inesc.org.br/quem-somos/conheca-o-inesc-1>>

Na ocasião, foram apresentados dois produtos pelo Inesc: um relatório analítico com as principais proposições legislativas na área da infância e da adolescência, que se baseou no monitoramento prévio realizado pela Fundação Abrinq, intitulada “Agenda Propositiva para Crianças e Adolescentes no Congresso Nacional 2013”¹¹⁵; e outro, um estudo contemplando o “Orçamento Criança e Adolescente e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes(OCA)”.

O levantamento que traçou um panorama geral dessas proposições foi realizado pelo advogado Salomão Ximenes, com vistas a consolidar os primeiros passos na construção coletiva de uma agenda comum de incidência política sobre as proposições legislativas que tramitam no Congresso Nacional (tanto na Câmara dos Deputados como no Senado).

Já o segundo estudo foi feito pelo economista Francisco Sadeck com o objetivo de mapear como as diretrizes e os objetivos definidos no Plano Decenal dos Direitos Humanos das Crianças e Adolescentes, aprovado em 2011 pela plenária do Conanda, estão sendo previstos no orçamento federal.

A agenda foi lançada em 23.05.2013 em uma audiência pública na Comissão de Seguridade Social e Família.

O caráter regressivo da agenda legislativa destaca o foco nos adolescentes na perspectiva da criminalização e na diminuição da idade para o trabalho. Sobre a imputabilidade penal de 18 para 16 anos foram identificadas 41 propostas de emenda constitucional.

Maria Isabel da Silva, presidente do Conanda, ressaltou a necessidade de atenção à definição do orçamento, “pressionando para que não haja contingenciamento de recursos voltados para políticas de promoção, atenção e defesa dos direitos da criança e do adolescente”. Destacou também a importância de monitorar a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que propõe alterar a idade mínima para o ingresso no trabalho e a redução da maioria penal.

Esta rede de organizações, a partir da definição de estratégias de comunicação e mobilização, pretende agir de modo mais propositivo, preventivo e ágil, articulando diversas áreas, setores, frentes e pautas (como a da educação) ao trabalho que desenvolvem na defesa dos direitos desses dois grupos.

¹¹⁵ Disponível em <<http://www.inesc.org.br/noticias/biblioteca/inesc-noticia/textos/organizacoes-lancam-agenda-propositiva-para-criancas-e-adolescentes>>. Acesso em 01.12.2014

Segundo Fábio Feitosa, coordenador da Comissão de Orçamento e Finanças e membro da Mesa Diretora do Conanda, “os processos acontecem com enorme agilidade no Congresso Nacional e a sociedade civil precisa aprender também a agir com mais rapidez, ser mais pró-ativa, agir além da intervenção pontual ou de quando somos provocados por processos já avançados que ameaçam direitos das crianças e dos adolescentes”.

As proposições na “Agenda Propositiva para Crianças e Adolescentes no Congresso Nacional 2013” foram separadas em grupos temáticos, inspirados na estrutura normativa do ECA.¹¹⁶

Analisando o quadro da “Convivência Familiar e Comunitária, Desaparecidos, Registro e Identificação”, foram identificados 155 projetos, sendo destacados 10 para acompanhamento e um para rejeição integral: o PL 7018-2010, que propõe impedimento de adoção por casal homoafetivo.

No sentido de ampliar direitos, a Agenda de Monitoramento 2013 pretende que seja aprovado definitivamente o PL 6753/2010, que insere na CLT o instituto da licença parental, exercida pelos pais no caso de impossibilidade das mães e nos casos de guarda exclusiva do filho pelo pai, além de estendê-la para os casos de adoção.

A Agenda indica outras proposições merecedoras de monitoramento e apoio para aprovação, dentre elas: as que propõem estender a proteção especial às trabalhadoras gestantes e às mulheres vítimas de violência ou privadas de liberdade, além de assegurar a estas e aos pais encarcerados o direito à manutenção dos vínculos familiares e à convivência. Há também os projetos relacionados ao convívio e cuidados dos filhos de mães presas.

Causou-nos preocupação a afirmativa da Agenda de que, no eixo “Convivência Familiar e Comunitária, Desaparecidos, Registro e Identificação percebe-se **mais claramente um viés geral positivo**, no sentido de que as propostas em regra ampliam direitos e garantias.” (grifo nosso)

¹¹⁶ Constaram da publicação os seguintes eixos: 1.1. Ato Infracional e Medidas Socioeducativas; 1.2. Conselhos Tutelares e Conselhos de Direitos; 1.3. Crimes, Infrações Administrativas e Processo Penal; 1.4. Convivência Familiar e Comunitária, Desaparecidos, Registro e Identificação; 1.5. Respeito, Liberdade e Dignidade; 1.6. Educação; 1.7. Informação, Cultura e Lazer; 1.8. Vida e Saúde; 1.9. Profissionalização e Proteção no Trabalho; 1.10. Prevenção; 1.11. Acesso à Justiça, Associações Cívicas e Fundos; 1.12. Outros temas

Foi somente no aprofundamento da pesquisa sobre o PLNA, nosso objeto central de pesquisa, que soubemos das iniciativas relatadas de sistematização do conhecimento dos Projetos de Lei em andamento, fundamentais para que os mesmos sejam discutidos pelos conselhos de direitos, fortalecendo a participação da sociedade civil e das organizações que militam na área da infância e juventude. Trata-se, portanto, de um indicador de que avançamos, mas ainda temos muito o que fazer para fortalecer a articulação e a mobilização com foco na divulgação dos direitos conquistados e dos riscos que corremos de retrocessos legais com base nos projetos de lei que se multiplicam na Câmara e no Senado.

4.5 Projetos de lei em andamento em 2015 para “eliminar os entraves na adoção”: na defesa do “melhor interesse” da classe dominante

Analisando o Caderno Legislativo de 2013 localizamos no eixo da Proteção a análise de dois PLs sobre adoção: o PL 395-1999, do deputado Enio Bacci (PDT/RS), pretende “agilizar a adoção direta, sem observância de listagens e dá outras providências”, e o PL 5908-2013, do deputado Carlos Bezerra (PMDB/MT), sobre implantação da inscrição de crianças e adolescentes nos cadastros estaduais e nacional de adoção.

Em relação ao PL 395-1999, o Caderno registra que, conforme parecer da deputada Sandra Rosado (PSB/RN), relatora da Comissão de Constituição e Justiça - as proposições já se encontram “defasadas no tempo e na contramão das novas diretrizes sobre adoção no país”, destacando que a partir da aprovação da Lei 12010-2009 estava proibida a adoção por parte daqueles que não estivessem inscritos no Cadastro Nacional de Adoção.

Apesar disso, o comentário efetuado pela organizadora da publicação, considerou que o PL não carrega, em sua essência, o desejo de burlar ou descumprir o que preconiza a Lei nº 12.010/09, principalmente no tocante a habilitação de requerentes, na medida em que fomenta que sejam satisfeitas as exigências legais para adotar, passando pelo crivo do Judiciário.

Nessa linha de argumentação criticou o funcionamento do cadastro, considerado uma espécie de “fila”, por meio da qual a criança é oferecida para quem chegou primeiro e não para a pessoa mais indicada, quando de fato, não é dessa forma que ocorre.

O Projeto de Lei busca é que não se condicione a colocação de uma criança e/ou adolescente em família substituta a estrita obediência a ordem cronológica prevista na fila de habilitados, conforme preconiza o artigo 197-E §1º, pois, desta forma, nem sempre se estará garantindo o direito à convivência familiar e comunitária, haja vista o número de adoções que terminam com devolução da criança ou do adolescente para as instituições de acolhimento ou de acolhimento familiar simplesmente pelo fato do adotante, que foi devidamente habilitado, não reunir condições para lidar com a história de vida da criança que lhe foi oferecida e não escolhida, podendo ainda vir a sofrer sanções caso ocorra a recusa sistemática dos indicados, conforme preconiza o artigo 197-E § 2º . (CADERNO, 2013)

Apesar de a proposta ser extemporânea à Lei 12010-2009, a qual, após anos de embates e discussões, explicitou claramente que a adoção deveria se dar somente por meio do cadastramento e da preparação prévia dos adotantes, chamou-nos atenção o comentário final que indicou ser favorável “à discussão e ao aprofundamento do PL junto às organizações que tratam do acolhimento, bem como às instituições de defesa e promoção de direitos de âmbito jurídico e da sociedade civil, principalmente, no tocante à solução da fila de adoção e coibição de tráfico de pessoas e de órgãos, que porventura possam ser facilitados com a adoção deste PL.”

Como justificativa para tal ponderação, o comentário institucional recorreu ao histórico abismo entre a quantidade dos adotantes e o número de crianças e adolescentes disponíveis para adoção: “Com este contingente de crianças e adolescentes disponíveis nos abrigos à espera de uma família que os receba com cuidado, afeto e respeito, **torna-se criminoso engessar qualquer ação que tenha por objetivo garantir o direito à convivência familiar e comunitária.**” (grifo nosso). O que evidenciou ausência de conhecimento mais aprofundado sobre a natureza do “abismo” entre os referidos cadastros.

Para uma rápida apreensão sobre o abismo existente entre o universo das crianças e adolescentes acolhidos e o dos adotantes¹¹⁷, apresentamos os dados nacionais coletados em novembro de 2014, particularizados por região.

Partindo da quantidade total de adotantes nacionais cadastrados (32.968) podemos perceber que se trata comparativamente de um universo relevante em relação a população

¹¹⁷ A partir da Lei 12010-2009, além do cadastro de adotantes e de crianças e adolescentes com situação legal definida para adoção, foi criado o cadastro nacional de crianças e adolescentes em acolhimento institucional. Ressaltamos que os registros das crianças e adolescentes acolhidos constantes do CNJ (cuja alimentação é feita pela VIJ de origem) não retratam efetivamente a realidade por uma série de razões que requerem aperfeiçoamento. No caso da VIJ Lapa, em Mai-2014, o CNJ (484) apontava em torno de 140 crianças e adolescentes a mais do que o universo real de abrigados (). Entretanto, trata-se da única base de dados em vigor, sob atualização, apesar das dificuldades de funcionamento.

de crianças e adolescentes acolhidos (45.504), e quantitativamente superior, se nos restringirmos ao daquelas com situação legal definida para adoção (em torno de 10% do total de abrigados) e, também, se considerarmos o perfil da criança desejado pelos adotantes.

As pesquisas do IPEA(2004), da Fiocruz (2009) e do CNMP (2013) já tinham revelado que a maior quantidade de abrigos e de abrigados situava-se nas regiões sudeste e sul. Mas com a análise comparativa entre a quantidade de adotantes (11327) e de crianças e adolescentes acolhidos (10356), especialmente na região Sul, compreendemos que, ainda assim, a demanda dos adotantes em adotar é maior que a necessidade por parte das crianças e dos adolescentes acolhidos.

QUANTIDADE DE ADOTANTES X CRIANÇAS E ADOLESCENTES ABRIGADOS		
REGIAO	CANDIDATOS ADOTANTES	CRS E ADOL ABRIGADOS
NORTE	926	1879
NORDESTE	3147	5922
CENTRO OESTE	220	3750
SUDESTE	15348	23597
SUL	11327	10356
TOTAL	32 968	45504

QUADRO 10: Elaborado por Oliveira (2015), fonte banco de dados Conselho Nacional de Justiça, nov-2014

Essa relação se inverte ao considerarmos a região Norte e Nordeste e, especialmente a Centro-oeste. Em linhas gerais podemos dizer que na região Norte para cada adotante há duas crianças ou adolescentes acolhidos institucionalmente; na Nordeste: 1,9; na Sudeste, 1,5; na Sul, 0,9. Contrapondo-se a este cenário nacional, a região Centro-oeste se destaca com 17 acolhidos para cada adotante. Tal quadro dá indicativos da importância dos adotantes da região sul e sudeste se disponibilizarem à adoção de crianças da região centro-oeste, norte e nordeste.

Sobretudo, a nosso ver, sem maiores aprofundamentos, os dados superficiais já revelam que o abismo entre adotantes e “potenciais” adotandos é real pois a demanda por adoção é maior da parte dos adotantes. Será que esta compreensão é o que, por exemplo, moveu o Ministério Público de Belo Horizonte – MG a criar uma resolução para que os hospitais e

maternidades públicas informem a VIJ sobre partos de mães com indícios de dependência química?¹¹⁸

Retomando a análise dos projetos de lei em andamento, o PL 5908-2013, foi apresentado por Carlos Bezerra (PMDB/MT), para “estabelecer o procedimento destinado à inscrição de crianças e adolescentes nos cadastros estaduais e nacional de adoção”.

O comentário da publicação indica que o PL intenta legalizar a adoção *intuitu personae*, ou adoção direta, que ocorria quando a mãe biológica escolhia a pessoa para adotar seu filho: “a adoção poderá seguir o procedimento da jurisdição voluntária se a mãe manifestar o interesse em entregar o filho para adoção”. E prevê a inclusão das crianças e adolescentes no cadastro de adoção sob tutela antecipada “após tentativa de localizar os genitores ou parentes e (...) restar evidente a impossibilidade de reintegração familiar.”

A publicação comenta que “antes da Lei 12010-2009 esta modalidade de adoção era mais facilmente admitida, não porque a legislação a previsse, mas porque não a proibia. A restrição ocorreu no sentido de evitar que crianças sejam objeto de negociação entre pais e possíveis adotantes.”

Considera que na legislação atual já há algumas previsões colocadas pelo PL, como a jurisdição voluntária nos casos em que os genitores concordem com a colocação da criança ou do adolescente em família substituta; o encaminhamento à Justiça da Infância e da Juventude das gestantes ou mães que manifestarem o interesse por entregar seus filhos para adoção.

A Fundação Abrinq manifestou-se: “somos contrários à boa parte do conteúdo do referido PL, com exceção da inovação proposta”. A Fundação referia-se ao esgotamento das possibilidades junto à família extensa e ao encaminhamento da gestante para apoio de serviços públicos que, na verdade, também estão previstos na legislação atual, à exceção do “mapeamento da família extensa antes do parto” que o autor do PL indica e também da inclusão de “alimentos gravídicos”, aprovado pela 11804-2008, mas que não se referem ao ECA.

Com o objetivo de ilustrar os projetos de leis em andamento em 2014, preparamos o quadro abaixo do qual constam os dos PLs já comentados (Bacci e Bezerra) e outros dois

¹¹⁸ Vide reportagem. Disponível em <<http://noticias.r7.com/minas-gerais/defensoria-quer-impedir-adocao-obrigatoria-de-bebes-de-usuarias-de-drogas-01062015>>. Acessado em 01.06.2015.

(Jordy e Mussi) aos quais tivemos conhecimento no aprofundamento da pesquisa centrada no PLNA.¹¹⁹

PROJETOS DE LEI EM ANDAMENTO EM 2015 PERDA PODER FAMILIAR E ADOÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES (grifos nossos)		
Conteúdo	Autoria	Identificação
Tem o objetivo “agilizar a adoção direta, sem observância de listagens e dá outras providências”.	ENIO BACCI Dep.Fed. PDT-RS	PL 395-1999
Com o objetivo de “estabelecer o procedimento destinado à inscrição de crianças e adolescentes nos cadastros estaduais e nacional de adoção”, o PL propõe a legalização da adoção direta.	CARLOS BEZERRA Dep. Fed. PMDB-MT	PL 5908-2013
O objetivo é “desburocratizar e eliminar os entraves ao processo de adoção”, num dos artigos propõe que em lugar de: “A manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em programas de orientação e auxílio” passe a constar “ <u>no caso de criança e adolescente em risco afastados de família desestruturada, será instaurado imediatamente o processo de destituição do poder familiar.</u> ”	ARNALDO JORDY Dep. Fed. – PPS/PA	PL 7.057/2014
Dispõe sobre a <u>perda automática dos direitos de guarda de menor ou incapaz com base em comprovação por laudo médico</u> (insanidade mental, uso de drogas ilícitas, dependência de substâncias alcoólicas, de drogas lícitas e de substâncias alucinógenas) e prática de crime hediondo (Lei 8072-90)	GUILHERME MUSSI Dep. Fed. – PP/SP	PL 7.057/2014

Quadro 11: Elaborado por Oliveira (2015)

O PL 7563, apresentado em maio 2014 por Arnaldo Jordy¹²⁰, tem o objetivo de “desburocratizar e eliminar os entraves ao processo de adoção”. De sua justificativa consta que “a legislação atual possui muitos entraves, como **uma certa fixação com a questão da família natural**¹²¹, supervalorizando os laços consanguíneos, em detrimento do bem-estar da criança e do adolescente em situação de risco.” (grifo nosso)

Os mecanismos atualmente previstos na legislação acabam por dificultar e embarçar o processo de adoção, que se arrasta por um período muito longo e

¹¹⁹ Com a publicação posterior do CADERNO 2015, observamos que tais PLs foram nele incluídos e considerados inconstitucionais com posições contrárias da Abrinq e dos comentaristas.

¹²⁰ Arnaldo Jordy é presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Câmara dos Deputados, que há dois anos investiga causas e efeitos do Tráfico de Pessoas no país. Boa parte dos alvos das quadrilhas são bebês, crianças e adolescentes, destinados para o mercado bilionário de adoção ilegal nacional e internacional, de exploração sexual, bem como de tráfico de órgãos. Segundo o parlamentar paraense, “durante os trabalhos da CPI, pudemos constatar que o processo lento de adoção no país, que pode levar vários anos, faz com que pessoas inescrupulosas se apresentem como ‘facilitadores’ destes processos, e com a complacência ou a ineficiência governamental, conseguem burlar os requisitos e mecanismos legais que existem atualmente. Queremos manter os estudos e cuidados necessários para a adoção, porém com mais agilidade, de modo a esvaziar a atuação destas quadrilhas”. Disponível em: <<http://arnaldojordy23.blogspot.com.br/2014/05/jordy-quer-desburocratizar.html>>. Acessado em 18.11.2014.

¹²¹ Grifo nosso.

atrapalham a desvinculação do adotando da família de origem e sua inserção no novo ambiente familiar.

(...)Além disso, os prazos para a propositura da ação de destituição do poder familiar e afastamento da criança e adolescente da situação de risco não são condizentes com a realidade, necessitando de alteração.

Daí a proposta apresentada, visando a corrigir algumas distorções da legislação, com o objetivo de proteger a infância e a adolescência no processo de destituição do poder familiar e colocação em família extensa. (PL 7563- 2014)

Essa argumentação evidencia que a própria Casa Legislativa não se aprofunda nas discussões e nos embates que resultam na aprovação de determinado PL - assim como ocorreu em relação ao PLNA - indicando que a “invenção da roda” pode ser proposta inúmeras vezes.

Visando facilitar a compreensão dos artigos que este PL pretende mudar, elaboramos o quadro constante do Apêndice que apresenta os artigos do ECA (atualizados com a promulgação da Lei 12.010 de 2009), dando destaque aos aspectos centrais das mudanças.

Dentre vários artigos do ECA, aos quais o referido PL propõe alterar, destacamos a proposição no parágrafo 3º do artigo 19: em lugar de “A manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência, caso em que será esta incluída em programas de orientação e auxílio” - eixo basilar do ECA, desde 1990 – propõe que “no caso de criança e adolescente em risco afastados de família desestruturada, será instaurado imediatamente o processo de destituição do poder familiar.”

A nosso ver, isso significa novamente a escolha política para diminuir a distância entre lei e realidade. Em vez de criarmos os tais programas de orientação e auxílio, na realidade restritivos e insuficientes, propõe-se que sigamos com a lógica típica do Código de Menores de 1979, restando apenas “ressuscitar” o paradigma da “situação irregular”.

O PL 7.057/2014, do deputado Guilherme Mussi (PP/SP)¹²², é discreto no título, não fala em destituição do poder familiar e nem em adoção, focando a perda da guarda.

Partindo da ocorrência de “crimes bárbaros que transformam crianças em vítimas de seus pais ou daqueles que detém sua guarda”, citando o caso de um menino “brutalmente assassinado pelo padrasto que é dependente químico”, com o objetivo de “proteger mais ainda nossas crianças e as afastando de pessoas que possam oferecer perigo a elas”, Mussi

¹²² Disponível em < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=605557>>. Acessado em 15.05.2015.

propõe a “perda dos direitos de guarda de menor ou incapaz quando comprovado por laudo médico” situações de: a) Insanidade mental; b) Uso de drogas ilícitas; c) Dependência de substâncias alcoólicas; d) Dependência de drogas lícitas; e) Dependência de substâncias alucinógenas; f) Tiver cometido um crime considerado hediondo ou equiparado, nos termos da Lei nº 8.072/1990; g) Estiver, de alguma forma, oferecendo perigo à criança ou ao adolescente.

Podemos questionar: seria desconhecimento aliado ao descompromisso de alguns parlamentares que, mesmo se propondo a alterar uma lei, não analisam o que já existe sobre a temática em questão ou seria estratégia legislativa pautada em alianças político-partidárias?

Numa leitura macro social, em 2015, não há como desconsiderar que apesar da aprovação do PNCFC (2006) e da Lei 12.010-2009 que reforçam a primazia do convívio com a família e a comunidade de origem, persiste o interesse em manter a “engenharia” a favor de sua ruptura. Não mais para tirar as crianças das ruas e dos faróis, institucionalizando-as tão somente numa perspectiva higienista, mas especialmente porque há um conflito de interesses de classes sociais evidentemente instalado entre os adotantes e os que perdem o poder familiar. Concordamos com a leitura de Ford, Gava & Alves, 2014 quando discorrem sobre os paradoxos da adoção na sociedade capitalista concluindo que, do ponto de vista do Estado burguês, a inserção de crianças das classes subalternas nas classes dominantes contribui para a hegemonia do capital.

No entanto, a valorização da convivência familiar que se quer garantir no Estado burguês está relacionada a determinadas relações familiares. Em outras palavras, o convívio em família só pode ser uma experiência saudável para crianças e adolescentes, do ponto de vista do Estado burguês, quando aquela tem incorporado o padrão de vida da classe dominante. Do contrário, as famílias que não estão “adaptadas” a esse modo de vida, devido aos aspectos materiais, culturais, etc., são entendidas como inaptas a exercerem suas funções parentais, por representarem uma verdadeira ameaça à hegemonia do capital. (FORD, GAVA & ALVES, 2014)

Diante do objetivo de incrementar a “engrenagem” - com a agilização de prazos para a destituição do poder familiar e a retirada de artigos que registram a necessidade de apoio do poder público para o fortalecimento da família de origem - que facilita o encaminhamento dos filhos das classes subalternas para adoção¹²³ que, em 2014, após o

¹²³ Tal objetivo também pode ser observado nos projetos de lei que propõem a criação do Estatuto das Famílias.

embate de seis anos em relação a aprovação da Lei Nacional de Adoção, nos deparamos novamente com a proposta típica do menorismo da década de 1980.

Sem dúvida a temática “criança, adolescente e família” é fértil para que as mais absurdas expressões do senso comum e, portanto de preconceitos sobre classe social, raça, etnia, gênero, faixa etária etc., inclusive, por parte daqueles - do Legislativo, do Judiciário e do Executivo - que são responsáveis por proteger, defender e promover os direitos humanos de crianças e adolescentes, os quais devem aprofundar seus conhecimentos a respeito.

Diante de um quadro absurdo como este, termino este capítulo retomando a proposta visionária de Baptista da inclusão dos eixos da Instituição e da Disseminação do direito no SGD, observando que as iniciativas de monitoramento relatadas, reiteram tal necessidade. A expectativa é a de que, como nos ensina Baptista (2012), ampliemos a “disseminação de saberes orientado para a garantia de direitos” na confiança de que num tempo não muito distante possamos converter o saber em cultura.

Todo processo de disseminação de saberes é um ato político: há sempre uma posição a partir da qual aquele saber é disseminado, uma vez que busca modificar modos de pensar, sentir e atuar. A proposta é que a disseminação do saber orientado para a garantia de direitos seja realizado por instituições e pessoas que conheçam bem as questões a ela relacionadas, e a cultura e a linguagem que impregnam seu enfrentamento, de forma a assegurar a qualidade dos instrumentos, das mensagens e da metodologia de atuação.

O alcance máximo da disseminação de um saber se dá quando ele se converte em cultura, o que significa que se torna um modo de pensar, sentir e atuar no cotidiano. Isto tem possibilidade de ocorrer quando as instituições têm clareza teórica e ética em relação à informação que disseminam. (BAPTISTA: 2012)

E a partir disso, aprofundarmos nossa atuação no cotidiano para fortalecer o exercício do controle social não de pessoas, mas de ações que colocam em risco o projeto de sociedade desenhado na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

CONCLUSÃO

Como assistente social, partimos do pressuposto que ao trabalharmos com situações que envolvem o convívio familiar e comunitário temos que ter clareza de sua dimensão política num contexto de profunda desigualdade social na sociedade capitalista brasileira. O investimento na preservação e no fortalecimento do convívio familiar, assim como a perspectiva de qual é esse limite, depende de acurada articulação entre a dimensão da particularidade que envolve o conhecimento da legislação, das relações de classe, das políticas sociais, de gênero, de geração e de etnia em articulação com a singularidade do ciclo de vida das pessoas envolvidas. Não se trata de assumirmos a defesa da família natural, de origem, biológica “a qualquer custo”. Tal posição seria tão simplória quanto a defesa da adoção como direito.

O resgate da legislação indica que desde 1916 no Código Civil a ênfase na institucionalização já estava dada, enquanto a adoção era restrita ao máximo. Não havia preocupação da lei com indicação de diretrizes para o funcionamento de tais serviços. A partir do CM 1927, as poucas diretrizes distinguiam as entidades governamentais das particulares, questão essa até hoje não superada, especialmente na realidade da cidade de São Paulo onde a grande quantidade de serviços não tem convênio com o governo municipal, acabam recebendo menos suporte.

A entidade governamental no CM 1927 foi criada numa relação de subordinação direta ao Juízo de Menores. A previsão legal do diretor do abrigo ser escolhido pelo juiz de menores ilumina nossa compreensão sobre as dificuldades atuais de uma relação de parceria entre o Judiciário e os serviços de acolhimento institucional e do desenvolvimento do protagonismo e autonomia dos últimos, fundamentais para que deem conta da centralidade do trabalho de reintegração familiar conforme posto pela Lei 12.010-2009¹²⁴.

A imagem de autoria de Digiácomo ilustra bem o sentido dessa relação que não é mais coerente com a legislação atual, embora se mantenha presente nas relações de rede, estendendo-se, inclusive, aos Centros de Referência Especializada da Assistência (além dos Conselhos Tutelares). Os equívocos das demandas do judiciário aos Cras e Creas foi

¹²⁴ Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm. Consultado 04.05.2015.

foco do Ofício CFESS 041-2014 de 22.01.2014 pedindo providências ao Conselho Nacional de Justiça CNJ.¹²⁵

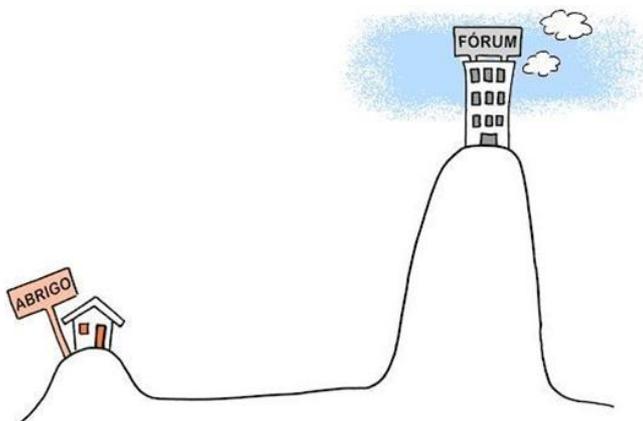


Imagem 4: Legado histórico a ser superado “Relação VIJ x Abrigos” de Murillo Digiácomo

O que se destacou nas várias legislações foi o apelo à solidariedade de pessoas que se dispusessem a se responsabilizar pelos “menores” na falta de condições dos pais, seja por meio da guarda ou até informalmente. Esse discurso se evidencia mesmo quando o poder público assume a política do bem estar do “menor”.

A adoção, como medida legal, era extremamente restrita no Código de 1916 inclusive para os adotantes e assim se manteve por décadas, mesmo quando, a partir da década de 1950, ganha força o apelo à adoção como solução da pobreza. Contraditoriamente é com o ECA que a adoção amplia seu escopo, ao mesmo tempo em que deve atender o princípio da excepcionalidade.

¹²⁵ Disponível em <http://www.cfess.org.br/js/library/pdfjs/web/viewer.html?pdf=/arquivos/oficio-41-2014.pdf>. Acessado em 21.04.2015. A esse respeito, a dissertação de mestrado em Serviço Social “Cotidiano profissional do assistente social no Creas-Paefi: trabalho com famílias na perspectiva de matricialidade sociofamiliar”, de Hora (2014,p.105-107), explicita por meio de entrevistas com profissionais a interferência abusiva do Judiciário na Assistência. (...) *E, além disso, tem que a questão da judicialização da assistência – nós viramos técnicos no Creas para subsidiar a ação do Judiciário. Tem esse “cumpra-se! Cumpra-se!”. E os prazos sempre muito curtos, porque não se tem tempo. E fica nessa cobrança insana e o técnico sendo responsabilizado nominalmente pelo descumprimento. [...] Uma coisa que eu falo muito, você pode fazer um relatório de narrativa da desgraça alheia, ou pode entender o que está acontecendo e fazer uma intervenção. Essa intervenção demanda muito mais que os 15 dias, 20 dias ou 30 dias que o Judiciário dá. Só que eles têm uma dificuldade de entender isso e para eles a finalidade é para instrução de processo. Então, fazer a visita pela visita nenhum técnico concorda. Às vezes, o que a gente fazia: uma visita, uma narrativa, mandava para o Judiciário e aí começava o acompanhamento. Só que eles também não entendem isso, porque eles querem tudo de prontidão.* Disponível em http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1754. Acessado em 23.04.2015. Grifo nosso. (grifo nosso).

Desde essa ocasião, embora haja menção ao desencontro entre “milhares e centenas” de família sem prole e de “menores” sem família, tal discurso parece ter se construído a partir de um imaginário hiperdimensionado, descolado da sistematização do conhecimento sobre a realidade dessas instituições e dos “menores” que ali viviam.

Curiosamente os dados das pesquisas sobre os abrigos nacional e de São Paulo só foram levados em consideração dois anos após a tramitação do PLNA e mesmo assim, de maneira superficial. Enquanto a construção do PNCFC ia revelando as engrenagens e as tramas produtoras de miséria que levavam as crianças e adolescentes aos abrigos, e construindo propostas mais coerentes com o enfrentamento da questão, a comissão parecia dar pouco crédito a essa iniciativa, pouco se apropriando desse conhecimento.

O movimento São Paulo contra o PLNA 1756-2003 foi importante especialmente porque mobilizou a atenção do Conanda em relação ao acolhimento institucional. Entretanto, ficou evidenciado que no “interesse superior da criança”, a comissão parlamentar responsável pela tramitação do PLNA sequer cogitou a possibilidade de rejeição ao projeto de lei, embora tenha se incomodado com o pedido, a ponto de mencionar o objetivo de “demover o posicionamento do movimento São Paulo”. Por outro lado, o Substitutivo PL 6222-2005 que fora aprovado após dois anos de trabalho extenuante da comissão, foi completamente mudado ao ser encaminhado para o Plenário e o Senado. Diante do descompasso entre o produto resultante da comissão e o do PNCFC, ambos em dezembro de 2006, parece ter ficado difícil manter o que tinha sido “consensuado” na comissão. A nosso ver, o movimento contrário extra comissão, foi fomentando as contradições e embates intra-comissão.

Não se trata de enaltecer o PNCFC, pois até mesmo o seu processo de construção, cujo eixo central devia ser a convivência na família de origem, foi permeado por estes embates, como podemos verificar numa crítica efetuada durante período de consulta pública do plano.

Não por acaso de forma rápida se fala na falta de condições da família manter-se agregada e se passa a redigir páginas e páginas sobre abrigo e adoção: esta a tradição de nossa política de assistência social. Pouco se faz no sentido de reverter as condições que levam à chamada fragilidade familiar, pouco se investe, se articula, pouca experiência temos acumulada, precisamente por ser este o ponto nevrálgico para se pensar na possibilidade da convivência familiar na família de origem. (...)

Temos que tomar cuidado para que, em nome do direito à convivência familiar, não reconhecamos qualquer ação como possível, contanto que a criança e o

adolescente se insira em um núcleo familiar, sem termos cuidado de olhar os efeitos destas ações.

Com satisfação localizamos a dissertação de Silva (2010) que aborda o PNCFC numa perspectiva crítica, identificando no plano uma ambiguidade quanto ao significado de centralidade da atenção a família, oscilando entre o controle das políticas públicas para efetivar proteções sociais às famílias e o viés por enaltecer suas potencialidades e capacidades, até então desconsideradas pela perspectiva histórica do olhar para as famílias como incapazes.

Observa-se que o PNCFC dá visibilidade na política pública à diversidade de arranjos familiares e à responsabilidade do Estado para a execução de políticas de atenção à família. Porém, nos discursos conceituais evidencia-se uma correlação de forças e disputas de interesses na orientação política do plano que pode acarretar em ambiguidades e contradições na operacionalização dos serviços. Dessa forma, ora se reconhece que as políticas sociais são fundamentais para apoiar a família e ora se aposta na capacidade imaneente da família para a proteção integral de crianças e adolescentes. (SILVA, 2010, p.112)

Nessa seara, entretanto, concluir que a defesa à convivência familiar e comunitária reforça o familismo a partir da sobrecarga das responsabilidades da família em contraposição à (pouca) oferta de possibilidades de garantir o atendimento às suas necessidades básicas de produção e reprodução material, a nosso ver, não atinge a questão crucial. Apropriando-se da expressão utilizada pela Deputada Maria do Rosário, poderíamos nomeá-la como a “rivalização” posta em relação a família de origem¹²⁶.

Os projetos de lei em andamento revelam a intenção de incrementar a engrenagem da retirada das crianças das classes subalternas, acrescentando ao processo de espoliação social por ela já vivenciado, a ruptura definitiva do convívio familiar. Quanto mais nova a criança maior a chance da família “real” competir com o “ideal” de uma possível família substituta por adoção.

Os levantamentos efetuados nos cadastros dos adotantes e sobre as crianças, adolescentes e famílias que vivenciam a ruptura da convivência familiar, apontam para a desigualdade das relações de classes sociais, de gênero, de geração e da raça. Enquanto os adotantes são

¹²⁶ Com o objetivo de “dar visibilidade às questões relacionadas ao abandono e a adoção de crianças e adolescentes, além de consolidar o movimento pró-adoção” de 4 a 6 de junho de 2015 – Belo Horizonte – MG, ocorrerá o XX Encontro Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção – ENAPA. Um dos temas do referido encontro – “Preferência pela família de origem: legal ou justo?” - é revelador da dimensão ético-política que permeia a discussão sobre o direito do convívio de crianças e adolescentes acolhidos com suas famílias de origem Disponível < <http://angaad.web2077.uni5.net/events/xx-encontro-nacional-enapa> >

brancos, constituídos em sua maioria por casais sem filhos, com formação escolar e renda privilegiados no contexto brasileiro, as famílias que têm filhos acolhidos ou que foram entregues para adoção delineiam o perfil caracterizado pela ausência da figura paterna e pela situação resultante de um processo de exclusão social: baixa escolaridade, desemprego, subemprego, precariedade de moradia, quadro cada vez mais agravado pela saúde mental comprometida e a dependência química. As pesquisas nas entidades de acolhimento institucional constataram que a maior parte das crianças e dos adolescentes que vivem nessas instituições são afro-descendentes, com predominância do sexo-masculino, idade acima de sete anos e grupo de irmãos, ou seja, os bebês e as crianças com pouca idade são minoria nos abrigos, questão essa que vai de encontro ao desejo dos pretendentes à adoção que, majoritariamente, preferem apenas uma criança, branca, de até dois ou três anos no máximo.

Em síntese, a partir de nossa análise, podemos dizer que historicamente construímos a lei na defesa do “melhor interesse da sociedade e do poder público”, tendo que avançar muito para o “melhor interesse da criança”, apesar de repetidamente considerarmos que em se tratando de adoção, temos efetivado a busca de “uma família para uma criança e não mais uma criança para uma família”, ainda estamos focados na perspectiva adultocêntrica. A evidência disso é que do cadastro dos adotantes consta uma série de questões relativas às preferências quanto às características físicas, idade e problemas de saúde do adotando. Entretanto, o contrário não está previsto, o que no mínimo é dissonante com o conceito de “adoção necessária e de adoção centrada no interesse da criança”, das quais se destacam as tardias, as de grupo de irmãos e inter-raciais. Afinal, as crianças e os adolescentes que são encaminhados para inserção em família substituta por meio da adoção, também têm preferências quanto à constituição da família do adotante (se casal, se solteiro, com filhos ou não), às suas características (a idade, a raça, a classe social, seus hábitos (fumante ou não, por exemplo), e também sua religião).

O apelo à adoção como resposta especialmente às crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente evidencia atender a determinados interesses de classe social, mantendo a hegemonia do Estado burguês. Preocupa-nos ainda que entre os adotantes e os destituídos do poder familiar, esteja se constituindo uma consciência de classe-para-si dos primeiros que, na atualidade, inclusive, estão em maior quantidade (ainda que no âmbito da formalidade).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AASPTJ-SP, 2004. *Boletim Audiência Pública em São Paulo: debate sobre o PLNA 1756-2003*. Arquivo pessoal.

ARIÈS, P. *História social da criança e da família*. Tradução Dora Flaksman, 2ª. Ed, Rio de Janeiro, LTC, 2006.

BAPTISTA, M. V. *Algumas reflexões sobre o sistema de garantia de direitos*. Serviço Social e Sociedade, n. 109. São Paulo, Cortez Editora, p 179-199, 2012. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101- Acessado 15.04.2015.

BAPTISTA, M.V.; OLIVEIRA, R.C.S. *A reinserção familiar de crianças e adolescentes: perspectiva histórica da implantação dos planos individuais de atendimento e das audiências concentradas*, in Serviço Social e Temas sociojurídicos: debates e experiências. Favero E, Gois, D.A. (orgs.), RJ, Editora Lumen Juris, 2014.

BAPTISTA. M V (coord.). *Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação* - São Paulo: Instituto Camargo Corrêa, 2006. - (Coletânea abrigar). Disponível em <http://www.neca.org.br/wp-content/uploads/Livro7.pdf>. Acessado 09.05.2015.

_____, M.V. *Crianças e Adolescentes em Situação de Risco na Cidade de São Paulo*. In Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1. São Paulo, Polis/ PUC-SP, 2001.

_____. *Pesquisa Social, prática profissional e interdisciplinaridade*. Transcrição de palestra proferida na Universidade Estadual de Ponta Grossa em 25. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/Emancipacaoov.10i1.395401>>. Acessado 01.05.2014.09.2009 com revisão da autora. *Emancipação*, Ponta Grossa 10(1): 395-401, 2010.

BAPTISTA M.V. & BATTINI O. *Prática profissional do assistente social: teoria, ação e construção do conhecimento*. Editora Veras: São Paulo, 2009.

BARBOSA, A.P. da S. *Adoção Intuito Personae: a vida em confronto com a lei*. Dissertação de mestrado em Serviço Social, PUC-SP, 2013. Disponível em <http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=15896>. Acessado 08.05.2015.

BERNARDI D.C.F. *Concepções de infância em relatórios psicológicos judiciais*. Dissertação de mestrado em Psicologia Social, PUC-SP, 2005.

_____. D.C.F. *Comentários sobre o Projeto de Lei Nacional de Adoção 1756-2003*. Disponível <http://www.aasptj.org.br/artigo/coment%C3%A1rios-sobre-o-projeto-de-lei-nacional-de-ado%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-pl-n%C2%BA-17562003>. Acessado em 23.11.2014

BORGIANNI, E. *Para entender o Serviço Social na área sóciojurídica*. Revista Serv. Soc. Soc., Cortez, São Paulo, n. 115, p. 508-526, jul./set.

BOURGUIGNON, J.A. *A particularidade histórica da pesquisa em Serviço Social*. Tese de doutorado em Serviço Social, PUC-SP, 2005. acesso

BRASIL. *Código Civil de 1916*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm. Acessado 05.05.2015.

_____. *Código Mello Mattos decreto nº 17.943-a de 12 de outubro de 1927*. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/d17943a.htm> Acesso 05.05.2015.

_____. *Lei 3.133 de 8 de maio de 1957*. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3133.htm >. Acessado em 05.05.2015.

_____. *Projeto de Lei 562-55 de Jader Albergaria que deu origem a Lei 4655-65* Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1217194&filename=Dossie+-PL+562/1955> Acessado em 07.04.2015.

_____. *Lei 4.513 de 1.12.1964*. Autoriza o Poder Executivo a criar a Fundação Nacional do Bem Estar do Menor, a ela incorporando o patrimônio e as atribuições do Serviço de Assistência a menores e dá outras providências.

_____. *Lei 4.655-65*. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4655.htm >. Acessado em 05.05.2015.

_____. *Política Nacional de Bem Estar do Menor: em ação*, Fundação Nacional Do Bem-Estar do Menor, Raval Artes Gráficas, São Paulo, 1973.

_____. *Projeto de Lei Substitutivo 105-74 de Nelson Carneiro que deu origem ao Código de Menores de 1979*. Disponível <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3B1EA04E9FEF7293061CD72D34B19DAF.proposicoesWeb1?codteor=1187142&filename=Dossie+-PL+1573/1975> Acessado em 21.03.2015.

_____. *Código de Menores. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979*. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6697.htm>. Acessado 01.05.2015.

_____. *Projeto de Lei 75-87 de autoria de Salim Curiati*. Alteração artigo 30 do CM 1979. Disponível em < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=5CC439E0C66BDAA04E629F72334D63C5.node2?codteor=1146660&filename=Avulso+-PL+75/1987> Acessado 01.11.2014.

_____. *Constituição Federal*, de 5 de outubro de 1988.

_____. *Projeto de Lei 5172-90 que deu origem ao ECA*. Disponível em < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1147651&filename=Dossie+-PL+5172/1990> Acessado 05.05.2015.

_____. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei n. 8.069/1990. Brasília, 1990.

_____. *Lei Federal nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social*, com as alterações da LEI 12.453/2011 - SUAS

_____. *Código Civil*. Lei Federal nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.

_____. *Projeto de Lei Nacional de Adoção 1756/2003 que deu origem a Lei 12.010-2009*. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=129112>> Acessado em 01.05.2015.

_____. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

_____. *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília: Ipea/Conanda, 2004.

_____. *Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2006.

_____. *Resolução n. 113, de 19 de abril de 2006*. Dispõe sobre os parâmetros para a institucionalização e fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente. Brasília: Conanda, 2006.

_____. *Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*. Brasília: CNAS/Conanda, 2008.

_____, Resolução nº 141/2010, *Constituição de grupo temático para revisão da resolução nº 113*. _____. *Lei Nacional de Adoção*. Lei n. 12.010, de 3 de agosto de 2009.

_____. *Instrução Normativa nº 2, de 30 de junho de 2010*. Disciplina a adoção de medidas destinadas à regularização do controle de equipamentos de execução da medida protetiva de acolhimento (institucional ou familiar), e de crianças e adolescentes sob essa medida. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/provimentos/INSTRUCAO_NO_RMATIVA_N_02_de_30_de_junho_de_2010.pdf>.

_____. *Levantamento Nacional das Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento. 2011*. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (Brasil); CENTROLATINO-AMERICANO DE ESTUDO DE VIOLÊNCIA E SAÚDE JORGE CARELI – CLAVES/FIOCRUZ. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/eventos/assistencia-social/encontro-nacional-de-monitoramento-do-suas-2011/arquivos/mesa-6/Levantamento%20Nacional%20das%20Crianças%20e%20Adolescentes%20em%20Serviços%20de%20Acolhimento.pdf>>. Acesso em 08.05.2015.

_____. *Provimento nº 32, de 24 de junho de 2013*. Dispõe sobre as audiências concentradas nas Varas da Infância e Juventude. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/provimentos-atos-corregedoria/25453-provimento-n-32-de-24-de-junho-de-2013>

CADERNO LEGISLATIVO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ABRINQ, São Paulo, 2013.

CADERNO LEGISLATIVO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. ABRINQ, São Paulo, 2015.

CAMPOS M.S, MIOTO R.C. T & LIMA R. Pol. Públ. , v. 10, n.1, p. 165 – 183, jan./ jun. 2006. Disponível em www.revistapoliticaspublicas.ufma.br/site/download.php?id_publicacao... Acessado em 04.11.2014.

CARVALHO, M. C. B.. *Famílias e políticas públicas*. In ACOSTA A. R. e VITALE, M. A. F. (orgs), *Família: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo, Cortez Instituto de Estudos Especiais-PUC-SP, 2ª. ed., p. 267-276, 2005.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL . II Seminário Nacional do Serviço Social no campo sócio-jurídico na perspectiva da concretização de direitos. http://www.cfess.org.br/arquivos/SEM_SS_SOCIOJURIDICO-CFESS.pdf

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Relatório da Infância e Juventude – Resolução nº 71/2011: Um olhar mais atento aos serviços de acolhimento de*

crianças e adolescentes no país. Brasília: Conselho Nacional do Ministério Público, 2013.108 p.

CORREIO BRAZILIENSE. *Órfãos de Pais Vivos*. Caderno Especial. Reportagem de 09 de janeiro de 2002.

COSTA, A.C.G. *Dez anos do Estatuto da Criança e do Adolescente*. Programa Roda Viva, 10.07.2000.

_____, A.C.G. *A política de atendimento*. Disponível em <<http://www.promenino.org.br/noticias/arquivo/antonio-carlos-gomes-da-costa-a-politica-de-atendimento>>. Acessado em 12.03.2105.

_____, A.C.G. *Os regimes de atendimento no Estatuto da Criança e do Adolescente: perspectivas e desafios*. SEDH-MDS, 2004

CURY, M (Coord.). *Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado*. São Paulo, Malheiros Editores, 12ª edição, 2012.

DALLARI, D. de A. *O Poder dos Juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA, 20 de novembro de 1959.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, 10 de dezembro de 1948.

DIGIÁCOMO, M. J. *Breves considerações sobre a nova Lei Nacional de Adoção*. Disponível em <<http://www.crianca.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=334>>. Acessado em 05.05.2014.

_____, M. J. *Projeto de Lei Nacional de Adoção: não é esta a solução*. Disponível em www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/.../doutProjetoLeiAdocao.doc>. Acessado em 04.05.2015.

_____, M.J. *Diretrizes para a política destinada ao atendimento de crianças e adolescentes*. Disponível em <www.mpsp.mp.br/.../Diretrizes%20para%20a%20Política%20Destinada%...>. Acessado em 04.05.2015.

DIGIÁCOMO M.J. & DIGIÁCOMO I.A. *Estatuto da Criança e do Adolescente: comentado e interpretado*. Disponível em www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/.../eca_annotado_2013_6ed.pdf. Acessado em 04.05.2015.

DONZELOT, J. *A polícia das famílias*. Tradução de M.T. da Costa Albuquerque. Rio de Janeiro, Edições Graal, 3ª. ed. 2001.

FARIA, J E. *O Poder Judiciário nos universos jurídico e social: esboço para uma discussão comparada*. Revista Serviço Social e Sociedade, n 67. São Paulo, Cortez, p.7-17, 2001.

FÁVERO, E.; VITALE, M. A. F.; BAPTISTA, M. V. *Famílias de crianças e adolescentes abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam*. São Paulo: Paulus, 2008. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/familias-de-criancas-e-adolescentes-abrigados/arquivos/FamAbrigadas%20MIOLO%20baixa%20-1.pdf>>. Acessado em 07.04.2014.

FÁVERO, E; MELÃO, M J R, JORGE, M R T. *O serviço social e a psicologia no judiciário: construindo saberes, conquistando direitos*. São Paulo: Cortez, 2005.

_____, E. *Rompimento dos vínculos do pátrio poder. Condicionantes socioeconômicos e familiares*. SP, Veras, 2001.

_____, E. *Questão social e perda do poder familiar*. São Paulo, Veras, 2007.

_____, E. *Serviço Social, práticas judiciais, poder – implantação e implementação do Serviço Social no Juizado de Menores de São Paulo*. São Paulo; Veras, 1999.

_____.E. *O Serviço Social no Judiciário: construções e desafios com base na realidade paulista*. Revista Serv. Soc. Soc., Cortez, São Paulo, n. 115, p. 508-526, jul./set. 2013

FIGUEIRÊDO, L.C.B. de. *Comentários à nova Lei Nacional de Adoção: lei 12010 de 2009. 1ª.ed. (2009), 2ª reimpr Curitiba: Juruá,2013.*

FONSECA, C. *Caminhos da adoção*. São Paulo, Cortez,1995.

FONSECA L. S. (DEE/FACED/UFRGS, PPG EDU/UFF&SCHEINVAR E (SPA/UFF; FFP/UERJ).*Comentários sobre os Subsídios para elaboração do Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária*, RJ, 2005. Arquivo pessoal de mensagens trocadas por ocasião da consulta pública do Plano.

FORD J.V, ALVES A.A.F, GAVA M.A. *O paradoxo da adoção na sociedade capitalista*. Disponível <<http://libertas.ufjf.emnuvens.com.br/libertas/article/view/2066>>, Acessado em 27.10.2014.

FRANCO, J. A. dos S. *O direito do contraditório e da ampla defesa nas aplicações das medidas protetivas de acolhimento institucional na fase das audiências concentradas*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social. PUC-SP, 2014.

FUZIWARA, A.S. *Lutas Sociais e Direitos Humanos da Criança e do Adolescente: uma necessária articulação*. Serv. Soc. Soc., Cortez: São Paulo, n. 115, p. 527-543, jul./set. 2013.

GOES, A.E.D. (*Des*) *Caminhos da adoção: a devolução de crianças e de adolescentes em famílias adotivas*. Dissertação de mestrado em Serviço Social, PUC-SP, 2014. Disponível em < http://www.sapientia.pucsp.br/tde_arquivos/27/TDE-2014-06-02T08:01:27Z-14946/Publico/Alberta%20Emilia%20Dolores%20de%20Goes.pdf>. Acessado em 01.12.2-14.

GUARÁ, I.M.F.R.. *Necessidades e Direitos da Criança e Adolescente*. In: Cadernos do NCA. São Paulo: PUC, 1995.

GUEIROS, D.A, SANTOS, T. F. *Matricialidade Sociofamiliar: compromisso da política de assistência social e direito da família*. Revista Serviço Social & Saúde. UNICAMP Campinas, v. X, n. 12, Dez. 2011.

_____, D. A. e OLIVEIRA, R. C. S. *Direito à Convivência Familiar*. Revista Serviço Social e Sociedade, n.81. São Paulo, Cortez, p.117-133, 2005.

_____, D. A. *Adoção consentida – do desenraizamento social da família à prática da adoção aberta*. São Paulo: Cortez, 2007.

_____, D. A. *Família e proteção social: questões atuais e limites da solidariedade familiar*. Serviço Social e Sociedade, n. 71. São Paulo, Cortez, p. 102-121, 2002.

GULASSA, M.L. *Novos Rumos do Acolhimento Institucional*. Disponível em <http://www.neca.org.br/wp-content/uploads/novos%20rumos%20do%20acolhimento.pdf>. Acessado em 23.04.2014.

IAMAMOTO, M. V. *O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo, Cortez, 3ª ed., 2000.

_____, M. V. *Questão Social, família e juventude: desafios do trabalho do assistente social na área Sociojurídica*. In Política Social, família e juventude. Sales, M. A. e outros. São Paulo: Cortez, 2004.

IPEA, CONANDA. *O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil*. Brasília, dezembro, 2004.

KOGA, D. *Diagnósticos socioterritoriais: conhecimento de dinâmicas e sentidos dos lugares de intervenção*. in Serviço Social e Temas sociojurídicos: debates e experiências. Fávero E, Gois, D.A. (orgs.), RJ, Editora Lumen Juris, 2014.

LAMENZA, F. *As audiências concentradas na área da infância e da juventude: uma análise crítica*. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande/RS, XIV, n. 94, nov. 2011.

MARCILIO, M. L. *História Social da Criança Abandonada*. São Paulo: HUCITEC, 1998.

MARICONDI, M. A. *Falando de Abrigo. Cinco anos de experiência do projeto Casas de Convivência*. São Paulo: FEBEM, 1997.

MARIN, I.S.K. *Febem, família e identidade: o lugar do outro*. São Paulo: Editora Escuta, 1998.

MARTINELLI, M. L. *Serviço Social: Identidade e Alienação*. São Paulo: Cortez, 1997.

MARTINELLI, M. L., MUCHAIL S.T. *O uno e o múltiplo nas relações entre as áreas do saber*. Cortez Editora, 1995 -

_____, M. L. *Reflexões sobre o Serviço Social e o projeto ético-político profissional*. In Revista Emancipação, ano 6, nº 1. Ponta Grossa: UEPG, 2006.

MATIAS, D.S.G. *Crise: respostas e demandas fora de lugar*. Dissertação de mestrado em Serviço Social. PUC-SP, 2002.

MATOS, M. C.; LEAL, M. C. (Org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.

MARX, K. *Introdução [à Crítica da Economia Política]*. In: Para a Crítica da Economia Política. Salário, preço e lucro. O rendimento e suas fontes. São Paulo, Abril Cultural, "Os economistas", 1982, p. 03-21.

MEIMBERG, G.H. *Da legitimação adotiva no Direito Brasileiro*. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, USP-SP, 1968.

MIOTO, R. C. T. *Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar*. In: In SALES, M; MATOS, M C e LEAL, M C (orgs). Política social, família e juventude: uma questão de direitos. 6ª.ed, São Paulo, Cortez, 2010.

_____, R. C. T. *Família e assistência social: subsídios para o debate do trabalho dos assistentes sociais*. In DUARTE, M. J de O e ALENCAR, M M T de (orgs). Família & família: práticas sociais e conversações contemporâneas. Rio de Janeiro. Lumen Juris, 2ª. ed. p. 3-14, 2012.

MONFREDINI M.I. *Proteção Integral e Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente: desafios à intersectorialidade*. Tese de doutorado em Educação, Unicamp- SP, 2013.

NASCIMENTO, M L. *Pivetes: a produção de infâncias desiguais*. Editora Juruá, RJ:2002.

NETO, W. N. *Por um sistema de promoção e proteção dos direitos humanos de crianças e adolescentes*. Revista Serviço Social e Sociedade, n 83. São Paulo: Cortez, p. 5-29, 2005.

NETTO, J.P. *Transformações societárias e Serviço Social. Notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil*. Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez, 1996. n. 50.

_____. J.P. *A construção do projeto ético-político do Serviço Social frente à crise contemporânea*. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 1. Brasília: ABEPSS\CFESS\CEAD\UnB, 1999.

OLIVEIRA, R.C.S. *Crianças e Adolescentes (Des)acolhidos: a perda da filiação no processo de institucionalização*. Dissertação de mestrado, Programa Pós Graduação Serviço Social, PUCSP, 2001.

_____, R.C.S (coord.). *Por uma política de abrigos em defesa de direitos das crianças e dos adolescentes na cidade de São Paulo*. Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente – NCA- PUC/SP, Prefeitura da Cidade de São Paulo, Fundação Orsa, e AASPTJ – SP. São Paulo: 2004.

_____, R.C.S. (coord.) *Quero voltar para casa: o trabalho em rede e a garantia do direito à convivência familiar e comunitária para crianças e adolescentes que vivem em abrigos*. São Paulo: AASPTJ/SP, 2007. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 152 p. Disponível <http://www.neca.org.br/wp-content/uploads/Livro6.pdf>. Acessado em 01.05.2015.

_____, R.C.S. *A história começa a ser revelada: panorama atual do abrigamento no Brasil*. In Abrigo: comunidade de acolhida e socioeducação, Instituto Camargo Correa, Coletânea Abrigar I, 2010. Disponível em <http://www.neca.org.br/wp-content/uploads/Livro7.pdf>. Acessado 09.05.2015

ONU – Organização das Nações Unidas. *Projeto de Diretrizes das Nações Unidas sobre emprego e condições adequadas de cuidados alternativos com crianças*, apresentado pelo Brasil ao Comitê dos direitos da criança da ONU, Brasília, 2007.

PAULA, P. A.G. *Reflexões sobre o instituto da adoção à luz do novo Código Civil*. https://www.google.com.br/search?rls=aso&client=gmail&q=artigo+paulo+afonso+garrido+de+paula+codigo+civil&gws_rd=cr&ei=yzpVVZ-mL4eVNoyXAQ publicado na revista “Infância e Cidadania”, vol. 5, São Paulo: InorAdopt, 2002

PILOTTI, F & RIZZINI I (org). *A Arte de Governar Crianças - A História das Políticas Sociais, da Legislação e da Assistência à Infância no Brasil*. Rio de Janeiro: AMAIS, 1995.

PIMENTEL, S. *Perspectivas jurídicas da família: o Novo Código Civil e a violência familiar*. Edição Especial: Revista Serviço Social e Sociedade n. 71, São Paulo: Cortez, 2002.

RIZZINI, I. *A institucionalização de crianças no Brasil: percurso histórico e desafios do presente*. Rio de Janeiro: Ed. PUC- Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

_____, Irene. *O século perdido. Raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil*. Rio de Janeiro: AMAIS, 1997.

SALES, M. A. *Política de direitos de crianças e adolescentes: entre o litígio e a tentação do consenso*. In SALES, M; MATOS, M C e LEAL, M C (orgs). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 6ª.ed, São Paulo, Cortez, p. 207-241, 2010.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. Secretaria de Assistência Social. *Reordenamento de abrigos infanto-juvenis da cidade de São Paulo: construção da política interinstitucional de defesa dos direitos de convivência familiar e comunitária das crianças e adolescentes de São Paulo*. São Paulo: SAS, 2004.

_____. *Parecer Número 04/10: Pedidos de providências (ou verificatórios) – alterações legislativas - diretrizes para adequação procedimental para observância do devido processo legal, especialmente o contraditório e a ampla defesa na Infância e Juventude*, da Coordenadoria da Infância e Juventude do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, publicado no Diário da Justiça de 27/08/10 p. 6 a 9.

_____. *Protocolo CIJ Nº 74957/10*. Disponibilização: 2 de Julho de 2010. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Coordenadoria da Infância e da Juventude Diário da Justiça Eletrônico - Caderno Administrativo São Paulo, Ano III - Edição 746 6.

_____. *Abandono de bebês reacende debate sobre parto anônimo*. Folha de São Paulo de 11.09.2011. Disponível em:<
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff1109201106.htm>>. Acessado em 02.12.2014.

SARTI, C. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*. São Paulo, Cortez, 2005.

SETUBAL, A.A. *Pesquisa em Serviço Social: utopia e realidade*. São Paulo: Cortez, 1995.

SILVA, E.P. *Retratos entre trilhos: famílias do Jardim Helena e Itaim Paulista*. Tese de doutorado em Serviço Social. PUC-SP, 2006.

SILVA, M.N.M. *Controle e repressão em uma sociedade de classes: estudo da institucionalização e do processo educativo de dois abrigos infantis em Bragança Paulista*. Tese de Doutorado em Serviço Social, PUC- SP, 2009.

SILVA, R. *Os Filhos do Governo - A formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas*. São Paulo: Ática, 1998.

SILVA, I.R. *Caminhos e (Des) Caminhos do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária: a ênfase na família para proteção integral de crianças e adolescentes*. Dissertação de mestrado em Serviço Social, UFSC, 2010.

SILVEIRA, A.M. *Adoção de crianças negras: inclusão ou exclusão?* São Paulo, Veras Editora, 2003.

SIMÕES, C. *Curso de Direito do Serviço Social. Biblioteca Básica do Serviço Social*. São Paulo. Cortez, 2007.

SOUZA, E.D.F. *Liberdade Assistida no Estatuto da Criança e do Adolescente: aspectos da luta pela implementação de direitos fundamentais*. São Paulo, FAPESP, EDUC, 2010.

SZYMANSKI, H. *Teoria e “Teorias” de famílias*. In: CARVALHO, M. do C. B. de. (org.) *A família contemporânea em debate*. São Paulo: EDUC/Cortez, 1995. p. 23-28.

TORRES, A.S. *Segurança de Convívio e de Convivência: direito de proteção na Assistência Social*. Tese de doutorado em Serviço Social, PUC-SP, 2013.

VALENTE, J.A.G. *As relações de cuidado e de proteção no serviço de acolhimento em família acolhedora*. Tese de doutorado em Serviço Social. PUC-SP, 2013.

VENANCIO, R.P. *Famílias Abandonadas: Assistência a crianças de camadas populares no Rio de Janeiro e em Salvador - Séculos XVIII e XIX*. Campinas, Papirus, 1999.

VERDES-LEROUX, J. *Trabalhador social: prática, hábitos, ethos, formas de intervenção*. São Paulo, Cortez, 1986.

VICENTE, C. M. *O Direito à convivência familiar e comunitária: uma política de manutenção do vínculo*. In: Kaloustian, Silvio Manoug (org.) *Família Brasileira: a base de tudo*. São Paulo: Cortez, 1998.

VIEIRA, E. *Os direitos e a política social*. São Paulo. Cortez, 2ª. ed., 2007.

WEBER, L.D.N. & KOSSOBUDZKI, L.H.M. *Filhos da Solidão: institucionalização, abandono e adoção*. Curitiba: Governo do Estado do PR, 1996.

XIMENES, S.B. (cons). Uma agenda propositiva para crianças e adolescentes no Congresso Nacional. Relatório Técnico consolidado após apresentação e discussão na oficina Agenda Propositiva para Crianças e Adolescentes 2013. Realização Instituto de Estudos Socioeconômicos e Fundação Abrinq- Save the children. Apoio UNICEF Brasil e Fundo Canada para iniciativas locais, Brasília: março de 2013. Disponível em <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/organizacoes-lancam-agenda-propositiva-para-criancas-e-adolescentes>>. Acessado em 08.05.2015

YAZBECK, M C. *Classes Subalternas e Assistência Social*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____, M.C. *Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social*. In: Revista Serviço Social e Sociedade, n.56. São Paulo: Cortez, 1998.

ZOLA, M.B. *Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e de Adolescentes: a questão das políticas públicas-sociais em relação à família: estudo acerca de suas possibilidades em diferentes cidades*. Tese de Doutorado em Serviço Social. PUC-SP, 2011.

FILMOGRAFIA

CENTRAL DO BRASIL – (filme) direção Walter Salles (1998)

ESTAMIRA – (documentário) direção Marcos Prado (2005)

O CONTADOR DE HISTÓRIAS – (filme) direção Luiz Villaça (2009)

CRÉDITOS IMAGENS

IMAGEM 1: Roda dos Expostos – ilustração de Thomas Ewbank, séc. 19 – Disponível em <http://www.unoparead.com.br/sites/museu/exposicao_cotidiano/expostos.html>. Acessada em 12.05.2015

IMAGEM 2: Foto do Asylo dos Expostos (antiga Unidade Sampaio Viana da Febem- SP), São Paulo, 1919, publicada na Revista Cigarra. Disponível em <<http://martaiansen.blogspot.com.br/2012/06/roda-dos-expostos.html>> Acessada em 12.05.2015

IMAGEM 3: Foto com as crianças e as “amas”, Asylo dos Expostos (antiga Unidade Sampaio Viana da Febem- SP), São Paulo, 1919, publicada na Revista Cigarra. Disponível

em <<http://martaiansen.blogspot.com.br/2012/06/roda-dos-expostos.html>> Acessada em 12.05.2015

IMAGEM 10: Convite da Assembleia Legislativa de São Paulo, Audiência Pública, 14.12.2004, Lei da Adoção - desvende essa tarja. Arquivo pessoal.

IMAGEM 11: Legado a ser superado “Relação VIJ x Abrigos”, de Murillo Digiácomo. Disponível em <http://slideplayer.com.br/slide/1751874/>. Acessado em 15.05.2015.

ANEXOS E APÊNDICE

ANEXOS

CONTEÚDO	PÁG
Autorização Juiz Titular – VIJ Lapa para pesquisa nos processos judiciais e nos bancos de dados (crianças e adolescentes acolhidos, adotantes, etc.)	184
Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei Nº 1756, de 2003, que "Dispõe Sobre a Lei Nacional da Adoção e dá outras providências" - PL1756- 03	185
Convite Debate TUCARENA “Adoção – qual é a lei que queremos?”, set-2004	187
Convite “Ato Público em Defesa do Direito da Criança e do Adolescente ao Convívio Familiar”, PUC, sala 333, 08.11.2004	189
Carta de São Paulo em defesa da convivência familiar – contra o Projeto de lei nacional da adoção (PLNA Nº 1756/03)	191
Resumo elaborado pela AASPTJ-SP da Audiência Pública na Assembleia Legislativa de São Paulo – PL 1756-2003- Adoção: desvende essa tarja, dezembro de 2004, jornalista responsável Ana Carolina Rios	195
Texto de Eunice Fávero (2004): Estatuto da Criança e do Adolescente, Políticas Públicas e Adoção: contribuição ao debate do PL/adoção: indicativos da realidade social da população atendida na justiça da infância e juventude e justiça de família no Estado de São Paulo	198
Texto de Reinaldo Cintra Torres de Carvalho (2004): “Considerações a respeito do Projeto de Lei nº 1756 de 2003, de autoria do Deputado Federal João Matos, do PMDB de Santa Catarina”	205
Resumo para divulgação dos principais tópicos sobre a discussão do movimento contrário a aprovação do PLNA 1756-2003, 2005, elaborado por Rita Oliveira a partir dos textos de Bernardi, Favero e Carvalho (2004)	211
Pareceres do Conanda	217
PLNA 1756/03 conforme reunião em 05 de outubro de 2004	
PL 6222-2005 “Pelo Direito à Convivência Familiar e Comunitária”, conforme 140ª Assembleia Ordinária, realizada nos dias 07 e 08 de junho de 2006	
Moção de repúdio ao substitutivo do anteprojeto de lei nacional de adoção, aprovada por ocasião do XXI Congresso Nacional da Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude – ABMP, 25 a 28.05.2006, Belo Horizonte- MG	221
Relatório do Colóquio Técnico sobre a Rede Nacional de Abrigos- ocorrido em 13 a 15 de agosto de 2002 - Brasília - DF	223



VARA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE
 FORO REGIONAL IV – LAPA
 SEÇÃO DE SERVIÇO SOCIAL
 Rua Aurélia, 650 – Vila Romana - 05046-000 São Paulo – SP
 e-mail: lapainf@tjsp.jus.br
 telefone: (11) 3673.1301– fax (11) 3673.7948

São Paulo, 26 de março de 2014.

Autentica
Arquivada
L.S.P., 27/03/2014

Meritíssimo Juiz,

RITA DE CASSIA SILVA OLIVEIRA, matrícula 807.796-8, Cress 18129, assistente social judiciária, lotada nesta Vara da Infância e Juventude do Foro Regional Lapa, visando atender os objetivos da pesquisa de doutoramento em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica – PUC-SP, sob orientação da Profa. Dra. Myrian Veras Baptista, coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente da PUC-SP, vem solicitar autorização judicial para consulta e registro das informações constantes dos processos judiciais desta VIJ Lapa, banco de dados, assim como entrevistas e coleta de dados com profissionais, familiares, crianças e adolescentes que vivenciam o acolhimento institucional.

Em atendimento ao segredo de justiça e aos princípios éticos profissionais e de pesquisa, no relatório da pesquisa não serão reveladas informações que possam identificar os sujeitos da pesquisa quando isso puder trazer-lhes danos ou prejuízos.

Dando prosseguimento às pesquisas realizadas anteriormente - *Crianças e Adolescentes (Des)Acolhidos: a perda da filiação no processo de institucionalização* (mestrado, 2001), *Perfil do atendimento dos abrigos da cidade de São Paulo* (2004) e *Quero voltar para casa: o trabalho em rede visando a reintegração familiar de crianças e adolescentes abrigadas* (2007) – tem-se como objetivo para o doutorado registrar os avanços e desafios do reordenamento institucional e da reintegração familiar, especialmente a partir da aprovação da Lei 12.010 de 2009, intitulada Lei Nacional de Adoção.

Se necessário, outros profissionais contribuirão na coleta de dados, para os quais oportunamente será solicitada autorização judicial.

Nestes termos,
 Pede deferimento.

Rita Cássia Silva Oliveira

Orientadora Profa. Dra. Myrian Veras Baptista
 Pós Graduação Serviço Social PUC-SP

Ao
 Excelentíssimo Juiz Titular da Vara da Infância e Juventude do Foro Regional IV LAPA
 Dr. REINALDO CINTRA TORRES DE CARVALHO

COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI
Nº 1756, DE 2003, QUE "DISPÕE SOBRE A LEI NACIONAL DA ADOÇÃO E DÁ
OUTRAS PROVIDÊNCIAS". - PL175603

Presidente: Maria do Rosário (PT)
1º Vice-Presidente: Zelinda Novaes (PFL)
2º Vice-Presidente: Severiano Alves (PDT)
3º Vice-Presidente: Kelly Moraes (PTB)
Relator: Teté Bezerra (PMDB)

TITULARES	SUPLENTES
PT	
Angela Guadagnin SP (Gab. 270-III)	Luiz Couto PB (Gab. 442-IV)
Fernando Ferro PE (Gab. 427-IV)	Neyde Aparecida GO (Gab. 638-IV)
Maria do Rosário RS (Gab. 471-III)	Terezinha Fernandes MA (Gab. 409-IV)
Rubens Otoni GO (Gab. 501-IV)	3 vagas
Selma Schons PR (Gab. 825-IV)	
Telma de Souza SP (Gab. 467-III)	
PFL	
Corauci Sobrinho SP (Gab. 460-IV)	Celcita Pinheiro MT (Gab. 528-IV)
Laura Carneiro RJ (Gab. 516-IV)	Kátia Abreu TO (Gab. 316-IV)
Paulo Bauer SC (Gab. 383-III)	Nice Lobão MA (Gab. 215-IV)
Zelinda Novaes BA (Gab. 312-IV)	2 vagas
(Deputado do PP ocupa a vaga)	
PMDB	
João Matos (*) SC	Ann Pontes PA (Gab. 919-IV)
Marcelo Castro PI (Gab. 811-IV)	Deley RJ (Gab. 432-IV) - vaga do PV
Paulo Afonso SC (Gab. 276-III)	Marinha Raupp RO (Gab. 614-IV)
Teté Bezerra MT (Gab. 284-III)	2 vagas
PSDB	
Eduardo Barbosa MG (Gab. 540-IV)	Professora Raquel Teixeira (*) GO
Helenildo Ribeiro AL (Gab. 505-IV)	Yeda Crusius RS (Gab. 956-IV)
Júlio Redecker RS (Gab. 621-IV)	2 vagas
Thelma de Oliveira MT (Gab. 524-IV)	

PP	
Darci Coelho TO (Gab. 309-IV) - vaga do PFL	3 vagas
Francisco Garcia AM (Gab. 520-IV)	
José Linhares CE (Gab. 860-IV)	
1 vaga	
PTB	
Kelly Moraes RS (Gab. 714-IV)	Jonival Lucas Junior BA (Gab. 815-IV)
1 vaga	1 vaga
PL	
Marcos de Jesus PE (Gab. 745-IV)	Almeida de Jesus CE (Gab. 313-IV)
1 vaga	Lincoln Portela MG (Gab. 615-IV)
PSB	
Luiza Erundina SP (Gab. 620-IV)	2 vagas
1 vaga	
PPS	
1 vaga	1 vaga
PDT	
Severiano Alves BA (Gab. 738-IV)	Enio Bacci RS (Gab. 930-IV)
PC do B	
Perpétua Almeida AC (Gab. 625-IV)	Jamil Murad SP (Gab. 437-IV)
PV	
Marcelo Ortiz SP (Gab. 931-IV)	(Deputado do PMDB ocupa a vaga)

CONVITE DEBATE TUCARENA “ADOÇÃO – QUAL É A LEI QUE QUEREMOS?”

São Paulo, 16 de setembro de 2004

Prezados Senhores,

O NCA-PUCSP – Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente do Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,

A AASPTJ-SP – Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo,

O CAOIJ/SP – Centro de Apoio às Promotorias da Infância e da Juventude,

O CRESS-SP – Conselho Regional de Serviço Social – 9ª Região,

O CRP-SP _ Conselho Regional de Psicologia,

O FEDDCA – Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente,

A Fundação Criança de São Bernardo do Campo,

Convidam para o Debate:

“Adoção: Qual é a Lei que Queremos?”No dia **07 de outubro** próximo, a partir das **19h00**, no TUCARENA,à **Rua Monte Alegre, nº 984**, Perdizes, São Paulo-SP

Está tramitando no Congresso Nacional o PL 1756/03 (Projeto de Lei Nacional de Adoção), que pretende dispor sobre legislação específica de adoção. Visando discutir aspectos deste projeto, contaremos com a presença dos seguintes debatedores:

- Profª Myrian Veras Baptista pela coordenação do NCA/PUCSP
- Profª Dra. Maria Amália Faller Vitale – Professora e Especialista em “Famílias”

- Reinaldo Cintra Torres de Carvalho – Juiz Assessor da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo
- Prof. Dr. Paulo Afonso Garrido de Paula – Procurador de Justiça – Coordenador do Centro de Apoio às Promotorias de Justiça da Infância e Juventude.
- Irmã Maria do Rosário (a confirmar)

É fundamental a participação de todos os segmentos que atuam na área da criança e do adolescente, nessa discussão, para aprofundar o conhecimento a respeito do conteúdo do referido projeto e contribuir com a construção da lei, de acordo com os princípios do ECA.

Estamos encaminhando também cópia do projeto e documento preliminar, acerca de alguns pontos fundamentais para subsidiar a discussão. Esclarecemos que o evento é restrito a convidados, com vagas limitadas. Assim, solicitamos confirmação de presença pelo telefone (11) 3256-5011, ou pelo e-mail aasptjisp@aasptjisp.org.br, a/c da assessora Vilma Regina da Silva.

Atenciosamente,



Profª Dra. Myrian Veras Baptista
pela comissão organizadora

CONVITE

ATO PÚBLICO EM DEFESA DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE AO CONVÍVIO FAMILIAR

As entidades abaixo relacionadas, reunidas no dia 07 de outubro de 2004, decidiram, por unanimidade, trazer a público a sua preocupação com o Projeto de Lei Nacional de Adoção (PL nº 1756/2003) atualmente em tramitação pela Câmara dos Deputados, uma vez que a proposta legislativa:

1- Subverte o princípio constitucional do direito da criança e do adolescente à convivência familiar no seio de sua família biológica, regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, dando clara preferência à convivência familiar em família substituta por adoção;

2- Coloca o instituto da adoção como política pública para resolver a questão do abrigamento;

3- Abranda os requisitos legais para a destituição do poder familiar, incentivando a retirada das crianças e adolescentes do convívio com suas famílias, situação essa que atingirá, em especial, as famílias de menor capacidade econômica ou intelectual;

4- Cria incentivos tributários, fiscais e trabalhistas para quem adota crianças e adolescentes com necessidades especiais, negando tais vantagens às famílias biológicas, em flagrante ofensa à isonomia constitucional entre os filhos biológicos e por adoção e entre as famílias biológicas e por adoção;

5- Ao cuidar do regramento relativo à colocação da criança e do adolescente em medida protetiva de abrigamento; à forma de funcionamento, organização e deveres e direitos das entidades de abrigamento; à destituição e suspensão do poder familiar; e à colocação em família substituta por adoção, o Projeto de Lei Nacional de Adoção mutila o Estatuto da Criança e do Adolescente e afasta esses institutos do princípio geral da proteção integral às crianças e adolescentes.

Em razão dos motivos supra alinhados, dentre outros, as entidades subscritoras, posicionam-se contrariamente à aprovação do Projeto de Lei Nacional de Adoção, por entenderem que:

(a) nada acrescenta ao instituto da adoção; ao contrário, subverte seus princípios;

(b) a legislação já existente é suficiente para assegurar o direito à convivência familiar em família substituta por adoção quando frustradas as possibilidades de convívio com a família biológica;

(c) eventuais alterações ao Estatuto da Criança e do Adolescente devem ser precedidas de **ampla discussão com a sociedade** e com aqueles que trabalham diretamente com a proteção da criança e do adolescente; e

(d) o Projeto de Lei Nacional de Adoção, por ser desnecessário e conter princípios inconciliáveis com a Constituição Federal e com o Estatuto da Criança e do Adolescente, impossibilita a sua emenda ou mesmo a sua substituição por outro projeto.

Para que a discussão do Projeto de Lei Nacional de Adoção possa ser aprofundada, convidamos todos aqueles que se preocupam com os direitos da criança e do adolescente a participarem do **ATO PÚBLICO EM DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE AO CONVÍVIO FAMILIAR EM SUA FAMÍLIA BIOLÓGICA OU SUBSTITUTA**, a realizar-se no dia **8 de novembro, das 19h30 às 23h, na PUC-SP (sala 239 – 2º andar do Prédio Novo)**.

Entidades que subscrevem o manifesto:

Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da PUC-SP
Centro de Apoio Operacional para Promotores da Justiça da Infância e Juventude do Estado de São Paulo (CAO/MP-SP);
Núcleo da Criança e do Adolescente de Pós-graduação em Serviço Social (NCA/PUC-SP);
Associação Brasileira de Magistrados da Infância e Juventude (Abraminj-SP);
Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP-SP);
Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (AASPTJ SP);
Associação Paulista de Magistrados (Apamagis);
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Condeca-SP); Conselho Regional de Psicologia (CRP-SP);
Conselho Regional de Serviço Social (Cress-SP);
Conselho Federal de Serviço Social (CFESS);
Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente;
Associação Comunidade de Mãos Dadas (ACMD);
Fundação Orsa;
Fundação Criança de São Bernardo do Campo;
Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Luiz Gonzaga Junior (Cedeca-Santana)

CARTA DE SÃO PAULO EM DEFESA DA CONVIVÊNCIA FAMILIAR
PROJETO DE LEI NACIONAL DA ADOÇÃO
(PLNA Nº 1756/03)

As entidades abaixo nomeadas, representativas da sociedade civil e que possuem história na luta pela defesa dos direitos da criança e do adolescente, preocupadas com o Projeto de Lei Nacional de Adoção - PLNA (PL nº 1756/2003), em tramitação pela Câmara dos Deputados, realizaram reuniões para discutir o mencionado projeto de lei, chegando à conclusão de que o PLNA nº 1756/03:

1. subverte o princípio constitucional do direito da criança e do adolescente à convivência familiar no seio de sua família biológica, regulamentado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, dando clara preferência à convivência familiar em família substituta por adoção. Os artigos 226 e 227 da Constituição Federal prescrevem as regras de proteção à família natural e do direito à convivência familiar, conquistas da cidadania consignadas na Carta de 1988 e adequadas a atual realidade da sociedade brasileira;

2. em que pese a sua boa intenção, foi fruto do trabalho de poucos, que não buscaram consultar os órgãos responsáveis pelas diretrizes das garantias dos direitos das crianças e adolescentes, e a sociedade civil como um todo, a respeito da necessidade de uma Lei Nacional de Adoção, bem como não se preocuparam em discutir suas idéias com aqueles que vivem o dia a dia do trabalho com a infância e a juventude;

3- Coloca o instituto da adoção como política pública para resolver a questão do abrigamento;

4- Abranda os requisitos legais para a destituição do poder familiar, incentivando a retirada das crianças e adolescentes do convívio com suas famílias, situação essa que atingirá, em especial, as famílias de menor capacidade econômica ou intelectual. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990) disciplina com equidade e justiça o instituto da adoção, estabelecendo regras facilitadoras dessa forma de colocação em família substituta, sem prejudicar o direito à convivência com a família biológica, mas permitindo a destituição do poder familiar nas hipóteses expressamente consignadas na lei e através do devido processo legal. Os

Tribunais tem dado respostas justas às situações que lhe são apresentadas, respeitando aos postulados da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente;

5. Cria incentivos tributários, fiscais e trabalhistas para quem adota crianças e adolescentes com necessidades especiais, criando a possibilidade de adoção por interesse econômico e não pelo desejo de se dar uma boa família a quem dela necessita. Tais incentivos, se concedidos à família biológica, poderiam impedir o abrigo e conseqüente necessidade de colocação da criança ou adolescente em família substituta;

6- Ao cuidar do regramento relativo à colocação da criança e do adolescente em medida protetiva de abrigo; à forma de funcionamento, organização e deveres e direitos das entidades de abrigo; à destituição e suspensão do poder familiar; e à colocação em família substituta por adoção, o Projeto de Lei Nacional de Adoção mutila o Estatuto da Criança e do Adolescente e afasta esses institutos do princípio geral da proteção integral à criança e ao adolescente.

Em razão dos motivos supra alinhados, dentre outros, entende-se que o PLNA não atende aos objetivos a que se propôs, e muito ao contrário, representa um retrocesso em matéria de convivência familiar, adoção e abrigo.

Em nosso entender a legislação existente é suficiente a assegurar o direito da convivência familiar em família substituta por adoção quando frustradas as possibilidades de convívio com a família biológica. O Estatuto da Criança e do Adolescente, se bem aplicado, atende integralmente as necessidades dos operadores do direito e dos aplicadores das políticas públicas de atendimento à família e às crianças e adolescentes.

Assim, é desnecessária uma lei especial para regulamentar o instituto da adoção.

Mesmo que se pudesse considerar útil uma nova legislação para regulamentar a adoção, o PLNA nº 1756/03 nada acrescenta ao instituto da adoção, mas ao contrário, subverte seus princípios e não contribui para a correta aplicação da política de atendimento integral à criança e ao adolescente.

Eventuais alterações ao Estatuto da Criança e do Adolescente devem ser precedidas de ampla discussão com a sociedade e com aqueles que trabalham diretamente com a proteção da criança e do adolescente.

Enfim, o Projeto de Lei Nacional de Adoção, por ser desnecessário e conter princípios inconciliáveis com a Constituição Federal e com o Estatuto da Criança e do Adolescente, impossibilita a sua emenda ou mesmo a sua substituição por outro projeto.

Em nosso entender, a RETIRADA DO PROJETO pelo seu autor é a solução que melhor atende aos interesses de nossas crianças e adolescentes, pois somente com a sua retirada se conseguirá que o instituto da adoção seja objeto de democrática discussão com os operadores do direito e aplicadores das políticas públicas de defesa à convivência familiar.

Caso contrário, pleiteamos aos nobres Deputados da Câmara Federal, especialmente os integrantes da Comissão Especial encarregada de analisar a referida proposta, que REJEITEM INTEGRALMENTE o Projeto de Lei nº 1756/03 ante os argumentos supra expostos e, em especial, porque a sua aprovação afrontará as conquistas obtidas a partir da Carta de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente com relação ao princípio da proteção integral à infância e juventude de nosso país.

São Paulo, 08 de novembro de 2004.

Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente da Pós-graduação em Serviço Social (NCA/PUC-SP);
Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da PUC-SP;
Instituto Sedes Sapientiae;
Curso de Especialização em Psicologia Jurídica da PUC-PR;
Centro de Apoio Operacional aos Promotores da Justiça da Infância e Juventude do Estado de São Paulo (CAOIJ/MP-SP);
Associação Brasileira de Magistrados da Infância e Juventude (Abraminj-SP);
Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP);
Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (Ajuris);
Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (AASPTJ-SP);
Associação Paulista de Magistrados (Apamagis);
Desembargador Marcel Esquivel Hoppe (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul);
Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Condeca-SP);
Conselho Regional de Psicologia (CRP-SP);
Conselho Federal de Psicologia (CFP);
Conselho Regional de Serviço Social SP (Cress-SP);
Conselho Federal de Serviço Social (CFESS);
Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – SP;
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA);
Associação Comunidade de Mãos Dadas (ACMD);
Associação dos Juízes pela Democracia (AJD);

Associação Paulista de Terapia Familiar (APTF);
Fundação Abrinq;
Fundação Criança de São Bernardo do Campo;
Fundação Orsa;
Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Luiz Gonzaga Junior (Cedeca-Santana);
Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC);
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-SP);
Associação de Mães e Amigos da Criança e do Adolescente em Risco (Amar-SP);
IMDDCA/FDCA – Lapa;
Secretaria de Assistência Social (SAS-SP);
NASP – ABC;
Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (São Paulo);
PMNR (Guarulhos);
ARAI – Pio Monte;
AVIB;
Conselho Tutelar São Bernardo do Campo – SP;
Grupo Acesso – Sedes Sapientae;
Comissão de Justiça e Paz/Escritório Modelo – D.Paulo Arns-SP;
Ministério Público – São Bernardo do Campo;
Abrigo São Mateus;
AGES – CEDECA – Lapa;
Associação Cheiro de Capim;
Prefeitura Municipal de Diadema;
NC Força Ativa;
Pastoral da Criança;
Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – São Bernardo do Campo;
Observatório PM Democracia Direta;
Centro Social Nossa Sra. Bom Parto;
SME / PM Campinas;
SMAS / SAPECA / Prefeitura Municipal de Campinas;
Associação Semente;
Instituto Dom Bosco;
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente/ Rede Criança;
Cruzada Pró-Infância;
Associação Santamarense Mamãe;
Conselho Tutelar Jabaquara;
Funcef;
Setorial DCADM – PT-SP;
Programa Abrigar – Instituto Camargo Corrêa;
Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Santos)
Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente da OAB-Santos;
Comissão de Cidadania da OAB-Santos

Resumo elaborado pela AASPTJ-SP
Audiência Pública em São Paulo contra o PLNA 1756-2003

São Paulo diz não ao Projeto de Lei Nacional de Adoção

No dia 14 de dezembro a Comissão de Educação da Assembléia Legislativa, a pedido da Comissão Especial responsável pela análise do Projeto de Lei 1756/03 (Lei Nacional de Adoção) da Câmara dos Deputados, realizou uma audiência pública para debate sobre o PL.

Tal iniciativa foi consequência do movimento organizado pela AASPTJ-SP e outras entidades, envolvidas com a defesa dos direitos da criança e do adolescente no Brasil e que se preocuparam com a democratização do debate sobre esse Projeto de Lei pelo mesmo representar um retrocesso histórico na garantia do direito da criança e do adolescente à convivência familiar (**veja como foi esse movimento clicando aqui**).

A audiência pública contou com a presença de deputados federais, estaduais, promotores, juristas, assistentes sociais, psicólogos e membros da sociedade civil, a platéia lotada ouviu atentamente os argumentos favoráveis à matéria e as críticas dos defensores do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Para defender a nova lei estiveram presentes o deputado federal João Matos, seu autor, o juiz da 2ª Vara da Infância e Juventude de Recife Luis Carlos de Barros e o psicólogo Fernando Freire.

Representando as 59 entidades que assinaram a Carta de São Paulo participaram da mesa de debates a assistente social judiciária e representante do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e Adolescente da PUC-SP, Rita de Cássia Oliveira; o coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Infância e Juventude de São Paulo, Paulo Afonso Garrido, e o juiz auxiliar da Corregedoria-Geral de Justiça Reinaldo Cintra Torres de Carvalho.

João Matos abriu o debate contando como nasceu o projeto e destacando alguns pontos da lei. “Concordo que o ECA não deve ser modificado. O PL não vai substituir o Estatuto, vai complementar”, afirmou.

Rita apresentou alguns pontos relevantes da pesquisa sobre abrigos realizada na cidade de São Paulo em parceria entre a AASPTJ-SP, o NCA/PUC-SP, a Fundação Orsa e a Secretaria de Assistência Social. A assistente social relacionou estes dados com a recente pesquisa nacional de abrigos organizada pelo Ipea. Segundo ela, os dois trabalhos constataram que a principal causa de abrigamento é a pobreza. “A questão da adoção apresenta um conflito social. De um lado temos a família carente e de outro a família desejosa de adotar, normalmente mais abonada”, expôs.

Dados das pesquisas mostraram que a maioria dos abrigamentos é feita a partir dos dois anos de idade, grande parte das crianças é negra e estão em grupos de irmãos. No entanto, as famílias que querem adotar preferem crianças brancas e de zero a três anos. Para Rita, a lei não vai facilitar o processo de adoção e sim promover mais destituições do poder familiar.

Fernando Freire afirmou ser um absurdo dizer que a lei irá tirar as crianças das famílias pobres para colocá-las em famílias ricas. “A adoção é um direito da criança. Atacam a lei em nome das políticas públicas. É um equívoco dizer que a lei impede a busca de soluções.”

Reinaldo Cintra alegou que o PL até pode ter boa intenção, mas as entidades que se posicionam contra não conseguiram fazer a mesma leitura que seus defensores expuseram na audiência. “Ninguém é contra a agilização do processo de adoção, mas estabelecer um prazo máximo de 120 dias para se decidir a vida de uma criança é ir contra o princípio da convivência familiar.” Ele ainda lembrou que o Instituto Terra dos Homens, entidade que Fernando Freire representa, em São Paulo, posicionou-se contrária ao PL e considerou um tempo mínimo de um ano e meio para a reinserção familiar.

Cintra ainda enfatizou que a lei apresenta um contra-senso. “Não adianta falar que a adoção continuará sendo uma medida excepcional se a lei estabelece este prazo ínfimo para a destituição. O discurso de apresentação não está condizente com o que a lei diz”, explicou.

O juiz Barros afirmou que discutir a lei não era da competência de juízes, promotores e outros profissionais e sim dos parlamentares. Para ele, o projeto deve ser aprovado. "Do contrário, quem vai pedir desculpas a esses jovens e adultos vítimas da falta de oportunidade?"

Paulo Afonso Garrido defendeu que a democratização do País exige o debate do projeto com a sociedade civil e não só entre os parlamentares. Ele considerou que o que há de bom no PL já está previsto no ECA e no Código Civil. Para ele, o que irá transformar a realidade das crianças abrigadas é a colocação das medidas do Estatuto em prática e não uma nova lei. “O Estado de São Paulo realiza mais de 4 mil adoção por ano, por isso falar que estas entidades que se posicionaram contra o PL, são contra a adoção é um equívoco.”

Também participaram do debate os deputadas federais Ângela Guadagnin (PT-SP); Teté Bezerra (PMDB-MT), relatora do projeto; Luiza Erundina (PSB-SP), membro da comissão especial. Teté afirmou que a Comissão está aberta para receber sugestões que deverão ser incorporadas no relatório final da Comissão Especial. Foi questionada pela plateia e pela deputada Luiza Erundina sobre o pedido de retirada do PL e a real possibilidade de emendas ao projeto.

As entidades e representantes da sociedade civil presentes à audiência foram enfáticos em apoiar a retirada do Projeto de Lei 1756/03. , entendendo que o mesmo não responde às problemáticas a que se propõe, incorrendo numa inversão de prioridades quanto ao direito à convivência familiar e comunitária.

A AASPTJ-SP na luta pelo direito à convivência familiar

A Associação foi uma das entidades que organizaram o primeiro debate sobre o PL 1756/03 – Lei Nacional de Adoção, realizado no dia 7 de outubro no Tuca Arena (PUC-SP), no qual os signatários da Carta São Paulo denunciaram que o PL subverte os princípios da adoção, que só deve ser encaminhada quando forem esgotadas todas as possibilidades de convívio nas famílias de origem.

Essa discussão ampliou-se e resultou na realização de um Ato Público em defesa da convivência familiar e contra o PL, no dia 8 de novembro na PUC. Durante o evento, elaborou-se a Carta de São Paulo em Defesa da Convivência Familiar, assinada por 59 entidades (**veja íntegra**).

Os resultados logo começaram a surgir. A AASPTJ-SP foi convidada, pelo Instituto Camargo Corrêa, a participar das reuniões da Comissão Intersetorial de Convivência Familiar e Comunitária, criada por decreto do governo federal no dia 19 de outubro, em Brasília.

A comissão é constituída por representantes do Governo Federal, entidades da sociedade civil, representantes do Judiciário e Legislativo, além de organismos internacionais. Entre os assuntos que serão tratados pelos especialistas e gestores públicos estão o abandono de crianças e adolescentes, a universalização da educação infantil, os programas de apoio sócio-familiar, a adoção nacional e internacional e o reordenamento das entidades de abrigo.

A Associação foi representada por Dilza Matias, na primeira reunião, e por Ana Maria da Silveira, na segunda reunião, duas das coordenadoras da pesquisa “Por uma política de abrigos em defesa de direitos das crianças e dos adolescentes na cidade de São Paulo”.

A presidente da Associação, Dayse Cesar Franco Bernardi, participou de audiência pública sobre a lei no dia 1º de dezembro, também em Brasília. Dayse entregou aos deputados da Comissão Especial a carta assinada pelas entidades.

O Ato Público, realizado na PUC, também possibilitou amplo debate e divulgação sobre as incoerências do PL 1756 na mídia. A AASPTJ-SP foi procurada para entrevistas pelo jornal O Estado de S. Paulo, pelas TVs Record e Cultura e pelas rádios CBN e ABC.

Todo este movimento fez com que a Comissão Especial organizasse a audiência pública do dia 14 de dezembro, em São Paulo.

"Faltam políticas públicas que preservem o direito da criança de viver na própria família", alerta Dayse. "O equívoco do projeto é colocar a adoção como alternativa à realidade social do Brasil, que afasta a criança de sua família, ignorando todas as outras medidas de proteção previstas pelo ECA".

A continuidade desse movimento indica a urgência da extensão desse debate pelo País e a construção de propostas alternativas a esse projeto de lei visando preservar os avanços que o ECA fez para a organização de políticas públicas que preservem o direito de crianças e adolescentes viverem prioritariamente no seio de sua família.

O CD com o áudio da audiência pública está disponível na AASPTJ-SP

Confira íntegra da ata da audiência pública do dia 14/12

**ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, POLÍTICAS PÚBLICAS E
ADOCÇÃO: CONTRIBUIÇÃO AO DEBATE DO PL/ADOCÇÃO**

**INDICATIVOS DA REALIDADE SOCIAL DA POPULAÇÃO ATENDIDA NA
JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE E JUSTIÇA DE FAMÍLIA NO
ESTADO DE SÃO PAULO**

Por Eunice Fávero

Um quadro demonstrativo da realidade social que permeia a vida de crianças, adolescentes e famílias atendidas cotidianamente em Varas da Infância e Juventude do Estado de São Paulo, e em algumas Varas de Família e Cíveis é exposto a seguir, revelando significativas e emblemáticas informações sobre o estado social desses segmentos populacionais.

A Justiça da Infância e Juventude do Brasil tem sido, historicamente, espaço de atendimento e encaminhamento de ações relacionadas a crianças, adolescentes e famílias pobres. Ainda que o Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA tenha se proposto a alterar essa realidade, dispondo a respeito de todas as crianças e adolescentes, independentemente de classe social, o cotidiano dessa esfera da justiça continua sendo palco de ações que envolvem quase sempre, e com demanda em índices cada vez mais crescentes, uma população que vive em situação de exclusão ou de não inclusão social. Assim, o que alguns estudiosos já vêm denominando como a “judicialização da pobreza”, escancara uma questão de grave desigualdade social, batendo às portas e adentrando ao Judiciário, em números maiores do que os que envolvem ações de natureza judicante, que necessariamente demandariam a intervenção judicial¹. As ações ou atendimentos que transcorrem na Justiça da Família, por sua vez, vêm revelando, além de uma gama enorme de conflitos e de dificuldades relacionais, muitas vezes permeados por violência, a ampliação de situações envolvendo famílias empobrecidas.

Pesquisa recém concluída, realizada pela Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – AASPTJ-SP, sobre as demandas, ações, relações e condições de trabalho dos assistentes sociais e psicólogos que trabalham no Judiciário Paulista, em sua grande maioria nas Varas da Infância e Juventude, expõe claramente essa realidade².

Para ilustrar, são transcritos a seguir algumas partes do capítulo que enfoca a realidade social, conforme descrita pelos 280 profissionais³, das várias regiões do Estado, que responderam a pesquisa.

¹ Como exemplo podem ser citados os casos de violência doméstica, abandono total, etc.

² Relatório de Pesquisa: “Construindo Saberes, Conquistando Direitos – o trabalho do assistente social e do psicólogo no Tribunal de Justiça – Condições, Demandas e Ações, na Realidade do Estado de São Paulo. Autoras: Maria Rachel Tolosa Jorge, Eunice Teresinha Fávero, Yeda Coribelli, Magda Melão, *et al.* São Paulo, AASPTJ-SP-Gestão 2001/2005, 2004. (no prelo)

³ Dos aproximadamente 1000 profissionais na ativa, nesse Tribunal (700 assistentes sociais e 300 psicólogos).

EXPRESSÕES DA REALIDADE SOCIAL

As respostas à descrição da realidade social revelam o contexto local e estadual no qual se inserem os segmentos populacionais que acessam ao Judiciário por meio das diversas instâncias do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo-TJSP, onde trabalham o assistente social e o psicólogo. Um contexto no qual as expressões da questão social, distribuídas em todo o estado, se apresentam como constituintes de grande parte das solicitações e provocações que chegam ao Judiciário, revelando a face perversa da histórica ausência de políticas sociais públicas de caráter redistributivo e universalizante.

A condição geral de pobreza, apresentada por meio de diversas expressões, aparece de maneira flagrante, escancarando a questão social, como o cerne da procura ou do encaminhamento ao Judiciário, na maioria das situações. Essa condição apresenta-se com certa homogeneidade nas diversas regiões do Estado de São Paulo, não se observando significativas diferenças nem mesmo entre capital e interior, exceto em uma ou outra cidade de médio porte, onde existe maior possibilidade de acesso a programas sociais, mesmo que vinculados a políticas sociais de natureza focalizada.

As respostas, tanto de assistentes sociais como de psicólogos, apontaram para essa situação de pobreza, assinalada por meio de descrições e conceitos variados, mas, de maneira geral, sintetizados como impedimento de acesso a direitos sociais possibilitadores de garantia de dignidade de vida, como pode ser constatada nas respostas apresentadas.

Cento e trinta e uma das respostas (Quadro 1) descrevem indicadores que podem ser sintetizados como parte de uma realidade social dominada pela pobreza e pela miséria. Dezoito dessas respostas definem a realidade social como sendo de exclusão social e exclusão socioeconômica. Outras dezenove expõem dificuldades em relação à situação habitacional como indicadoras da situação de pobreza. Em significativos números pulverizam-se outras respostas, que podem ser tomadas como geradoras e/ou reveladoras das condições de pobreza, como: dificuldade de reinserção social, marginalização social, dificuldades financeiras, precárias condições de emprego, subemprego, desemprego, falta de perspectiva de vida, carência de recursos materiais, dentre outros. São ainda apontadas, com relativo destaque, as carências cultural e intelectual, as quais parecem ter sido indicadas como adicionais ou como consequência da pobreza vivida.

O desemprego, a falta e a precarização do trabalho destacam-se em índices acentuados (Quadro 2), somando-se ao quadro de pobreza já descrito. Esta condição, a escolaridade e a saúde (Quadros 3 e 4), enquanto ausências ou precariedades que contribuem para a configuração da situação de pobreza, de maior possibilidade de exposição a situações provocadoras de violência e de impossibilidade de autonomia para os cuidados com os filhos, trazem à tona diversas facetas da questão social, enquanto geradora da busca, do encaminhamento ou da denúncia ao Judiciário.

A violência, de maneira mais ampla e geral, e a violência intrafamiliar, em especial dirigida à criança, são descritas em índices elevados (Quadro 5), denotando ser uma manifestação presente no cotidiano de grande parte das famílias atendidas, tanto na Justiça da Infância e Juventude, como na Justiça da Família. A vitimização ou maus tratos revela-se tanto física, como sexual e psicologicamente, nos diferentes contextos regionais onde os profissionais trabalham. Assim, verifica-se sessenta respostas apontando para a violência doméstica contra crianças, nas suas variadas manifestações, bem como oito repostas que indicam especificamente o abuso sexual. A negligência é destacada em vinte e três das respostas, indicando, em conjunto com as diversas expressões da vitimização, o acentuado

uso do recurso da violência, enquanto poder do adulto sobre a criança – poder do mais forte sobre o mais frágil, como integrante do dia-a-dia de muitas das famílias que demandam o atendimento judiciário.

A violência urbana é exposta de maneira flagrante, aparecendo acentuadamente nos grandes centros urbanos, mas se apresentando, também, e de maneira crescente, nas cidades de menor porte, sob variadas expressões: por meio do tráfico de drogas, da criminalidade em geral e do risco que essa situação implica para a população e para os profissionais que intervêm.

A realidade social é retratada pelos assistentes sociais e psicólogos como sendo permeada por acentuados índices de dependências (quadro 6), tanto com relação a álcool como a entorpecentes diversos, aparecendo em grande parte sem explicitação de quem são os usuários - se familiares ou a própria criança ou adolescente, mas também apresentando índices elevados de adolescentes dependentes, bem como a criminalização do usuário adulto.

O abandono de crianças, enquanto expressão da realidade, é indicado por meio de significativos índices (Quadro 7), contudo, em números inferiores menores aos apontados nos demais quadros. O conceito ou a forma do abandono não é explicitado em grande parte das respostas, o que impossibilitou verificar se dizem respeito ao abandono total dos filhos, à ausência deliberada de cuidados dos quais necessitam ou à entrega para outros cuidarem.

A indicação de questões relacionadas especificamente à família, sobretudo no que se refere a conflitos e dificuldades para lidar e educar os filhos aparece com elevados índices (Quadro 8), tanto em ações que tramitam nas Varas da Infância e Juventude, como nas Varas da Família e das Sucessões e Cíveis, bem como aquelas que dizem respeito a sujeitos que buscam o Judiciário para orientações, sem necessariamente estarem envolvidos em uma ação judicial. As indicações aparecem muitas vezes acompanhadas das expressões desagregação, desestruturação e desintegração, oferecendo indícios de que muitos dos profissionais podem reproduzir a visão do modelo de família tradicional nuclear, agregado, organizado, estruturado e integrado, nos relatos e nas análises das situações que se apresentam para a intervenção judicial.

Aparecem ainda, de maneira expressiva, referências a adolescentes (Quadro 9), tanto aqueles envolvidos com o ato infracional, como aqueles que apresentam diversos outros problemas e conflitos no seu processo de formação e desenvolvimento. Em razão da expressividade das indicações, optou-se por destacá-las visando a ilustrar uma das demandas mais prementes no meio social e Judiciário, com manifestações generalizadas em todo estado.

Os profissionais trazem a política pública social como a grande ausente no enfrentamento das necessidades e no atendimento de direitos sociais dos sujeitos que atendem no Judiciário (Quadro 10). As expressões 'falta, ausência, carência, precariedade, insuficiência', acompanham o elevado índice de informações, relacionadas ao não oferecimento de políticas sociais universalizantes, redistributivas, e mesmo focalizadas. Políticas que, se implementadas pelo Poder Executivo, nas suas diversas esferas, poderiam se antecipar a uma demanda que, no limite das (im) possibilidades de atendimento aos seus direitos e necessidades, recorre, é encaminhada ou é denunciada ao Judiciário. Nesse sentido, falta de programas sociais alternativos para dar conta, e com eficiência, da aplicação de medidas protetivas e sócio-educativas, previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, também aparece por meio de elevados números.

Muitos dos sujeitos da pesquisa apontam, também, a desinformação e o desconhecimento de direitos, ou de formas de acesso a direitos, como características da realidade de vida dos usuários. Esses dados, em conjunto com grande parte dos demais relacionados, explicitam a condição de espoliação, exploração sócioeconômica e desproteção social às quais grande parcela da população usuária dos serviços judiciários está sujeita, desvelando, mais uma vez, a desigualdade e a barbárie provocada pela organização social, econômica e política brasileira.

EXPRESSÕES DA REALIDADE SOCIAL⁴

1. Pobreza (Quadro 1)

MANIFESTAÇÕES	Nº
- Carência sócio-econômica e cultural / condição sócio-econômica precária / baixa renda familiar / famílias extremamente carentes / instabilidade sócio-econômica / miserabilidade e pobreza (inclusive na zona rural) / população abaixo da “linha de pobreza” (bóias-frias) / miséria absoluta / empobrecimento da população / pobreza extrema / situação financeira precária / dificuldades financeiras crônicas / carência de recursos materiais (“em nível pessoal e social”) / miserabilidade da população / penúria / precariedade econômica, cultural, habitacional e de saúde	131
- Exclusão social / exclusão sócio-econômica	18
- Condição habitacional precária / falta de moradia / despejo / moradia inadequada / problemas de infra-estrutura urbana - habitacional (favela, cortiço, déficit habitacional)	19
- Expectativa de vida limitada / falta de perspectiva de vida / falta de perspectivas futuras	07
- Outros: Marginalização social / dificuldade de reinserção social / política salarial inadequada / recessão econômica / sub-cidadania / idosos e portadores de deficiência que recorrem ao judiciário para benefícios previdenciários / avós que assumem os netos devido à falta de condições financeiras dos pais para criar os filhos	07

2. Trabalho (Quadro 2)

MANIFESTAÇÕES	Nº
- Desemprego	59
- Subemprego / trabalho precário / questões relacionadas às transformações do mundo do trabalho (desemprego, insegurança diante das novas demandas) / precarização das relações de trabalho / insegurança do mercado de trabalho / ausência de perspectivas em relação ao trabalho / exclusão do mercado de trabalho.	26
- Migração - relacionada à atividade agrícola da região / desordenada (em busca de trabalho) / população itinerante em consequência da agricultura sazonal, gerando grande número de filhos abandonados.	08

⁴ Foram mantidas as diversas expressões utilizadas pelos pesquisados para categorizar a realidade social, motivo pelo qual as expressões referentes a cada tema registrado por vezes parecem redundantes. O que se buscou foi destacar a gravidade da situação e a complementaridade dos indicadores assinalados. Ressalte-se que os números indicados dizem respeito à quantificação de respostas apresentadas (por vezes mais de uma, na medida em que a questão foi aberta) e não ao número de profissionais que responderam.

- Falta de profissionalização / desqualificação profissional / falta de qualificação dos pais para o mercado de trabalho / famílias sem qualificação profissional; dificuldade do jovem quanto à inserção no mercado de trabalho	09
--	----

3. Escolaridade e Condição Cultural (Quadro 3)

MANIFESTAÇÕES	Nº
- Baixo nível escolaridade / despreparo - não valorização do ensino Formal]	51
- Baixo nível cultural / carência cultural / deficiência sócio-cultural / carência intelectual / dificuldade de aprendizagem escolar / rebaixamento intelectual / deficiência cognitiva e cultural	18
- Evasão / abandono escolar	11
- Analfabetismo	02

4. Saúde (Quadro 4)

MANIFESTAÇÕES	Nº
- Doença mental	10
- Carência afetiva/emocional	04
- Doenças psiquiátricas	04
- Precariedade da saúde física	03
- Distúrbio mental dos pais	02
- Outros: descompensação / desnutrição / problemas neurológicos / qualidade de vida prejudicada	04

5. Violência intrafamiliar e geral (Quadro 5)

MANIFESTAÇÕES	Nº
- Violência doméstica, familiar / maus tratos contra crianças e adolescentes / vitimização doméstica (física / psicológica / sexual); abuso sexual [especificamente] (08).	68
- Crianças negligenciadas (na família) / negligência reproduzida de pais para filhos	23
- Violência familiar / violência doméstica e social / violação dos direitos humanos / violência contra a mulher / violência transgeracional / repetição do círculo de violência familiar / cotidiano violento	12
- Violência urbana / bairros com muitos riscos / criminalidade / periculosidade / intensa presença da cultura delinqüencial	10
- Tráfico e uso de drogas / tráfico de entorpecentes / aumento do tráfico de drogas na cidade	05

6. Dependências (Quadro 6)

MANIFESTAÇÕES	Nº
- Alcoolismo / alcoolismo (homem/mulheres/adolescentes - 05) / alcoolismo e drogadição pelos pais, colocando as crianças em risco (01)	62
- Drogadição / dependência química (por adolescentes)	40
- Drogadição / dependência química (sem especificação)	29
- Dependência química, cumprimento de sentenças em razão da dependência química / envolvimento da grande maioria dos detentos com drogas lícitas ou ilícitas / situações de cumprimento de sentença condenatória de usuários ou dependentes químicos	10
- Drogadição, alcoolismo, combinado com pobreza e doença mental (alteração da dinâmica familiar).	03
- Dependência química, drogadição e delinquência	03

7. Abandono (Quadro 7)

MANIFESTAÇÕES	Nº
- Abandono dos filhos	24
- Abandono materno	04
- Abandono e negligência por parte dos pais	03
- Abandono material e moral	02

8. Em relação à Família (Quadro 8)

MANIFESTAÇÕES	Nº
- Conflitos familiares [aumento] / desagregação familiar / desorganização familiar / desestruturação familiar / desintegração familiar / dificuldades de relacionamento / dinâmica familiar comprometida / famílias instáveis / relações familiares conflituosas / conflitos de relacionamento entre adolescente e pais / conflitos conjugais / discórdia em relação a guarda de filhos / problemas de comportamento e de relacionamento no interior da família	100
- Famílias monoparentais (mulheres com grande número de filhos) / família chefiada pela mãe / ausência de cônjuge / famílias numerosas chefiadas por mulheres / ausência de figura paterna	15
- Dificuldades para estabelecer limites / regras de convivência / dificuldades para impor limites aos filhos (criança/adolescente)	05

9. Em relação a Adolescentes (Quadro 9)

MANIFESTAÇÕES	Nº
- Adolescente em conflito com a lei	14
- Comportamento anti-social / distúrbios de conduta / desajuste social / desvios comportamentais	10
- Prostituição	06
- Gravidez precoce	05
- Crise na fase da adolescência / falta de perspectiva para o adolescente	02
- Outros: convivência em grupos na rua; adolescentes usuários de drogas que entram em conflito com a lei / ociosidade que leva à prática de ato infracional / fuga do lar	04

10. Em relação a políticas sociais públicas (Quadro 10)

	MANIFESTAÇÕES	Nº
-	Ausência de políticas sociais públicas, equipamentos, programas sociais que atendam a totalidade das demandas emergentes da população em estado de carência e miséria / ausência de recursos sociais na comunidade e de programas específicos para atendimento à população e rede social de apoio / carência de recursos e políticas sociais básicas (para criança e adolescente) / falta de políticas de atendimento às demandas sociais cotidianas (vagas em creche, escola, vagas em abrigo, habitação, cestas básicas, passagens de ônibus, enxovais para bebê, ambulatório de saúde mental, planejamento familiar / saúde em geral) / falta de recursos nos bairros distantes da cidade / ausência de recursos públicos (estaduais e municipais) e de recursos privados / recursos sociais precários, inadequados e/ou insuficientes para atendimentos e encaminhamentos / demanda reprimida na área da saúde e educação / falta de infra-estrutura básica (habitação / saúde / educação / saneamento básico)	76
-	Aumento da demanda, em razão de questões sociais / falta de políticas públicas.	04
-	Outros: Falta de profissionais especializados na área do Serviço Social e da Psicologia, no município / falta de programas municipais sociais, culturais, esportivos para adolescentes / ausência de trabalhos preventivos relacionados ao ato infracional (lazer, cursos profissionalizantes) / ausência de recursos para internação de adolescentes / ausência de recursos para atendimento sócio-educativo à criança de 07 a 14 anos / falta de abrigo para crianças/adolescentes do sexo feminino / ausência de orientação jurídica para a população	09

São Paulo, agosto de 2004

Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - AASPTJ-SP / Gestão Um Novo Tempo, 2001/2005

Considerações a respeito do Projeto de Lei nº 1756 de 2003, de autoria do Deputado Federal João Matos, do PMDB de Santa Catarina. (CARVALHO, 2004)

Por Reinaldo Cintra Torres de Carvalho

O projeto de lei elaborado pelo Deputado João Matos é resultado do trabalho desenvolvido por notável grupo de juristas e pessoas ligadas ao trabalho com crianças e adolescentes, visando a aprimorar o instituto da adoção e a disciplinar de forma ampla a matéria.

Não se pode questionar a capacidade e qualidades daqueles que auxiliaram o Deputado em sua tarefa, mas também não se pode deixar de levantar algumas questões quanto ao resultado final dos trabalhos. O objetivo do presente é ampliar a discussão e buscar o aprimoramento do instituto da adoção, que tenho certeza foi o intuito do Deputado e de seus colaboradores.

O espectro da matéria que se tentou regular é muito amplo, e também por isso de muita complexidade.

Agrupou-se em um mesmo diploma legal comandos de direito material e processual, regulando-se matérias que não dizem respeito ao instituto da adoção, como é o caso do abrigo, da destituição do poder familiar, do funcionamento das CEJAs e CEJAIs etc.

O que se percebe na leitura dos motivos que ensejaram a elaboração do projeto de lei é que se teve por escopo tornar o processo de adoção mais ágil, nele inserindo o difícil tema da destituição do poder familiar.

Respeitando os nobres colaboradores do Deputado, entendo não seja oportuno que se aprove o projeto de lei apresentado sem uma discussão mais aprofundada a respeito da matéria.

Essa foi a tônica das discussões travadas na reunião das Comissões Estaduais de Adoção (CEJAs e CEJAIs) junto à Autoridade Central Administrativa Federal – ACAF durante o ano passado, havendo unanimidade quanto à necessidade de ser o projeto de lei melhor discutido.

Apesar disso, o projeto em comento tramita em regime de “urgência urgentíssima” perante o Congresso Nacional.

Mesma opinião se pode sentir durante as discussões a respeito do projeto no “Congresso Internacional de Família e Infância e Adolescência” que se realizou em Balneário Camburiú/SC no final do ano passado, quando tive a oportunidade de conhecer e apresentar minhas dúvidas ao Deputado João Matos.

A vontade de agilizar o processo de adoção e melhor atender aos interesses daqueles que não estão vendo garantido o seu direito ao convívio familiar, talvez tenha levado o Deputado e seus nobres colaboradores a não ampliarem a discussão sobre o tema, do que resultou na opção por algumas soluções polêmicas ou divorciadas da realidade, por vezes criando procedimentos que levam ao entrave e não à facilitação do processo adotivo.

Gostaria de reiterar que meu intuito é apenas e tão somente levantar a discussão de temas que entendo devam ser melhor analisados, buscando junto à sociedade soluções que efetivamente representem o seu anseio.

Feita essa introdução, passo a uma análise mais objetiva a respeito do projeto de lei.

Capítulo I – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS.

A definição adotada para o instituto da adoção (artigo 1º) não contempla a adoção unilateral regulada no corpo do diploma legal, sendo que se misturam conceitos relativos aos requisitos para a aplicação do instituto (§§ 1º e 2º), com os concernentes às consequências da aplicação desse mesmo instituto (§ 3º) e com os dos direitos futuros do adotado (§§ 4º e 5º).

O regramento consignado nos §§ do artigo 2º poderia explicitar melhor a forma pela qual se daria cumprimento à decisão judicial que concedeu a adoção, com o cancelamento do registro original do assento de nascimento do adotado e a lavratura do novo assento, disciplinando-se a questão da adoção unilateral, que não rompe o vínculo do adotado com um dos genitores.

Capítulo II – DA CAPACIDADE DE ADOTAR E DE SER ADOTADO.

A matéria regulada nesse capítulo contém comandos que deveriam ser mais profundamente discutidos, dentre eles o limite de idade mínimo para adotar e a diferença mínima de idade entre adotante e adotado, mesmo que tais discussões levassem à necessidade da alteração de dispositivos do Código Civil recém aprovado.

A inovação consistente na adoção por pessoa falecida antes do ajuizamento do pedido de adoção é uma temeridade. Além da excepcionalidade da situação (que não justifica o seu regramento), abre-se a possibilidade de discussões relativas a direitos sucessórios que em nada contribuem para solucionar os problemas sociais relativos aos menores. Pelo comando legal basta que 06 pessoas declarem alguns fatos e situações para que se tenha como comprovada a vontade do falecido em adotar determinada pessoa. Não se fala em concordância do cônjuge sobrevivente, descendentes ou demais herdeiros do falecido, dando a entender que a adoção se daria em procedimento onde desnecessário o contraditório. Essa possibilidade criará campo fértil a aventureiros, não se vislumbrando ganhos para a sociedade.

Importante discutir e rever a inclusão da destituição do poder familiar como causa de extinção do poder familiar, como feito pelo atual Código Civil.

Tirando a maioria e o falecimento dos genitores, apenas a adoção deve ser causa de extinção do poder familiar.

De qualquer forma, é certo que a morte do adotante não restabelece o poder familiar dos pais naturais, automaticamente ou não, uma vez que o poder familiar foi extinto quando da adoção. Impossível restabelecer-se aquilo que não mais existe, que foi extinto.

Assim, desnecessária a inclusão da palavra “automaticamente” no § 6º do artigo 3º, devendo todo o conceito de recuperação do poder familiar pelos pais biológicos ser objeto de melhor discussão, inclusive para os casos onde foram destituídos do poder familiar e seus filhos não foram adotados.

Até que ponto deve o entendimento do magistrado se sobrepor à vontade do adolescente adotando, nos termos do § 3º do artigo 6º? Tal conceito deve ser melhor discutido para que se evite distorções.

Capítulo III – DA ADOÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES.

Nesse capítulo se abre a perspectiva de cadastramento de pretendentes “internacionais” à adoção diretamente nas Varas da Infância e da Juventude, possibilidade que pode gerar distorções e retirar das CEJAs e CEJAIs o controle sobre o trânsito de crianças e adolescentes de um país para outro.

O artigo 7º anota que a autoridade judiciária manteria cadastro de pessoas interessadas em adotar, tanto daquelas residentes no Brasil como as residentes no exterior. O cadastro de pretendentes à adoção residentes no exterior deve ser exclusivo das Comissões Estaduais, que forneceriam às autoridades judiciárias a relação de pretendentes para criança determinada, quando solicitada.

Tal proceder é necessário, uma vez que à Comissão Estadual compete o controle do trânsito de crianças para o exterior, sendo certo que assim se restringe o contato das

entidades que representam residentes no exterior com as equipes técnicas e magistrados das varas de infância, evitando-se, dessa forma, eventual “competição” entre as entidades na “busca” de possíveis adotandos e a troca de favores ou preferência indevida por esta ou aquela entidade.

O controle sendo feito pelas Comissões Estaduais dará mais transparência à adoção internacional e colocará as entidades em pé de igualdade, evitando que elas disputem o “mercado” de crianças brasileiras a serem adotadas pelos não residentes no país.

Ainda nesse artigo, entendo ser desnecessário e sem utilidade prática a existência de um banco de dados nacional gerenciado pela Autoridade Central Administrativa Federal.

Mantendo-se em cada Estado o seu banco de dados e podendo a ACAFE consultá-lo sempre que entender necessário, não se vê a utilidade de um banco nacional.

O parágrafo 6º vincula a convocação de candidatos domiciliados no exterior, para adoção, apenas quando não existir pretendente com residência permanente no Brasil. A necessidade de uma consulta de caráter nacional foi objeto de acalorada discussão dos representantes das CEJAs e CEJAIs em reunião do Conselho das Comissões Estaduais junto à ACAFE, não se conseguindo chegar, na época, a uma conclusão a respeito dessa matéria.

Entendo que esta pesquisa de abrangência nacional seja inútil no mais das vezes, fazendo com que o processo de busca de pretendentes à adoção se torne extremamente longo, ante um número infindável de consultas a serem feitas.

O juiz que estivesse procurando pretendentes à adoção para uma criança ou adolescente residente no Estado de São Paulo, por exemplo, necessitaria contatar candidatos de todo o país, verificando sua real intenção, sua disponibilidade e possibilidade financeira de viajar até o local onde se encontra a criança para o início do período de aproximação. Deveria ser verificado, ainda, da possibilidade do pretendente permanecer fora de sua residência ou domicílio durante o período de aproximação, que por vezes não é curto.

A necessidade de consulta desse cadastro nacional obrigaria, na prática, o juízo a escolher, sem conhecer e sem qualquer outra análise, o casal habilitado há mais tempo, abrindo mão de seu direito e obrigação de escolher o melhor pretendente para aquela criança, e não o mais antigo no cadastro.

Para que se evitasse a opção pela inscrição mais antiga, seria necessário que os pretendentes habilitados do cadastro nacional centralizado remetesse ao juízo onde se encontra a criança todo o seu processo de habilitação, para análise e aceitação pelo magistrado. Fácil imaginar-se a impossibilidade de tal proceder, ou o tempo e o custo para tanto, que, com certeza, viria em prejuízo do adotando, e não em seu benefício, como pretende o projeto de lei.

Os interesses do adotando estariam plenamente garantidos desde que se fizesse a consulta a um cadastro estadual, abrindo-se a possibilidade de convênios entre estados, para que um pudesse consultar o banco de dados do outro. A obrigatoriedade da consulta ao cadastro nacional virá em prejuízo da criança ou adolescente que necessita ser colocado em uma família substituta.

Importante que se definisse a respeito da competência para processar e conceder ou não a adoção. Entendo que o pedido de adoção deva ser processado e julgado perante o juízo onde se dá o estágio de convivência, por ser ele o mais adequado a analisar a conveniência ou não do pedido. Caso o estágio de convivência se dê em local diverso daquele em que se encontra o adotando, deve o processo ser remetido ao juízo responsável pelo estágio de convivência.

O parágrafo 2º do artigo 7º lança a louvável idéia da preparação pedagógica e emocional dos pretendentes à adoção. Ocorre que tal idéia não encontra respaldo de viabilidade na realidade atual e, infelizmente, no futuro em médio prazo. As equipes técnicas existentes

nas varas de infância contam normalmente com número reduzido de profissionais, sendo certa a existência de grande número de unidades judiciárias que sequer contam com algum técnico.

Os organismos ou entidades de apoio à adoção também são em número reduzido e não atuam por todo território nacional.

Assim, estar-se-ia fazendo uma exigência que não seria cumprida, retirando a força do comando legal.

Anoto a preocupação de se credenciarem organismos para essa tarefa, desvinculados do Poder Judiciário, e, em tese, de uso obrigatório, sem que se defina quem irá pagar o serviço desses organismos e fiscalizar a qualidade do serviço por eles prestado. Colocar esse encargo aos juizados da infância e juventude é não conhecer a sua realidade e dar-lhes incumbência que extrapola suas funções.

Entendo que o processo de adoção compete quase que com exclusividade ao Estado, devendo ser retirado da parte interessada na adoção toda e qualquer responsabilidade quanto ao procedimento. Assim, dela não se deve exigir nada que não diga respeito exclusivo à sua pessoa, competindo ao Estado custear as despesas necessárias ao processo.

Capítulo IV – DAS HIPÓTESES DE DISPENSA DE PRÉVIO CADASTRAMENTO.

Acredito seja o momento de se discutir a adoção *intuitu persone*, modalidade de adoção que tem crescido atualmente. Esse tipo de adoção deve ser regrado de forma a praticamente impedir a sua ocorrência, uma vez que infelizmente vem sendo usada em substituição à “adoção à brasileira”.

A sinceridade do pedido e/ou a concordância dos genitores deve ser objeto de profundo questionamento pelo magistrado e pelo ministério público, evitando sejam aceitas situações de fato criadas para se tornarem irreversíveis.

A existência de vínculos entre adotante e adotado e/ou entre genitores e adotantes deve ser anterior à guarda de fato que antecede ao pedido de adoção.

A única exceção à obrigatoriedade do cadastramento prévio é a adoção unilateral.

Capítulo VI – DA ADOÇÃO INTERNACIONAL.

A adoção internacional merece especial discussão no que diz respeito à exigência de acordo de reciprocidade entre o Brasil e o país de recepção, uma vez que tal exigência pode inviabilizar a adoção para países que não ratificaram a Convenção de Haia.

Entendo que a CEJA ou CEJAI do Estado onde se encontra o adotando deva ser obrigatoriamente consultada a respeito dos pretendentes não residentes no país e que o processo de adoção só tenha início após o devido “Atestado de Prosseguimento” a ser expedido pela Autoridade Estadual.

Seção I – DAS AUTORIDADES CENTRAIS.

A regulamentação da atividade da Autoridade Central Administrativa Federal e Estaduais deve ser objeto de maiores discussões, inclusive com consultas formais ou audiências com essas Autoridades.

A divisão de poderes e atribuições é questão de alta indagação e deve ser respeitada a autonomia dos Estados quanto a essa matéria.

Com relação à composição das Autoridades Estaduais, inexistente razão para que sejam elas integradas exclusivamente por magistrados em atividade nos tribunais. Com essa restrição se impede a participação de magistrados que judicam no primeiro grau e que vivenciam o

dia-a-dia da adoção, bem como de magistrados aposentados que podem contribuir com sua experiência para o aprimoramento dos trabalhos das Comissões Estaduais.

A participação de membros estranhos ao Poder Judiciário é matéria que não pode ser descartada e que merece ser objeto de discussão mais aprofundada.

Apenas o Ministério Público não deveria participar como membro da Comissão, pois ele deve exercer a função de *custos legis*, incompatível com o encargo a que estaria afeto.

Capítulo IX – DOS PROCEDIMENTOS.

Necessária a discussão a respeito da legitimidade para a propositura de ações de destituição do poder familiar.

Ainda que se vislumbresse em meu entendimento verdadeiro retrocesso sobre a matéria, acredito que não possa o Estado delegar aquilo que seja sua obrigação.

A legitimidade para pedir a destituição do poder familiar é exclusiva do Ministério Público, sendo que, em caso de inércia ou recusa de sua parte no ajuizamento da demanda destituitória, por analogia aos artigos 28 e 29 do Código de Processo Penal, deve o juiz remeter os autos ao Procurador Geral do Ministério Público ou nomear Curador Especial em favor da criança e do adolescente para que seja ajuizado o pedido de destituição.

Quem pretende adotar não pode ser legitimado a pedir a destituição do poder familiar, pois externaria interesse pessoal em detrimento daquele absoluto do menor. Ademais, ao permitir-se o contato entre pretendentes à adoção e genitores do adotando, estar-se-ia violando o necessário sigilo que deve permear o processo adotivo, colocando-se em risco o próprio menor que não terá resguardado o seu direito à privacidade do convívio com a nova família.

O processo de adoção não deve conter qualquer grau de litigiosidade, deve ser um procedimento não contencioso, onde se verifica apenas da conveniência da adoção.

Assim, não se deve cumular o processo contraditório da destituição do poder familiar com o procedimento de adoção.

A única exceção a esta hipótese seria o caso de adoção unilateral, onde a situação fática já não demanda o sigilo das demais modalidades de adoção.

Quem tiver interesse em que seja adotado menor cujos pais sejam vivos e conhecidos deve solicitar ao Juiz da Infância e da Juventude a provocação do Ministério Público para o ajuizamento do processo destituitório.

Entendo não se deva ameaçar o Ministério Público com prazo para o ajuizamento da ação destituitória, uma vez que necessário o seu convencimento da necessidade da propositura, assim como é para a denúncia nas ações penais públicas incondicionadas.

Os prazos estipulados no artigo 38 poderão levar o Ministério Público a ajuizar ações destituitórias apenas para evitar eventual representação disciplinar junto à sua instituição, bem como o prazo estipulado para finalização do processo poderá ser exíguo, dependendo de eventuais incidentes ou diligências necessárias à instrução do processo.

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS.

Deve ser rediscutida e revista a proposta relativa às formas de abrigamento, deveres dos responsáveis pelos abrigos e direitos dos diretores das entidades.

Prazos para definição do futuro do menor (retorno à família de origem ou colocação em família substituta) são perigosos, pois forçam definições e nem sempre isso é bom.

Os prazos e obrigações impostos aos responsáveis pelos abrigos e ao Ministério Público estão divorciados da realidade. A situação familiar das crianças que se encontram em abrigos nem sempre é de fácil diagnóstico, não se podendo pretender que todo e qualquer

abrigo tenha um diagnóstico de retorno à família ou de colocação em família substituta em apenas 60 dias. Mesmo 120 ou 240 dias podem não ser suficientes a uma definição da situação da criança.

Como já dito, não se pode obrigar o Ministério Público a encampar o relatório encaminhado pela entidade que opina pela perda do poder familiar, ajuizando a ação em 30 dias. Da mesma forma, não está obrigado o Ministério Público a concordar com o retorno do menor à sua família.

Definição do tipo de atendimento a que o abrigo estaria vinculado (unidade residencial e mãe social) é restritiva, e poderá não ser viável sob o ponto de vista pedagógico ou econômico.

O Projeto de Lei está colocando em mãos dos dirigentes de entidades atribuições para as quais nem sempre estão preparados, e sem o controle devido do Ministério Público e Judiciário.

Entendo ser discriminatória e sem razão plausível e constitucional a concessão de qualquer vantagem econômica, financeira e trabalhista a quem adota, e que não seja concedida aos pais biológicos.

A motivação para a adoção deve ser autêntica e ficar distante de qualquer tentação de desvio.

CONCLUSÃO:

Cuidei de apontar os pontos que entendo devam ser melhor analisados antes que o projeto venha a ser convertido em lei.

Acredito que com o aprofundamento da discussão, e novas soluções apontadas para os questionamentos feitos, poderemos elaborar uma lei moderna e que atenda aos interesses daqueles que não estão tendo respeitado o direito à convivência familiar, seja ela biológica, seja substituta.

REINALDO CINTRA TORRES DE CARVALHO

Juiz de Direito

São Paulo, 2004

A adoção é uma miragem para a maioria das crianças abrigadas. Negra, magrinha, de cabelos curtos e olhos tristes, “Camila” não é o retrato que ansiosos candidatos a pais procuram(...). Eles querem meninas brancas com até dois anos de idade (Correio Braziliense, 2003).

VOCÊ!!!!!! ☞

Que trabalha com a infância e a juventude, nos abrigos, nas varas da infância, nos conselhos de direitos e conselhos tutelares, nas secretarias estaduais e municipais de assistência social, no ministério público, entre outros locais, e que ainda não teve a oportunidade de se posicionar sobre o projeto de lei nacional de adoção, aí vai uma tentativa de resumir os principais tópicos dessa discussão.

É preocupante o fato de que **muitos profissionais ainda desconhecem** o conteúdo do PLNA e a polêmica em questão, mas é verdade que sua leitura e a compreensão crítica são dificultadas diante da especificidade do tema, do grande número de artigos (**são 75**) e da impressão positiva que causa, já que se baseia numa realidade que é preciso mesmo enfrentar - o grande número de crianças e adolescentes abrigados fora da convivência familiar e a morosidade da justiça.

NÃO FIQUE FORA DESSA!!!!!!

HISTÓRICO DO PLNA

- **Autoria do Projeto** de Lei Nacional de Adoção: **Deputado João Matos** (PMDB/SC) assessorado por grupos de apoio à adoção, Comissão de Apoio à Convivência Familiar e alguns juízes da Infância e da Juventude, entre outros.
- Em 15.09.2003 foi **constituída uma Comissão Especial** com o objetivo de proferir parecer sobre o PL, sendo os **integrantes dessa Comissão** - Presidente: **Maria do Rosário (PT)**, 1º Vice-Presidente: **Zelinda Novaes (PFL)**, 2º Vice-Presidente: **Severiano Alves (PDT)**, 3º Vice-Presidente: **Kelly Moraes (PTB)**, Relatora: **Tetê Bezerra (PMDB)**.
- A expectativa da comissão é de aprovação do PLNA para comemoração do **Dia Nacional da Adoção** em 25.05.2005
- Ampliação do debate: em meados de 2004 foram realizadas audiências públicas em alguns estados, inclusive em São Paulo. Mas ainda é preciso abrir **ampla e real possibilidade de discussão**, pois ainda que profissionais de vários segmentos institucionais tenham participado da elaboração do PL, isso não significa que eles de fato os representem.
- Desde Set/2004, **São Paulo se posicionou contrário ao PLNA**, realizando um Ato Público, ocasião em que 52 entidades representativas assinaram uma carta aberta que foi entregue à Comissão Especial, provocando a

- Realização da **Audiência Pública** na Assembléia Legislativa de São Paulo em 14.12.2004 que contou com a participação de um dos mentores do ECA, Dr. Paulo Afonso Garrido de Paula, atualmente coordenando o CAO Infância do Ministério Público SP, o juiz auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça Dr. Reinaldo Cintra Torres de Carvalho e a assistente social Rita Oliveira pela Assoc Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a criança e o adolescente da PUC-SP.

Precisamos fortalecer o movimento que diga NÃO ao PLNA e SIM para a garantia da convivência familiar prioritariamente na família de origem, pois essa convivência ficará ainda mais em risco do que já está se aprovado tal projeto de lei!!!!

VOCÊ PRECISA ADERIR A ESSE MOVIMENTO!

<p>SAIBA POR QUE AS FAMÍLIAS POBRES QUE ENTRAM NO SISTEMA DE JUSTIÇA CORREM O RISCO DE TEREM SEUS FILHOS MAIS FACILMENTE ENCAMINHADOS PARA ADOÇÃO COM A APROVAÇÃO DO PLNA</p>
--

Na intenção de **resolver o problema da grande quantidade das crianças e dos adolescentes que crescem em instituições e solucionar o retrocesso legal em matéria de adoção, que o Novo Código Civil trouxe, frente ao ECA**, o PL propõe uma total reordenação no panorama legal e institucional que envolve as situações que culminam na adoção, dispondo não só sobre questões diretamente relacionadas à adoção, mas a outras que se relacionam a ela, como a destituição do poder familiar e o abrigo.

Ainda que o texto do PL incorpore do ECA algumas garantias em favor da permanência da criança na família de origem, no todo da lei, ao se considerar:

- os **motivos** que poderão levar à destituição do poder familiar e à adoção;
- a **limitação do tempo** para o abrigo e para o trabalho de reintegração familiar;
- a **inversão de papéis e responsabilidades** dos agentes promotores dos encaminhamentos para colocação da criança em família substituta, acrescido da entrada de ONG's nesse cenário, **temos como resultado: a priorização da adoção como direito da criança** e não a convivência com sua família natural e, excepcionalmente com família substituta conforme garantido no ECA.

Veja os artigos do PLNA que tratam disso:

- parágrafo 2º do art. 1º “*a adoção é um direito da criança e do adolescente, mas somente será concedida quando comprovado a impossibilidade de manutenção do adotando na família natural, pela inexistência de proteção afetiva e material, ou quando os genitores aderirem expressamente ao pedido, na forma prevista nesta lei*”;

- art. 21 “a perda do poder familiar será decretada judicialmente, em procedimento contraditório, em relação ao pai ou a mãe que incorrer em uma ou mais das seguintes hipóteses:

I - castigar imoderadamente o filho, II- deixar o filho em abandono, III- praticar atos contrários à moral e aos bons costumes, IV- descumprir, injustificadamente, o dever de sustento, guarda e educação, ou quando, em contrário ao interesse do filho, deixar de cumprir e fazer cumprir as determinações judiciais”;

Nesse sentido **ainda que, a exemplo do que consta no ECA, o PLNA** no parágrafo 2º. do art. 21 **indique que “a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a decretação da perda ou suspensão do Poder Familiar. Não existindo outro motivo que, por si só, autorize a decretação da medida, a criança ou adolescente será mantido em sua família natural, a qual deverá ser obrigatoriamente incluída em programa oficial de auxílio”, temos que** a lei poderá favorecer a aplicação da destituição do poder familiar a partir do julgamento moral das famílias pobres.

A inexistência de proteção material e atos contrários à moral e aos bons costumes podem ser facilmente utilizados como justificativa para o encaminhamento para adoção dos filhos de grande parte da população pobre brasileira.

O Projeto de Lei estabelece prazos irreais para que a família supere as dificuldades que gerou o abrigamento: em **60 dias os abrigos deverão apresentar à Autoridade Judiciária e ao Ministério Público, estudo indicativo do encaminhamento a ser adotado à criança ou adolescente,** sendo estipulado o prazo de **quatro meses para que ocorra a reintegração familiar e de 30 dias** para o Ministério Público “*ajuizar ação de decretação da perda do poder familiar, contados da data em que o fato supostamente motivador da sua decretação tenha chegado ao seu conhecimento e a ação deverá ser decidida em primeiro grau no máximo em cento e vinte dias, com todos da distribuição do feito...*”.

Apesar da intenção de abreviar os longos períodos de institucionalização de crianças e jovens em abrigos e levar os profissionais a tomar um posicionamento em tempo hábil para que a criança possa ser encaminhada para adoção, os **prazos** estão fora da realidade e podem banalizar as ações de destituição do poder familiar, prejudicando as próprias crianças.

Além disso, colocar a adoção como política pública, pode ser uma das maneiras de desresponsabilizar o Estado na garantia de direitos da infância, e da cidadania em geral, facilitando a exportação de crianças para o exterior, sem atacar as causas do excessivo abrigamento de crianças pela situação de miséria em que se encontra o povo brasileiro.

Finalmente, colocar uma concentração de poderes sobre a criança na entidade de abrigo ou em outras organizações com as quais o abrigo poderia realizar parceria, pode resultar na parcialidade do encaminhamento da situação da criança e sua família pobre.

Quem será alvo dessas ações? Certamente não serão os integrantes da classe média, mas sim os das famílias pobres, que, aliás, em geral, são

representados apenas pela figura da mãe. **Penalizados com a falta de rendimento, de moradia, de alimentação, de saúde, de creche, de escola e dos famosos, mas quase inexistentes programas de apoio sócio-familiares, por fim as famílias pobres serão ainda mais penalizadas com o encaminhamento dos filhos para adoção.**

Lembrando, ainda, que grande parte da população brasileira se encontra abaixo da linha da pobreza, isso pode significar que nosso povo corre o risco de perder a nacionalidade...

Mas, é preciso ficar claro que ser contra o PLNA não significa deixar de reconhecer a necessidade:

- de diminuição do número de abrigamentos e o tempo de permanência das crianças e dos adolescentes nos abrigos;
- de agilização dos processos judiciais ;
- de discussão sobre até quando investir na família de origem ou partir para o encaminhamento para adoção;
- de investir em outras possibilidades de convivência familiar ao invés de abrigos, tais como a formação de famílias de apoio;
- de capacitação e de formação contínua dos profissionais da área.

Enfocar a morosidade da justiça e o excesso de burocracia como razão para que de um lado as instituições estejam lotadas de crianças e de adolescentes e do outro, os cadastros de adotantes estejam cheios de pessoas aguardando há anos pela adoção significa fazer de conta que a efetivação da real mudança trazida pelo ECA, dependa ainda de outras leis e não de investimentos públicos que se referem à adoção de políticas sociais de redistribuição de renda, por meio da oferta de trabalho, preferencialmente, e de programas de transferência de renda, quando necessário, acompanhados de uma intervenção social que possibilite o atendimento à educação, à saúde, e às demais necessidades humanas, de forma a garantir dignidade a todos os cidadãos.

CONCLUSÃO

Assegurar o direito à convivência familiar à criança e a seus pais (ou quem desempenhe essa função) e garantir que o convívio em famílias substitutas ou em abrigos seja exceção, *é dever da própria família, da comunidade na qual está inserida, da sociedade em geral e do poder público*, conforme determina o Estatuto da Criança e do Adolescente com base no artigo 227 da Constituição de 1988.

Vamos sim nos unir e arregaçar as mangas para tornar a convivência familiar uma realidade para muitas crianças e adolescentes que vivem em abrigos, mas de maneira responsável. Afinal, embora a justificativa do projeto se baseie na intenção de *“assegurar uma família a milhares de brasileiros que se encontram nos abrigos com quase nenhuma perspectiva de futuro”*, se aprovado o PLNA, serão poucos os beneficiados! Sabe porque?

Na verdade, a maior parte das crianças dos abrigos além de ter família, sem condições de criá-las, tem mais do que seis anos, é da raça negra e está abrigada com irmãos, sendo que a pretensão da grande maioria dos adotantes cadastrados é pela adoção de apenas uma criança, de cor branca e até no máximo dois anos de idade.

Portanto, não deixe de entrar em contato com a entidade o representa verificando de que forma você pode aderir ao movimento!

Março de 2005.

Por Rita Oliveira a partir dos textos de Bernardi, Fávero e Carvalho (2004)

Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente da Pós-graduação em Serviço Social (NCA/PUC-SP);
 Programa de Pós-Graduação em Psicologia Social da PUC-SP;
 Instituto Sedes Sapientiae;
 Curso de Especialização em Psicologia Jurídica da PUC-PR;
 Centro de Apoio Operacional aos Promotores da Justiça da Infância e Juventude do Estado de São Paulo (CAOIJ/MP-SP);
 Associação Brasileira de Magistrados da Infância e Juventude (Abraminj-SP);
 Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude (ABMP);
 Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (Ajuris);
 Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (AASPTJ-SP);
 Associação Paulista de Magistrados (Apamagis);
 Desembargador Marcel Esquivel Hoppe (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul);
 Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Condeca-SP);
 Conselho Regional de Psicologia (CRP-SP);
 Conselho Federal de Psicologia (CFP);
 Conselho Regional de Serviço Social SP (Cress-SP);
 Conselho Federal de Serviço Social (CFESS);
 Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente – SP;
 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA);
 Associação Comunidade de Mãos Dadas (ACMD);
 Associação dos Juízes pela Democracia (AJD);
 Associação Paulista de Terapia Familiar (APTF);
 Fundação Abrinq;
 Fundação Criança de São Bernardo do Campo;
 Fundação Orsa;
 Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente Luiz Gonzaga Junior (Cedeca-Santana);
 Instituto Terra Trabalho e Cidadania (ITTC);
 Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA-SP);
 Associação de Mães e Amigos da Criança e do Adolescente em Risco (Amar-SP);
 IMDDCA/FDCA – Lapa;

Secretaria de Assistência Social (SAS-SP);
NASP – ABC;
Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (São Paulo);
PMNR (Guarulhos);
ARAI – Pio Monte;
AVIB;
Conselho Tutelar São Bernardo do Campo – SP;
Grupo Acesso – Sedes Sapientae;
Comissão de Justiça e Paz/Escritório Modelo – D.Paulo Arns-SP;
Ministério Público – São Bernardo do Campo;
Abrigo São Mateus;
AGES – CEDECA – Lapa;
Associação Cheiro de Capim;
Prefeitura Municipal de Diadema;
NC Força Ativa;
Pastoral da Criança;
Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – São Bernardo do Campo;
Observatório PM Democracia Direta;
Centro Social Nossa Sra. Bom Parto;
SME / PM Campinas;
SMAS / SAPECA / Prefeitura Municipal de Campinas;
Associação Semente;
Instituto Dom Bosco;
Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente/ Rede Criança;
Cruzada Pró-Infância;
Associação Santamarense Mamãe;
Conselho Tutelar Jabaquara;
Funcef;
Setorial DCADM – PT-SP;
Programa Abrigar – Instituto Camargo Corrêa;
Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Santos)
Comissão dos Direitos da Criança e do Adolescente da OAB-Santos;
Comissão de Cidadania da OAB-Santos

Ref: Parecer do Conanda sobre o Projeto de Lei Nacional de Adoção – PL 1756/03- (lido na audiência pública de São Paulo contra o PLNA, de 14.12.2004)

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - Conanda, reunido em 05 de outubro de 2004 para analisar o Projeto de Lei Nacional de Adoção – PL-1756/03, tendo em vista a preocupação de não afastar a medida protetiva de adoção do âmago da doutrina da proteção integral, entendeu por encaminhar à Plenária do CONANDA as seguintes considerações e proposições:

Enquanto a Constituição Federal garante o direito à convivência familiar, o projeto denota tornar secundário o interesse pela manutenção da criança em sua família de origem. Tal como redigido o enfoque do direito à convivência familiar e a excepcionalidade da colocação em família substituta, como medida de proteção, resta fragilizado, do mesmo modo que a proibição de que a ruptura do poder familiar tenha como único fundamento a falta ou carência de recursos materiais.

O PL alarga as possibilidades de colocação em família substituta em detrimento do investimento em ações e políticas que visem manter a criança e o adolescente, prioritariamente, na família natural. Ao invés de investir na efetiva implementação do ECA, especialmente no que diz respeito à obrigatoriedade de políticas públicas de proteção à criança e ao adolescente e de apoio sócio-familiar, o que reduziria os casos de adoção a tão somente aqueles que envolvessem impossibilidade de manutenção de vínculo com a família natural, fixa prazos para destituição do poder familiar, desconsiderando particularidades de cada situação e a limitação concreta das políticas públicas e programas de reinserção social.

O Projeto (Art. 10, § 1º) prevê que seja permitida a adoção internacional por pretendentes oriundos de países que ainda não ratificaram a Convenção de Haia, tratando-se de imperdoável equívoco e retrocesso do Brasil em questões de direitos humanos.

Ainda, pelo projeto (Art. 6º, § 3º), o adolescente poderia não concordar com a sua adoção e mesmo assim sua opinião não ser considerada, se relevados outros interesses futuros. Será que tão só os benefícios materiais justificariam uma adoção contra sua vontade? Sem dúvida temerário impor ao adolescente uma adoção por ele indesejada, o que provavelmente redundará em graves conflitos, ou mesmo tornar a medida impraticável. O projeto também transforma todo operador do sistema de justiça em mero homologador da vontade dos contraentes – do que entrega a adoção e daquele que recebe em adoção -, mas, faz do cadastro de adotantes a peça tola e inócua, já que seus integrantes não teriam a menor vantagem na submissão à bateria de exames e avaliações preconizadas pelo artigo 7º do PL, uma vez que qualquer outra pessoa que obtivesse a adesão dos genitores, na prática teria maior facilidade de acesso à criança recém-nascida (art. 1º, § 2º; art. 8º, caput; e art. 41, § 1º, do PL).

A par da reflexão relativa a interpretação quanto ao rompimento com o novo paradigma da doutrina da proteção integral, podemos constatar outros vários dispositivos que simplesmente reproduzem regras já contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente, além de inúmeras imperfeições que se materializam em sucessivos dispositivos contidos no projeto.

Por tudo isso, entendemos que a opção por deslocar do Estatuto da Criança e do Adolescente o assunto da adoção é providência que significará uma involução para a legislação protetiva da infância. Devemos envidar todos os esforços para melhorar o Estatuto, e não lhe reduzir a importância ou mesmo fragmentá-lo.
É o parecer



PELO DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

O CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em cumprimento da sua atribuição de elaborar as normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, de fiscalizar as ações em execução e de zelar pela aplicação da Política Nacional de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente, disposto nos incisos I e II do Art. 2º da Lei nº 8.242/91, e na condição de órgão deliberativo e controlador das ações, criado pelo mesmo diploma legal e tendo em conta as contribuições oriundas do debate realizado sobre o substitutivo ao Projeto de Lei do Senado Federal nº 6.222, de 2005, que versa sobre o instituto da adoção, durante sua 140ª Assembléia Ordinária, realizada nos dias 07 e 08 de junho de 2006, e considerando:

1. Que há anos a sociedade brasileira, por meio de distintas organizações componentes do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, vem debatendo a necessidade de fortalecer o exercício do direito fundamental da criança e do adolescente à convivência familiar e comunitária;
2. Que, no período recente, este debate ganhou corpo graças à criação de diferentes instâncias e implementação de iniciativas com vistas ao diagnóstico da situação de crianças e adolescentes institucionalizados ou em situação de rua, na sua maioria ainda com vínculos familiares e vivendo sob enorme vulnerabilidade sócio-econômica;
3. Que está em processo de elaboração o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, sob a coordenação compartilhada do CONANDA - Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do CNAS – Conselho Nacional da Assistência Social, passando a ser o marco conceitual para as políticas, programas e serviços voltados ao exercício do direito à convivência familiar e comunitária, com vistas à desinstitucionalização de crianças e adolescentes e a garantia do seu direito ao convívio familiar e comunitário;
4. Que está em curso uma consulta pública sobre o Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (www.presidencia.gov.br/sedh/conanda) levada a cabo pelos Conselhos anteriormente citados, cujo objetivo é permitir que qualquer pessoa ou organização envie suas críticas e sugestões;
5. Que o instituto da adoção deve ser regulado conjuntamente com outros institutos para o exercício da convivência familiar e comunitária e não por meio de legislação específica, sendo a adoção uma possibilidade de exceção para cumprir o ditame constitucional da proteção integral dos direitos da criança e do adolescente, afastando quaisquer apelos de inspiração menorista que resultariam em maior institucionalização e desfiliação arbitrária das crianças e adolescentes nascidos em famílias pobres deste país; e
6. Que o Plano Nacional referido trará todas as indicações para as alterações legislativas necessárias com o fito de regular o acolhimento familiar, institucional e a adoção.

Portanto, o **CONANDA** manifesta-se **contrariamente** à edição de uma lei nacional específica de adoção. Entendemos que os possíveis aprimoramentos legislativos para este instituto devem integrar a política de garantia do direito à convivência familiar e comunitária e ser insertos na Lei 8.069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente e no Código Civil, conforme indica o texto preliminar do Plano Nacional.

José Fernando da Silva
Presidente

Moção aprovada por ocasião do XXI Congresso Nacional da Associação Brasileira dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude - ABMP:

MOÇÃO DE REPÚDIO AO SUBSTITUTIVO AO ANTEPROJETO DE LEI NACIONAL DE ADOÇÃO:

Os participantes do XXI CONGRESSO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS E PROMOTORES DE JUSTIÇA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE - ABMP, realizado no Hotel Ouro Minas, em Belo Horizonte/MG, entre os dias 25 e 28 de maio de 2006,

CONSIDERANDO que a Lei nº 8.069/90, em resposta ao disposto nos arts.226, caput e §8º e 227, caput, da Constituição Federal, já contém mecanismos capazes de garantir o pleno exercício do direito à convivência familiar por todas as crianças e adolescentes, que deve ocorrer preferencialmente em suas famílias de origem e, excepcionalmente, em famílias substitutas, nas modalidades guarda, tutela e adoção;

CONSIDERANDO que a destituição do poder familiar e o abrigamento de crianças e adolescentes, na forma da Lei nº 8.069/90, são medidas de caráter extremo e excepcional, que somente podem ser aplicadas quando, comprovadamente, não for possível a manutenção ou o restabelecimento de vínculos com as famílias de origem, assim como não houver parentes ou outras pessoas em condições de recebê-las sob guarda;

CONSIDERANDO a absoluta desnecessidade da edição de uma legislação específica para disciplinar a adoção de forma isolada, em detrimento da necessária criação e implementação de mecanismos de proteção e promoção à família de origem de crianças e adolescentes e das demais formas de colocação em família substituta, podendo o eventual aperfeiçoamento da sistemática hoje vigente ser realizado através da alteração e/ou incorporação de dispositivos diretamente no texto da Lei nº 8.069/90, em respeito aos princípios fundamentais que a orientam;

CONSIDERANDO que as propostas até aqui apresentadas no sentido da alteração da sistemática atualmente estabelecida para adoção possuem inúmeras inconstitucionalidades, impropriedades técnicas, incoerências e incongruências com a Doutrina da Proteção Integral à Criança e ao Adolescente, assim como com a Convenção Internacional Relativa à Adoção Internacional de Crianças e Adolescentes -

Convenção de Haia, que não recomendam sua aprovação pelo Congresso Nacional;

RESOLVEM formalizar, por meio desta, manifestação CONTRÁRIA ao Substitutivo apresentado ao Anteprojeto de Lei Nacional de Adoção (principal: PL 6222/05, Apensados PLs. 806/03, 890/03, 1380/03, 1645/03, (2885/04 e 3658/04), 1756/03 (2481/03), 2579/03 (4402/04), 2680/03, 2941/04 e 3597/04), na certeza de que apenas através do EFETIVO E INTEGRAL CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE e do necessário

desenvolvimento, pela União, estados e municípios, de POLÍTICAS PÚBLICAS específicas, que contemplem ações integradas, interdisciplinares e intersetoriais voltadas, primeiro (e acima de tudo), à proteção à família e ao fortalecimento dos vínculos familiares, com a criação de programas de estímulo ao acolhimento, sob forma de guarda e tutela, para crianças e adolescentes que, por qualquer razão, não possam permanecer na companhia de seus pais (nos moldes do previsto no art.227, §3º, inciso VI, da Constituição Federal e art.260, §2º, da Lei nº 8.069/90), assim como também à adoção (com ênfase para o estímulo à adoção tardia, adoção de grupos de irmãos e de crianças e adolescentes com deficiência), é que será verdadeiramente possível proporcionar, a todas crianças e adolescentes - especialmente àqueles que hoje, pelas mais diversas razões, abarrotam abrigos em todo o País, o exercício do direito à convivência familiar que lhes foi há tanto prometido.

De Belo Horizonte para Brasília,
aos 28 de maio de 2006.

RELATÓRIO
Colóquio Técnico sobre a Rede Nacional de Abrigos
13 a 15 de agosto de 2002
Brasília -DF

Programação:

Local:

1º Dia (13/08): Auditório Térreo do Bloco “A” da Esplanada dos Ministérios

2º e 3º Dias (14 e 15/08): Centro de Treinamento do MEC – CETREMEC
 Avenida L2 Sul, quadra 604

Terça-feira 13/08

- 14:00h Recepção - entrega de material e credenciais
- 14:30h Abertura
- Antônio José Ângelo Motti, gerente do Programa Sentinela da Secretaria de Estado de Assistência Social/MPAS
- Dr. Saulo de Castro Bezerra, presidente da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude - ABMP
- Dra. Alison Sutton, Oficial de Projetos do Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF
- Dra. Denise Paiva, Diretora do Departamento da Criança e do Adolescente/SEDH/MJ

- 15:30h Mesa Redonda: Abrigos - situação e perspectivas
- “Institucionalização de crianças e adolescentes: Perspectivas históricas e desafios do presente”- Irene Rizzini – Centro de Estudos e pesquisas sobre a Infância ,PUC e USU / RJ
- “O direito à convivência Familiar e Comunitária” – Cláudia Cabral , ABTH/RJ
- “Os Órfãos do Brasil”- Ana Beatriz Magno, jornalista /José Varella, fotógrafo
- “O que é a Institucionalização” - Roberto da Silva, pedagogo da FEUSP e conselheiro do ILANUD
- 17:30h Debate
- 18:00h Encerramento

Quarta-feira 14/08

- 09:00h – Discussão sobre Avaliação e Monitoramento da Rede Nacional de Abrigos: Propostas para a Realização de Levantamentos sobre a Rede de Abrigos e das Práticas Institucionais

Provocações:

- Demanda da Coordenação da Política Nacional de Abrigos – SEAS/MPAS
 Antônio José Ângelo Motti – Gerente do Programa Sentinela/SEAS/MPAS
- Demanda da Autoridade Central Administrativa Federal – DCA/SEDH/MJ
 Carolina Pinheiro e Sílvia Arruda– DCA/SEDH/MJ
- Considerações sobre possíveis metodologias para o levantamento
 Roberto da Silva – pedagogo da FEUSP e conselheiro do ILANUD

- 12:15h Almoço
- 14:00h Trabalhos em grupo
- 16:30h Intervalo
- 17:00h Continuação dos trabalhos em grupo
- 18:00h Encerramento

Quinta-feira 15/08

- 09:00h – Discussão sobre Alternativas de Ação para a Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária

Proposições/Experiências

- Reintegração familiar / Famílias Acolhedoras

Cláudia Cabral, ABTH/RJ

- Famílias de Guarda

Valeska Menezes, Assistente Social do Abrigo Tia Júlia, – Fortaleza/CE

- Casas - lares

Valdison Marques de Lima, ACRIDAS/PR

- Programa de Incentivo ao Acolhimento de Crianças e Adolescentes em SC

Úrsula Carreirão, Secretária de Estado de Desenvolvimento Social e da Família/ SC

- Famílias Guardiãs

Nelson Alda Filho, Secretaria Municipal de Assistência Social/SP

Debate

- 12:15h Almoço
- 14:00h Discussões/ proposições
- 17:00h Encerramento

Relatório das Atividades Desenvolvidas

1. Abertura:

Participantes:

- Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância ABMP - Dr. Saulo de Castro Bezerra,
- UNICEF - Alisson Sutton
- Departamento da Criança e do Adolescente/ Ministério da Justiça - Dra. Denise Paiva,
- Secretaria de Estado de Assistência Social – SEAS/ Ministério da Previdência e Assistência Social - Antônio José Ângelo Motti

As autoridades enfatizaram importância do evento frente à situação em que se encontram os abrigos no Brasil, que aponta para uma realidade de não proteção ao direito à convivência familiar e comunitária e portanto de contínua violação de direitos.

Por parte da ABMP, Dr. Saulo parabenizou a iniciativa da SEAS, dispondo a pronta parceria dos mais de cinco mil e quinhentos Juizes e Promotores da Infância na efetivação dos resultados do evento.

Pelo UNICEF, na interpelação de Alisson, ficou ratificada a preocupação daquela instituição com esta área do sistema de proteção à criança, bem como o compromisso de parceria institucional na operacionalização das medidas indicadas, inclusive no que diz respeito à possibilidade de investir recursos na produção de subsídios que possam orientar as propostas de reorganização dos serviços e a sua adequação aos princípios legais.

Como parte diretamente envolvida na Defesa dos Direitos de Crianças, a Diretora do DCA, Dra. Denise ressaltou a preocupação do Governo Federal em organizar as medidas de proteção às crianças e adolescentes em situação de abandono ou destituição do pátrio poder, como estratégia para aprimorar o processo de adoção e, conseqüentemente, assegurar a universalização do direito à convivência familiar e comunitária, dispondo para tanto de recursos financeiros para promover um levantamento do quadro atual.

Na condição de representante da SEAS e anfitriã do Colóquio, em nome da Secretária de Estado, Dra. Wanda Engel, Motti, ao agradecer a presença e apoio de todos, ressaltou o compromisso da

Secretaria em iniciar um processo que possibilite uma ampla reforma no atendimento às crianças e adolescentes que hoje se encontram em situação de abrigo, sustentado na efetivação dos direitos estabelecidos na Lei Orgânica da Assistência Social e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

2- Mesa Redonda

Tema: “Abrigos – situação e perspectivas”

Irene Rizzini - Centro INTERNACIONAL de Estudos e pesquisas sobre a Infância, em parceria com a PUC e USU/RJ. Tema: “*Institucionalização de crianças e adolescentes: perspectivas históricas e desafios do presente*”

- Sub-Tema: “*Institucionalização de crianças e adolescentes: perspectivas históricas e desafios do presente*”

A professora Irene Rizzini apresentou um breve histórico do modelo asilar, existente há mais de 1.000 anos, cuja origem identifica-se nos Hospedales italianos. Ela discorreu sobre os paradigmas do referido modelo, presentes na história destas instituições, suas influências na construção de uma cultura asilar e da ideologia do confinamento, estabelecidos no decorrer do século XIX. Neste sentido, chamou atenção para o fato de que essa cultura herdada por nós continua a informar as políticas e práticas da atualidade e incorre na violação do direito da criança e do adolescente ao convívio familiar e comunitário.

Em relação ao momento presente, a pesquisadora focalizou sobre algumas questões que apareceram em suas pesquisas com meninos/as de rua e em instituições de abrigo no Rio de Janeiro. Ela destacou, em particular, as trajetórias de vida destas crianças e adolescentes em movimento constante entre a casa, a rua e inúmeras instituições em busca de proteção e apoio, que não encontram em nenhuma parte. Para ilustrar seu ponto, mostrou a trajetória de um menino de 15 anos e sua intensa mobilidade pela cidade do Rio de Janeiro: a história por ele relatada, as vicissitudes de sua vida, marcada pelas passagens por diversas instituições e a rua, e as conseqüências na formação de sua personalidade e em sua visão de mundo. "Para crianças e adolescentes com a trajetória de Rai", diz ela, "parece não haver lugar no mundo".

Em casos como estes, e são muitos, não há soluções rápidas e simples. É preciso conhecer melhor o que acontece e rever políticas e práticas voltadas para esta grupo, relegado à marginalidade.

Afirmou a necessidade de se repensar a questão da competência dos governos, ressaltando a importância da participação da sociedade civil. Para isso é preciso superar as dificuldades de se trabalhar em rede em virtude do conflito de competências.

A professora Rizzini chamou a atenção sobre a visão que parece comum entre os envolvidos na área de que as instituições são tratadas de forma indiferenciada: “tudo é abrigo”. Em sua opinião, é fundamental mapear, diferenciar e quantificar, tanto as instituições existentes, quanto as crianças e adolescentes que nelas se encontram.

Sobre a proposta de realização do Censo, chamou a atenção para as dificuldades relacionadas a questões como: quem vai alimentar os sistemas de informação, quem cria os indicadores, qual o cronograma a ser seguido, como trabalhar os diagnósticos. Para a pesquisadora é evidente que não existem dados que subsidiem de forma segura uma mudança de políticas e práticas. Este é o desafio do presente. A produção de dados que melhor informem a prática e a necessidade de articulação entre todos os atores envolvidos.

- Dr. Roberto da Silva - Pedagogo da FEUSP e conselheiro do ILANUD.
Su-Tema: “*O que é Institucionalização*”

O palestrante se ocupou de proceder uma reflexão sobre o conceito de “institucionalização” (ver texto). Como ilustração relatou a pesquisa que empreendeu entre os presidiários do Carandiru relacionando sua situação com as passagem pelos abrigos da FEBEM. Demonstrou a relação causal entre os traumas e a negligência com que foram tratados nos períodos de abrigamento, as sequelas no processo de formação da personalidade com os fatores que impulsionaram, cada um, ao respectivo crime.

Levantou ainda as seguintes dificuldades: o imaginário social que é favorável ao abrigo; o fato de ninguém “obrigar” os abrigos a cumprirem o que a legislação prevê; a deficitária fiscalização; o pouco preparo dos conselhos tutelares; a omissão dos Conselhos Municipais em assumir uma política para essa área, provocando uma distorção uma vez que o judiciário, o executivo e o ministério público vêm avocando esta competência.

Para o pesquisador, a adoção do sistema *per capita* é danosa, na medida em que torna as crianças abrigadas suas reféns. As entidades resistem ao desligamento da criança, uma vez que isso poderá provocar redução nos recursos que recebe.

Por fim ressaltou a necessidade de se trabalhar em parceria com os abrigos e não em conflito.

- Cláudia Cabral , Diretora Executiva da ONG ABTH (Associação Brasileira Terra dos Homens (RJ).

Sub-Tema: “*O direito à Convivência Familiar e Comunitária*”

A palestrante discorreu sobre sua militância na área de abrigo e de apoio à convivência familiar e comunitária, desenvolvida há mais de 20 anos oferecendo apoio às políticas públicas bem como capacitação na área.

Ressaltou sobre a necessidade de desenvolver o “protagonismo” entre as famílias de origem, priorizando as ações e dando ênfase à prevenção à institucionalização da criança. Para tanto sugere um trabalho direto com sistema familiar (antes da criança entrar para a instituição).

Ao analisar a aplicação do art.90 do ECA, que prevê, em ordem crescente os programas de atendimentos, analisa cada um destes por ordem de prioridade:

- Programas de apoio sócio familiar: programas preventivos, de suporte e acompanhamento familiar que evitem a desagregação e promovam de fato o direito à convivência familiar;
- Ainda no reforço à convivência familiar e comunitária estão os programas sócio educativos em meio aberto que devem apoiar as famílias em sua responsabilidade na socialização da criança/adolescente em desenvolvimento oferecendo serviços educativos na comunidade;
- Caso a criança/adolescente não possa se manter na família de origem, esse 3º programa prevê a colocação familiar ou seja manutenção da convivência em família através de projetos de guarda ou adoção;
- Só como 4ª opção aparecem os programas de abrigo, alternativa única na ausência da família de origem ou de família substituta;
- Em 5º lugar está a liberdade assistida como proposta inicial para reversão dos quadros de delito;
- A semi liberdade como medida ainda educativa evita a institucionalização de adolescentes em conflito com a lei;
- E por último a internação como última medida para os casos de ato infracional.

As 4 primeiras medidas previstas no artigo 90 dizem respeito à proteção e promoção de crianças/adolescentes em situação de risco. Destas medidas, a última é o abrigamento. Considerando-se a cultura tradicional da época do Código de Menores que incentivava a institucionalização o desafio é substituir essa medida por programas de apoio sócio familiar.

Ainda há, nos registros dos CMDCA's dos grandes centros urbanos um número bem superior de programas de abrigo em proporção ao número de programas de apoio sócio familiar. Há de se reverter esse quadro.

Sugere assim o acompanhamento da família, tanto no aspecto econômico quanto psicológico e social, numa abordagem que tem como pressuposto a competência das famílias. Para isso há necessidade de mudança de atitudes e paradigmas dos agentes sociais.

Este acompanhamento vai além do mero encaminhamento aos programas oferecidos pela rede de proteção (NAF, PETI, PBE, Sentinela, Agente Jovem, Apoio Familiar entre outros). Neste aspecto deve buscar alterar a dinâmica familiar.

Discorrendo sobre o trabalho da entidade, relata que as ações junto à família são feitas sempre em duplas, procedendo visitas domiciliares, organizando grupos de ajuda mútua.

Ressaltou ainda a preocupação com a utilização de metodologia adequada. Na experiência da entidade que representa, utiliza-se do genograma das famílias fundamentado na abordagem sistêmica. A palestrante enfatizou também a necessidade de estender este "protagonismo" aos conselhos tutelares para que eles assumam suas responsabilidades.

- Ana Beatriz Magno- e José Varella – jornalista e fotógrafo do Correio Brasiliense
Sub-Tema: *“Os órfãos do Brasil” - reportagem que acompanhou a caravana da Cidadania organizada pela Comissão dos Direitos Humanos da Câmara dos Deputados.*

O trabalho dos jornalistas consistiu no relato dos principais aspectos extraídos das visitas que realizaram por diversos tipos de abrigos existentes no Brasil em oito unidades da Federação.

A jornalista descreveu as situações encontradas, que, na sua visão, ferem explicitamente o Estatuto da Criança e do Adolescente (ver reportagem).

Relatou diversos casos individuais que demonstram as sequelas psicológicas do abandono, o despreparo dos dirigentes, o predomínio de práticas massificadoras e o desrespeito à individualidade das crianças.

Na avaliação dos profissionais, as práticas atuais revelam muito mais uma alteração nas nomenclaturas do que nos métodos de trabalho, pois, em sua maioria os abrigos agem como asilos, possuem pouca capacidade técnica para desenvolver suas funções

Comentou suas observações sobre o estado psicológico das crianças abrigadas que, em grande parte revela um quadro de apatia, depressão e alienação e ao mesmo tempo o seu profundo desejo de viver em uma família.

Foram exibidas as fotos em que o observador pode ter uma medida do quadro descrito.

3- Colóquios

Quarta Feira- 14/08- Matutino

a) Pela manhã os trabalhos se iniciaram com a apresentação das demandas da SEAS pelo Dr. Motti. Inicialmente destacou que a partir deste momento estaríamos entrando em uma nova fase com a integração de todos os participantes na discussão e proposição de medidas com vistas a um diagnóstico aprofundado da situação da rede nacional de abrigos bem como na proposição de subsídios que orientem o estabelecimento de normas e diretrizes para o ordenamento ou reordenamento das políticas públicas nesta área.

Motti, destacou que o setor vem perdendo recursos por anualmente não utilizar todo o orçamento disponível no SAC- Serviço de Ação Continuada, bem como pelo alto nível de profissionalização que alcançou o setor público na área de planejamento, exigindo cada vez mais que as políticas públicas sejam construídas com base em indicadores consistentes, demonstrando ainda capacidade de monitoramento e avaliação. Neste sentido chamou a atenção de que o Ministério do Planejamento recusou última proposta de ampliação dos recursos orçamentários para área de abrigos, tendo como um dos motivos a inexistência de dados.

Por outro lado apontou também as distorções provocadas pelas emendadas parlamentares, cujos recursos muitas vezes são alocados na funcional programática de *Atendimento à criança e ao adolescente em abrigo*, porém as propostas representam outras linhas de ações, tais como manutenção de APAE, manutenção de Centros da Juventude, Programas Profissionalizantes e outros. Essas constatações apontam para a necessidade de um trabalho junto aos parlamentares tanto no sentido da destinação correta dos recursos, bem como de se poder suplementar o orçamento da Assistência Social nessa área.

Motti ratificou a colocação feita por Roberto da Silva de que o SAC (Serviço de Ação Continuada) como está sendo operacionalizado na base, muitas vezes facilita uma postura contrária ao Estatuto da Criança, pois comumente as crianças são mantidas no abrigo, ou mesmo é garantida sua substituição por outra criança para que não ocorra perda na arrecadação dos recursos.

Quanto à atribuição originária dentro do governo Motti esclareceu que pertence à SEAS uma vez que o CONANDA, apesar de reunir todas as representações, não pode ingerir sobre os recursos. Salientou que o CONANDA e o CNAS, não compareceram mas que o resultado do colóquio seria apresentado a eles .

A responsável pela pesquisa prévia realizada junto às Secretarias Estaduais de Assistência Social , Ana Angélica, apresentou os resultados, os quais confirmaram a impressão da SEAS e outros organismos, de que não temos, no Brasil, um sistema organizado que revele a situação dos abrigos. Entre os 27 estados participantes, apenas 13 responderam tempestivamente ao questionário enviado. Entre estes apenas 4 informaram um levantamento completo. Os demais não conseguiram informação de todos os municípios ou só conseguiram informar a rede própria e conveniada. Finalmente o Dr. Motti apresentou um breve relato sobre a estrutura do funcionamento do sistema de assistência social e de proteção à criança e ao adolescente.

Obs: para coordenar a implementação das ações a SEAS criou um Comitê Nacional formado por convidados dos seguintes órgãos:

- Ministério da Previdência e Assistência Social/Secretaria de Estado de Assistência Social
- Ministério da Justiça/Secretaria de Estado dos Direitos Humanos - Departamento da Criança e do Adolescente
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
- Conselho Nacional de Assistência Social
- Fundo das Nações Unidas para Infância - UNICEF
- Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância
- Colegiado Nacional dos Conselhos Tutelares
- Fundação Orsa
- Um representante entre as Secretarias Estaduais de Assistência Social

b) Representando o Departamento da Criança e Adolescente do Ministério da Justiça a Srta Carolina Gonçalves Pinheiro expôs as dificuldades deste órgão em implementar medidas relacionadas à adoção. Muitas crianças adotáveis não conseguem sua colocação e uma família, pois a morosidade dos processos fazem com que elas atinjam uma idade superior à do interesse das maioria das famílias que buscam adoção. As medidas necessárias entre elas a destituição do pátrio poder quando cabível abam por não ser promovidas por seus responsáveis a tempo.

Dessa forma o Departamento da Criança e do Adolescente recente um diagnóstico da realidade das crianças adotáveis no Brasil. Na oportunidade ela reiterou a disposição de recursos por parte do Departamento para a realização do Censo.

A Sra. Sílvia Arruda – responsável no departamento da Criança pelo SIPIA – Sistema de Informação para a Infância e Adolescência - noticiou a implementação Sistema, fruto da parceria com o IPEA e o UNICEF, visando a seu aprimoramento tecnológico, mencionando também a realização de seminário no dia 26/08 com os principais operadores do sistema no Brasil. Tais incrementos serão importantes , na medida em que podem incorporar as demandas da área de abrigo.

c) O Prof. Roberto da Silva apresentou uma proposta de realização do Censo discorrendo sobre algumas dificuldades para a implementação das mudanças necessárias, sendo uma delas a de que a maioria dos abrigos são geridos por fundamentações religiosas cuja ação baseia-se na idéia de “acolher e proteger o filho do pecado e ignorar o pecador” sendo difícil, porém necessário a sua adequação ao ECA, no que diz respeito ao princípio da convivência familiar e comunitária.

Apresentou o ponto de vista segundo o qual a remuneração *per capita* torna a criança refém do abrigo e esta vocação tem que ser mudada no sentido de ajudar as famílias. Apresentou várias questões que devem ser pensadas , apontando para o sentido das mudanças, entre elas: que o CNAS definisse o recadastramento dos abrigos e concedesse títulos de utilidade pública; necessidade de o abrigo só possa funcionar se tiver registro no Conselho Tutelar; que a ABMP apresentasse no âmbito das medidas protetivas leis de execução nos moldes apresentados no Congresso no que diz respeito às medidas sócio-educativas; levantamento das competências do Conselho tutelar e dos Juizes da Infância e da Juventude, bem como dos diretores de abrigos; levantou outro aspecto do problema que diz respeito à provisoriedade vinculada à capacidade do município de trabalhar a crise familiar; elaborar rotinas uma vez que o Estatuto estabelece apenas princípios.

Quarta Feira- 14/08- Vespertino

d) À tarde, os participantes se dividiram em dois grupos, sendo que o primeiro - coordenado pela Prof. Irene Rizzini - caminhou no sentido de discutir conceitos e delimitar o universo das “medidas de abrigo”. Uma das primeiras tarefas é levar em consideração conceitos e definições das instituições que se deseja mapear e das crianças

e adolescentes que serão focalizados. O termo “abrigo” vem sendo utilizado de forma indiscriminada para designar desde as casas de triagem de crianças até as instituições que ainda funcionam aos moldes dos antigos orfanatos e asilos. É importante mapear também as demandas que existem para o abrigamento de crianças. Só desta forma será possível estudar iniciativas que respondam a estas demandas sem que crianças e famílias sejam separadas, a não ser quando efetivamente necessário. Fundamental também é a criação de um mecanismo que permita a alimentação constante de dados sobre as crianças que ingressam no sistema. O segundo grupo, coordenado pelo Prof. Roberto da Silva concentrou-se em colher contribuições para a estruturação do censo, com ênfase no local físico de um abrigo tradicional.

Os dois grupos produziram os seguintes resultados:

I – Definição do objeto do censo:

- Abrigo = “Local” que acolhe crianças e adolescentes privados da convivência familiar, podendo referir-se também a um serviço ou programa desenvolvido em instituição pública ou social.

II – O que se pretende: o censo deverá levar ao conhecimento dos seguintes aspectos do universo das “medidas de abrigo”:

- Quantas crianças e adolescentes estão fora da família em programas de medidas de abrigamento;
- Quantos são estes serviços;
- Quais são os serviços;
- Qual o universo de crianças que estão fora do âmbito familiar, mas não abrigados;

- Mapear em cima de uma definição conceitual de “abrigo” as formas de abrigo existentes;
- Mapear “quem encaminha” como fonte de dados; para onde?; porque?;
- Abrange as instituições que desenvolvem programas de abrigo;
- Dados sobre a família. Ex irmãos.

III – Instâncias envolvidas

Alguns atores foram considerados importantes no sentido de se criar fóruns de debates:

- Conselho de direitos
- Vara da infância e da juventude.
- Centros de pesquisa;
- Ministério Público;
- Juizados – CEJAS- Comissões Estaduais Judiciárias de Adoção;
- Conselhos tutelares;
- Conselhos de direitos;
- Secretarias de Assistência Social;
- Conselhos de Assistência Social;
- Fóruns – DCA – ONGs;
- OAB;
- Grupos de apoio à adoção;
- ABMP

IV) desafios:

- Sustentabilidade “de programas que respondem às necessidades das crianças e adolescentes;
- Em que situação o abrigo constitui uma resposta adequada;
- Criar políticas e programas que garantem a convivência familiar e comunitária;
- Reordenamento dos programas dando prioridade aos “grandes internatos, orfanatos” (definir).

OBS: Apontou-se como uma das possíveis formas de atingir o universo de instituições sem registro a promoção de um recadastramento nacional a partir do que já está normatizado.

A responsabilidade de articulação e direção aos conselhos de direito da criança e do adolescente e das Secretarias Estaduais.No processo de execução deve-se levar em conta a existência dos Centros de Pesquisa existentes nos três níveis (nacional, estadual e municipal).

Algumas questões foram ordenadas a partir das discussões sobre a realidade nacional da rede de abrigos do ponto de vista dos registros e dados que se detém, bem como ainda do envolvimento dos organismos no processo de ordenamento dos dados e informações. Nesse sentido foram destacados:

1. De quem é a atribuição originária para a realização de uma pesquisa do gênero?
 - a. A responsabilidade é, sobretudo, governamental, dividida entre o Ministério da Previdência e Assistência Social (Secretaria de Estado de Assistência Social) e o Ministério da Justiça (Departamento da Criança e do Adolescente) .
 - b. Foi importante discutir a responsabilidade, atribuições e competências de cada um dos parceiros institucionais presentes, que será melhor detalhado no item Metodologia da Pesquisa.
2. Qual o tipo de pesquisa apropriado? Um Censo ou uma Pesquisa amostral?
 - a. A opção unânime é pela realização de um Censo Nacional de Abrigos.
3. Quais as vantagens e desvantagens de cada modalidade?

- a. Um Censo Nacional de Abrigos permitiria obter um retrato oficial do país, forneceria subsídios para formulação de diretrizes para políticas públicas e para a articulação com políticas setoriais, permitiria o levantamento do custo *per capita* real da criança e do adolescente abrigados e possibilitaria a definição de parâmetros de qualidade para o atendimento.
5. Qual é o tamanho da realidade a ser pesquisada ?
 - a. O censo deve contemplar as 27 unidades da federação e a totalidade dos municípios brasileiros.
 6. Qual o N° total de abrigos existentes no Brasil?
 - a. não se sabe.
 7. Qual o N° total de crianças abrigadas no Brasil?
 - a. não se sabe.
 8. Qual o N° total de abrigos registrados (CMDCA e CNAS)?
 - a. não se sabe.
 9. Qual o N° total de abrigos não registrados (cifra negra)?
 - a. não se sabe.
 10. Qual o N° de crianças com destituição de pátrio poder?
 - a. não se sabe.
 11. Qual o N° de crianças em cadastro de adoção?
 - a. não se sabe.
 12. Qual o tempo médio de abrigamento ?
 - a. não se sabe.
 13. Qual o perfil dos abrigos (públicos e privados)?
 - a. não se sabe.
 14. Qual o perfil das crianças abrigadas?
 - a. não se sabe.
 15. Quais os pontos mais problemáticos em uma pesquisa sobre abrigos ?
 - a. Adequação dos abrigos à Doutrina da Proteção Integral
 - b. Identificar e classificar as diversas modalidades de abrigos
 - c. Identificar a relação dos abrigos com as políticas de convênio (município, Estados, União)
 - d. Definir o perfil de dirigentes, técnicos e profissionais
 - e. Identificar e classificar os diversos programas e ações desenvolvidas
 16. Como cobrir o território nacional?
 - a. Conceber como fontes primárias os cadastros federais, para levantamentos.
 - b. Conceber como fontes secundárias os cadastros federais, para cruzamentos.
 - c. Conceber como fontes terciárias os cadastros estaduais e municipais, passíveis de serem cruzados com as fontes secundárias.
 - d. Conceber como fontes informais as entidades da sociedade civil capazes de fornecer dados novos e complementar dados.
 - e. Utilizar os serviços de voluntários da Caixa Econômica Federal, nos municípios onde não houver Conselho Municipal ou Conselho Tutelar, para auditoria independente em entidades que apresentarem dados incoerentes.
 - f. Utilizar os serviços da EBCT (correios) para enviar e receber correspondência a todos os abrigos e entidades identificadas, especialmente no sentido de fazer a última checagem e confirmação dos dados.
 17. Quais as fontes para a coleta de dados?

Fontes primárias (base de dados)

 - a. Ministério de Previdência e Assistência Social (SEAS e CNAS)
 - b. Departamento da Criança e do Adolescente (CONANDA e Autoridade Central de Adoções)

- c. Secretaria Nacional de Justiça – MJ (Cadastro de Entidades de Utilidade Pública Federal)

Fontes secundárias (fontes verificatórias)

- a. Cadastro de entidades certificadas como entidades filantrópicas (CNAS)
- b. Cadastro de Entidades Beneficentes de Assistência Social com Isenção da Contribuição Previdenciária

Fontes terciárias (fontes oficiais complementares)

- a. Secretarias Estaduais de Justiça (Título Estadual de Utilidade Pública)
- b. Secretarias Estaduais de Assistência Social
- c. Conselhos Estaduais dos Direitos da Criança e do Adolescente
- d. Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

Fontes informais (fontes informais complementares)

- a. Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e Juventude
- b. Grupos de Apoio à Adoção
- c. Entidades mantenedoras e de classe

18. Como coletar os dados e informações ?

- a. Iniciar pelo levantamento junto às fontes primárias, que são cadastros oficiais já existentes.
- b. Depurar os dados através das fontes secundárias, mediante cruzamentos com o Cadastro de Entidades com Títulos de Utilidade Pública (SNJ/MJ), o Cadastro de Certificado de Entidades Filantrópicas (CNAS) e Consulta ao Cadastro de Entidades Beneficentes de Assistência Social com Isenção da Contribuição Previdenciária
- c. Utilizar as fontes oficiais complementares, estaduais e municipais, para complementação de dados.
- d. Se necessário, utilizar as fontes informais para complementação de dados não obteníveis pelas vias oficiais.

19. Qual o tamanho da equipe de pesquisa?

- a. Um coordenador nacional
- b. Cinco coordenadores regionais
- c. Um programador
- d. Um analista de sistemas
- e. Três estagiários/bolsistas
- f. Vinte e sete articuladores estaduais

20. Qual o custo da pesquisa ?

- a. R\$ 416.000,00.

21. Qual o tempo necessário?

- a. 12 meses

22. Como organizar os dados e informações?

- a. Deve-se adaptar o Módulo 3 do SIPIA para comportar os dados sobre abrigos e torna-lo disponível em todo o país. Excepcionalmente, deve-se criar o quinto módulo, para abrigos.

23. Como socializar as conclusões da pesquisa?

- a. Por meio de colóquios regionais
- b. Por meio de um seminário nacional
- c. Por meio de relatórios
- d. Por meio de publicações
- e. Por meio da Internet

24. Quem deve ser o detentor do conjunto das informações coletadas e organizadas?

- a. CONANDA

25. Como articular com as políticas públicas e quais?

Deve caber aos órgãos dos Previdência Social (SEAS e CNAS) e do Ministérios da Justiça (DCA, CONANDA e SNJ) subsidiar os órgãos federais do poder executivo, o legislativo e o judiciário com os dados do Censo Nacional de Abrigos, especialmente no

que se refere à elaboração do Orçamento da União e às políticas de convênio nas áreas de assistência social, educação e saúde.

Especialmente no grupo coordenado por Roberto da Silva, foi possível detalhar as variáveis e categorias entendidas como importantes para levantamento e agrupamento dos dados, chegando-se à elaboração do formulário a seguir apresentado, visando sua inclusão no Módulo 3 do SIPIA ou a confecção do Módulo 5, especialmente para abrigos.

V- ESTRUTURA DO CENSO:

(...) Questionário construído com 25 questões a partir dos subsídios colhidos

Quinta Feira- 15/08- Matutino

5) Quinta feira- Pela manhã houve a apresentação das experiências referenciais, que estão disponibilizadas em anexo. A apresentação das experiências de ação para garantia do direito à convivência familiar e comunitária foi bastante proveitosa na medida em que se colocaram como efetiva alternativa ao modelo asilar.

Waleska Menezes, assistente social do abrigo Tia Júlia de Fortaleza, Ceará apresentou a experiência bem sucedida desta instituição com as famílias de guarda. Relatou a sensível melhoria na saúde física e emocional bem como o número de óbitos entre as crianças cuidadas pelas mães substitutas até que o encaminhamento para família de origem ou adoção possa ocorrer. Este sistema cria uma relação de vínculo afetivo com as mães substitutas sem prejuízo das mães biológicas. O abrigo mantém atualmente 100 crianças em 36 lares substitutos.

Claúdia Cabral, Diretora executiva da Terra dos Homens apresentou a experiência com famílias acolhedoras na cidade do Rio de Janeiro, cuja criação partiu de mobilização promovida pelo Conselho Tutelar e que foi posteriormente assumida pela Prefeitura. As famílias são capacitadas e compõem uma lista apta a receber a criança até que a situação que provocou o desligamento seja revertida ou até o encaminhamento para adoção. Este trabalho evita que a criança seja “institucionalizada”.

Valdison Marques de Lima, da ACRIDAS/ PR apresentou a experiência desta instituição cuja missão é criar condições para que cada criança e adolescente viva em família. É um trabalho que conta com assistente social e psicólogo cuja ênfase é o apoio à família de origem e que cuidam de aspectos importantes como a preservação de grupos de irmãos. Sustenta-se no Tripé Juiz/técnico/família acolhedora. Existe também o trabalho preventivo em creche e Programas de Repúblicas para rapazes e moças. São também linhas de atuação da entidade a formação de opinião, ampliação da rede de parceiros e atuação nos Conselhos de Direitos.

Úrsula L. Carreirão, assistente social da Secretaria Estadual de Assistência Social apresentou uma experiência já bastante estruturada do Estado de Santa Catarina de aplicação de recursos nas famílias de origem, substitutas ou em programa de república para adolescentes entre 16 e 18 anos em fase de desligamento de abrigo. A Secretaria Municipal elabora um projeto que é coordenado pelo gestor municipal de assistência social com a parceria do Conselho Tutelar, do Juizado da Infância e Juventude, do CMDCA, OAB, e da instituição de abrigo. O projeto destina-se a crianças e adolescentes com medida de abrigo devido à carência econômica.

Nelson Alda Filho, da Secretaria Municipal de Assistência Social de São Paulo apresentou o Programa Família Guardiã. Mantido através de convênios com entidades de direito público, parcerias com empresas e entidades privadas, patronais e sindicais, consiste em auxílio de um salário mínimo mensal concedido enquanto a criança ou adolescente permanecer com a família

guardiã que se inscreveu e tenha obtido a guarda da criança ou adolescente por decisão do poder judiciário. O objetivo do programa é propiciar às crianças e aos adolescentes, afastados temporariamente de sua família de origem a convivência familiar e comunitária.

Quinta Feira- 15/08- Vespertino

À tarde todos participantes se reuniram com vistas à construção do Plano de Ação para o ordenamento e o reordenamento da Rede Nacional de abrigos alcançando os resultados que se seguem.