

**FACULDADES INTEGRADAS DO BRASIL
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA**

JOSÉ CARLOS ALVES SILVA

**EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS D A CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO – COOPERAÇÃO
ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL**

**Curitiba
2014**

JOSÉ CARLOS ALVES SILVA

**EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS D A CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO – COOPERAÇÃO
ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito na área de Direitos Fundamentais e Democracia, na linha de pesquisa Constituição e Condições Materiais da Democracia da UNIBRASIL - Faculdades Integradas do Brasil, para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Professor Doutor Marcos Augusto Maliska

Co-orientadora: Professora Doutora Marta Marília Tonin

**Curitiba
2014**

JOSÉ CARLOS ALVES SILVA

**EFETIVIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS D A CRIANÇA E DO
ADOLESCENTE NAS INSTITUIÇÕES DE ACOLHIMENTO – COOPERAÇÃO
ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL**

BANCA EXAMINADORA

Dr^a Danielle Anne Pamplona

Dr^a Estefânia Maria de Queiroz Barboza

Dr Marcos Augusto Maliska

Dr^a Marta Marilia Tonin

À minha esposa e minhas filhas,
Juliane, Isabelle e Nicolle
Onde o DNA da alma vale muito mais que o DNA do sangue.

Agradecimentos,

Ao *Projeto Romã* pela oportunidade de formar um grupo capaz de fazer diferença na vida de uma família.

Aos *professores* do Programa de Mestrado em Direito na área de Direitos Fundamentais e Democracia da UNIBRASIL - Faculdades Integradas do Brasil, que a cada aula não se furtavam em distribuir o vasto conhecimento que possuem.

Ao Mestre *Marcos Augusto Maliska*, meu grande orientador, o qual me tirou a ideia de mudar a linha de pesquisa, fazendo com que persistisse num tema tão importante em minha vida e, quando num determinado momento pensei em desistir, me deu ânimo e incentivo para continuar.

À professora e co-orientadora *Marta Marília Tonin*, a qual fazendo parte da minha banca de avaliação, do alto do seu imenso conhecimento, aceitou o convite de fazer parte desta caminhada, trazendo contribuições imensas ao resultado do trabalho.

Aos *colegas do mestrado*, que sempre me apoiaram e me apresentaram a prova maior de que uma amizade se fortalece nas alegrias, mas se solidifica nos momentos de dificuldades, sempre prontos a contribuir com seus conhecimentos.

Aos meus *familiares e amigos*, os quais sempre entenderam a minha ausência em momentos festivos, sempre me apoiando nestes dois anos de caminhada.

Ao meu grande amigo e guru, professor *Wagner Weber*, responsável por esta caminhada, cujo resultado do desafio que me fez, apresento neste momento.

Às crianças e adolescentes institucionalizados, os quais podem ter certeza que estarei, dentro do pouco que sei, buscando incansavelmente que a institucionalização não passe de um historia distante.

À minha esposa *Juli*, e as minhas filhas *Isa* e *Nick*, as quais sempre compreenderam as minhas ausências e que são as responsáveis por eu me debruçar diuturnamente sobre este tema tão fascinante, sabedoras que o que nos liga tem mais força do que tudo no mundo: O CORAÇÃO.

À *Deus*, que diante das dificuldades da vida, provou a mim e a *Juli* que a gestação do coração seria bem maior que a gravidez biológica, nos demonstrando que a nossa família é especialíssima, razão pela qual escolheu a cada um de nós, de famílias diferentes, para conviver sobre o mesmo teto.

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a problemática da formação de políticas públicas preparatórias para o desligamento do adolescente que vive em instituições de acolhimento espalhadas pelo Brasil, bem como a necessária postura da sociedade civil e da Administração Pública frente a tal situação. Traz em seu bojo os porquês da institucionalização, bem como, ao contrário da tão propalada provisoriedade, apresenta os dados referentes às crianças e adolescentes que vivem por longos anos enclausurados e, de forma violenta, ao completarem dezoito anos, são obrigados a se desligarem da instituição de acolhimento sem perspectivas de futuro e sem qualquer suporte necessário para a sobrevivência numa sociedade excludente e preconceituosa, sendo lançados ao mundo das drogas e da prostituição. Esta parcela da sociedade possui Direitos? Estariam albergados pelos direitos fundamentais constantes no texto constitucional? Os princípios estatuídos na Carta Magna como, por exemplo, da prioridade absoluta, da proteção integral, do melhor interesse da criança e do adolescente e da condição peculiar de desenvolvimento estariam sendo garantidos para esta parcela da sociedade? O presente trabalho traz à discussão a necessidade de ações públicas no sentido de atendimento das garantias fundamentais destas crianças e adolescentes, bem como da participação da sociedade civil e do Estado como atores principais e ativos na formulação de políticas públicas de atendimento. Por fim, apresenta o exemplo da participação dos Grupos de Estudo e Apoio à Adoção espalhados pelo Brasil e a história bem sucedida do “Projeto Caminhos” realizado em São José dos Pinhais/PR, resultado da parceria entre sociedade civil e Estado na formulação de ações garantidoras ao Direito Constitucional da criança e do adolescente institucionalizado, bem como das práticas necessárias ao atendimento previsto na legislação para o desligamento preparatório destes sujeitos das entidades de acolhimento.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Fundamentais e Democracia. Estado Constitucional Cooperativo. Sociedade Civil. Políticas Públicas. Criança e Adolescente. Instituições e Acolhimento.

ABSTRACT

This study aims to analyze the problems of the formation of public policy for the preparatory shutdown teenager living in institutions throughout Brazil, as well as the necessary position of civil society and public administration facing such a situation. It brings with it the whys of institutionalization as well, unlike much-touted temporariness, presents data on children and adolescents living for many years and caning, violently, by completing eighteen are required to turn off the host institution without prospects and without any need for survival in an exclusionary and prejudiced society support, being thrown into the world of drugs and prostitution. This portion of society has rights? Would be accommodated by the fundamental rights contained in the Constitution? The statutory principles in the Charter, for example, the absolute priority, the full protection of the best interests of the child and adolescent and their peculiar condition of development were being secured for this portion of society? This paper moots the need for public actions to meet the fundamental guarantees of these children and adolescents, as well as the participation of civil society and the state as main actors and active in the formulation of public policies for service. Finally, the example shows the participation of the Study Groups and Support for Adoption throughout Brazil and successful history of "Project Paths" held in Pinhais/PR, a partnership between state and civil society in the formulation of guarantors actions the Constitutional Law of institutionalized children and adolescents, as well as required to meet under the law to shut these guys preparatory bodies of the host practices.

KEYWORDS: Fundamental Rights and Democracy. Constitutional Cooperative State. Civil Society. Public Policies. Children and Adolescents. Home and institutions.

SUMARIO

RESUMO.....	vii
ABSTRACT.....	viii
INTRODUÇÃO.....	6
1. DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE.....	10
1.1 Da situação normativa quanto à institucionalização e os direitos fundamentais da criança e do adolescente.....	10
1.2 Da institucionalização da criança.....	11
1.3 Do caráter provisório.....	17
1.4 Institucionalização como medida garantidora de direitos.....	18
1.5 Da permanência na instituição de acolhimento.....	21
1.6 Do desligamento da instituição de acolhimento.....	24
1.6.1 Dos dados no Paraná.....	26
2. DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	27
2.1 Dos direitos humanos e dos direitos fundamentais.....	27
2.2 Da dignidade da pessoa humana.....	30
2.3 Dos direitos fundamentais.....	33
2.3.1 Perspectiva histórica dos direitos fundamentais.....	33
2.3.2 Dos direitos fundamentais da criança e do adolescente institucionalizados.....	35
2.4 Da doutrina da proteção integral.....	357
2.4.1 Princípios da proteção integral.....	39
2.4.1.1 Sujeitos de direitos (e deveres).....	40
2.4.1.2 Pessoa em condição peculiar de desenvolvimento.....	40
2.4.1.3 Pessoas que necessitam de prioridade absoluta.....	41
2.4.2 Do melhor interesse da criança e do adolescente.....	42

3. DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	45
3.1 Entendendo as políticas públicas.....	45
3.2 O estado social e as políticas públicas	50
3.3 Quem são os responsáveis pela elaboração das políticas públicas?.	54
3.4 Qual o público destinado?.....	54
3.5 O problema a ser enfrentado	55
4. PARCERIA (CORRESPONSABILIDADE): ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE CIVIL – O ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO.....	57
4.1 Participação da sociedade civil	62
4.2 Dos Grupos de Apoio à Adoção - GAADs como agentes de transformação e partícipes na busca da melhor solução para à criança e o adolescente institucionalizados.....	66
4.3 Projeto Romã - Grupo de Estudo e Apoio à Adoção de São José dos Pinhais/PR e o exemplo do “Projeto Caminhos”	67
4.3.1 Do Projeto Romã – Grupo de Estudo e Apoio à Adoção.....	68
4.3.2 Do “Projeto Caminhos”.....	69
4.3.3 Da aplicação do “Projeto Caminhos” na instituição de acolhimento Lar “Mãe Maria” na cidade de São José dos Pinhais/PR.....	70
CONCLUSÕES.....	76
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	79
ANEXO I.....	83

INTRODUÇÃO

No Brasil, mesmo não havendo uma fonte de dados confiável, em face do não alcance por parte do Cadastro Nacional de Adoção - CNA a todas as Varas da Infância no Brasil, especialmente as do norte e nordeste, bem como, em razão da inexistência de relatórios, informatização e informações de institucionalização, projeta-se a existência de mais de 80.000 crianças e adolescentes em instituições de acolhimento.

Em Curitiba e Região Metropolitana existem 53 instituições de acolhimento, sendo que nelas sobrevivem, aproximadamente, 1.500 crianças e adolescentes, entre os quais, aproximadamente, 50% possuem idade entre 11 e 18 anos¹.

A ausência de políticas públicas no sentido de garantia do retorno ao lar de origem ou de colocação imediata em família substituta, por preferência pela adoção, faz com que a criança e o adolescente institucionalizados permaneçam por toda a infância internados em instituições de acolhimento espalhadas por todo o Brasil, alguns com tratamento digno e muitos outros, “jogados” nestes espaços mais assemelhados a depósito de seres humanos.

A institucionalização da criança e do adolescente é, do ponto de vista das autoridades, a alternativa mais viável enquanto se busca a estruturação da família de origem. Os pais biológicos em sua totalidade vêm sofrendo com a doença das drogas, da miserabilidade e tantas outras, o que resulta em tentativas de recuperação por longos anos, levando, em paralelo com que a criança cresça dentro das instituições de acolhimento.

A insistência desmedida da recolocação da criança e do adolescente na família de origem, quase sempre fragmentada e desestruturada, faz com que os poderes constituídos tentem salvar o adulto, condenando a criança a viver toda a sua adolescência em uma instituição de acolhimento, o que agride seu direito constitucional de convivência em família, além de muitos outros.

A Lei nº 12.010/2.009, conhecida, sob críticas, como “Lei da Adoção”, veio na busca de limitar o tempo de permanência da criança e do adolescente na instituição de acolhimento.

O artigo 227 da Constituição Federal incorporou a teoria da proteção integral

¹ Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1275805>
Acesso em: 29 jul. 2012.

da criança e do adolescente. Em referido artigo, as crianças e adolescentes são sujeitos de proteção prioritária, em razão de que os mesmos estão em formação pessoal, moral e psicológica: “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à **dignidade**, ao respeito, à liberdade e à **convivência familiar e comunitária**, além de **colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.**” (grifou-se).

O Estatuto da Criança e do Adolescente, tendo como foco esta parcela da sociedade, em seu artigo 92, incisos VII e VIII, exige de toda instituição de acolhimento a adoção de medidas preparatórias para a “participação na vida da comunidade local” e a “preparação gradativa para o desligamento”, razão da necessidade da análise, no presente estudo, dos direitos e das políticas públicas necessárias para atendimento do preceito legal.

O referido tema apresenta um apelo social muito grande, à medida que demonstra a necessária reflexão acerca dele, tratando-se de uma realidade existente em todo o território nacional.

A relação com o programa de **Mestrado**, tendo como base os **Direitos Fundamentais e Democracia**, resulta da busca em legitimar e efetivar os direitos fundamentais da criança e do adolescente, estampados na Constituição Federal brasileira (pluralismo) e o atendimento de uma parcela desta população, que se encontra institucionalizada, vivendo privada da garantia constitucional de convivência familiar e comunitária (minoría).

E é esse o grande desafio nos momentos atuais, solucionar a tensão entre a necessidade de atendimento aos direitos fundamentais da criança e do adolescente institucionalizados, e a igualdade de tratamento à todos os brasileiros, conviventes em um Estado democrático.

A complementação entre os direitos fundamentais e a democracia, no presente trabalho, é resultante da apresentação (a) dos direitos constitucionais das crianças e adolescentes, e que aquelas institucionalizadas também possuem referidas garantias, (b) da necessária atuação do Estado e da sociedade civil para o fim de reconhecer tais direitos e de atingir um tratamento igualitário à todas as crianças e adolescentes do país e, (c) da efetiva participação da família, Administração Pública e sociedade na realização de políticas públicas de

atendimento.

Os direitos fundamentais da criança e do adolescente constantes na Carta Magna devem ser garantidos à todos os integrantes desta parcela da sociedade, dentro de um pluralismo necessário. O não atendimento por parte do Estado resulta na impossibilidade da busca da democracia e da proteção aos direitos da minoria, no presente caso, a criança e o adolescente institucionalizados, os quais estariam sendo preteridos das garantias constantes do artigo 227 do texto constitucional.

Cabe informar que no presente estudo busca-se utilizar a denominação “criança e adolescente” ao contrário do termo “menor”, posto que este possui uma carga pejorativa na medida em que se contrapõe ao paradigma dos direitos, sendo que sua utilização se deu somente à época do extinto Código de Menores, sobrevivendo assim até a chegada da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Por sua vez, a expressão “abrigo”, através da lei nº 12.010/2.009, passou a ser denominada como “instituição de acolhimento”, razão pela qual no histórico a ser apresentado até o ano de 2009 utiliza-se “abrigo” e posteriormente “instituição de acolhimento”.

Por fim, cabe destacar, que o presente trabalho está estruturado em quatro capítulos. No primeiro tratar-se-á do tema da institucionalização da criança e do adolescente, o histórico e as características da institucionalização no Brasil; a necessária provisoriedade determinada pela legislação; os dados estatísticos da permanência das crianças e adolescentes nas instituições e, por fim, os detalhes que envolvem o desligamento na referida instituição.

Buscar-se-á trazer à tona a fundamentação legal, os motivos, a provisoriedade, a permanência e condições para o desligamento da criança e do adolescente da instituição de acolhimento.

No segundo capítulo, buscar-se-á trazer os direitos e garantias fundamentais das crianças e adolescentes, confrontando-se os direitos da pessoa humana e os direitos fundamentais, buscando a correlação com o princípio da dignidade humana e os princípios constitucionais inerentes a esta parcela da sociedade.

No terceiro capítulo, buscar-se-á trazer à tona o tema das políticas públicas, a suas formulações para o atendimento das garantias constitucionais, a conceituação e relação do presente estudo com o Estado social e as características principais para a formulação das políticas de atendimento, especificamente das

crianças e adolescentes institucionalizados.

Por fim, no quarto e último capítulo apresentar-se-á a necessária cooperação entre a Administração Pública e a sociedade civil, na busca de atendimento as garantias resultantes dos direitos fundamentais das crianças e adolescentes institucionalizados, num Estado Cooperativo e, o exemplo dos Grupos de Apoio à Adoção – GAADs nesta parceria, especificamente o caso do “Projeto Caminhos”, que busca a preparação desta parcela da sociedade com idade de 14 a 18 anos, para o desligamento das entidades de acolhimento.

Destaca-se, neste capítulo, a existência da sociedade civil organizada, com ampla experiência no tema objeto do presente trabalho, e que desempenha papel necessário nesta parceria com o Estado, como, por exemplo, a Associação Nacional dos Grupos de Apoio a Adoção – ANGAAD e o Projeto Romã, sediado na cidade de São José dos Pinhais/PR, formado por pais adotivos e voluntários, que busca a **R**eflexão, **O**rganização, **M**ovimentação e **A**poio ao tema adoção na cidade.

1. DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

1.1 Da situação normativa quanto à institucionalização e os direitos fundamentais da criança e do adolescente

Há que se demonstrar os direitos assegurados pela Constituição Federal à criança e ao adolescente, mantidos em entidade de acolhimento. Falar em laços entre o desenvolvimento social e o princípio da dignidade da pessoa humana parece óbvio e, de fato, o é.

Notória é a classificação dos direitos fundamentais em dimensões que, conforme a lição de Garcia, a primeira constitui-se nos chamados “direitos de liberdade”, cujos titulares são indivíduos e que são oponíveis ao Estado. A segunda dimensão abrange os direitos sociais, culturais e econômicos, cingidos ao princípio da igualdade², que para Sarlet, esta dimensão é aquela que atribui “ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social”.³ A terceira dimensão relaciona-se à solidariedade e à fraternidade, não tendo como titulares os indivíduos, mas grupos humanos como a família, o povo e a própria humanidade.⁴

Segundo Garcia, vários juristas entendem que existem cinco direitos humanos fundamentais básicos: vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade, e alguns destes autores entendem que todos os direitos vinculados diretamente a um daqueles cinco, constantes do art. 5º, *caput* da Carta brasileira, são também fundamentais.⁵

Logo, o § 1º do art. 5º explicita que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, mesmo havendo intérpretes que restringem tal entendimento apenas aos direitos definidos no citado artigo, isto é, aos individuais e coletivos.

Nessa mesma linha de raciocínio, são também fundamentais os direitos sociais. Os chamados ‘espírito e alma’ da Constituição levam a conclusão de que mesmo os direitos fundamentais constantes fora do catálogo têm a aplicação imediata, como é o caso do conteúdo do artigo 227 da Constituição Federal que

² GARCIA, Emerson. **O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade**. Rio de Janeiro: Revista Forense. Vol. 383, 2006. p.84.

³ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11. Ed. Ver. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 47.

⁴ GARCIA, Emerson. Op. cit., p. 85.

⁵ *Ibidem*, p. 85.

determina que a criança e o adolescente são detentores de direitos e não objeto. Os direitos que possuem são verdadeiras normas de aplicação imediata. O artigo constitucional mencionado garante a convivência familiar, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (inclusive as praticadas por ação e por omissão pelos poderes constituídos).

Para Kreuz, “a criança e o adolescente, a partir desta mudança paradigmática, passaram a ser tratados como sujeitos de direitos, rompendo com uma tradição secular, ainda não suficientemente compreendida”.⁶

Ao contrário do que anteriormente se pregava, a Constituição Federal de 1988 passou a tratar a criança e o adolescente com prioridade absoluta, não mais como conviventes de uma situação irregular, mas sim detentores de direitos, fazendo com que o Estado, a sociedade e a família, em caso de situação de fragilidade e de vulnerabilidade do “menor”, sejam responsabilizados por sua omissão, descaso, negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

1.2 Da institucionalização da criança

Com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei nº 8.069/1.990, as instituições antigamente conhecidas como “obras”, “orfanatos”, “educandários” ou “colégios internos”, além de passarem a ser denominados “abrigos” e após a Lei nº 12.010/2.009 chamadas de “Instituição de Acolhimento”, viram-se diante de novas diretrizes de funcionamento que rompem com um passado em que crianças e adolescentes eram, legalmente e por tempo bastante prolongado, afastados da vida comunitária e familiar.

Para Souza, no período colonial, a assistência ao abandonado era dada pela Igreja e pelo Estado, havendo contribuição financeira as instituições. Estas crianças eram mantidas pelos Hospitais de Misericórdia, vivendo entre os doentes. No ano de 1.738 surgiu a “roda dos expostos”, também conhecida como “roda dos enjeitados”, que se tratava de uma roda de madeira, localizada nas portas dos asilos, hospitais e conventos, inicialmente em Salvador, Recife e Rio de Janeiro e, mais tarde, se

⁶ KREUZ, Sergio Luiz. **Direito a convivência familiar da criança e do adolescente, direitos fundamentais, princípios constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 64.

espalhando por várias outras cidades. Na referida roda, deixava-se o recém-nascido e, quando esta era girada colocava-se a criança para dentro das entidades, não havendo a identificação da mãe ou parente que deixava a criança. Tal prática acabou sendo abolida no ano de 1.959, no Brasil.⁷

A roda dos enjeitados, geralmente, servia para receber filhos “ilegítimos”, filhos de mães solteiras, mestiços, frutos de relações entre as escravas e seus senhores. Note-se que esta forma de institucionalização possibilitava o recebimento de grande número de crianças, sendo que somente no ano de 1.852, cerca de 500 bebês foram abandonados.⁸

Já em 1.930 surgiram os reformatórios, os quais tinham como finalidade acolher referidos “menores abandonados”, protegendo a sociedade dos mesmos, como alegado à época. De início, referidos internatos eram destinados a filhos de famílias ricas, com o intuito de garantia educacional, sendo que, com o passar do tempo e do desuso das famílias abastadas, referida institucionalização passou a ser utilizada por crianças pobres, com situação, alegada, de “irregular”.⁹

O alvo do “abrigo”, conforme comenta Costa, passaram a ser os “menores” pobres, que viviam nas ruas, que cometiam ou não delitos, os abandonados, órfãos ou portadores de doenças e deficiências.¹⁰

Logo, pelo que se percebe pela história da institucionalização das crianças e adolescentes, o “abrigo” se dá em face da ideia de que as famílias pobres são totalmente incapazes de cuidar de seus filhos, o que autoriza, assim, o Poder Público a desenvolver políticas públicas paternalistas voltadas ao controle e à contenção social, aniquilando os vínculos familiares.¹¹

Imprescindível salientar a questão da institucionalização da criança e do adolescente, que, segundo o ECA, é situação extraordinária, aplicando-se tal medida quando inexistir possibilidade de reinserção familiar, devendo entender que são outras também, além da pobreza, as situações que levam as crianças e adolescentes a serem abrigados, tais como: violência, marginalidade, abandono entre outras.

E quais são, hoje, os reais motivos para a institucionalização das crianças e

⁷ SOUZA, Hália Pauliv de. **Adoção**: exercício da fertilidade afetiva. São Paulo: Paulinas, 2008, p.186.

⁸ COSTA, Ana Paula Motta. **Os adolescentes e seus direitos fundamentais**: da invisibilidade à indiferença. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 175.

⁹ *Ibidem*, p.176.

¹⁰ *Ibidem*, p.176.

¹¹ *Ibidem*, p.178.

adolescentes? Segundo Volic, são: abandono 18,9%, pobreza 24,2%, violência doméstica 11,7%, dependência química dos pais ou responsáveis, inclui-se o alcoolismo 11,4%, abandono e/ ou negligência 22,3%, problemas relacionados à saúde, à situação financeira precária, à falta de trabalho e de moradia da população 18,8%, violência doméstica 10,3%, uso de drogas e álcool por parte dos familiares 9,8%.¹²

Logo, as informações, ora trazidas, somente demonstram que são vários os motivos de institucionalização das crianças e adolescentes, razão pela qual existe a necessidade de diversas políticas públicas para o enfrentamento do problema, tais como: políticas antidrogas; contra violência doméstica; políticas econômicas, etc.

Costa, relatando entendimento de Pisarello, traz a tona o princípio da não regressividade e o princípio da progressividade, sendo este o que “autoriza o poder público a desenvolver a política pública destinada à satisfação do direito de maneira gradual, o que não quer dizer, por outra parte, postergar de maneira indefinida a satisfação do direito em questão”, não podendo assim intervir no âmbito familiar de forma indefinida, institucionalizando a criança e o adolescente, no intuito de salvaguardar seus direitos, sem que haja um plano de recolocação e a plena satisfação dos direitos fundamentais da criança e do adolescente.¹³

Ainda segundo Costa, a criança e o adolescente vivem num mundo “adultocêntrico”, onde os direitos dos personagens envolvidos são vistos sob o ponto de vista dos adultos, sendo que, a partir desta ótica é que são realizados os projetos de atendimentos e assecuratórios dos Direitos das Crianças e Adolescentes.¹⁴

Segundo os dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, “o Brasil tem 37.240 crianças e adolescentes atualmente vivendo em instituição de acolhimento. É o que revela o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça”.¹⁵ Estes dados são atacados pelas entidades envolvidas no setor, sob a alegação de que não representam fidedignamente a realidade do acolhimento no País.

¹² VOLIC, Catarina; BATISTA, Myrian V. **Aproximações ao conceito de negligência**. PUC-São Paulo: 2004. Disponível em <http://www.pucsp.br/nca/producao/negligencia.pdf>. Acesso em 21 jul.2013.

¹³ COSTA, Ana Paula Motta. Op. cit., p. 143.

¹⁴ *Ibidem*, p. 154.

¹⁵ SOUZA, Giselle. Agência CNJ de Notícias. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/noticias/cnj/18297:mais-de-7-mil-jovens-vivem-em-abrigos>. Acesso em: 21 jul. 2013.

As informações acima somente demonstram que o Estado brasileiro não possui conhecimento da real situação de institucionalização das crianças e adolescentes no país e isso somente conduz à realização de políticas inviáveis e que não conseguem atingir a finalidade pretendida, bem como a alocação de aporte financeiro que não corresponde com a necessidade das ações praticadas.

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ confirma que “São Paulo é o estado com o maior número de crianças e jovens em acolhimento, com 8.485 do total. Na sequência, aparecem os estados de Minas Gerais (5.574), Rio de Janeiro (4.422), Rio Grande do Sul (3.802) e Paraná (2.943). A maioria das crianças e adolescentes em acolhimento é do sexo masculino, chegando a 19.641. Mulheres somam 17.599”.¹⁶

O Cadastro mostra, ainda, a existência de 2.008 instituições de acolhimento em todo o Brasil. São Paulo também apresenta o maior número de estabelecimentos: 362. Na lista dos estados que concentram mais unidades de acolhimento estão, também, Minas Gerais (352), Rio Grande do Sul (213), Rio de Janeiro (173) e Paraná (131). “O Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos foi criado pelo CNJ – Conselho Nacional de Justiça, em outubro de 2009, para reunir e consolidar os dados sobre quem vive em abrigos ou estabelecimentos de acolhimento, que são mantidos geralmente por organizações não governamentais e instituições religiosas”.¹⁷

Os dados apresentados demonstram a problemática que se busca enfrentar no presente estudo, assim como a pertinência da preocupação e da necessidade de uma visão especial sobre os direitos fundamentais desta parcela da sociedade que, segundo o texto constitucional, possui prioridade absoluta.

O banco de dados do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos visa complementar o Cadastro Nacional de Adoção, criado pelo Conselho Nacional de Justiça, em abril de 2008, onde reúne informações sobre pretendentes e crianças ou adolescentes à espera de uma nova família, ou retorno ao seu lar (daí a afirmação que nem todos os abrigados são direcionados à adoção).

Pela legislação brasileira, o período de acolhimento não pode ultrapassar dois anos, e o Poder Judiciário, através da Vara da Infância e Juventude ou Vara de Adoção, deve intensificar a fiscalização nas instituições de forma a garantir que o

¹⁶ SOUZA, Giselle. Acesso em: 21 jul. 2013.

¹⁷ *Ibidem*, acesso em: 21 jul. 2013.

prazo seja cumprido. Mesmo havendo a determinação para o acompanhamento por parte do Judiciário, de acordo com o levantamento do Cadastro Nacional, 24.593 registros, das crianças e adolescentes em acolhimento, se encontram desatualizados.¹⁸

Extraí-se que o objetivo é assegurar a toda criança ou adolescente o direito a ser criado e educado no seio de sua família natural e, caso isso não seja possível, em família substitutiva, assegurando em todos os casos os seus direitos de viver em família e em sociedade. Em situações que tais direitos não sejam resguardados, faz-se necessário a intervenção dos órgãos de proteção (Conselho Tutelar, Juizado da Infância e Juventude, Ministério Público, etc.).

O grande passo da legislação ocorreu em 2009, com a promulgação da Lei nº 12.010, chamada de “Lei de Adoção”, a qual resultou dos gritos e reivindicações dos pais adotivos e dos grupos de apoio à adoção – GAADs espalhados por todo o país. Alguns criticam o nome que lhe foi dado, dentre os quais a advogada e desembargadora aposentada Maria Berenice Dias, a qual alega que referido título é contraditório. Ela questiona o chamamento da referida norma de “Lei da Adoção”, uma vez que a mesma trata a adoção como mera exceção, quando, de forma insistente, busca a recolocação da criança na família de origem. Isto porque a adoção tratada pela referida lei é uma opção excepcional, a qual se deve recorrer apenas quando esgotados os recursos de manutenção da criança e do adolescente na família natural ou extensa (ECA 39, § 1º).¹⁹

Outros, como por exemplo, o Promotor de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e Ex-Presidente da ANGAAD – Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção, Sávio Bittencourt, alega que a referida lei deve sim ser intitulada como “Lei da Adoção”, em homenagem aos grupos de apoio, pois tal norma é resultante do esforço, da vontade e do ideal dos pais adotivos, mesmo que a mesma seja muito diferente da proposta apresentada em sua origem.

Para esconder uma legislação deficitária e a precariedade do Judiciário, como relata Bittencourt²⁰, vários integrantes do Judiciário e do Ministério Público,

¹⁸ SOUZA, Giselle, acesso em 21 jul. 2013.

¹⁹ DIAS, Maria Berenice. Disponível em: http://www.mariaberenice.com.br/uploads/ado%E7%E3o_-_entre_o_medo_e_o_dever_-_si.pdf. p.1. Acesso em: 30 jul. 2012.

²⁰ BITTENCOURT, Sávio. “Tem se tornado comum o discurso que afirma ser o preconceito do adotante brasileiro o causador do grande número de crianças abrigadas. Partindo de um problema real que é a preferência dos candidatos por crianças pequenas e brancas se chega a uma conclusão equivocada que mascara as verdadeiras razões da cultura da institucionalização. É imperioso dizer

buscam jogar a culpa da permanência de crianças e adolescentes em instituições de acolhimento, sobre as pessoas habilitadas à adoção, alegando que é resultado da insistência dos habilitados em montar o perfil de escolha, que em geral tende a dar preferências por meninas, recém-nascidas e brancas. Trata-se de uma inverdade, pois estas crianças e adolescentes somente permanecem institucionalizadas pela ausência de postura dos poderes constituídos, em face da inexistência de políticas públicas, da demora em receber, analisar e sentenciar os processos de destituição familiar, no intuito da insistente busca infrutífera, na maioria das vezes, de recuperação dos pais, bem como, do desleixo na imediata recolocação das crianças em família substituta, preferencialmente por adoção.

Os Grupos de Estudo e Apoio à Adoção espalhados por todo o Brasil, e representados pela ANGAAD – Associação Nacional dos Grupos de Apoio a Adoção²¹, vem mudando este argumento insustentável propagado pelos operadores do Direito, trazendo à tona todo o trabalho árduo de voluntários pela adoção, que a cada dia está aumentando a idade do perfil de adoção das crianças e adolescentes buscados para fins de adoção.

O outro problema que se apresenta, é que muitas vezes, à frente das Varas de Infância e Juventude, há juízes, promotores, conselheiros tutelares e equipe técnica sem o perfil para a causa, resultando no distanciamento do Judiciário e demais operadores, das condições reais de instituições de acolhimento, crianças e adolescentes “abrigados” e problemas que lhes afligem.

Neste sentido, apresenta Costa:

(...) não é possível a consideração do princípio da prioridade absoluta sem a consideração dos caos em concreto e sem o envolvimento do seu aplicador, responsável pela decisão em questão, com o contexto em que a decisão irá produzir seus efeitos. Tal operador jurídico precisa estar inserido na

que este quadro de preferências por nenéns brancos está sendo revertido em números significativos através da atuação do movimento nacional dos grupos de apoio à adoção que tem debatido e incentivado as adoções tardias, interraciais, de grupos de irmãos e de crianças com deficiência, ampliando o espectro de possibilidades dos pretendentes. Os avanços têm sido muito significativos, aumentando o número destas adoções denominadas necessárias. Todavia, o que torna o argumento falso é que a demora na definição da situação jurídica da criança é que faz sua adoção ser mais difícil. Se houvesse destituição do poder familiar e colocação da criança para adoção em curto espaço de tempo sua adoção seria muito facilitada. A mora é do Ministério Público e do Judiciário que, embaralhados nas teias da paciência perpétua com pais biológicos, em afazeres jurídicos menos prioritários ou simplesmente ignorando o abrigo da criança, deixaram de oportunamente exercer o cuidado essencial do qual aquele pequeno ser é credor, por mandamento constitucional. Imputar a tragédia deste abandono coletivo aos pretendentes à adoção é uma covardia injusta”. Disponível em: <http://www.quintaldeana.org.br/cuidado.php>. Acesso em: 21 jul. 2013.

²¹ Disponível em: www.angaad.org.br. Acesso em: 18 fev. 2014.

comunidade, conhecer sua história de tratamento dos direitos das crianças e adolescentes, suas prioridades e sua forma de organização. Deve conhecer o processo de construção dos sistemas de políticas públicas em seu território, para ser capaz de compreender os efetivos limites de recursos existentes frente às necessidades apresentadas.²²

Como relata Kreuz, “o Poder Judiciário, depois de mais de vinte anos da Constituição Federal, lentamente, por meio de algumas ações do Conselho Nacional de Justiça, ainda tímidas, vem despertando para a necessidade de dar atenção privilegiada às questões envolvendo crianças e adolescentes”.²³

É garantida a qualquer criança ou adolescente, que tenha seus direitos violados, seja por atos comissivos ou omissivos (abandono, maus-tratos, violência física ou moral, etc.), ser afastado da família natural, quando necessário, e encaminhado para um ambiente seguro, até que se obtenha uma definição, desde que o seja de forma provisória e garantidora de seu direito constitucional de convivência familiar. É neste momento em que aparecem as instituições de acolhimento, sendo elas as principais executoras de uma política de proteção prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente.

1.3 Do caráter provisório

Muito embora o ECA defina o período de dois anos como tempo máximo que uma criança ou adolescente pode permanecer na instituição de acolhimento, salvo comprovada a extrema necessidade, reforçando a noção de que a institucionalização não deve se estender por muito tempo já que o desenvolvimento da criança no meio familiar deve ser prioridade, pesquisas revelam que isso não acontece na maioria dos casos²⁴.

Outro aspecto a ser ressaltado é que as entidades de acolhimento passaram a exercer função social, pois quase sempre as famílias mais pobres buscam a institucionalização como meio de integração social. Ao se levantar os motivos da

²² COSTA, Ana Paula Motta. Op. cit., p. 151.

²³ KREUZ, Sergio Luiz. Op. cit., p. 100.

²⁴ DA SILVA, Enid Rocha Andrade; DE AQUINO, Luseni Maria Cordeiro. **Os abrigos para crianças e adolescentes e o direito à convivência familiar e comunitária**. IPEA Políticas Sociais - acompanhamento e análise. 11 ago. 2005. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_11/ENSAIO3_Enid.pdf Acesso em: 21. jul. 2013.

institucionalização, pode-se observar que em muitos casos a mesma se dá de forma banalizada, inclusive com o direcionamento da criança e do adolescente, pela própria família biológica, a qual, não mais tendo condições de “trabalhar” com estas vidas, acaba por “empurrá-las” ao Estado e exigindo deste as políticas necessárias para o “tratamento” do problema instalado.

Por outro lado, a questão econômico-social que assola a classe baixa, pois é daí que surgem os altos índices de crianças abrigadas, implica diretamente na institucionalização, pois se uma das condições para o afastamento do “seio familiar” é a garantia do mínimo existencial, a continuidade da família em tais condições não autoriza o Judiciário a promover a reintegração e, por conseqüência, a criança permanece abrigada.

Diante do quadro que se apresenta, necessária é a atuação do Estado e da sociedade, no sentido de formulação de políticas públicas que venham ao encontro da provisoriedade determinada pela Lei nº 12.010/2.009, resultando de forma rápida e desburocratizada, no retorno da criança e do adolescente à família de origem, ou a aplicação de destituição imediata do poder familiar e a sua colocação em família substituta, preferencialmente por adoção.

1.4 A institucionalização como medida garantidora de direitos

Existem várias situações que tornam imprescindível a institucionalização de crianças e adolescentes, como, por exemplo, maus tratos, abuso psicológicos e sexuais, etc.

Por se tratar o ECA de dispositivo legal direcionado às crianças e aos adolescentes, este estabelece procedimentos que visam assegurar a efetividade dos direitos, como é o caso das Medidas de Proteção, previstas no artigo 98:

ART. 98 - As medidas de proteção à criança e ao adolescente são aplicáveis sempre que os direitos reconhecidos nesta Lei forem ameaçados ou violados:
I - por ação ou omissão da sociedade ou do Estado;
II - por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável;
III - em razão de sua conduta.²⁵

Assim, não atendidos os preceitos legais, e identificada a ocorrência das

²⁵ Art. 98 da Lei 8.069/1.990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 21 jul. 2013.

situações previstas no artigo 98 do ECA, far-se-á necessária a tomada das medidas elencadas no artigo 101:

ART. 101 - Verificada qualquer das hipóteses previstas no art. 98, a autoridade competente poderá determinar, dentre outras, as seguintes medidas:

- I - encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade;
- II - orientação, apoio e acompanhamento temporários;
- III - matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental;
- IV - inclusão em programa comunitário ou oficial, de auxílio à família, à criança e ao adolescente;
- V - requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial;
- VI - inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos;
- VII - abrigo em entidade;
- VIII - colocação em família substituta.

Parágrafo único - O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.²⁶

Como se pode ver, a institucionalização vem antes, apenas, da colocação em família substituta, ou seja, é uma medida que deve ser, sempre que possível, evitada, além de ser garantidora subsidiária, pelo caráter transitório, dos direitos e garantias da criança e do adolescente.

O parágrafo único do artigo 101 do Estatuto da Criança e do Adolescente, define a institucionalização como “medida provisória e excepcional, utilizada como forma de transição para colocação em família substituta, não implicando em privação de liberdade”, além de encontrar previsão na Lei nº 12.010, de 03 de agosto de 2.009, que dispôs sobre o aperfeiçoamento da sistemática prevista no ECA para garantia do direito à convivência familiar à todas as crianças e adolescentes, com o acréscimo de dois parágrafos a seguir citados:

Art. 19. ...

§ 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

²⁶ Art.101 da Lei 8.069/1.990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 21 jul. 2013.

reintegração familiar ou colocação em família substituta, em quaisquer das modalidades previstas no art. 28 desta Lei.

§ 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.²⁷ (Grifou-se)

A grande distinção entre a **institucionalização** e a **internação** é o fato da primeira ser uma forma de apoio residencial, social, educativo, afetivo e moral que não implica a privação de liberdade, ou seja, não subtrai o direito de ir e vir da criança ou do adolescente, assegurando-lhe, assim, o direito à convivência comunitária²⁸.

Quase sempre o direito da criança e do adolescente à convivência não é respeitado, sendo que a grande maioria vive à margem da comunidade, nem ao menos participando de políticas públicas destinadas às crianças da mesma idade, moradoras na comunidade que circunvizinha a instituição de acolhimento, principalmente, em razão do medo dos responsáveis pela ocorrência de fuga, carência afetiva, principalmente das meninas, e a propensão de acesso às drogas.

A institucionalização em entidades é medida extremada, o que não modifica seu caráter provisório e excepcional, como forma de ingresso em família substituta. O que se vê, diariamente, são crianças e adolescentes sendo encaminhados às instituições de acolhimento fora destas hipóteses, muitas vezes por abuso dos conselheiros tutelares, pedido dos próprios familiares ou por morosidade do procedimento judicial de afastamento do lar.

Assim, o recurso “institucionalização”, evidenciada sua necessidade, pode ser aplicado tanto pelo Conselho Tutelar quanto pelo Juiz da Infância e da Juventude. Salienta-se que é a circunstância pessoal e social do adolescente (violação ou ameaça de violação de seus direitos) que determina sua inclusão em

²⁷ Art.19 da Lei nº 12.010/2.009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12010.htm. Acesso em: 21 jul. 2013.

²⁸ COSTA, Antonio Carlos Gomes. **Os regimes de atendimento no estatuto da criança e do adolescente: Perspectivas e Desafios.** Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cedeps.com.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2009%2F06%2FOS-REGIMES-DE-ATENDIMENTO.doc&ei=RbQcU5MMgdSRB8DcgegG&usq=AFQjCNF_G8RQISlr1IMWHP_lbGJuAw6Xjw. p. 64. Acesso em 18 fev. 2014.

um programa de acolhimento, ou seja, a aplicação desta medida não guarda relação com o cometimento de ato infracional pelo mesmo. Toda conduta descrita como “crime” ou “contravenção penal”, cometida com grave ameaça ou violência será punida com **medida de internação**.

Conforme relata Costa, as violações dos direitos das crianças e dos adolescentes se dão, na maioria dos casos, “dentro da família, sendo os agentes violadores as pessoas de convivência direta, como pais, mães, padrastos, tios, avós, irmãos mais velhos, entre outros”, sendo que por este motivo, a atuação do Estado acaba ocorrendo com a intervenção no âmbito familiar.²⁹

Continuando com as afirmações de Costa, observa-se que “tanto o Estado tem limites para a intervenção familiar, considerando o direito de convivência familiar e comunitária como parâmetro limitador; como, de outra parte, tal convivência familiar não é absoluta, ou não tem fim em si mesma”.³⁰

Assim, portanto, se justifica a institucionalização, como medida garantidora de direitos da crianças e do adolescente em situação de vulnerabilidade.

1.5 Da permanência na instituição de acolhimento

Em levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, no ano de 2004, realizado em 589 instituições de acolhimento beneficiadas com recursos do Governo Federal, demonstrou-se que 78,4% das crianças e adolescentes permaneciam continuamente nas instituições de acolhimento, fazendo dele o seu local de moradia. Do total de crianças “abrigadas” nas Instituições de Acolhimento pesquisadas, apenas 54,6% tinham processos nas Varas da Infância e da Juventude³¹ demonstrando, assim, que as demais eram desconhecidas do Judiciário.

Para Ferreira e Bittencourt:³²

²⁹ COSTA, Ana Paula Motta. Op. cit., p.137.

³⁰ *Ibidem*. p.138.

³¹ DA SILVA, Enid Rocha Andrade; DE AQUINO, Luseni Maria Cordeiro. **Os abrigos para crianças e adolescentes e o direito à convivência familiar e comunitária**. IPEA Políticas Sociais - acompanhamento e análise. 11 ago. 2005. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_11/ENSAIO3_Enid.pdf Acesso em: 21. jul. 2013.

³² FERREIRA, Lucia; BITTENCOURT, Sávio. **Direito à convivência familiar de crianças abrigadas: o papel do Ministério Público**. Revista Em Pauta. Volume 6 - Número 23 - julho de 2009.

O tempo de abrigamento é indeterminado e a experiência tem demonstrado que a criança tende a ser visitada pela família biológica nos primeiros meses de abrigamento e depois vai permanecendo esquecida, crescendo e se formando psicologicamente em ambiente coletivo, sem incentivos a sua autoestima, nem a sua constituição de caráter ou educação. A mesma pesquisa do Ipea apontou que o tempo médio de abrigamento no Estado de São Paulo é de quase cinco anos. Levando-se em consideração que a infância dura doze anos, este tempo decorrido em anos de fundamental importância para a formação do ser humano é um crime cometido contra a infância. A realidade demonstra que há milhares de crianças condenadas a esta “morte civil”, varridas para baixo do tapete da sociedade, sem esperança de que as instituições responsáveis por sua tutela tenham sequer consciência de sua existência.

Logo, o esquecimento da criança pela família de origem (o que torna impossível o seu retorno para o lar), além da demora do Judiciário em analisar e determinar o seu retorno à família ou à sua colocação em família adotiva, faz com que milhares de crianças sejam condenadas a permanecer na instituição de acolhimento até completarem a idade de 18 anos.

Costa informa que “a atuação do Estado, ainda que em nome “da proteção”, acaba por provocar a inviabilização do retorno à convivência familiar à colocação em famílias substitutas, a socialização dos adolescentes afastados do convívio social, entre outros aspectos”.³³

O referido autor acrescenta que, “crescer em instituições, além da violação, ainda que em caráter temporário, do direito à convivência familiar e comunitária e da vulnerabilidade à violação de outros direitos fundamentais, gera danos no desenvolvimento das crianças e adolescentes, na medida em que atinge a condição de preservação da individualidade e da construção da personalidade”³⁴.

Para Pereira, quanto a evolução do ser humano, “os primeiros anos de vida da criança são cruciais e decisivos para a estruturação de sua personalidade e ulterior desenvolvimento cognitivo, social, da linguagem, moral e afetivo emocional”.³⁵

Continuando, afirma Pereira, que “tanto na infância como na adolescência, a ausência de condições facilitadoras bloqueiam a afetividade, as emoções e podem acarretar distúrbios no comportamento relacional”.³⁶

³³ COSTA, Ana Paula Motta. Op. cit., p. 155.

³⁴ *Ibidem*, p.182.

³⁵ PEREIRA, Tânia da Silva. **O Melhor Interesse da Criança: um Debate Interdisciplinar**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 529.

³⁶ *Ibidem*, p. 529.

Em muitos casos, a insensibilidade por parte dos operadores do Direito, seja Juiz, Ministério Público, Advogados e Equipe Técnica, faz com que estes sujeitos de direitos sejam esquecidos nas instituições de acolhimento, demonstrando como a sociedade trata os “inimigos”, conforme relata Souza:³⁷

A forma como a juíza reage nas audiências acima relatadas é a articulação dos sentimentos da sociedade “amiga” com relação aos “inimigos”. A não consideração tanto da desestruturação familiar como primeiro passo para a delinquência, assim como da consequência traumática desse tipo de socialização primária demonstram a insensibilidade de um tipo de aplicador do Direito aos dramas da ralé, insensibilidade que compõe e reproduz o *éthos* de parte da magistratura brasileira. Esse tipo de postura conservadora pode ser reproduzida porque ganha ressonância diante da sociedade. Como esta teme a delinquência e clama por medidas cada vez mais duras e racistas – no sentido amplo de racismo de classe –, essa magistratura “linha dura” tende a se perpetuar como a carismática, no sentido de ser aquela que articula os anseios do seu público: dos que são por ela “defendidos” e por quem é preciso que se faça justiça. A visão da sociedade cindida em “amigos” e “inimigos” (...)

Para Costa, o tempo é que traz os maiores prejuízos às crianças e aos adolescentes, seja o do processo judicial; da espera na fila de adoção; da espera de um atendimento familiar adequado; e todos os demais. O tempo que estas crianças aguardam, institucionalizadas, não as transportam fora da vida real, como se fosse um congelamento, aguardando o Estado decidir o seu destino. Será que é possível o Direito ser mais humano?³⁸

Conforme Pereira, quando se fala em criança e adolescente, “adotar medidas de caráter preventivo, além de intervir diretamente, é fundamental para que consiga futuramente exercer uma cidadania consciente e participativa”.³⁹

Em outras épocas, não havia um prazo máximo de permanência da criança e do adolescente nas instituições de acolhimento, fazendo com que os mesmos permanecessem como, por exemplo no Estado de São Paulo, por mais de cinco anos institucionalizadas. Por isso, a Lei de Adoção prescreve o prazo máximo de 02 anos para que o Judiciário, fazendo sua parte, dê uma solução para a situação de institucionalização, devendo, referido prazo, ser analisado como prazo máximo e não como prazo necessário de institucionalização.

³⁷ SOUZA, Jesse. **A Ralé Brasileira, que é e como vive. Colaboradores André Grillo ... [et al.]**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 333.

³⁸ COSTA, Ana Paula Motta. Op. cit., p. 155.

³⁹ PEREIRA, Tania da Silva. Op. cit., p. 530.

Por outro lado, de nada adiantará uma legislação com vontade social se não existe a cobrança e a penalização de Juízes e Promotores de Justiça pelo extrapolamento do referido prazo.

Diante do exposto, os ditames constantes na Lei nº 12.010/2.009, mais especificamente no parágrafo terceiro do artigo 19, que determina que “a manutenção ou reintegração de criança ou adolescente à sua família terá preferência em relação a qualquer outra providência”, bem como do parágrafo primeiro do artigo 34 que informa que “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”, devem ser fortalecidos, no intuito de tornar a institucionalização uma medida excepcional, em razão dos graves danos ocasionados aos mesmos.

Já que se foi falado da institucionalização, necessário se faz trazer a discussão o trauma do desligamento do adolescente, o que se verá no próximo tópico.

1.6 Do desligamento da instituição de acolhimento

O desligamento do adolescente da instituição de acolhimento é uma medida determinada logo que o mesmo complete 18 anos e venha a integrar a vida adulta.

A preparação para o desligamento, por sua vez, está prevista no artigo 92, inciso VIII do Estatuto da Criança e do Adolescente:

Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios:

(...)

VIII – preparação gradativa para o desligamento.

Ao completar 18 anos, obrigatoriamente, o adolescente terá que deixar a instituição de acolhimento. Poucos estão preparados para o desligamento, mas muitos, sem família, sem estudo, sem preparo pessoal, profissional e psicológico, acabam por se direcionar a outros caminhos. Das mulheres que saem da instituição de acolhimento, muitas vão para a prostituição e, no caso do homem, aparece como

“oportunidade” o crime e as drogas. Àqueles que fogem deste destino, restam os subempregos.

Não existem políticas públicas para atender este grupo de pessoas, que aos olhos de Souza, seriam consideradas a “ralé brasileira”, “o substrato da sociedade”, posto que, além de pobres, miseráveis, sofrem com a mazela dos Estados e estão fadados ao preconceito e a prostituição. Estar-se-ia diante de um exemplo único de todos os retratos apresentados por Souza, em “A Ralé Brasileira – quem é e como vive?”⁴⁰

Note-se que este jovem, obrigatoriamente, deverá sair da instituição de acolhimento ao completar 18 anos, marcado com várias cicatrizes profundas deixadas pelo abandono (pais, família, poderes públicos), violência, descaso, resultando num jovem despreparado para a sociedade que o espera. Muitos nunca puderam decidir sobre o seu destino nestes 18 anos e, de uma hora para outra, deverão ser responsáveis pelos seus atos e seu modo de viver. Todos possuem defasagem de estudo, baixa autoestima e nenhum preparo profissional e psicológico.

Diante do quadro que se apresenta, certamente, a maioria deles será preza fácil ao tráfico, prostituição e criminalidade, sendo retirados novamente da sociedade, agora como criminosos, para passar a conviver em presídios espalhados pelo país.

Este é o cenário que se apresenta a estes jovens que sobrevivem durante toda, ou quase toda, sua vida em instituições de acolhimento, privados de carinho, afeto e da sociedade, resultante de uma família desestruturada, em total falta de alternativa.

Como relata Pereira, “é evidente que problemas de violência, de prostituição infantil, das drogas e da população de rua preocupam a sociedade e agravam a situação da criança e do adolescente frente a um futuro incerto”.⁴¹

Acrescenta, ainda, a mesma autora, que “é preciso encontrar alternativas urgentes de ação para enfrentar o aumento da pobreza, da miséria, da discriminação racial de classe e de gênero e as dificuldades de acesso à educação, ao trabalho e a falta de solidariedade entre as pessoas...”.⁴²

⁴⁰ SOUZA, Jessé. Op. cit., p.

⁴¹ PEREIRA, Tania da Silva. Op. cit., p. 532.

⁴² *Ibidem*, p.532.

Logo, não é o fator financeiro que leva estes jovens à criminalidade, mas, sim, o meio em que sempre viveram, na expressão de Souza, o *habitus* é um fator criminógeno, resultante na falta de opção e pela precariedade da vida.⁴³

O que fazer com estes jovens? Quais medidas estão sendo realizadas para amenizar esta chaga do desligamento e a entrada na comunidade, sozinhos e sem amparo das instituições de acolhimento?

1.6.1 Dos dados no Paraná

Conforme informação do CNJ e divulgadas em 17 de julho de 2012 no jornal Gazeta do Povo (Anexo 1)⁴⁴, mais de 50% (cinquenta por cento) das crianças e adolescentes institucionalizados tem idade superior a 11 anos de idade, sendo que 2.187 tinham previsão de completarem 18 anos no ano de 2012 no Brasil. Este dado demonstra que 2.187 jovens tiveram que se desligar dos “abrigos” sem qualquer preparo pessoal, profissional, psicológico, e totalmente dependentes das instituições de acolhimento em que viviam.

Ainda com base nestes dados, verifica-se que, no caso do Estado do Paraná, 3.375 crianças vivem em 131 instituições de acolhimento, totalmente esquecidas pelos poderes constituídos, sendo, na fala de Bitencourt, jogadas para “baixo do tapete”. Estas crianças sobrevivem à margem da sociedade. Não são resultantes de matérias da mídia, não são objetos de políticas públicas, estão privadas de conviver com suas famílias e, dificilmente, serão destinadas à família substituta.

O Paraná não está fora da realidade brasileira. Muitos jovens estão institucionalizados e somente aguardam, desesperadamente, pelo “dia do desligamento”. E o que o Estado faz? Quais as políticas públicas existentes para minimizar este desespero? Quais os projetos da sociedade civil para evitar que jovens despreparados sejam colocados na rua sem qualquer capacitação, pessoal ou psicológica?

⁴³ SOUZA, Jessé. Op. cit., p. 343.

⁴⁴ Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1275805>. Acesso em: 21 jul. 2013.

2. DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

2.1 Dos direitos humanos e dos direitos fundamentais

Cabe estabelecer aqui a base do estudo a ser realizado no presente trabalho. No caso específico, busca-se a análise dos direitos humanos e direitos fundamentais aplicados às crianças e aos adolescentes institucionalizados, demonstrando-os serem sujeitos detentores de direitos.

Neste ponto, buscam-se fazer uma análise da aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana a estas crianças e adolescentes, frente aos direitos humanos e aos direitos fundamentais, buscando o seu reconhecimento como pessoas detentoras de direitos e, por sua vez, possuidoras de créditos de recepção de políticas públicas do Estado.

Primeiramente, cabe destacar a diferença existente entre “direitos fundamentais” e “direitos humanos”. Os direitos fundamentais seriam a positivação nacional dos direitos do ser humano. Logo, segundo Costa, os direitos humanos teriam uma fundamentação “meta positiva”, sendo um sistema de valores a ser utilizado como base para a aplicação do sistema jurídico nacional.⁴⁵

O surgimento dos direitos humanos se dá a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no ano de 1.948, sendo o documento internacional resultante da busca de respostas aos excessos e descabros cometidos durante os regimes autoritários na Europa, mais precisamente no nazismo de Adolf Hitler. A segunda guerra, mesmo buscando aniquilar os direitos humanos, foi o marco inicial para a mobilização internacional de criação de políticas para o seu nascimento.⁴⁶

A proteção à dignidade da pessoa humana seria o resultado da busca de práticas sociais necessárias, extraídas da Declaração Universal dos Direitos Humanos, resultando em condição de vida irrenunciável e inalienável para todo o ser humano.

Expressamente enunciado pelo art. 1º, inciso III da Constituição brasileira, e pelo fato de constar nos primeiros artigos da Constituição Federal, o princípio da dignidade da pessoa humana é um valor unificador de quase a totalidade dos

⁴⁵ COSTA, Ana Paula Motta. Op. cit., p. 102.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 98-99.

direitos fundamentais, pois conforme Sarlet⁴⁷ e Tiedemann⁴⁸ existem direitos fundamentais que não possuem relação com os direitos humanos como, por exemplo, os incisos XVIII, XXI, XXV do artigo 5º da Constituição Federal entre outros.

Mas afinal, o direito das crianças e dos adolescentes à convivência em família e na sociedade seria ou não um direito humano? A resposta é positiva, segundo nos ensina Molinaro, pois “a criança percebe a dignidade na medida em que pela qual lhe são dispensados os cuidados e o tratamento, na medida em que é respeitada pelos seus pais ou responsáveis”.⁴⁹

Logo, o direito humano da criança é garantido quando existe uma relação de família, um atendimento às suas necessidades de formação; quando são reconhecidas as suas necessidades e particularidades; quando são tratadas como pessoa individual e não ente coletivo; quando lhe é dada a possibilidade de formação da sua personalidade e a convivência em uma família. A falta destes atendimentos resulta na inexistência de valoração social; ataque aos direitos humanos e desrespeito a sua dignidade.

Como tarefa imposta ao Estado e à sociedade, a dignidade da pessoa humana reclama que este guie as suas ações, tanto no sentido de preservar a dignidade existente ou, até mesmo, de criar condições que possibilitem o seu pleno exercício.

Importa considerar que, na condição de princípio fundamental, a dignidade humana constitui valor-guia não apenas dos direitos fundamentais, mas de toda a ordem constitucional, razão pela qual se justifica plenamente sua caracterização como princípio constitucional de maior hierarquia axiológico-valorativa.

Sarlet informa que os direitos humanos dizem respeito ao homem em si, enquanto que os direitos fundamentais, os quais seriam aqueles devidamente positivados, dizem respeito ao ser humano inserido no ente público concreto, relacionando os direitos humanos com o jusnaturalismo e os direitos fundamentais vinculados a perspectiva positivista.⁵⁰

⁴⁷ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 96.

⁴⁸ TIEDEMANN, Paul. **A dignidade humana e os direitos humanos**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia. Unibrazil. Curitiba: v.14, n.14, p. 87-95, julho/dezembro de 2013, p.93.

⁴⁹ MOLINARO, Carlos Alberto. **Dignidade e Interculturalidade**. Breve comunicação preparada para o Seminário “Dignidade da Pessoa Humana: Interloquções”. FADIR/PPGP/PUCRS. Setembro, 2008, p.5.

⁵⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 31-32.

Portanto, diante do exposto, a dignidade da pessoa humana estaria inserida nos Direitos Humanos, no âmbito internacional e, internamente, nos Estados através dos direitos fundamentais.

Os direitos fundamentais são um sistema aberto, conforme anuncia o artigo 5º em seu parágrafo segundo da Constituição brasileira. Isso quer dizer que o mesmo aceita o aumento do rol dos direitos fundamentais, seja resultante de tratados internacionais, também em face de legislação infraconstitucional, ou até mesmo fora do catálogo de direitos existentes nos incisos constantes do artigo 5º.

Neste sentido diz Sarlet, quando ensina que direitos fundamentais em sentido material “são aqueles que, apesar de se encontrarem fora do catálogo, por seu conteúdo e por sua importância podem ser equiparados aos direitos formalmente (e materialmente) fundamentais⁵¹.”

Cabe informar, então, que o artigo 227 da Constituição Federal, mesmo estando fora do catálogo do artigo 5º, é recepcionado como direito fundamental em face da autorização legal lhe foi dada pelo parágrafo segundo do referido artigo.

Por conseguinte, cabe trazer à tona a condição de aplicação imediata dos direitos fundamentais, conforme estabelece o parágrafo primeiro do artigo 5º da Constituição Federal, bem como o fato de que os mesmos são dirigidos tanto ao Estado como à sociedade.

Pelo referido parágrafo, as normas definidoras dos direitos fundamentais têm aplicação imediata, dispensando qualquer complementação ou detalhamento. Os direitos fundamentais existentes não prescindem da espera e da demora do nosso legislativo para serem aplicados, ou conduz à obrigatoriedade do Estado e da sociedade em atendê-los de forma imediata.

O artigo 227 da Constituição Federal é recepcionado pelo parágrafo segundo do artigo 5º, conforme anteriormente explicitado, resultando na aplicação imediata dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. Se o artigo 227 da CF é reconhecido como um direito fundamental, mesmo estando fora do catálogo, e se o mesmo é recepcionado pelo parágrafo segundo do artigo 5º, pode-se, com toda certeza, afirmar que o mesmo também tem aplicação imediata.

Neste sentido fala Andrade, ao declarar que o referido parágrafo, “confere eficácia plena a todo o catálogo de direitos e garantias fundamentais, sejam

⁵¹ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 80.

individuais ou sociais, bem como todos aqueles expressos ao longo de toda a Constituição e nos tratados internacionais que o Brasil seja signatário”.⁵²

Quanto à destinação, é necessário afirmar que não somente o Estado tem o dever de garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente. O artigo 227 da Constituição Federal determina que, além da responsabilidade do Estado, a família e a sociedade tem o dever de garantir a estas pessoas em formação, “o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”, conforme consta do *caput* do artigo.

Logo, o comprometimento da sociedade em prol da criança e do adolescente é a saída necessária para o fortalecimento da participação do Estado na busca da legitimação das políticas adotadas.

Cabe-se destacar, ainda, que o parágrafo segundo do artigo 5º da Constituição brasileira faz referência à expressão “princípios por ela adotados”, o que traz a necessidade de se fazer uma ponte com o princípio da dignidade da pessoa humana, objeto do próximo tópico.

2.2 Da dignidade da pessoa humana

Após os passos anteriores, sobre o fértil terreno dos direitos fundamentais, necessário se faz observar, também, a base jurídica existente que fundamenta a própria Carta Magna, ressaltando que os princípios são inerentes a todos os cidadãos, conforme determina a Constituição Federal em seu artigo 1º.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

(...)

A dignidade humana nasceu com o Cristianismo, onde se pregava que o

⁵² ANDRADE, Fernando Gomes de. **Dos direitos sociais de caráter prestacional face ao artigo 5º parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988: Normas programáticas ou auto-executáveis?** Disponível em: <http://www.facol.com/gestus/artigos/artigo2-completo.htm>. Acesso em: 18 fev. 2014.

homem é a imagem e semelhança de Deus, razão pela qual é dotado de dignidade, mas foi no Direito Contemporâneo que os direitos humanos encontraram solo fértil para seu desenvolvimento e efetivação.

No fim da segunda grande guerra mundial, com a vivência dos terrores do holocausto e com a subjugação de seres humanos a outros que se achavam superiores, houve a necessidade preeminente de se fazer valer os direitos da humanidade.

Conforme Aguiar e Gervasoni, com o término da Segunda Guerra, iniciou-se um grande levante pregando a paz, a democracia, a tolerância, a cooperação e o desenvolvimento econômico. A Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) crê que referido documento, se existisse anteriormente, certamente evitaria as atrocidades cometidas pelo nazismo.⁵³

Das grandes crenças quanto ao nascimento dos direitos humanos, cabe destacar a **Jusnaturalista**, a qual considera que esta ordem de valores à condição humana surgiu anteriormente a criação do Estado, cuja força se perdeu com o surgimento do positivismo jurídico; a outra, a **Historicista**, decorre do entendimento de que o nascimento dos direitos humanos se deu com a própria emancipação do homem e de suas conquistas, ou seja, nascem como direitos naturais, se desenvolvem como direitos positivos, mas individuais, e se realizam como direitos positivos universais; e a outra que cabe destaque, a **Ética**, para a qual os direitos humanos são considerados como Direitos Morais, destaca que os mesmos são o agrupamento de condições éticas, morais, valores e bens da pessoa, resultantes do simples fato de ser humano.⁵⁴

Mas, independentemente da crença ou teoria, cabe destacar que os direitos humanos estão sendo construídos dia após dia, devendo todas as teorias e crenças serem consideradas e respeitadas pelo simples fato de que uma não exclua outra, mas uma serve de base e sustentação para a chegada da outra, numa forma de evolução do conceito dos direitos humanos.

A dignidade da pessoa humana se refere ao valor supremo moral e ético, que alicerça os direitos fundamentais inerentes ao homem. É o mínimo inviolável e

⁵³ AGUIAR, Daiane Moura; GERVASONI, Tassia A. **Direitos Humanos: fundamentação e efetivação – uma análise crítica dos sistemas internacional e interamericano de proteção dos direitos humanos**. Revista de Direito Brasileira – RDB, ano 3 – Vol.5 – maio – ago/2013. Publicação Oficial CONPEDI, Florianópolis/SC, p. 244.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 246.

invulnerável do indivíduo, que deve estar presente em todos os estatutos jurídicos.

Como já dito, tal princípio está intimamente relacionado ao pleno desenvolvimento social dos cidadãos. Logo, a dignidade da pessoa humana comporta todos os direitos inerentes aos indivíduos, principalmente os garantidos constitucionalmente.

Segundo Costa, “não há dúvidas de que a dignidade da pessoa humana, no Brasil, não é apenas um princípio moral. Ao revés, ela faz parte do direito positivo constitucional vigente. E, mais do que isso, ela é o seu núcleo axiológico central”.⁵⁵

Por isso, o texto constitucional brasileiro traz a dignidade da pessoa humana como princípio jurídico fundamental, e não como simples direito e garantia fundamental, dando a mesma o *status* de espírito fundamental de todas as demais garantias constantes na Carta Magna.

Tiedemann tem uma visão bastante particular sobre a relação existente entre dignidade humana e direitos humanos. Para o autor, numa sociedade decente não deve haver direitos humanos, mas sim deveres humanos. Para ele os deveres humanos devem ser reconhecidos por todos antes de se exigir os direitos, o que resultaria na desnecessidade de cobrança dos direitos humanos.⁵⁶

Para Tiedemann, além dos direitos humanos, há o dever humano, tendo o indivíduo a obrigação de seguir na busca de atingir a dignidade humana de toda a sociedade e não somente exigir os seus direitos.⁵⁷

Deste ponto de vista, o foco passa da obrigação do Estado em garantir tais direitos para a obrigação da pessoa em cumprir seus deveres, o que resulta numa inversão de postura, além da submissão de toda a sociedade (Estado e sociedade civil), e não somente do Estado, ao princípio da dignidade humana.

Para Tiedemann, “cada pessoa tem consciência da dignidade humana ao mesmo tempo também sempre tem a consciência dos direitos humanos morais. Neste sentido podemos dizer que os direitos humanos podem ser derivados da dignidade humana”.⁵⁸

Cabe-se destacar, ainda, que nem todos os direitos fundamentais constantes da Constituição brasileira são resultantes da dignidade humana, pois, como dito anteriormente, alguns a ele não se vinculam, mas cabe afirmar que o

⁵⁵ COSTA, Ana Paula Motta. Op. cit., p. 88.

⁵⁶ TIEDEMANN, Paul. Op. cit., p. 92.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 92.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 93.

resultante do artigo 227 da Constituição Federal tem esta aderência. Referido artigo, mesmo estando fora do catálogo do artigo 5º do texto constitucional, está albergado como direito fundamental.

2.3 Dos direitos fundamentais

2.3.1 Perspectiva histórica dos direitos fundamentais

Funda-se a história dos direitos fundamentais na própria história do moderno Estado Constitucional, sendo resultante, para alguns, como a história da limitação do poder, conforme relata Sarlet.⁵⁹

O momento do nascimento dos direitos fundamentais ainda pede discussão, posto que resta dúvidas sobre em qual período iniciou e a forma em que os mesmos se apresentaram. Mas, conforme Sarlet, citando a doutrina de K. Stern, a história da evolução dos direitos fundamentais se dá em três etapas: a) uma pré-histórica, que se estende até o século XVI; b) uma fase intermediária, que corresponde ao período de elaboração da doutrina jusnaturalista e da afirmação dos direitos naturais do homem; c) a fase da constitucionalização, iniciada em 1776, com as sucessivas declarações de direitos dos novos Estados americanos.⁶⁰

No mesmo sentido da obra de Sarlet, o estudo da evolução dos direitos fundamentais se apresenta levando em consideração o Estado constitucional Europeu e Americano.⁶¹

A evolução histórica dos direitos fundamentais se inicia com a religião e com a filosofia, as quais influenciaram diretamente os pensamentos dos jusnaturalistas da antiguidade, sendo que os valores da dignidade humana, bem como da liberdade e da igualdade surgiram da influência da filosofia clássica, greco-romana e no pensamento cristão, quando buscavam a igualdade e a unidade da pessoa humana.⁶²

Posteriormente, a persuasão das doutrinas jusnaturalistas foi o marco necessário e de influência para os processos revolucionários do século XVIII, como se demonstrará logo a frente, surgindo assim a segunda fase. Referida fase teve

⁵⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 36.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 37.

⁶¹ *Ibidem*, p. 37.

⁶² *Ibidem*, p. 38.

como ponto de apoio os trabalhos e pensamentos de Santo Tomás de Aquino quando, levando as bases dos direitos da dignidade humana, trouxe ao jusnaturalismo tais características.

Pico Della Mirandola, seguindo os passos de Tomás de Aquino, trouxe o incentivo da integração da dignidade do ser humano como parte integrante do valor natural.

Guilherme de Occam contribuiu com estudos e pregações no sentido da existência do individualismo, este foi a base do direito subjetivo, com a ajuda e apoio de Hugo Grócio.

Ainda se pode citar os jusfilósofos Hugo Donellus e Johannes Althusius, no século XVI, os quais lecionavam que o direito à personalidade tinha como base os direitos à vida, à imagem, tendo este último trabalhado a igualdade humana e a soberania popular.

Por sua vez, no século XVII, vigorava a “ideia de direitos naturais inalienáveis do homem e da submissão da autoridade aos ditames do direito natural”,⁶³ resultantes dos estudos de H. Grocio, Samuel Pufendorf, John Milton e Thomas Hobbes.

No século XVIII, consta ainda os estudos de John Locke, sendo este, conforme informa Sarlet, “o primeiro a reconhecer aos direitos naturais e inalienáveis do homem (vida, liberdade, propriedade e resistência) uma eficácia oponível, inclusive, aos detentores do poder”.⁶⁴

Mas, conforme diz Sarlet, quanto à divergência existente entre o efetivo nascimento dos direitos fundamentais, onde existe a disputa entre a Declaração de Direitos do Povo da Virgínia, de 1.776, e a Declaração Francesa do ano de 1.789, “é a primeira que marca a transição dos direitos de liberdade legais ingleses para os direitos fundamentais constitucionais”.⁶⁵

⁶³ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 39.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 40.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 43.

2.3.2 Dos direitos fundamentais da criança institucionalizada

Para Smanio e Bertolin, com “o advento da Constituição de 1988 e do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente... em muito contribuiu com a ampliação de medidas protetivas para com a criança e o adolescente”.⁶⁶

Por isso é que, no Capítulo anterior, se buscou trazer a tona toda a situação em que vivem estes adolescentes, para que se possa, diante da lente dos Direitos Humanos e dos Direitos Fundamentais, fazer valer a satisfação de suas necessidades. Trata-se de uma constante busca de satisfação de direitos, de afirmação e também de conquistas.

No entendimento de Kreuz, tanto os direitos fundamentais das crianças e adolescentes constantes na Carta Magna, como os direitos resultantes de tratados internacionais, possuem a mesma hierarquia constitucional, conforme determina o artigo 5º, parágrafo 2º da Constituição Federal.⁶⁷

Continuando, referido autor ainda prescreve que os direitos da criança e do adolescente, os quais surgiram com a Declaração Universal dos Direitos da Criança de 1959, passando pelo Pacto de São José da Costa Rica, pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança no ano de 1989, pela Constituição Federal, e resultando no Estatuto da Criança e Adolescente – ECA, já transformado pela Lei 12.010/2009 (Lei de Adoção), tem tratamento diferenciado e maior do que os direitos dos demais cidadãos, havendo a necessidade de prevalecer a condição de atenção especial ao “menor” em face de seu pleno desenvolvimento.⁶⁸

Antes de iniciar, cabe fazer uma observação quanto aos termos utilizados na doutrina para identificar o sujeito ativo da relação jurídica-subjetiva de direitos fundamentais, sendo que parte da doutrina utiliza a denominação “destinatário”, quando o correto é “titular”.⁶⁹

Busca-se, neste estudo, trazer as bases e garantias dos direitos fundamentais estatuídos na perspectiva jurídico-subjetiva, posto que, na lição de Robert Alexy, citado por Sarlet, a “finalidade precípua reside na proteção do indivíduo e não na coletividade”.⁷⁰

⁶⁶ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins (Org.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 281.

⁶⁷ KREUZ, Sergio Luiz. Op. cit, p. 62.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 66-67.

⁶⁹ SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 209.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 154.

As garantias constitucionais servem como instrumento necessário para efetivar os direitos fundamentais, legitimando a postura do Estado na defesa dos mesmos.

Tais garantias constitucionais são verdadeiros direitos subjetivos no intuito de garantir ao indivíduo a segurança de exigir do poder público o respeito e a sua efetivação, razão pela qual são denominados, também, como “direitos-garantia”.⁷¹

No presente estudo o que se apresenta são os direitos fundamentais como direitos à prestação, pois mesmo o Estado garantindo o direito de defesa em determinados momentos, deve de forma ativa (postura ativa do Estado), neste caso diante da vulnerabilidade da criança e do adolescente institucionalizado, colocar a favor dos mesmos os meios necessários para implementar as condições necessárias para a conquista e manutenção dos direitos constitucionais.⁷²

Pela classificação existente dos direitos de *status positivus*, poder-se-ia apresentar as necessidades objeto do presente estudo, como de prestação em sentido estrito, que são aquelas prestações materiais vinculadas as funções do Estado social, como também de direito originário, posto que este se caracteriza como garantia ao cidadão de recepção de prestações estatais, e que conforme Sarlet, “independentemente da existência de um sistema prévio de oferta destes bens e/ou serviços por parte do Estado”.⁷³

Para Sarlet, é totalmente possível a compatibilidade de se classificar os direitos, objeto do presente estudo, em originários e em sentido estrito.⁷⁴

Note-se que os direitos fundamentais não podem, e nem devem, ser considerados como mera e simples política pública, pois conforme o entendimento de Sarlet pode haver alguns que se traduzem em abstenção e outros em que o destinatário é uma entidade privada.⁷⁵

Diante do acima exposto, o direito originário à prestação, além de gerar, conforme ensina Sarlet, uma pretensão à garantia de um direito constitucional, exigirá políticas públicas para efetividade, sendo que é este o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no intuito de evitar que haja a confusão entre direitos fundamentais e as políticas (autos de suspensão de tutela antecipada

⁷¹ *Ibidem*, p.179.

⁷² SARLET, Ingo Wolfgang. Op. cit., p. 185.

⁷³ *Ibidem*, p. 188.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 188.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 206.

nº 228-7).⁷⁶

No compulsar a Carta Magna, pode-se verificar a existência de princípios constitucionais inerentes às crianças e adolescentes, os quais, de forma prioritária e valorativa, devem ser aplicados no intuito único de salvaguardar suas garantias constitucionais. Serão eles apresentados a seguir.

2.4 Da doutrina da proteção integral

Os princípios são os “pilares” da doutrina da proteção integral, a qual considera a criança e o adolescente como: 1) sujeitos de direitos e deveres; 2) pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; e 3) detentores de prioridade absoluta.

No tocante à **Doutrina da Proteção Integral e seus pilares**, é da lavra da **Profª Marta Marília Tonin** a seguinte explicação didática:

Graças ao surgimento dos Movimentos Sociais na década de 80, a criança passou a ser considerada como um potencial sujeito de direitos, impedindo a concretude de um novo pacto de corporações. A Convenção Internacional da ONU sobre os Direitos da Criança constitui, ao mesmo tempo, a evidência e o motor destas transformações. Surge uma nova filosofia, refletindo a mudança fundamental de paradigma: a **Doutrina da Proteção Integral** (também conhecida como “Doutrina da Proteção Integral dos Direitos da Infância” ou “Doutrina da ONU sobre os Direitos da Criança”), que faz referência a um conjunto de 04 (quatro) instrumentos jurídicos de caráter internacional (elaborados no período compreendido entre 1985 a 1989) e que, juntos, representam um salto qualitativo fundamental na consideração social da infância.⁷⁷

A Constituição Federal de 1.988 alberga em seu artigo 227 o que a doutrina chama de Proteção Integral à criança e ao adolescente, resultante da Declaração Universal dos Direitos da Criança (ONU) de 20 de novembro de 1.959 e da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 20 de novembro de 1.989.

Com o nascimento da atual Constituição Federal, houve a transposição da

⁷⁶ *Ibidem*, p. 207.

⁷⁷ TONIN, Marta Marília. **Crianças, adolescentes, jovens e idosos**. In: **Lições de Direito Constitucional**. (Obra no prelo). Organizadores: Clèmerson Merlin Clève e Ana Lucia Pretto Pereira. Editora Revista dos Tribunais.

situação irregular prevista anteriormente, para a adoção da “proteção integral” da criança e do adolescente.

“Situação irregular”, para a doutrina anterior e prevista no antigo Código de Menores (Lei 6.697/1.979), significava que o “menor” somente teria visibilidade para o Estado quando estivesse em situação irregular, sendo que, nesse caso, o Estado agiria no sentido de retirá-lo do convívio social e colocá-lo em instituições despreparadas para atendimento à pessoa, intituladas FEBEM, contrariando, hoje, o princípio da dignidade humana. Logo, o aparato legal existente não tinha como objetivo a proteção do “menor”, mas sim a proteção da sociedade contra “menores em situação irregular”.

Assim previa a Lei 6.697/1.979:

Art. 2º Para os efeitos deste Código, considera-se em situação irregular o menor:

I - privado de condições essenciais à sua subsistência, saúde e instrução obrigatória, ainda que eventualmente, em razão de:

- a) falta, ação ou omissão dos pais ou responsável;
- b) manifesta impossibilidade dos pais ou responsável para provê-las;

II - vítima de maus tratos ou castigos imoderados impostos pelos pais ou responsável;

III - em perigo moral, devido a:

- a) encontrar-se, de modo habitual, em ambiente contrário aos bons costumes;
- b) exploração em atividade contrária aos bons costumes;

IV - privado de representação ou assistência legal, pela falta eventual dos pais ou responsável;

V - Com desvio de conduta, em virtude de grave inadaptação familiar ou comunitária;

VI - autor de infração penal.

Parágrafo único. Entende-se por responsável aquele que, não sendo pai ou mãe, exerce, a qualquer título, vigilância, direção ou educação de menor, ou voluntariamente o traz em seu poder ou companhia, independentemente de ato judicial.

A visão do legislador era que o “menor em situação irregular” figurava como um perigo à sociedade e assim deveria ser tratado e retirado do convívio social. Por sua vez, a proteção integral é o legítimo reconhecimento da criança e do adolescente como sujeitos e detentores de direitos.

A Constituição brasileira, conforme mencionado anteriormente, positivou o direito da criança e do adolescente em conviver com a família e a comunidade, conforme transcrito no artigo 227.

A proteção integral, juntamente com os princípios do melhor interesse e prioridade absoluta, são efetivamente as bases do ECA, que tem por missão garantir os direitos desta parcela da sociedade.

O Superior Tribunal de Justiça, em reiterados precedentes, tem reconhecido que a doutrina da proteção integral e do princípio da prioridade absoluta, estampados no artigo 227 da Constituição Federal, artigos 11 e seguintes do Estatuto da Criança e do Adolescente e artigo 24 da Convenção Internacional dos Direitos da Criança, ratificada pelo Decreto Presidencial 99.710/1.990.

Quando se fala em convivência familiar, mesmo havendo posicionamento pacífico dos nossos tribunais quanto à aplicação do princípio da prioridade absoluta, se verifica que as políticas públicas e as ferramentas apresentadas se tornam infrutíferas, sendo que a prática comum é o acolhimento institucional.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA é claro em seus artigos, quanto à prioridade da convivência da criança em sua família de origem, sendo que, havendo possibilidade de ataque de seus direitos fundamentais, tem o Estado o poder de intervir e fornecer o suporte necessário para o fim de retirada da criança deste ambiente hostil e colocação da mesma em família substituta, atendendo assim a garantia constitucional de convivência familiar, mesmo que em família substituta.⁷⁸

2.4.1 – Princípios da proteção integral

Para Tonin, com a Doutrina da proteção integral, criou-se 03 grandes pilares resultantes da chegada de um “novo olhar de se considerar e respeitar a criança e os adolescentes”, os quais consideram a criança como: **1. Como sujeitos de direitos (e deveres); 2. Como pessoas em condição peculiar de desenvolvimento; e 3. Como pessoas que necessitam de Prioridade Absoluta.**⁷⁹

Tais pilares passam a ser analisados nesta oportunidade:

⁷⁸ COSTA, Ana Paula Motta. Op. cit., p. 173.

⁷⁹ TONIN, Marta Marília. Op. cit.

2.4.1.1 - Sujeitos de direitos (e deveres)

Com a nova visão dada pela doutrina da proteção integral, a criança e o adolescente passaram a ser vistos como detentores de direitos e não mais objetos de direito nas mãos dos adultos.

Tonin ensina que:

O **primeiro pilar** significa considerar as crianças e os adolescentes não como “objetos de direito” mas, sim, como sujeitos plenos de direitos. E quer-se aqui, também, incluir, juntamente com os direitos, os “deveres”. Sim, pois à criança e ao adolescente deve ser ensinado, desde cedo, que a cidadania compreende “uma via de dupla mão”, i.é, direitos e obrigações. Contudo, só se pode cobrar de uma criança ou de um adolescente que eles sejam capazes de cumprir um **dever** se, antes, a família, a sociedade e o Estado (poder público) garantiu-lhes um **direito**!⁸⁰

Como relata Bittencourt, qualquer norma protetiva deverá ser implementada levando em consideração que a criança e o adolescente são os “titulares dos direitos previstos nas leis e na Constituição Federal”.⁸¹

Portanto, como pilar inicial, apresenta-se a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e titulares absolutas das garantias constitucionais.

2.4.1.2 - Pessoa em condição peculiar de desenvolvimento

Tal princípio busca garantir à criança e ao adolescente, além de todos os direitos destinados aos adultos, garantias específicas em face de que as mesmas não possuem consciência de seus direitos, não tendo condição de realizar a defesa de suas garantias e, por se tratarem de seres em desenvolvimento, estariam em estado de vulnerabilidade social.

Tonin ensina que. “o **segundo pilar** retrata a condição especial de **desenvolvimento** (Pergunta-se: que tipo de desenvolvimento? **bio-psico-social**, acrescentando-se, ainda, moral, espiritual, cultural, educacional, desportivo, recreativo) pelos quais passam a criança (toda pessoa de 0 a 12 anos incompletos)

⁸⁰ TONIN, Marta Marília. Op. cit.

⁸¹ BITTENCOURT, Sávio. **A nova lei de adoção**: Do abandono à garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Rio de Janeiro. Lumen Juris: 2010, p. 45.

e o adolescente (de 12 a 18 anos)”.⁸²

Para Kreuz se justifica esta condição especial, inclusive a quebra do princípio de igualdade, quando um dos pólos da relação é uma criança ou adolescente.⁸³

Em face deste princípio, o Estado deve sempre valer-se de políticas públicas necessárias para assegurar às crianças e aos adolescentes o direito à convivência familiar, sendo que, segundo Kreuz:

A medida protetiva de acolhimento deve levar em conta que a criança e adolescente são pessoas em desenvolvimento e que a demora na efetivação de soluções que garantam o direito ao convívio familiar, desrespeita um de seus mais basilares direitos e vai, certamente, afetar seu desenvolvimento. É levar em consideração que a criança e o adolescente necessitam de uma família hoje, não amanhã, quando já será adulta, de modo que a demora de soluções prejudica seu pleno desenvolvimento.⁸⁴

Tal direito não diz respeito somente à garantia de que a criança tenha oportunidade na vida adulta a uma família, mas que a mesma tenha garantido o direito de usufruir da convivência familiar, nas fases da infância e da juventude, uma vez que a aplicabilidade de tal princípio deve ser imediata.

2.4.1.3 - Pessoa que necessita de prioridade absoluta

O artigo 227 da Carta Magna traz em seu bojo o dever da família, da sociedade e do Estado, em assegurar com *absoluta prioridade* os direitos fundamentais da criança e do adolescente, entre eles o da convivência familiar e comunitária. Trata, ainda, o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei 8.069/90, em seu item 3, do parágrafo único, que tal parcela da população possui “preferência na formulação e na execução de políticas públicas”, inclusive sobre outras prioridades existentes na legislação.

Relata Tonin que:

O **terceiro pilar** é o mandamento constitucional insculpido no texto do art.

⁸² TONIN, Marta Marília. Op. cit.

⁸³ KREUZ, Sergio Luiz. Op. cit, p. 67.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 68.

227 da CF/88, no qual as questões da infância devem se converter em **Absoluta Prioridade** (por parte **da família, da sociedade e do Estado/poder público**), sendo este o pré-requisito político-cultural das transformações preconizadas pelos dois pilares anteriores.⁸⁵

Para Liberati, quando o legislador constitucional, ao definir “absoluta prioridade” no artigo 227 da Constituição brasileira e no parágrafo único do artigo quarto da Lei 8.069/90, buscou determinar que as políticas públicas de atendimento deverão se dar com absoluta prioridade, bem antes de qualquer outra, determinando inclusive a destinação privilegiada de recursos públicos nas ações.⁸⁶

Logo, as crianças e os adolescentes têm preferências e privilégios que, conforme relata Costa, “o objetivo da positivação constitucional deste princípio é de que a sociedade, o Estado e a família se responsabilizem pela garantia dos direitos previstos para as crianças e os adolescentes como tal prioridade, frente a outros direitos e necessidades”.⁸⁷

Ainda segundo Nogueira, o qual destaca o princípio da *prioridade absoluta* constante na Constituição Federal, que se materializou por meio do ECA, “(...) consiste na primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias, bem como na precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública, assim como preferência na formulação e na execução das políticas públicas e ainda destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção a infância e juventude (...)”⁸⁸ Muito embora, o que se observa é que tal prioridade não está sendo atendida da forma como foi preconizada.⁸⁹

O princípio da prioridade absoluta, segundo Costa, é constantemente abordado pelo Supremo Tribunal Federal, mas não se trata de uniformização de conteúdo ou de pacificação sobre de que forma deva ser aplicado ou analisado. Nem mesmo a doutrina se aprofunda sobre o tema, o que resulta numa aplicação distorcida e variante, sem que haja uma uniformização seja jurisprudencial ou doutrinária.⁹⁰

⁸⁵ TONIN, Marta Marília. Op. cit.

⁸⁶ LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013, p. 115.

⁸⁷ COSTA, Ana Paula Motta. Op. cit., p. 147.

⁸⁸ NOGUEIRA, Paulo Lucio. **Estatuto da Criança e Adolescente Comentado: Lei 8.069, de 13/07/1990**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 15.

⁸⁹ *Ibidem*, p.15.

⁹⁰ COSTA, Ana Paula Motta. Op. cit., p. 148.

Conforme Kreuz:

Ao Judiciário foi reservado, não mais o papel de tutor da criança acolhida, mas a importante tarefa de interferir na modificação da realidade social da população infantojuvenil, para analisar, inclusive, as opções descricionarias dos demais poderes, contribuindo, desta forma, para o resgate da cidadania e da efetivação dos direitos fundamentais de crianças e adolescentes.⁹¹

Referido princípio é aplicado no momento em que há conflito ou colisão entre interesses das crianças e adolescentes e a outra parcela da sociedade. Neste momento não se fala em discricionariedade, mas sim em aplicação prioritária dos direitos desta parcela da sociedade.

2.4.2 Do melhor interesse da criança e do adolescente

Assim determina o artigo 3º, 1, da Convenção Internacional da ONU sobre os Direitos da Criança (20/11/1989):

Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas e privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o melhor interesse da criança.

Referido tratado foi ratificado pelo Estado brasileiro, que mesmo não havendo a recepção expressa pela Constituição pátria, tem força de norma fundamental interna, em face do artigo 5º, parágrafos 1º e 2º da mesma Carta.

Para Costa, o princípio do melhor interesse da criança:

Pode atuar como limitador do exercício do poder e dever dos adultos sobre as crianças. É certo que cabe à família, ao Estado e à sociedade a garantia dos direitos de crianças e adolescentes, entretanto o desempenho de tais deveres deve ocorrer observando-se o limite do interesse da criança e do adolescente. A liberdade dos adultos no exercício de suas funções está limitada à efetividade de direitos, os quais constituem, em última instância, o interesse de crianças e adolescentes.⁹²

O princípio do melhor interesse da criança e do adolescente, conforme

⁹¹ KREUZ, Sergio Luiz. Op. cit., p. 72.

⁹² COSTA, Ana Paula Motta. Op. cit., p.153.

Costa, tem íntima relação com o princípio da prioridade absoluta, sendo que a doutrina e a jurisprudência, em muitos momentos, os tratam ora como sinônimos ora como antônimos.⁹³

⁹³ *Ibidem*, p. 152.

3. DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Entendendo as políticas públicas

Primeiramente, cabe destacar que, além da insegurança destinada às crianças e adolescentes institucionalizados, necessário se faz, neste momento, apresentar a fundamentação para o fim de se manter políticas públicas para atendimento desta parcela da sociedade.

Conforme Pamplona, as políticas públicas podem ser compreendidas como o Estado em ação, tendo como base atos administrativos, legislativos e de governo.⁹⁴ Logo, falar-se em políticas públicas é dizer da própria forma de atuação do Estado na ordem social.

Assevera Pamplona que:

Toda atuação estatal seria, sob esse prisma, expressiva de um ato de intervenção, sendo que o Estado contemporâneo atuaria exatamente intervindo na ordem social, na qual a mera produção do direito, a delimitação do público e do privado, seriam expressões dessa atuação interventiva. Se o Estado sempre esteve a intervir na ordem social, naturalmente sempre esteve a desenvolver políticas públicas, podendo constatar-se no intervencionismo estatal do século XX uma alteração qualitativa no conteúdo de sua atuação.

Se, no Estado liberal clássico, o fim último do direito, como ato de intervenção na ordem social, era a ordenação provedora de segurança, no Estado social a forma de intervenção passa a agregar uma nova gama de objetivos/fins, anteriormente não cogitados. A promoção desses objetivos dar-se-ia com a ampliação do leque de políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Estado.⁹⁵

Em uma proposta menos técnica, pode-se entender políticas públicas como os métodos necessários para tomadas de decisão, levando em consideração os meios para a construção e a possibilidade de atuação destas decisões.

Do acima exposto, pode-se verificar que “governar” é a função principal do conceito de políticas públicas, que seria nada mais nada menos do que a transposição do mundo das leis para o mundo da política, na busca sempre coercitiva para o bem comum.⁹⁶

⁹⁴ PAMPLONA, Danielle Anne. **Políticas Públicas: Elementos para Alcance do Desenvolvimento Sustentável**. Curitiba: Juruá, 2012, p.18.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 29.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 29-30.

Para Secchi, a Política, no presente caso, deve ser entendida como no sentido inglês de *policy*, ou seja, na condição de relação para a direção e ação, e não como *politics*, na mesma língua, no sentido de “exercício do poder sobre o homem”.⁹⁷

Já para Smanio e Bertolin, “são [...] diretrizes elaboradas para arrostar problema coletivamente relevante, possuindo como elementos a intencionalidade pública e a resposta a um problema público”.⁹⁸

Para Secchi, “uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público”, logo, para o referido autor, a finalidade de uma ação é o tratamento e a resolução de um problema social considerado pela coletividade como relevante.⁹⁹

Como diz Liberati, com a passagem do Estado Liberal ao Estado Social, muda-se a atuação da administração, tornando-a, ao invés de agressora dos direitos individuais, a responsável pela prestação e garantidora de novos instrumentos para salvaguardar os direitos fundamentais individuais.¹⁰⁰

A política pública busca uma meta a ser alcançada para melhoria da economia e da sociedade.

Em análise aos fundamentos extraídos da decisão do Supremo Tribunal Federal, com julgamento monocrático pelo Ministro Relator Celso de Mello, nos autos Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 45, Pamplona traz a obrigatoriedade do Estado na efetivação de políticas públicas que atendam as necessidades e anseios da comunidade, conforme determina a Constituição Federal Brasileira:

Não há dúvidas, portanto, em relação à imbricação entre políticas públicas e a questão recorrente da “efetividade” dos direitos econômicos, sociais e culturais inscritos na Constituição. Se a prestação positiva demandada para concretização de tais direitos é consignada como dever do Estado, o que se controla no particular é a omissão total ou parcial deste na sua consecução. Salienta:

A omissão do Estado – que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional – qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos

⁹⁷ SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª edição. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 01.

⁹⁸ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins. Op. cit., p. 125.

⁹⁹ SECCHI, Leonardo. Op. cit., p. 02.

¹⁰⁰ LIBERATI, Wilson Donizeti. Op. cit., p. 86.

postulados e princípios da Lei Fundamental. (RTJ 185/794-796 – Rel. Min. Celso de Mello – Pleno)

Outro ponto importante delineado no julgamento foi o de que o caráter programático atribuído aos mandamentos constitucionais concernentes aos direitos sociais não pode ser confundido com a inexistência de força vinculante e promotora de transformações no plano social:

Cabe assinalar, presente esse contexto – consoante já proclamou esta Suprema Corte – que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política “não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. (RTJ175/1212-1213 – Rel. Min. Celso de Mello)¹⁰¹

É verdade que, nas formulações de políticas públicas, o destino das verbas estão muito abaixo das expectativas da comunidade. Além do mais, não existe um estudo necessário para a institucionalização destas crianças e adolescentes, sendo que em algumas comarcas, tal conduta é relegada a instituições do terceiro setor, sem que haja qualquer apoio e acompanhamento da administração pública. Em outras comarcas, o Estado atua como mero financiador de casas-lares, as quais, em sua grande maioria, tratam as crianças e adolescentes como substrato da sociedade, sem equipe técnica qualificada para acompanhamento das crianças e muito menos condições para alimentação e estudo de qualidade. Tal “apadrinhamento” realizado pelas prefeituras, em sua maioria, resulta em joguetes políticos para o fim de angariação de votos.

No momento atual, ao Estado cabe somente a garantia da “dignidade-liberdade”. Torres resume bem esta perspectiva quando explica que por meio da subsidiariedade “concebe-se a ação do Poder Público não como uma garantia prévia de felicidade a todos”, mas sim como um meio de garantia secundária. Afinal, o Estado somente deve fornecer uma espécie de “ajuda” aos indivíduos para que eles extraíam bons frutos de sua autonomia.¹⁰²

Assim, os objetivos aqui propostos percorrem pelos princípios mais salutares do Estado Constitucional brasileiro: como alcançar o ideal de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da Constituição Federal de 1988)? Como poder atender aos ditames estatuídos no artigo 227 da Constituição Federal sem que haja a assunção do Estado do seu papel cooperativo e parceiro?

¹⁰¹ PAMPLONA, Danielle Anne. Op. cit., p. 36.

¹⁰² TORRES, Sílvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no Direito Público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p.14

Não se trata da supremacia do interesse público na prestação do serviço social somente, nem mesmo da institucionalização como subsidiariedade do interesse público como outros analisam, pois ao repassar puramente a obrigação pelo “abrigo” às entidades do terceiro setor, elas devem estar alertas acerca desta perigosa “estatização” de suas atividades. A Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG, afirma textualmente que as ONGs não podem ser utilizadas somente para a terceirização do papel precípua do Estado, por consequência, defendendo uma atuação destas entidades na discussão de políticas públicas e não em sua exclusiva execução.¹⁰³

O que não pode ocorrer é o Estado delegar a sua obrigação constitucional de guarda e trato das crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade às diversas Organizações Não-Governamentais - ONG, sem qualquer contrapartida seja estrutural ou financeira, ou, por outro lado, absorver toda a função de acolhimento. Deve o Estado sempre considerar que as atividades desenvolvidas pelas chamadas “organizações não-governamentais” podem se consolidar como parceiras na busca do bem estar.

A administração pública, juntamente com a sociedade civil e participativa, deverá fazer um amplo levantamento da situação das crianças e adolescentes institucionalizados e que estejam fora do perfil de adoção e distante da reintegração familiar (e que certamente viverão na instituição de acolhimento até seu obrigatório desligamento aos 18 anos de idade), para que se possam formular políticas de atendimento, nos termos garantidos da Constituição Federal. Isto é necessário para se verificar o que fazer, onde e como fazer.

Para tanto, é necessário definir as políticas sociais básicas e as garantias a serem diagnosticadas e, ainda, quais os indicadores que permitam fazer o mapeamento das necessidades destas crianças e adolescentes.

Também há a necessidade de se levantar a situação do adolescente institucionalizado, com relação à educação, cultura, dignidade, autoestima, bem-estar, o que resulta dos mesmos pós acolhimento: onde vivem, como trabalham, se vão para a drogadição, prostituição ou conflitam com a lei.

Como o Poder Público enfrenta esta situação? Qual é o exemplo, a postura do Estado frente à dignidade das crianças e dos adolescentes? E onde buscar tais

¹⁰³ SEABRA, Cátia. **A força das ONGS no governo**. Jornal O Globo. 3/05/2004. Primeiro Caderno, p.3.

informações? A resposta, mesmo complexa, pode ser facilitada quando aparecem órgãos responsáveis pelo controle destes dados, tais como: IBGE, secretarias e órgãos municipais e estaduais responsáveis pelo planejamento e execução de políticas públicas de atendimento à referida parcela da sociedade, trabalhos desenvolvidos por órgãos governamentais e entidades não-governamentais, especialistas na área de atuação com crianças e adolescentes, o Poder Judiciário, através das Varas da Infância e Juventude e das Varas Criminais, com os próprios egressos das instituições de acolhimento e familiares.

Este levantamento é necessário para poder apontar o que falta no atendimento e preparação para o desligamento e se as políticas existentes são adequadas e eficazes.

Após este apontamento, se faz necessário estudar e montar um plano de atendimento, relatando as dificuldades e apresentando prioridades e estratégias, bem como a participação de cada parte integrante envolvida (administração pública, sociedade civil, outros), a previsão de recursos necessários e responsáveis em arcar com referidos valores e o cronograma de aplicação das políticas públicas na prática.

Quanto aos recursos necessários, deve-se ter em mente que o valor economizado hoje importará em despesas maiores no futuro em razão da sua não implantação.

Pergunta-se: o que vale mais? (a) Economizar com o custo de aplicação de políticas públicas preparatórias para o desligamento dos adolescentes das instituições de acolhimento, com a sua reinserção na sociedade e no mercado de trabalho de forma correta e segura, ou (b) gastar com os danos ocasionados por estes mesmos jovens, que após o desligamento, totalmente despreparados, acabam por formar a fila da prostituição e do tráfico, com gastos para a administração pública na busca de suas recuperações, ou com danos resultantes de furtos, roubos, latrocínios e assassinatos praticados, fazendo com que este jovem seja retirado da sociedade, aumentando a fila nos presídios do país?

Com isto, nota-se que a omissão de hoje poderá resultar em prejuízos no futuro.

Portanto, as políticas públicas que resultam na preparação para o desligamento do adolescente institucionalizado são necessárias e imediatas, resultando na prestação do Estado pela busca da garantia de um direito fundamental, não sendo possível, referidas ações, estarem sujeitas à

discricionariedade do agente público.

Neste sentido, a fala de Liberati, quando aponta que, “os direitos fundamentais não podem ficar à mercê de questões políticas, oriundas da vontade de atores (governantes e dos políticos) em geral”.¹⁰⁴

Continuando, Liberati afirma que as políticas públicas devem estar apoiadas nos princípios constitucionais, sendo, portanto, de aplicação imediata e não como “diretivas de conteúdo ético e programático”.¹⁰⁵

Neste ponto, cabe trazer mais uma vez a lição de Liberati quando ensina que, “a vontade da Constituição não deve ser preterida pela vontade dos atores (dos governantes), sob pena de serem eles chamados a responder por desvio de conduta, mormente atos de improbidade administrativa”.¹⁰⁶

Tanto isso é verdade que o parágrafo primeiro do artigo 5º da Constituição Federal brasileira é claro ao determinar que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata”.

Para o Estado, ou no caso dos governantes, cabe implementar ações de garantia dos direitos fundamentais constantes no texto constitucional, por meio da elaboração, programação e aplicação de políticas públicas dando, assim, vida aos ditames da Constituição, com prioridade absoluta, preparando estes adolescentes para o desligamento.

Para Liberati, a administração de um Estado Constitucional tem por missão oferecer serviços públicos à todo cidadão, sendo que, havendo omissão, estar-se-ia afrontando a determinação constitucional. Tal negação leva à inexistência do Estado.¹⁰⁷

3.2 O estado social e as políticas públicas

Primeiramente, cabe destacar que a Constituição vigente apresenta em seu bojo as finalidades de um Estado social, através de um conjunto de normas programáticas de orientação do Estado, conforme ensina Smanio e Bertolin.¹⁰⁸

¹⁰⁴ LIBERATI, Wilson Donizeti. Op. cit., p. 87.

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 87.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 89.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 97.

¹⁰⁸ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins. Op. cit., p. 123.

Segundo Liberati:

O Estado de bem-estar social tinha por finalidade realizar as necessidades das pessoas, fazer as pessoas felizes e a viverem bem. Essa atenção especial não se dava, entretanto, no Estado Liberal, que preferia deixar o cidadão à mercê da sorte, permitindo que o capital solapasse a dignidade humana.

O Estado Social é, fundamentalmente, um promotor do bem-estar coletivo, um prestador de serviços. Sua legitimidade consiste, antes de tudo, na promoção do bem comum pelo desempenho de uma atividade programada nos mais diversos setores.¹⁰⁹

Portanto, o Estado Social deve promover o bem-estar através do atendimento aos direitos fundamentais do cidadão, dando-lhe a segurança necessária contra possíveis ataques realizados por terceiros, inclusive contra o próprio Estado.

Smanio e Bertolin alegam que “os direitos sociais fundamentais cobram, destarte, do Estado uma ação jurídica positiva, que não é, diretamente, o ato de criação normativa, mas uma ação fática”.¹¹⁰

A crítica do professor Liberati é assente quando alega que o ideal neoliberal trouxe ao Brasil uma longa história de dependência e subordinação ao capital internacional, levando à ausência de políticas públicas, ao aumento das desigualdades sociais e a outros ataques, ocasionando a exclusão social, impedindo a aplicação de políticas públicas universais, e resultando na necessidade de criação de ações específicas destinadas a cada parcela da sociedade, enquanto o correto seria uma política geral.¹¹¹

Por outro lado, nos momentos atuais, os gestores políticos buscam muito mais atender suas bases eleitorais, na destinação de subsídios, na busca da permanência no poder, do que destinar referidos valores para sustentar políticas públicas de atendimento à sociedade.

A execução de políticas públicas deve ser ato prioritário do gestor público, pois, em caso contrário, as mesmas não chegariam aos cidadãos sem que houvesse a impulsão pelo Estado.

Como leciona Liberati, os direitos sociais necessitam de atuação positiva do

¹⁰⁹ LIBERATI, Wilson Donizeti. Op. cit., p. 98.

¹¹⁰ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins. Op. cit., p. 123.

¹¹¹ LIBERATI, Wilson Donizeti. Op. cit., p. 105.

Estado, bem como grande disponibilidade financeira para a execução do mesmo.¹¹²

Destaca-se que não pode o Estado utilizar-se da desculpa de inexistência de recursos para a sua operacionalização. Muitos governantes utilizam a teoria da “reserva do possível” para justificar a não possibilidade de atendimento dos direitos sociais.

Por reserva do possível entende-se como sendo a possibilidade de negativa do Estado na não realização de prestação positiva em face de alegada inexistência de meios para que o mesmo possa aplicá-lo. O cidadão somente pode exigí-la dentro dos limites do razoável.

Para Liberati, o Estado somente executará políticas públicas sociais se tiver recursos para fazê-lo, ou seja, “a reserva do possível é uma condição de realidade que determina a submissão dos direitos fundamentais prestacionais aos recursos existentes”.¹¹³

Cabe frisar que, tratando-se a criança e o adolescente institucionalizados, detentores de garantias fundamentais, bem como de agentes com prioridades absolutas, tem o gestor político o dever de lhe dar atendimento prioritário, acima das demais necessidades, não podendo utilizar como falsa justificativa a inexistência de recursos, pois cabe ao mesmo a definição das prioridades na implementação de políticas.

As garantias constantes do artigo 3º da Constituição Federal brasileira determinam que o Estado deve agir de forma imediata na formulação e implementação de políticas públicas voltadas ao atendimento das garantias sociais fundamentais.

Logo, para que haja atendimento a estes direitos fundamentais, deve o Estado valer-se de prestações políticas ou políticas públicas, no intuito único da busca de satisfação destas necessidades inerentes aos cidadãos, não podendo se omitir nas suas aplicações.

Como relata Liberati, a doutrina é uníssona quando alerta que os direitos sociais estatuídos no texto constitucional constitui *piso vital mínimo* para que possa o cidadão sobreviver. O não atendimento a esta determinação constitui um afronta à proteção integral constante na constituição e uma omissão do Estado.¹¹⁴

¹¹² LIBERATI, Wilson Donizeti. Op. cit., p. 117.

¹¹³ LIBERATI, Wilson Donizeti. Op. cit., p. 117-118.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 100.

Assim, havendo a omissão da Administração Pública, negando a garantia mínima aos direitos fundamentais do cidadão, leva-se ao desmantelamento do Estado.

Neste passo, e com relação ao presente estudo, veio a Lei 8.069/90, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente, prescrevendo o dever do gestor público em tratar a proteção à infância e juventude de forma privilegiada, devendo destinar políticas públicas de forma prioritária, resultando em prevalência sobre as demais ações.

Logo, o Estado deve destinar recursos suficientes para a satisfação das necessidades vitais desta parcela da população.

Para Liberati, quando se fala de direitos fundamentais, principalmente dos direitos sociais, tem que se ter em mente que tal postura “conduz o Estado à satisfação do anseio universal do homem de preservar a vida em toda sua pujança num ambiente comunitário e de satisfação de todas as necessidades humanas”.¹¹⁵

Para o referido autor, o fim de toda a política pública deve buscar uma sociedade mais justa. Para ele, os direitos sociais são um conjunto de exigências para que o Estado cumpra a sua parcela de obrigação na busca das garantias dos direitos de igualdade. São também chamados de direitos de créditos, pois o cidadão se torna credor do Estado na prestação de serviços necessários a garantia da aquisição da cidadania plena.¹¹⁶

Logo, os direitos sociais são verdadeiras ferramentas de exigências para que o Estado garanta ao cidadão a convivência digna, através de serviços de formação e de sobrevivência, tais como saúde, educação, etc.

Para Smanio e Bertolin, o estado social é a união entre o capitalismo que busca o lucro, e suas próprias concessões, diminuindo assim as tensões sociais existentes.¹¹⁷

A atuação Estatal está exigida pela Constituição Federal nos textos referentes à proteção à dignidade da pessoa humana, e outros tantos direitos individuais e coletivos.

¹¹⁵ LIBERATI, Wilson Donizeti. Op. cit., p. 76-77.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 77-78.

¹¹⁷ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins. Op. cit., p. 122.

3.3 Quem são os responsáveis pela elaboração das políticas públicas?

Para Secchi, existe na literatura especializada duas grandes correntes que analisam a abordagem das políticas públicas existentes, os Estatistas ou Estadocêntrica e a Multicêntrica ou Policêntrica.¹¹⁸

Para os Estatistas, o autor das políticas públicas é o Estado, razão pela qual a mesma é condicionada como “pública”. Referido fato se dá porque somente o Estado tem o poder de criar leis e exigir o seu cumprimento, sendo que somente ele poderá, através de seus poderes constituídos, fazer as correções na trajetória de aplicação, se assim for necessário, bem como, no caso do Brasil, temos ainda a somar, o cunho histórico intervencionista.¹¹⁹

Ainda segundo Secchi, a Multicêntrica ou Policêntrica considera, além do Estado, todos os envolvidos no processo, tais como organizações privadas, organizações não-governamentais, organismos multilaterais, tornando estes uma extensa rede de políticas públicas. Para estes a expressão “pública” refere-se às políticas para enfrentamento do problema, pois o mesmo é de necessidade “pública”.¹²⁰

Pelo exposto, este trabalho encaminha-se pela abordagem Multicêntrica ou Policêntrica, como ver-se-á no capítulo que trata da Cooperação entre Estado e Sociedade Civil. No exemplo a ser ali apresentado, o Projeto Romã e a FAE – Centro Universitário são os responsáveis pelo surgimento, análise e aplicação de ações visando a preparação dos adolescentes para o desligamento de suas instituições de acolhimento. Está-se diante da cooperação entre a sociedade civil e o Estado.

3.4 Qual o público destinado?

Conforme tópico anterior, o executor da política pública será o Estado e demais operadores do sistema, seja ou não da administração pública. Mas, quem deve ser o beneficiário de tais ações?

O presente trabalho busca modelos de ações e quais as formas e condições

¹¹⁸ SECCHI, Leonardo. Op. cit., p. 02.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 02-03.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 03.

para garantia do direito constitucional da criança e do adolescente institucionalizados e as práticas necessárias preparatórias para o seu desligamento, na forma e condição estatuída pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

Logo, os destinatários das medidas públicas, no caso específico, são as crianças e adolescentes institucionalizados, e o trabalho necessário é de se mapear quais as melhores práticas a serem utilizadas na preparação para que, no momento de seu desligamento, tudo ocorra com a maior segurança possível, inserindo-os de forma segura na sociedade, acabando, assim, com os traumas e inseguranças.

Apontar-se-á, logo adiante, que a institucionalização, a permanência e o desligamento das crianças e adolescentes são, muitas vezes, realizados de forma despreparada e que referida repercussão será sentida por estes indivíduos pelo resto de suas vidas, razão da necessária discussão do tema.

3.5 O problema a ser enfrentado

Para Secchi, o problema público “é a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública”.¹²¹ A situação atual, para que se justifique a existência de políticas públicas, deve ser inadequada, devendo a sociedade caminhar para a existência de uma condição de vida melhor.

No presente caso, tem-se uma situação de institucionalização, permanência e desligamento de crianças, adolescentes e jovens das instituições de acolhimento, espalhadas por todo o País, de forma totalmente inadequadas, resultando na necessidade de se buscar uma condição melhor de sobrevivência. Fala-se na situação da saída do adolescente da instituição de acolhimento quando o mesmo completa 18 anos. A distância entre a realidade existente e este mundo melhor, resulta no problema público ora apresentado, sendo que tal realidade não está destinada somente a uma pequena parcela da sociedade, mas a condições de vida destas crianças, adolescentes e jovens espalhados por todo o Brasil.

Diante dos mais diversos tipos de políticas públicas, no caso em estudo, existe, conforme estudo do autor Secchi, a submissão à Tipologia de Gustafsson, cujo critério seria a denominação de Política Simbólica, que nada mais é do que

¹²¹ SECCHI, Leonardo. Op. cit., p. 10.

“aquelas que (...) não demonstram grande interesse em colocá-las em prática (...) são as voltadas mais para o ganho de capital político do que para o enfrentamento efetivo do problema público”¹²² ou se enquadrariam nas Pseudopolíticas, pois “até tem interesse e gostaria de ver sua política funcionando, mas não possuem conhecimento para estruturá-la adequadamente”.¹²³

Tal assertiva se dá, porque, em vários municípios não existem políticas preparatórias para o desligamento, e quando as tem ou buscam somente o ganho político (Pseudopolíticas) ou não funcionam no caso real, pois foram idealizadas sem o conhecimento técnico necessário e a ajuda da sociedade civil especializada no tratamento da institucionalização.

¹²² *Ibidem*, p. 29.

¹²³ SECCHI, Leonardo. Op. cit., p. 29.

4. PARCERIA (CORRESPONSABILIDADE): ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SOCIEDADE CIVIL – O ESTADO CONSTITUCIONAL COOPERATIVO

Com a problemática trazida nos capítulos anteriores, neste momento buscar-se-á enfrentar o tema propriamente dito, qual seja, o porquê das ausências do Estado no atendimento aos direitos fundamentais das crianças e adolescentes institucionalizados, bem como situar a participação do Estado, da Família e da Sociedade neste resgate necessário e urgente.

Quando se busca as razões da institucionalização da criança e do adolescente, quando se analisa o constante ataque aos seus direitos e garantias fundamentais, quando se acompanha o histórico de desleixo quanto ao abandono e demais problemas e tópicos enfrentados no presente trabalho, sempre se coloca a culpa na ausência de participação do Estado ou em sua despreocupação com as políticas públicas de atendimento a este grupo da sociedade. Mas, este é um desafio que não deve ser enfrentado somente pelo Estado e, sim, por todos da sociedade, inclusive a própria família de origem da criança e do adolescente.

Não se deve mais acreditar na supremacia do interesse público e nem no Estado subsidiário, até porque, conforme relata Costa, “toda a tradição histórica de intervenção familiar está fundada na ideia de que as famílias pobres não são capazes de cuidar de seus filhos, seja pela condição de pobreza, seja pelo grau de irresponsabilidade que possuem”.¹²⁴

Acrescenta este autor, ainda, tratar-se de “argumento ideológico que possibilitou ao Poder Público o desenvolvimento de políticas paternalistas voltadas para o controle e a contenção social principalmente da população mais pobre, com total descaso para a preservação de vínculos familiares”.¹²⁵

Para Pereira, “o exercício do Direito Fundamental à infância deve ser compreendido como a parceria entre o Poder Público e a sociedade, e não como simples concessão de um estado paternalista”.¹²⁶

Cabe destacar, ainda, que tal realidade não deve servir de desculpas para que o Estado negue a garantia à criança e ao adolescente de seus direitos fundamentais, entre eles atentando para o princípio da prioridade absoluta.

¹²⁴ COSTA, Ana Paula Motta. Op. cit., p. 178.

¹²⁵ *Ibidem*, p. 178.

¹²⁶ PEREIRA, Tânia da Silva. Op. cit., p. 213.

Por outro lado, conforme dito anteriormente, a invisibilidade destas crianças e adolescentes, até pouco tempo atrás, trouxe dificuldades invencíveis para a formatação de políticas públicas. Veja-se que até o ano de 2.013, ainda existiam diferenças acerca do número apontado pelos órgãos competentes sobre as crianças e adolescentes institucionalizados e a realidade constante nas instituições de acolhimento espalhadas pelo Brasil.

Em algumas cidades do país, as crianças e os adolescentes não estão acolhidos em instituições conduzidas por Organizações Não-Governamentais – ONGs, sendo que as mesmas acabam por estar abrigadas em Casas Lares, sem a mínima condição técnica de atendimento, e nem ao menos com condições de repasse de informações ao Poder Judiciário. Em outras cidades, nem sistema informatizado existe, imagine-se, então, a veracidade dos dados destas crianças no Conselho Nacional de Adoção.

Costa informa, ainda, que o número de adolescentes em instituição de acolhimento se deve ao prolongado tempo de permanência dos mesmos nas instituições e que, referido fato se dá em face do perfil das crianças para adoção, problemas de saúde e falta de condições de retorno à família de origem.¹²⁷

Por sua vez, quando os adolescentes completam a idade de 18 anos, obrigatoriamente têm de se desligar da instituição de acolhimento, como adultos, e arcando com a responsabilidade de seus atos, escolhas e sobrevivência.¹²⁸

Numa análise epidérmica do texto constitucional, de modo específico do artigo 227 da Constituição Federal, se pode verificar que a responsabilidade pela efetivação dos direitos das crianças e adolescentes é da Família, do Estado e da Sociedade, e não somente do Estado como muitos pregam. Analisando este contexto, afirma Costa, “o dever de efetivar tais direitos é interdependente, ou de corresponsabilidade, e o enfoque de sua efetivação deve ser de valoração do sujeito, em todas as suas dimensões”.¹²⁹

Conforme já demonstrado, a institucionalização da criança e do adolescente, em estado de vulnerabilidade, é realizada por entidades não governamentais as quais realizam as atividades do Estado, num completo “Estado Subsidiário”.

Apresentou-se também, que a criança institucionalizada geralmente é

¹²⁷ COSTA, Ana Paula Motta. Op. cit., p. 183.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 184.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 143.

“condenada” a permanecer na instituição de acolhimento por diversos anos, sem que haja o atendimento, pelos poderes constituídos, dos seus direitos constitucionais, pois a mesma, além de não ser reinserida em sua família de origem, tampouco é colocada em família substituta, na modalidade da adoção.

Por sua vez, a supremacia do Poder Público, em detrimento da vontade da iniciativa privada, neste caso, também não seria a melhor solução. Não pode o Estado, a todo momento, estar presente na vida do cidadão, razão pela qual, quando isto acontece, referida participação tende a ser precária e quase sempre omissa, em face do tamanho e do peso da máquina administrativa.

Nem ao menos o Estado Subsidiário, defendido por outra corrente doutrinária, seria o melhor atendimento aos princípios buscados por esta classe sofrida, convivente em uma sociedade cada vez mais pluralista.

É a partir daí que surge o “Estado Cooperativo”, resultado do entendimento praticado por Häberle que, mesmo dando o enfoque, em sua obra, acerca da cooperação entre os Estados, na área de Direito Internacional, traz a baila, que “as ações humanitárias e a efetiva proteção dos direitos humanos não são somente tarefas estatais, nem podem ser transferidas à cooperação entre Estados, e sim, carecem de complemento, da co-participação e, geralmente, também das iniciativas – privadas...”.¹³⁰

E é nesse sentido que se busca tratar do assunto neste momento. Este novo movimento doutrinário, aberto às novas ideias de outros países, mas ciente da sua responsabilidade interna, é que pode resultar na solução do conflito de papéis, existentes na prática de políticas públicas e de atuação do Estado.

Até a presente data, não se atingiu o objetivo de atendimento destas crianças e adolescentes institucionalizados, pois as instituições de acolhimento, administradas pelo Estado, trazem o peso de todas as mazelas e da burocracia de uma administração pública engessada. Por sua vez, destinar a institucionalização da criança e do adolescente somente à iniciativa privada (organizações não governamentais), atuando o Estado apenas como garantidor e agindo unicamente no momento em que o problema social já se encontra instalado, também não se mostra como a solução ideal.

Melhor resultado se apresenta no “Estado Cooperativo”, onde, conforme cita

¹³⁰ HÄBERLE, Peter. **O Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p.46.

Maliska, é a existência de cooperação interna, o que resulta da concessão voluntária do poder público estatal para a iniciativa privada. Para o autor, o Estado Cooperativo se justifica quando existe a possibilidade de abertura da atuação da Administração Pública à participação da sociedade civil, tomando a capacidade de cooperação dos cidadãos, buscando a divisão das tarefas e responsabilidades.¹³¹

A especificidade da institucionalização será melhor tratada por meio de entes privados, especializados no cuidado da criança e do adolescente institucionalizados, com o acompanhamento de profissionais técnicos experientes, formando, assim, uma grande rede de atendimento, composta por psicólogos, pedagogos, assistentes sociais, advogados, gestores, etc, e essa formação, quando da atuação da Administração Pública, quase sempre é precária e dependente de posturas políticas, distantes da realidade da institucionalização.

Logo, o melhor resultado para o atendimento destas crianças e adolescentes em estado de vulnerabilidade é, sem dúvida, a atuação estatal cooperativa, quando, conforme Maliska, citando Florian Becker, relata que “o Estado se desloca, sob o ponto de vista da soberania interna, da posição de supremacia em face dos grupos sociais tendo em vista a centralização administrativa e legislativa, para encontrar novas tarefas em formas de organização e coordenação, moderação e intermediação”.¹³²

Não se busca, como podem alguns imaginar, um exemplo prático de Estado Mínimo, mas, sim, de uma maior participação privada nas funções do Estado, o qual poderá se valer de inúmeras organizações sociais, resultando à Administração Pública o controle, fiscalização e participação financeira no atendimento institucional.

Não se trata da não participação da Administração Pública e nem de atuação exclusiva, mas, sim, uma conduta participativa e aberta, contribuindo para a efetivação do texto Constitucional. Para Maliska, “seu objetivo é criar as condições para que a cidadania possa ser exercida”.¹³³

O caminho pela parceria entre a Administração Pública e a iniciativa privada atinge a finalidade social que se busca, ou seja, o atendimento, com qualidade, das crianças e adolescentes institucionalizados. Logo, o acesso ao interesse público,

¹³¹ MALISKA, Marcos Augusto. **Fundamentos da Constituição. Abertura. Cooperação. Integração.** Curitiba: Juruá, 2013, p. 69.

¹³² MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 70.

¹³³ *Ibidem*, p. 76.

conforme acentua Maliska, não é um monopólio estatal.¹³⁴

A possibilidade viável para o fim de criação de políticas públicas por parte do Estado é a busca na iniciativa privada de parceiro para a implantação, como, por exemplo, acordos pactuados entre as partes por meio de convênios firmados com organizações do terceiro setor, as chamadas “organizações sociais”. Tais organizações são as responsáveis (a) pela aplicação e gestão da referida política pública na comunidade, (b) na busca dos interesses coletivos e da proteção de valores supra-individuais, (c) visando atingir o melhor para um grupo determinado ou determinável de pessoa que, no presente estudo, é a criança e o adolescente institucionalizados.

Conforme relata Maliska, “uma tendência marcante da atualidade consiste na conjugação de esforços e recursos entre as entidades estatais e a iniciativa privada, visando a ampliar a eficácia na utilização dos recursos econômicos e gerar serviços públicos mais eficientes, dotados de maior qualidade e com menor custo”.¹³⁵

A participação da iniciativa privada está evidenciada pelo termo sociedade constante no artigo 227 da Constituição Federal brasileira.

Referida parceria, ou corresponsabilidade, também está estampada no artigo 86 do Estatuto da Criança e do Adolescente, o qual determina que “a política de atendimento far-se-á por um conjunto articulado de ações governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios”.

Há, também, a previsão constante no artigo 204, incisos I e II do texto constitucional quando prega a descentralização político-administrativa na área de assistência social, buscando a parceria da sociedade.¹³⁶

Para Smanio e Bertolin, “a participação da sociedade civil no processo de redemocratização e ampliação da esfera pública vem enriquecendo o debate e levando a uma revisão completa das teorias da transição política”.¹³⁷ Continuando,

¹³⁴ *Ibidem*, p. 89.

¹³⁵ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 90.

¹³⁶ Constituição brasileira, art. 204: “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como de entidades beneficiárias e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”.

¹³⁷ SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma Martins. Op. cit., p. 45.

referidos autores atestam a “existência de previsões constitucionais de participação popular, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas públicas”.¹³⁸

Portanto, “não somente os atores estatais são protagonistas no estabelecimento das políticas públicas, mas também organizações privadas, organizações não governamentais e organismos multilaterais, que são verdadeiras redes públicas”, conforme atestam Smanio e Bertolin.¹³⁹

Conforme apresentado pela doutrina, para que haja o atendimento da estruturação política, evidente a existência dos princípios da hierarquia e da complementariedade, sendo que no primeiro a responsabilidade é do Município, passando pelo Estado e chegando a União, e no segundo resulta na cooperação entre o Estado e a iniciativa privada, ou seja, a sociedade.

4.1 Participação da sociedade civil

A participação da sociedade civil poderá se dar tanto (a) na formulação das políticas públicas, (b) no controle da efetividade das ações do poder público, como também, (c) na participação da aplicação do plano de trabalho preparatório para o desligamento do adolescente institucionalizado. Mas, referida participação não pode se dar num ato de submissão, sem qualquer tipo de crítica, com a finalidade somente de dar legitimidade às iniciativas e atos do poder público, nem mesmo pelo ato de manifestação sem participação na tomada de decisão. A participação da sociedade civil deverá ocorrer de forma democrática, sendo ouvida, tendo o poder ativo de trabalho e auxílio no estudo e na aplicabilidade das políticas públicas de atendimento.

Para Liberati:

O legislador constitucional e infraconstitucional entendeu que a sociedade deveria participar e contribuir para o exercício da Administração Pública, por meio de audiências e consultas públicas; cooperação de entidades representativas da sociedade civil em diversas áreas; participação e cooperação dos usuários na prestação de serviços públicos; no orçamento participativo; nas ouvidorias

¹³⁸ *Ibidem*, p. 124.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 125.

gerais; nas gestões paritárias de serviços e políticas públicas.¹⁴⁰

O resultado desta participação democrática da sociedade civil gera (a) maior transparência nas posturas da Administração Pública, (b) maior leque de informações e capacitação dos envolvidos, (c) ganho indireto de prestígio da administração e (d) melhor apoio nas tomadas de decisão.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.069/90) em seu artigo 88, inciso II, determina a criação dos conselhos municipais, estaduais e nacional dos direitos da criança e do adolescente, com a participação popular e paritária por meio de organizações representativas. Com isto houve a abertura de espaços para a participação da sociedade civil organizada no estudo, formalização, aplicação e controle das políticas públicas. Logo, o campo de trabalho àquelas instituições representativas que querem lutar pelos direitos das crianças e dos adolescentes é muito grande.

Para Kreuz, “a sociedade, por sua vez, também tem enorme responsabilidade, promovendo sua inclusão social, denunciando violações dos direitos da criança e do adolescente aos órgãos competentes, cobrando a efetivação de seus direitos”.¹⁴¹

Referido autor declara, ainda, que “ninguém pode mais permanecer omissos, passivos, diante de crianças e adolescentes nas ruas, no uso de entorpecentes, na mendicância, fora do sistema de ensino, acolhidas por muito tempo etc”.¹⁴²

Conforme Liberati, a participação da sociedade civil, através dos conselhos gestores de políticas públicas iniciou-se a partir da Constituição brasileira de 1988, como, por exemplo, no seu artigo 227. Para o autor, estes Conselhos são uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil, pois lado a lado podem decidir sobre a implantação e operacionalização de políticas públicas.¹⁴³

São os espaços de articulação e decisão política, formados paritariamente entre a sociedade civil e o Estado, tendo como função primordial deliberar e fiscalizar a execução de políticas públicas (no caso de ações resultantes de propostas sugeridas em Conferências Municipais) que normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços das áreas correspondentes,

¹⁴⁰ LIBERATI, Wilson Donizeti. Op. cit., p. 144.

¹⁴¹ KREUZ, Sergio Luiz. Op. cit., p. 98.

¹⁴² *Ibidem*, p. 98.

¹⁴³ LIBERATI, Wilson Donizeti. Op. cit., p. 148.

conforme ensina Liberati.¹⁴⁴

Como atesta Bittencourt:

Mas, além dos abrigos, dos psicólogos, dos assistentes sociais, dos conselheiros tutelares, dos componentes da rede de proteção à infância, dos promotores de justiça e dos juízes, que têm a obrigação de tratar desta questão como efetiva prioridade, os cidadãos podem apresentar uma colaboração efetiva para a transformação desta infame realidade. Num país de injustiças pungentes, com uma corrupção epidêmica, e um poder público despidoradamente ineficiente, restam ao cidadão de bem duas alternativas: a primeira, mas cômoda, tentar se alienar dos problemas e viver para si, numa redoma emocional entrópica; a segunda, mais trabalhosa, é ir à luta para transformar realidades injustas.¹⁴⁵

Para Maliska, “Uma sociedade solidária não é construída por direção estatal de cima para baixo, mas de baixo para cima pela cooperação de cada indivíduo”.¹⁴⁶

E qual a alternativa a ser escolhida? O caminho não é fácil. Lutar contra o Estado e seus poderes constituídos, os quais, muitas vezes, resistem à adoção de políticas públicas ou combater instituições de acolhimento que visam única e exclusivamente o lucro.¹⁴⁷ Claro que não se pode generalizar tais condutas, pois existem muitos que lutam, incansavelmente, na busca da melhor solução para estas crianças e adolescentes institucionalizados.

Nestes termos, para se atingir a finalidade de cooperação deve-se: a) buscar a parceria entre sociedade civil e Estado, na guarda e tutela das crianças e adolescentes; b) buscar o Estado ser o agente necessário a reestruturação da família de origem, através das mais diversas políticas públicas, orientadas pela sociedade civil, para o fim de retorno, com a maior brevidade possível desta criança à família de origem; c) não havendo a possibilidade de reestruturação familiar, acionar os demais serviços estatais (Judiciário) para o fim de destituir o poder familiar e colocar a referida criança em família substituta, preferencialmente por adoção; d) não havendo a possibilidade de adoção, buscar preparar as crianças e adolescentes, através de políticas públicas, com o intuito de preparação para o

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 150-151.

¹⁴⁵ BITTENCOURT, Sávio. **A nova lei de adoção**: Do abandono à garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Rio de Janeiro. Lumen Juris: 2010, p. 26-27.

¹⁴⁶ MALISKA, Marcos Augusto. Op. cit., p. 77-78.

¹⁴⁷ BITTENCOURT, Sávio. Op. cit., p. 27.

desligamento e a colocação no mercado de trabalho; e) efetivar as parcerias e cooperações (com ênfase à assistência social) entre sociedade civil e Estado, para atendimento deste contingente de detentores de Direitos Constitucionais, autorizando que as mesmas participem na formulação de políticas públicas, no acompanhamento de sua aplicabilidade e na possibilidade de cobranças quando não atingirem o fim esperado; f) reconhecer o direito social dos cidadãos (crianças e adolescentes institucionalizados), negando o caráter filantrópico das atividades; e g) ampliar de forma efetiva a base social da política e a base política da sociedade.

Cabe destacar, que ser responsável por uma política consistente de amparo aos adolescentes não significa, propriamente, prestar diretamente os serviços. Cooperar com a sociedade civil não significa transferir a responsabilidade às instituições da sociedade civil. Em um regime de cooperação o Estado deve fazer sua parte, mas isso não significa exclusivismo, ou seja, prestação direta dos serviços pelo Estado, mas auxílio às instituições que realizam com tanta prioridade essas tarefas.

A tendência de delegação dos serviços públicos não privativos do Estado ao terceiro setor, como acontece em algumas cidades do Brasil, dificilmente escapa do enquadramento em um claro caso de desvio de finalidade, razão pela qual se deve buscar a cooperação entre administração pública e iniciativa privada. Daí evidencia-se a estatística que aponta ser em 68,3% as instituições de acolhimento “não governamentais”, e quanto à manutenção das mesmas, cerca de 70% dos recursos são próprios ou se originam de doações de pessoas físicas ou jurídicas.

A proposta existente se mostra ineficaz, pois as entidades de acolhimento, onde existe o repasse total da obrigatoriedade pelo Estado, atuando o poder público como meramente subsidiário, são financiadas majoritariamente por recursos privados, que representam, aproximadamente, 70% das receitas obtidas em 2002. Os recursos públicos correspondem a 30% do financiamento, sendo a maior parte proveniente dos municípios. Essa distribuição dos recursos públicos está em acordo com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que estabelece a municipalização como estratégica de execução da política de assistência, ficando a cargo do executivo federal a definição de diretrizes e de políticas nacionais, o que não serve para atendimento destas crianças e adolescentes, fazendo com que estas entidades sirvam de “pedintes” atrás de esmolas na iniciativa privada.

Demonstrado fica, ainda mais, a inércia do Estado frente às crianças e adolescentes institucionalizados quando se apresenta os números daquelas comarcas onde existe a presença total do Estado, havendo, pela administração pública, a constituição de Casas Lares ou Casas de Passagem, pois cerca de 90% das Instituições de Acolhimento, neste perfil, não têm especialidade no atendimento, ou seja, acolhem qualquer criança ou adolescente em situação de risco social ou pessoal, em qualquer condição, trabalhando-as de forma genérica e não em face de problemas específicos, sendo que muitas instituições de acolhimento nem ao menos possuem equipe técnica especializada no trato das necessidades destas crianças.

Conhecer essas informações é necessário para fomentar o debate acerca da possibilidade e necessidade de uma ampla parceria entre o Estado e a sociedade civil, conforme será apreciado adiante.

4.2 Dos Grupos de Apoio à Adoção – GAADs como agentes de transformação e partícipes na busca da melhor solução para à criança e o adolescente institucionalizados

Os Grupos de Apoio a Adoção – GAADs são resultados da união de pais e amigos da adoção, como também de técnicos e profissionais simpatizantes da causa.

Não se trata de grupos egoístas na busca, pura e simples, de ter um filho adotivo, ou “do coração” como carinhosamente falam, mas, sim, de grupos destinados a serem os porta-vozes das crianças e adolescentes institucionalizados, os quais, muitas vezes, são esquecidos em instituições de acolhimento, seja pelos poderes constituídos, seja pela sociedade de uma forma em geral.

Ao todo são mais de 14 anos de luta por parte dos GAADs na busca de atenção por parte da sociedade à estas crianças, com a participação de mais de 100 grupos espalhados por todo o país.

A todo ano, reúnem-se os operadores da Adoção, bem como dos responsáveis técnicos para se discutir o tema. Pais “do coração”, advogados, psicólogos, assistentes sociais, magistrados, promotores, conselheiros tutelares, equipe técnica das Varas de Infância e Juventude, escrivães, estudantes de todas as áreas ligadas, instituições de ensino, se reúnem-se em um grande encontro anual

chamado ENAPA – Encontro Nacional dos Grupos de Apoio a Adoção, capitaneada pela ANGAAD – Associação Nacional dos Grupos de Estudo e Apoio a Adoção, para poderem discutir o tema “adoção” e a “situação das crianças e adolescentes institucionalizados”.

Para Bittencourt, “numa outra atuação destacada, os GAAs têm desenvolvido uma luta pontual contra a institucionalização de crianças e adolescentes, propugnando por sua manutenção em sua família de origem”.¹⁴⁸

Conforme relata Bittencourt, o grande reconhecimento do trabalho destes grupos se deu com o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária, cuja Resolução Conjunta nº 1, de 13 de dezembro de 2006 do CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social e do CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual aprovou referido Plano, contou com a representação dos GAADs (Grupos de Apoio à Adoção). Referidos grupos realizam, ainda, diversas ações em cooperação com os poderes constituídos, entre elas, a preparação dos pretendentes habilitados para adoção, exigida pela Lei nº 12.010/2.009.¹⁴⁹

4.3 Projeto Romã - Grupo de Estudo e Apoio à Adoção de São José dos Pinhais/PR e o exemplo do “Projeto Caminhos”

No caso do presente estudo, para que haja a possibilidade de se verificar diretrizes de atuação do Estado e da sociedade civil na busca da preparação do adolescente institucionalizado para o desligamento, conforme determina o Estatuto da Criança e do Adolescente, no seu artigo 92, inciso VIII, necessário se faz apresentar algumas experiências da relação de cooperação entre a sociedade civil e o Estado, no caso específico um exemplo de ação realizado na cidade de São José dos Pinhais/PR.

Referido exemplo tem por objetivo apresentar ações de atendimento aos jovens institucionalizados, numa parceria entre Grupo de Estudo e Apoio à Adoção (ONG), instituição de ensino, instituições de acolhimento e Poder Judiciário.

¹⁴⁸ BITTENCOURT, Sávio. **A nova lei de adoção**: Do abandono à garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Rio de Janeiro. Lumen Juris: 2010, p. 21.

¹⁴⁹ BITTENCOURT, Sávio. **A nova lei de adoção**: Do abandono à garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Rio de Janeiro. Lumen Juris: 2010, p. 22.

O estudo busca, por meio de exemplo prático, fazer uma amostragem acerca das ações de atendimento aos jovens institucionalizados para o fim de preparação para o desligamento, nos termos determinados pelo artigo 92, inciso VIII do Estatuto da Criança e do Adolescente.

4.3.1 - Do Projeto Romã – Grupo de Estudo e Apoio à Adoção

Conforme já relatado, como exemplo dos Grupos de Apoio e Estudo à Adoção, temos na cidade de São José dos Pinhais/PR, o Projeto Romã, grupo constituído por diversas pessoas ligadas ao tema adoção e que desde 2008 vem realizando vários projetos em prol das crianças e adolescentes institucionalizados, entre eles, Fóruns de discussão do Estatuto da Criança e do Adolescente, Fóruns de discussão acerca das crianças e adolescentes institucionalizados, realização de Cursos de Adoção, bem como preparação dos adolescentes para o desligamento (“Projeto Caminhos”) em parceria com a instituição de ensino FAE – Centro Universitário e a Vara da Infância e Juventude do Foro Regional de São José dos Pinhais/PR.

O Projeto Romã - Grupo de Estudo e Apoio à Adoção¹⁵⁰, é uma associação sem fins lucrativos, atuante na cidade de São José dos Pinhais/PR, que busca esclarecer a comunidade sobre o tema adoção, dando, também, apoio e orientação as instituições de acolhimento, pessoas interessadas e habilitadas junto ao Judiciário local. Busca, referido Projeto, realizar ações ou políticas objetivando acabar com a violência na vida destas crianças que vivem privadas da convivência familiar, o que traz graves conseqüências para o seu desenvolvimento intelectual e emocional.

Esta é a grande missão do Projeto Romã, lutar para que as crianças e adolescentes institucionalizados consigam uma família que lhes dêem amor, afeto, compreensão e carinho, ou não sendo possível, que os mesmos, ao completarem 18 anos e sendo obrigados a se desligarem da instituição de acolhimento, retornem a sociedade e consigam sobreviver e se firmarem como pessoa.

O sentimento de milhares de crianças e adolescentes que lutam pela

¹⁵⁰ Disponível em: http://www.adotasaojose.com.br/hotsite.php?id=81409&id_pagina=1705. Acesso em: 02 fev. 2014.

reintegração familiar, quando possível e recomendável, bem como pela sua colocação em família substituta, preferencialmente pela adoção, como forma de família amorosa e perpetuamente acolhedora, é de grande expectativa.

O Projeto Romã tem como finalidade a reflexão, orientação e movimentação da comunidade para o tema da adoção e da institucionalização das crianças e adolescentes, dando, também, total apoio e suporte ao Judiciário, Administração Pública, instituições de acolhimento e pessoas interessadas.

4.3.2 - Do “Projeto Caminhos”

Uma das grandes ações do Projeto Romã surgiu no ano de 2.010, sendo intitulado “Projeto Caminhos”, resultado do esforço comum do Projeto Romã - Grupo de Estudo e Apoio à Adoção de São José dos Pinhais e a Instituição de Ensino FAE - Centro Universitário.

O “Projeto Caminhos”, preparou para o desligamento da instituição de acolhimento, somente nos anos de 2012 e 2013, mais de 34 adolescentes, com idade entre 14 a 18 anos. Tal preparação consistiu na elaboração de um currículo base, que adiante será apresentado, acrescido de aulas de sexualidade, economia pessoal, direito, palestras acerca do primeiro emprego (realizadas por diretores e gerentes de Recursos Humanos de grandes empresas da cidade), comportamentos em entrevistas de emprego, montagem de currículo, informática, além de aulas de religião.

Levantou-se, por meio de pesquisas diretas nas instituições de acolhimento, que normalmente os egressos têm dificuldades e inseguranças quando do desligamento, pois acabam por não ter vínculo algum com a família de origem. Estes jovens, portanto, são presas fáceis, em razão da inexistência de projetos futuros de vida, dos grupos de traficantes e do mundo da prostituição.

O que se pode observar pelo estudo apresentado, é que não existem políticas públicas preparatórias para o desligamento, conforme determina o artigo 92, inciso VIII do Estatuto da Criança e do Adolescente¹⁵¹, e quando existem são

¹⁵¹ Estatuto da Criança e do Adolescente. Art. 92. As entidades que desenvolvam programas de acolhimento familiar ou institucional deverão adotar os seguintes princípios: (...) VIII - preparação gradativa para o desligamento.

posturas paliativas.

Após o levantamento, desenvolveu-se um plano de atendimento diante das necessidades dos adolescentes, mapeando suas dificuldades, bem como apresentando estratégias de atendimento. O investimento foi ínfimo, resultando somente no custo da hora/aula dos professores coordenadores, palestrantes e a disponibilização de espaço para atendimento, o que foi absorvido pela FAE – Centro Universitário. Para as instituições de acolhimento, restou a disponibilização de espaço próprio ou o transporte dos adolescentes até o Campus Universitário em São José dos Pinhais/PR.

A relação de parceria constou, ainda, com a participação de alunos dos cursos de Psicologia, Administração, Tecnologia em Recursos Humanos, Direito e Tecnologia em Redes da FAE – Centro Universitário (Campus Curitiba/PR e São José dos Pinhais/PR), os quais, sob a orientação dos voluntários e dos professores, apresentaram um **programa de desenvolvimento pessoal e profissional**.

4.3.3 - Da aplicação do “Projeto Caminhos” na instituição de acolhimento Lar “Mãe Maria” na cidade de São José dos Pinhais/PR

O início e a aplicação efetiva das ações públicas do “Projeto Caminhos” se deu no ano de 2011, de forma *in company* no Lar Mãe Maria, instituição de acolhimento de meninas na cidade de São José dos Pinhais/PR.

O Lar “**Mãe Maria**”, é resultado de um “sonho” das Irmãs Beneditinas da Divina Providência que se tornou realidade, graças à colaboração de pessoas da comunidade. Tudo começou no ano 2000 a partir da iniciativa de um grupo de Noviças que começou a visitar crianças e adolescentes das ruas de Curitiba – PR.

Sensibilizadas com a triste situação encontrada, Irmãs e um grupo de leigos do Santuário Nossa Senhora do Perpétuo Socorro idealizaram um ousado projeto: a construção de cinco Casas Lares, com pais e mães sociais, num sistema de aldeia e em regime de institucionalização, para acolher, em cada casa, entre 10 a 12 crianças ou adolescentes, de 0 a 18 anos, necessitadas de cuidado e proteção.

Após diversas divulgações do projeto, numa grande corrente de solidariedade, centenas de pessoas uniram-se às Irmãs para a compra de uma chácara no Bairro Borda do Campo, em São José dos Pinhais - PR. E a partir do dia

09 de março do ano de 2002, o Lar começou a funcionar, sob as bênçãos de Nossa Senhora, recebendo o nome de “Lar Mãe Maria”. Em 2005, com o apoio financeiro de diversas pessoas físicas e de algumas pessoas jurídicas, iniciaram-se as construções das Casas Lares. A terceira casa foi integralmente construída, como doação, por uma empresa de Curitiba/PR.

Localizado num ambiente acolhedor e agradável para viver, o Lar proporciona um bom espaço para a concretização do projeto original, não só das casas lares, mas da casa sede, capela, um centro de atividades para as oficinas de artesanato com salas de aula, laboratório de informática, biblioteca e também área de esporte e lazer, horta e pomar.

Vindas de uma realidade de desestruturação familiar, abandono e violência, as crianças e adolescentes são encaminhadas pela Vara da Infância e Juventude de São José dos Pinhais/PR e Tijucas do Sul/PR. Elas chegam, quase sempre, carregadas de traumas e medos. Diante disso, na certeza de que a iniciativa de oferecer um Lar a essas crianças e adolescentes pode ser a oportunidade de uma vida nova e digna, as Irmãs, os pais sociais e os voluntários procuram dar-lhes uma formação humana, cristã, cultural e profissional, preocupando-se com o seu retorno às famílias, ou colocação em família substituta.

Além de freqüentarem regularmente a escola e terem acompanhamento psicológico, no Lar, estas crianças e adolescentes, têm a oportunidade de participar de diversas oficinas como: trabalhos manuais, reforço escolar, aulas de computação, esportes, entre outros. Tais atividades, na forma de contraturno escolar, também são oferecidas às crianças e adolescentes do bairro que, em sua maioria, são pobres e sem oportunidades.

Desde a sua abertura, o Lar vem se caracterizando como um lugar de acolhimento afetuoso e verdadeiro comprometimento com a causa da infância e juventude mais necessitada. Numa sociedade que exclui e marginaliza seus filhos, ele representa, de fato, um sinal de esperança de um futuro melhor para muitas crianças e adolescentes do município de São José dos Pinhais e região.

O Lar Mãe Maria, também é um exemplo da cooperação e ajuda entre a sociedade civil e o Estado.

Neste local, iniciou-se o primeiro trabalho do “Projeto Caminhos”, o qual teve por **objetivo** realizar, com os adolescentes, um trabalho de desenvolvimento **inter** e

intrapessoal, com a proposta de resgatar a autoestima e despertar o interesse profissional e de empregabilidade.

Foto 01 - Lar Mãe Maria – Instituição de Acolhimento de meninas em sua grande maioria adolescentes.



Foto 02 - Professores e alunos de psicologia da FAE – Centro Universitário.



Os alunos foram supervisionados por professores da área de Psicologia, Administração, Tecnólogos em Recursos Humanos, Tecnólogos em Redes e Direito. O projeto, hoje realizado nas dependências da FAE – Centro Universitário – Campus São José dos Pinhais/PR, foi estruturado em módulos: **1. Conscientização Pessoal:** Auto Conhecimento; Auto Controle; Credibilidade; Gestão Pessoal; Poder Pessoal; Mudança e Transformação. **2. Habilidade Inter-Pessoal:** *Coaching*; Comunicação; Liderança; Organização; Marketing pessoal; Sociabilidade e *networking*; Empregabilidade.

Foto 03 e 04 - Aulas e trabalhos em grupo realizados no Projeto Romã



Referido Projeto buscou formar ações a fim de garantir os Direitos Fundamentais das crianças e dos adolescentes institucionalizados, bem como práticas necessárias ao atendimento preparatório, previsto na legislação, para o desligamento das entidades de acolhimento.

Conforme dito anteriormente, as entidades envolvidas no “Projeto Caminhos” foram as responsáveis pela aplicação e coordenação das ações públicas na comunidade de São José dos Pinhais/PR, buscando atingir a proteção dos valores constitucionais das crianças e dos adolescentes moradores nas instituições de acolhimento.

Como resultado, seguem depoimentos de alguns adolescentes institucionalizados ao serem perguntados sobre o “Projeto Caminhos”:

Gostei muito das atividades desenvolvidas com vocês. Vocês poderão nos ensinar bastante espero que voltem mais vezes serão bem recebidas! Obrigado por tudo que Deus abençoe Vocês hoje e sempre Beijão (adolescente T. F. A).

Eu quero falar que foi muito excelente e também eu aprendi mais coisas que eu não sabia OBRIGADO. (Adolescente L. A. O)

Necessário se faz, também, trazer os depoimentos dos alunos que trabalharam no Projeto, ao serem indagados sobre qual foi o maior aprendizado na participação:

(...) vivência com as meninas, possibilidade de ouvi-las e sentir a importância do projeto. (Edna Baldaia)

Que existem problemas muito maiores. (Jessika Mayara Agostine Makiyama)

Como relata Bittencourt, “a sociedade civil organizada pode dar uma contribuição efetiva na luta pela garantia do direito fundamental de viver em família”.¹⁵²

¹⁵² BITTENCOURT, Sávio. **A nova lei de adoção**: Do abandono à garantia do direito à convivência familiar e comunitária. Rio de Janeiro. Lumen Juris: 2010, p. 28.

O exemplo trazido demonstra, de forma cabal, que a verdadeira parceria entre a sociedade civil e o Estado pode fazer a efetiva diferença na comunidade carente local.

A parceria na presente formulação e implementação de política pública de atendimento, com baixo custo, foi resultado da integração entre: (a) Projeto Romã, possuidor de *expertise* no atendimento tanto às crianças, como às instituições de acolhimento, bem como com grande conceito na cidade de São José dos Pinhais?PR; (b) FAE – Centro Universitário, instituição de excelência no ensino e com alto potencial técnico, além de possuir o ato voluntário dos alunos; (c) Lar “Mãe Maria”, organização não governamental de atendimento as crianças e aos adolescentes em estado de vulnerabilidade; e (d) Poder Judiciário, na interlocução das ações e responsável pela fiscalização das políticas de atendimento.

Aos jovens foram disponibilizadas ferramentas para mudar seus destinos e, sua utilização, depende somente deles próprios. Se aproveitarão ou não as oportunidades, somente o futuro dirá, mas, certamente, sairão da instituição de acolhimento melhor preparados para a convivência em sociedade.

CONCLUSÕES

As crianças e adolescentes são detentoras de direitos e garantias fundamentais, de aplicação imediata, e a recusa em implementá-las resulta no ataque ao princípio constitucional da dignidade humana, entre outros.

O acolhimento, que deveria ocorrer de forma provisória e excepcional, tornou-se regra geral, ocorrendo, em muitas vezes, de forma banalizada.

Conforme amplamente demonstrado, inexistem políticas públicas efetivas e preparatórias para o desligamento dos adolescentes da instituição de acolhimento. A falta de ações neste sentido é resultante de passividade tanto do Estado, como da sociedade civil.

A atenção estatal para a garantia dos direitos fundamentais da criança e do adolescente institucionalizados vem sendo, sistematicamente, negada, mesmo que existam atores sociais sensibilizados com a realidade que se apresenta. O descaso do Estado é evidente. A não realização e implementação de ações voltadas para o acolhimento institucional, manutenção e desligamento desta parcela da sociedade, evidencia, somente, o descaso por parte do Estado.

Em alguns momentos, o Estado se apresenta de forma suprema em seu interesse público, em outros como subsidiário ou garantidor das organizações sociais, mas, nunca, se coloca como efetivo parceiro da sociedade civil na busca de estudos e viabilidade, se comprometendo com os interesses coletivos e a proteção supraindividual da criança e do adolescente.

A alternativa que se apresenta é o “Estado Cooperativo”, onde a Administração Pública, assumindo seu papel de agente da paz, busca a parceria com a iniciativa privada na solução dos conflitos individuais destas crianças e adolescentes, assumindo a real função de provedor destes direitos inerentes às pessoas em condição especial de desenvolvimento.

Tal carência de ações efetivas resulta na permanência contínua do adolescente em acolhimento, fazendo dele o seu local de moradia.

As diversas ONGs existentes no Brasil, como, por exemplo, as capitaneadas pela Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção - ANGAAD e pela Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais - ABONG, possuem *expertise*, conhecimento, estrutura, equipe técnica especializada e agilidade para que possam reduzir, sensivelmente, a institucionalização e a permanência destas

crianças e adolescentes em estado de vulnerabilidade em acolhimento.

O exemplo do “Projeto Caminhos”, resultado da parceria entre a sociedade civil e o Estado, é a prova da força e resultado de ações destinadas à preparação do adolescente institucionalizado para o chamado “desligamento”. Ideia prática e de resultados como esta deve ser espalhada por todo o país, terminando assim com atitudes paliativas apresentadas pelo Estado.

Ao Estado compete o aporte financeiro para a prestação do referido serviço, bem como, a fiscalização da atuação da iniciativa privada, seja no trato com a criança e o adolescente, seja na real aplicação dos valores aos fins perseguidos.

Referida matéria clama por uma atenção especial, posto que é evidente o ataque ao princípio da dignidade da pessoa humana destas crianças e adolescentes institucionalizados.

Uma vez compreendida, mesmo que superficialmente, a questão histórica, legal e social apresentada, é pertinente ao caso o seguinte questionamento: Como a sociedade se comportará frente a um Estado Cooperativo apresentado?

Os direitos das crianças e dos adolescentes estatuídos na Constituição Federal, de convivência em família acolhedora, seja na família de origem, em família substituta por adoção, ou nas instituições de acolhimento, devem ser exigidos do Estado e da sociedade civil, por meio de posturas efetivas.

O sentimento de desligamento dos adolescentes institucionalizados é uma mistura de alegria ao poder escolher seus próprios caminhos, sem nenhuma interferência, e de pavor, em razão da dor da perda e da necessidade de se cortar vínculos existentes sem estarem preparados para tanto.

Trata-se de um novo abandono, talvez pior que o primeiro, pois neste o jovem tem consciência do ato a ser praticado (desfazimento de vínculos) e que também não pode se socorrer de nenhum novo acolhimento institucional.

Das informações apresentadas, foi possível constatar as dificuldades de atendimento aos direitos e garantias fundamentais das crianças e adolescentes institucionalizados por meio de políticas públicas, seja de iniciativa do Estado ou da sociedade civil organizada. Este panorama demonstra a necessidade de movimentação da sociedade para atendimento desta parcela de indivíduos com o fim de prepará-los para o desligamento da instituição de acolhimento.

O tempo de institucionalização traz perdas irreparáveis na formação psicológica em face da convivência em grau de dependência das instituições de

acolhimento e em ambiente coletivo, resultando na insegurança do adolescente no momento do desligamento, gerando prejuízos à autoestima e a sua personalidade.

Logo, o caminho mais certo é a criação de ações públicas que permitam a provisoriedade da institucionalização, a realização de políticas de preparação para o desligamento, com a inserção gradativa do adolescente na comunidade.

Apresentadas as chagas dessas crianças e adolescentes, necessário se impõe a solução deste serio problema de desligamento, através de efetiva participação da família, sociedade civil e Estado no planejamento de ações e atividades de intervenção, propiciando o atendimento e o amplo desenvolvimento destes indivíduos, detentores de direitos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ANDRADE, Fernando Gomes de. **Dos direitos sociais de caráter prestacional face ao artigo 5º parágrafo 1º da Constituição Federal de 1988: Normas programáticas ou auto-executáveis?** Disponível em: <http://www.facol.com/gestus/artigos/artigo2-completo.htm>. Acesso em: 18 fev. 2014.

ANGAAD – Associação Nacional dos Grupos de Apoio à Adoção. Disponível em: www.angaad.org.br. Acesso em 18 fev. 2014.

ANTONELLI, Diego. **De menor a maior abandonado**. Caderno Vida e Cidadania. Gazeta do Povo. Publicado em 21.jul. 2012. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1275805>. Acesso em: 29. jul. 2012.

AGUIAR, Daiane Moura; GERVASONI, Tassia A., **Direitos Humanos: fundamentação e efetivação – uma análise crítica dos sistemas internacional e interamericano de proteção dos direitos humanos**. Revista de Direito Brasileira – RDB, ano 3 – Vol.5 – maio – ago/2013. Publicação Oficial CONPEDI, Florianópolis/SC.

ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. In: SARMENTO, Daniel (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

BITTENCOURT, Sávio. **O cuidado e a paternidade responsável**. Disponível em: <http://www.quintaldeana.org.br/cuidado.php>. Acesso em: 21. jul. 2013.

_____. **A nova lei de adoção: Do abandono à garantia do direito à convivência familiar e comunitária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2010.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Brasília: DF. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: DF, Senado, 1998.

_____. **Lei de Adoção**. Brasília: DF. Lei nº 12.010, de 3 de agosto de 2009.

CARBONERA, Silvana Maria. **Guarda de filhos na família constitucionalizada**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000.

CORDEIRO, Karine da Silva. **Direitos fundamentais sociais: Dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

COSTA, Ana Paula Motta. **Os adolescentes e seus direitos fundamentais: da invisibilidade à indiferença**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

COSTA, Antonio Carlos Gomes. **Os regimes de atendimento no estatuto da criança e do adolescente: Perspectivas e Desafios.** Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cedepe.com.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2009%2F06%2FOS-REGIMES-DE-ATENDIMENTO.doc&ei=RbQcU5MMgdSRB8DcgegG&usq=AFQjCNF_G8RQISlr1lMWHP_lbGJuAw6Xjw. p. 64. Acesso em 18 fev. 2014.

DA SILVA, Enid Rocha Andrade; DE AQUINO, Luseni Maria Cordeiro. **Os abrigos para crianças e adolescentes e o direito à convivência familiar e comunitária.** IPEA Políticas Sociais - acompanhamento e análise. 11 ago. 2005. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/p%C3%BAblicasoes/bpsociais/bps_11/ENSAIO3_Enid.pdf Acesso em: 21. jul. 2013.

DIAS, Maria Berenice. Disponível em: <http://www.mariaberenice.com.br/uploads/ado%E7%E3o-entreamedoeodever-si.pdf>. Acesso em 21. jul. 2013.

FERREIRA, Lucia; BITTENCOURT, Sávio. **Direito à convivência familiar de crianças abrigadas: o papel do Ministério Público.** Revista Em Pauta. Volume 6 - Número 23 - julho de 2009.

GABARDO, Emerson. **O jardim e a Praça para além do bem e do mal: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social - Tese aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor em Direito do Estado, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.** Disponível em http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_Correta.pdf;jsessionid=EFCBB13A8CB3DB1E69200746B62B575D?sequence=1. Acesso em: 21 jul. 2013.

_____. **Interesse público e subsidiariedade.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GARCIA, Emerson. **O Direito à Educação e suas Perspectivas de Efetividade.** Rio de Janeiro: Revista Forense. Vol. 383. 2006.

GAZETA DO POVO. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1275805>. Acesso em: 21 jul. 2013.

HÄBERLE, Peter. **O Estado Constitucional Cooperativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público.** Belo Horizonte: Forum, 2011.

IPEA/DISOC, **Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede SAC (2003).**

KREUZ, Sergio Luiz. **Direito à convivência familiar da criança e do adolescente,**

Direitos fundamentais, princípios constitucionais e alternativas ao acolhimento institucional. Curitiba: Juruá, 2012.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no estado constitucional.** São Paulo: Atlas, 2013.

MALISKA, Marcos Augusto. **Fundamentos da Constituição. Abertura. Cooperação. Integração.** Curitiba: Juruá, 2013.

MOLINARO, Carlos Alberto. **Dignidade e Interculturalidade.** Breve comunicação preparada para o Seminário “Dignidade da Pessoa Humana: Interloquções” FADIR/PPGP/PUCRS. Setembro, 2008.

NOGUEIRA, Paulo Lucio. **Estatuto da Criança e Adolescente Comentado: Lei 8.069, de 13/07/1990.** São Paulo: Saraiva, 1991.

PAMPLONA, Danielle Anne. **Políticas Públicas: Elementos para Alcance do Desenvolvimento Sustentável.** Curitiba: Juruá, 2012.

PEREIRA, Tânia da Silva. **O Melhor Interesse da Criança: um Debate Interdisciplinar.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PISARELLO, Gerardo. **Um largo terror.** La ofensiva del constitucionalismo abtidemocratico. Madri: Trotta, 2011.

PROJETO ROMÃ – Grupo de Estudo e Apoio à Adoção de São José dos Pinhais/PR. Disponível em: http://www.adotasaojose.com.br/hotsite.php?id=81409&id_pagina=1705. Acesso em: 02 fev. 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11. Ed. Ver. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SEABRA, Cátia. **A força das ONGS no governo.** Jornal O Globo. 3/05/2004, Primeiro Caderno, p. 3.

SECCHI, Leonardo, **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos.** 2ª edição. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patrícia Tuma Martins (Org.). **O Direito e as políticas públicas no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2013.

SOUZA, Giselle, Agência CNJ de Notícias. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/noticias/cnj/18297:mais-de-37-mil-jovens-vivem-em-abrigos>. Acesso em: 21 jul. 2013.

SOUZA, Hália Pauliv de. **Adoção: exercício da fertilidade afetiva.** São Paulo: Paulinas, 2008.

SOUZA, Jesse. **A Ralé Brasileira, quem é e como vive.** Colaboradores André

Grillo ... [et al.]. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

TIEDEMANN, Paul. **A dignidade humana e os direitos humanos**. Revista de Direitos Fundamentais e Democracia. Unibrasil. Curitiba: v.14, n.14, p. 87-95, julho/dezembro de 2013.

TONIN, Marta Marília. **Crianças, adolescentes, jovens e idosos**. In: **Lições de Direito Constitucional**. (Obra no prelo). Organizadores: Clèmerson Merlin Clève e Ana Lucia Pretto Pereira. Editora Revista dos Tribunais.

TORRES, Silvia Faber. **O princípio da subsidiariedade no Direito Público contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VOLIC, Catarina; BATISTA, Myrian V. **Aproximações ao conceito de negligência**. PUC. São Paulo: 2004. Disponível em <http://www.pucsp.br/nca/producao/negligencia.pdf>. Acesso em 21 jul. 2013.

ANEXO I

Levantamento do número de crianças e adolescentes institucionalizados:

ABRIGADOS

Segundo o último relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de maio deste ano, mais da metade das crianças e dos jovens abrigados no país tem idade superior a 11 anos. Neste ano, 2.188 vão completar 18 anos.



ADOÇÃO

Dados do Cadastro Nacional de Adoção, mantido pelo CNJ, do mês passado, mostram que quanto mais idade tem a criança ou o adolescente, mais difícil é a adoção. Confira a quantidade de crianças aptas para adoção.



ESTADOS

Os que mais possuem crianças e jovens em abrigos

1º São Paulo	9.015
2º Minas Gerais	5.601
3º Rio de Janeiro	4.602
4º Rio G. do Sul	3.997
5º Paraná	3.375

Os que mais têm crianças e jovens aptos para adoção

1º São Paulo	1.306
2º Rio G. do Sul	848
3º Paraná	641
4º Minas Gerais	628
5º Rio de Janeiro	375

Fonte: Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Cadastro Nacional de Adoção. Infografia: Gazeta do Povo.