



**Faculdade de Serviço Social
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social
Mestrado em Serviço Social
Linha de Pesquisa: Serviço Social e Sujeitos Sociais**

Maria Izabel Rocha Simão e Silva

Crianças e adolescentes abrigados: vínculos e rupturas na história de convivência familiar e comunitária

JUIZ DE FORA

NOVEMBRO/2007

Maria Izabel Rocha Simão e Silva

Crianças e adolescentes abrigados: vínculos e rupturas na história de convivência familiar e comunitária

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Prof. Dra. Elizete Maria Menegat

JUIZ DE FORA

Novembro/2007

Crianças e Adolescentes Abridados: vínculos e rupturas na história de convivência familiar

Maria Izabel Rocha Simão e Silva

ORIENTADORA: Prof. Dra. Elizete Maria Menegat

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em 30/11/2007

Prof. Dra. Rosana Morgado de Paiva

Prof. Dra. Cláudia Mônica dos Santos

Prof. Dra. Elizete Maria Menegat

Para Carlos Fernando, Fernando, Eduardo
e Rafael.

Amores eternos!

AGRADECIMENTOS

Aos meus amigos do Fórum de Barbacena que souberam entender o momento especial de finalização desse estudo e compreenderam minhas ausências, facilitando o término dessa jornada. Agradeço, de forma especial, aos meus amigos Nilce e Sérgio e à Direção do Fórum. Obrigada, a ajuda de vocês foi fundamental.

À Elizete Menegat, minha orientadora, pela amizade, confiança, carinho, pelo apoio sempre, pelo incentivo, pelo processo de motivação e pelo suporte em momentos difíceis, de dúvidas e desânimo. Sua orientação, sua inteligência, sua análise clara e objetiva foram fundamentais na conclusão deste trabalho. Aprendi muito com você!

À Rosana Morgado, por seu incentivo no exame de qualificação, por sua participação na banca de defesa dessa dissertação, pelo carinho que sempre me dispensou, por sua sabedoria e inteligência e por sua amizade, que me é tão cara!

À Cláudia Mônica dos Santos, pela valiosa contribuição na qualificação e nessa banca de dissertação, pelos constantes estímulos durante todo o processo, pelo carinho que sempre teve comigo, por sua amizade e pela paciência com minhas infinitas dúvidas!

Aos professores do Programa de Mestrado dessa Faculdade. Vocês estão presentes em todas as linhas deste trabalho.

À Beth, secretária do Programa de Mestrado, por sua atenção, paciência e disponibilidade sempre presentes. Nunca vou me esquecer de seus emails!

Ao meu grande companheiro – Carlos Fernando, aos meus filhos Fernando, Eduardo e Rafael. Juntos somos sempre mais!

À Bruna e Paula, minhas filhas do coração, que sempre estiveram junto comigo.

À minha família – meu pai, minha mãe, irmãs, sobrinhos e cunhados que souberam entender minhas ausências e tornaram essa fase mais leve...

Às famílias das crianças e dos adolescentes abrigados de Barbacena, pela disponibilidade durante as entrevistas e pela troca que realizamos nesse processo.

Às crianças e adolescentes que estão nos abrigos. Vocês são a razão deste trabalho!

RESUMO

O objeto deste estudo é a convivência familiar e comunitária de crianças e adolescentes abrigados. As seguintes indagações orientaram o trabalho de pesquisa e foram formuladas a partir da minha prática como Assistente Social do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais: Qual o perfil das crianças e adolescentes abrigados? Qual é a natureza do vínculo familiar e comunitário existente antes do abrigamento? Em que momento acontece a ruptura dos vínculos familiares? A pobreza é fator determinante para o afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias? Qual o papel das políticas sociais?

O presente trabalho estrutura-se em três capítulos. No Capítulo I realizo um estudo sobre Família, Pobreza e Políticas Sociais. No Capítulo II reconstituo, brevemente, a história do Código de Menores, do Estatuto da Criança e do Adolescente e do direito à convivência familiar e comunitária. No Capítulo III busco inscrever, na realidade nacional, a condição das crianças e adolescentes abrigados em Barbacena, um município mineiro de pequeno porte. A partir de dados coletados em entrevista realizada com familiares de crianças e adolescentes abrigados há mais de um ano, analiso aspectos da sua história e da sua trajetória anterior de rupturas com os vínculos familiares e comunitários. Nas considerações finais, mais do que certezas, aponto dúvidas e questões para reflexões futuras, pois este tema revelou-se instigante a partir do novo olhar que lancei sobre a questão estudada.

Palavras – chaves: Família, Pobreza, Políticas Sociais, Crianças e Adolescentes Abrigados.

ABSTRACT

The subject of this study is how children and teenagers in residential care coexist with the family and the community. The following questions, which guide this research, were raised based on my work experience as a Social Worker at the State of Minas Gerais Supreme Court: What is the profile of children and teenagers in residential care? What is the nature of the existent links with family and community before going into residential care? At what moment do the familiar links break? Is poverty a key factor in removing children and teenagers from their families? What is the role of social policies?

This study is divided into three chapters. In Chapter I, I conduct a study on family, poverty and social policies. In Chapter II, I briefly reconstruct the historical of the Underage Code, the Child and Teenage Statute and the right to coexist in family and community. In Chapter III, I aim to relate the national reality with the situation of children and teenagers in residential care in Barbacena, a town in the State of Minas Gerais. Using data collected in interviews with relatives of children and teenagers that have been in residential care for over one year, I analyze their history and the past rupture of their connections with the family and the community. In the conclusion, more than certainties, I point out doubts and questions for future reflection, since this subject has shown to be stimulating from the approach I took in this study.

Keywords: family, poverty, social policies, children and residential care

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	09
CAPÍTULO I – POLÍTICAS SOCIAIS E FAMÍLIA: PATERNALISMO OU CONQUISTA DE DIREITOS?	12
CAPÍTULO II – DO CÓDIGO DE MENORES AO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: ENTRE O ABANDONO, A INSTITUCIONALIZAÇÃO E AS CONTRARIEDADES DA LEGISLAÇÃO.....	28
2.1 – O Código de Menores e a Doutrina da Situação Irregular	28
2.2 – O Estatuto da Criança e do Adolescente e a Doutrina da Proteção Integral	30
2.3 – O Direito à Convivência Familiar e Comunitária	33
2.4 – Realidade Brasileira após a implementação do ECA	43
CAPÍTULO III – CRIANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS POBRES: UM ESTUDO SOBRE OS MOTIVOS DO ABRIGAMENTO EM BARBACENA.....	50
3.1 – A Situação das Crianças e dos Adolescentes Abridados em Barbacena	51
3.2 – Família e Vínculos com Trabalho	62
3.3- Família e Pertencimento às redes familiares e comunitárias	65
3.4- Abrigo como Política de Proteção à Infância	69
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79
ANEXOS.....	83
TABELA I.....	56
TABELA II	57

APRESENTAÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente, lei federal nº 8.069/90, baseado no artigo 227 da Constituição Federal de 1988, diz que “é dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar a convivência familiar e comunitária”. Contudo, presenciamos cotidianamente a dificuldade de implementação deste direito. Quais os motivos que dificultam a efetivação do pressuposto legal? Na tentativa de uma análise destes motivos, volto o olhar para as políticas públicas existentes, para as famílias e a pobreza e para os abrigos, em seu formato após a instituição da doutrina da proteção integral como novo paradigma legal.

O meu trabalho profissional como Assistente Social do Tribunal de Justiça de Minas Gerais levou-me a uma profunda inquietação diante do elevado número de crianças e adolescentes abrigados no Brasil e, em especial, na Comarca de Barbacena. Os números a que se tem acesso não representam a totalidade da realidade brasileira. No levantamento realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA, 2004) apenas nas entidades cadastradas na rede de Serviços de Ação Continuada (SAC), do Ministério do Desenvolvimento Social, vivem cerca de vinte mil crianças e adolescentes abrigados. Ainda são incipientes os estudos, os dados estatísticos e a situação legal dos que vivem nos abrigos. O Estatuto da Criança e do Adolescente diz que a convivência familiar e comunitária é um direito da criança e do adolescente. Nesta legislação, o abrigamento é considerado uma medida excepcional e provisória, que deve ser usada apenas como transição para colocação familiar. Segundo dados de 2002 do Sistema de Informação para a Infância e Adolescência (SIPIA), a garantia à convivência familiar e comunitária é o mais violado dos direitos concedidos às crianças e aos adolescentes. Para que este direito seja garantido, são necessárias medidas

judiciais e providências para a inclusão das famílias em programas sociais, além de outras alternativas. Aí reside, a meu ver, a principal dificuldade. É fato que, no Brasil, as políticas públicas ainda são excludentes, fragmentadas e assistencialistas. É fato, também, a morosidade da Justiça, em especial no que tange a processos de destituição de poder familiar.

Assim, convivemos cotidianamente com a reduzida eficácia dos programas públicos, a falta de acompanhamento e instauração processual e a lentidão das ações. Cresce, sob nossos olhos, uma categoria que se perpetua desde o Brasil Colônia: “os filhos do governo”. Assistimos – e, muitas vezes justificamos – crianças e adolescentes crescerem sem direito à própria vida, à sua história, “envelhecendo” em entidades. Como a situação legal da maioria fica sem definição, a adoção torna-se impossível e os vínculos com a família de origem ficam cada vez mais frágeis. Ao completar a maioridade, voltam para a rua, jogados à própria sorte.

Por que, historicamente, o abrigo continua sendo usado como solução do problema da criança e do adolescente em situação de risco social? Em que momento acontece a ruptura dos vínculos familiares? Em busca de respostas, no Capítulo I faço um estudo sobre Família, Pobreza e Políticas Sociais, a partir de uma revisão bibliográfica sobre a história das famílias e das políticas sociais, com foco na pobreza. No Capítulo II – Do Código de Menores ao Estatuto da Criança e do Adolescente: entre o abandono, a institucionalização e as contrariedades da legislação –, reconstituo brevemente a história do Código de Menores, do Estatuto da Criança e do Adolescente e do direito à convivência familiar e comunitária. No Capítulo III – Crianças, Adolescentes e Famílias Pobres: um estudo sobre o abrigo em Barbacena –, busco dados sobre a realidade brasileira e da cidade de Barbacena, um município de pequeno porte e com problemática semelhante a municípios maiores, uma revisão da política de abrigo como política de proteção à infância e uma pesquisa qualitativa com famílias de crianças e adolescentes abrigados há mais de um ano, buscando uma análise da realidade a partir da história das famílias. Nas considerações finais, aponto dúvidas e questões para reflexões futuras, mais do que as certezas que existiam no início do

estudo, que se revelou instigante pelo novo olhar que me fez lançar sobre a questão estudada.

A princípio, toda a observação no cotidiano do meu trabalho com famílias, crianças e adolescentes abrigados, bem como das próprias instituições, na sua dinâmica de funcionamento, revelou-me uma realidade que se contrapõe à lei.

As instituições, ainda que buscando um atendimento que julgam adequado, trabalham com um número elevado de crianças, apesar do ECA determinar um atendimento personalizado. Abrigam, em sua maioria, por sexo, embora a lei determine um regime de co-educação, com a participação de crianças em atividades que reúnam meninos e meninas, visando a construção da identidade. Raros são os programas e projetos de preservação dos vínculos familiares. O confinamento é rotina, apesar do pressuposto legal ser a participação de crianças e adolescentes abrigados na vida da comunidade local. Ainda impera na sociedade a filosofia higienista-correcional, que traz em seu bojo a idéia do abrigo como instrumento de “limpeza” das ruas:

“O desejo de salvar do sofrimento as crianças pobres e desamparadas emocionalmente e ‘limpar a cidade do produto construído pelo Estado’, mobiliza as pessoas tanto da sociedade como profissionais dos Conselhos Tutelares, abrigos e demais atores estratégicos a utilizarem o abrigo como uma forma de intervenção capaz de sanar os conflitos familiares, prática comum na década de sessenta” (Relatório de reordenamento dos abrigos do Rio de Janeiro – Terra dos Homens, 2003).

CAPÍTULO I – POLÍTICAS SOCIAIS E FAMÍLIA: PATERNALISMO OU CONQUISTA DE DIREITOS?

“Todas as famílias felizes se parecem entre si, as infelizes são infelizes cada uma à sua maneira” (Leon Tolstoi).

Mudanças profundas vêm ocorrendo na configuração e na realidade das famílias em todo o mundo. Para alcançarmos uma compreensão do presente, faz-se necessário lançar um olhar para o passado, com um breve histórico sobre a família, apontando alguns fatos que marcaram as principais mudanças.

Ariès (1981) relata que, no século X, a família possuía diferentes expressões sociais e patrimoniais. Entre nobres e cavaleiros, predominava o conceito de “linhagem”, acumulando-se o poder nas mãos do chefe de famílias transgeracionais. No campesinato, a família tinha pouca expressão, sendo a comunidade aldeã a detentora da capacidade de organização, defesa e proteção.

No século XV ocorreu uma mudança significativa nas relações familiares: a escolarização – especificamente para meninos – começou a trazer novas formas de convivência. A ida para a escola levou à participação das crianças na vida dos adultos e a família passou a ser, gradativamente, transmissora de conhecimentos de geração para geração. Outras transformações processaram-se por volta do século XVI. A situação feminina, até então paritária quanto a bens e direitos, altera-se substancialmente com a formalização da incapacidade jurídica da mulher casada e a soberania do marido na família. A legislação deixou firmada a desigualdade entre o homem e a mulher. Ariès explicita que, nesta época, apesar

do fortalecimento do poder do marido, passou-se a valorizar os laços de família e iniciou-se o desenvolvimento da família moderna.

O século XVIII marcou a separação entre família e sociedade – privado e público – enfatizando-se a intimidade familiar que se mostrava visível, inclusive, no novo conceito arquitetônico: a separação dos cômodos para a privacidade das pessoas. Segundo Ariès (1981), essa é uma das maiores mudanças na vida cotidiana das famílias. A educação, a saúde, assim como a busca de igualdade entre os filhos, tornam-se preocupações assumidas como questão de civilidade. As mudanças, até então restritas às famílias abastadas, passaram a abranger todas as camadas sociais.

Na segunda metade do século XIX iniciou-se o movimento feminista e o processo de modernização da sociedade com mudanças na família. O modelo patriarcal¹ passou a ser questionado.

Iniciou-se o modelo da família conjugal moderna, onde o casamento pressupõe escolha dos parceiros e novos papéis para o homem e a mulher. Porém, no Brasil, traços da família patriarcal persistem na família moderna até o século XXI, inclusive na legislação vigente. Foi apenas com a Constituição Federal de 1988 que o homem e a mulher passaram a ser considerados iguais em direitos e deveres na sociedade conjugal.

Gueiros (2002) afirma que os modelos patriarcal e conjugal permanecem existindo, não havendo a superação de um modelo pelo outro. A predominância de um ou outro vai depender da camada social a que pertence a família.

No início do século XX legitimou-se, através do Código Civil Brasileiro, de 1916, o modelo de família nuclear como padrão hegemônico de organização social e familiar no país. A partir daí, ocorreu o processo de legitimação social da mulher e dos filhos pelo casamento. No entanto, modelos de organização familiar

¹ A Família patriarcal é genericamente definida como a família na qual os papéis do homem e da mulher bem como as fronteiras entre o público e o privado são rigidamente definidos. O amor e o sexo são, tendencialmente, vividos em instâncias separadas, com tolerância para o adultério masculino e a atribuição de chefe da família é tida como exclusivamente do homem. (Gueiros, 2002)

próprios de comunidades indígenas tradicionais e modelos de organização familiar e tribal dos negros africanos continuaram a existir. A Lei Áurea e a Lei do Ventre Livre agravaram a história destas organizações, com a saída dos negros das fazendas e a vinda para as cidades em busca de trabalho encontrando uma realidade diferente da que viviam e uma rejeição de suas presenças na vida comunitária (Silva, R., 1997). A presença das crianças nas ruas foi um fator importante para o início do processo de internações em instituições, que foram se tornando cada vez maiores e mais comuns nas cidades.

Com o Código Civil e a obrigatoriedade do exercício do direito reprodutivo apenas através do casamento, ficaram institucionalizadas as figuras da “mãe solteira”; da “concubina”; da “amante”; do “filho ilegítimo”. Formou-se, aí, base para discriminação social em que as pessoas passaram a ser classificadas a partir da forma como se organizavam socialmente e a partir de como eram geradas (Silva, R., 1997).

A configuração da família sofreu inúmeras transformações com o tempo². Na modernidade, o espaço privado familiar constituiu-se como local de afeto, proteção e convivência entre pais e filhos, cujo equilíbrio sofreu significativas oscilações a partir das sucessivas mudanças econômicas e sociais ocorridas nas últimas décadas do último século.

No século XX, especialmente na década de 80, observa-se o crescimento da educação básica e do processo de escolarização em quase todos os países. Hobsbawn (2001) indica que, em todo o mundo, a entrada das mulheres nas universidades constitui um fenômeno novo e revolucionário, bem como a evolução para a igualdade entre a quantidade de homens e mulheres ingressantes nos cursos universitários. Paralelamente, a participação e o desempenho femininos³ no mercado de trabalho cresceram de forma acelerada e contínua. Contudo, às mulheres couberam postos subalternos na hierarquia do trabalho e salários inferiores aos dos homens, mesmo diante de tarefas semelhantes. Nas camadas

² Para aprofundamento do tema, ver Ariès (1981)

³ Esta participação está afeita às mulheres de classe média – as mulheres das camadas mais pobres sempre trabalharam, sem qualificação e sem salários dignos.

sociais mais baixas e com pouca instrução formal, as mulheres continuaram à margem do mercado de trabalho ou inseriram-se apenas como trabalhadoras sem qualificação profissional e sem vínculo empregatício.

Na mesma década, observa-se o declínio da classe operária, com o aumento do desemprego e da informalidade. Hobsbawn (2001) observa que esse mesmo declínio já havia ocorrido na metade do século XX com o campesinato, causado pela industrialização e pela mecanização da agricultura.

Na década de 1990, acentuaram-se as dificuldades econômicas. Aprofundaram-se as formas de mecanização do trabalho, reduzindo os postos, especialmente na indústria. O neoliberalismo trouxe em seu bojo o fim do pleno emprego, o enfraquecimento dos sindicatos e das políticas sociais, afetando brutalmente a classe operária. Neste contexto, intensificou-se a importância da mulher no mercado de trabalho. O sustento das famílias tornou-se difícil com os rendimentos auferidos apenas pelo chefe da família⁴.

Gueiros (2002) aponta como características da família contemporânea: o crescimento dos divórcios; a diminuição dos índices de casamento formal; a redução do número de filhos e, também, do desejo das mulheres de tê-los. Tudo isso favoreceu a emergência de configurações familiares cada vez mais complexas. A diminuição do número de filhos, visível nos centros urbanos há mais tempo, hoje vem se tornando realidade também nas pequenas cidades e nas zonas rurais. É comum a existência de mulheres em situação difícil, pressionadas a suprir financeiramente o sustento dos filhos sem ter com quem deixá-los quando saem para cumprir uma jornada de trabalho que, muitas vezes, estende-se até doze horas diárias.

Essa participação das mulheres no mercado de trabalho não pode ser analisada meramente do ponto de vista quantitativo. Para as mulheres que ocupam posições de baixa qualificação profissional, o trabalho é, na maioria das vezes, indigno e até aviltante. Este aviltamento afeta diretamente suas famílias, em especial as crianças e os idosos que dependem dos seus cuidados.

⁴ Chefe de família é entendido como o provedor da família, seja homem ou mulher.

Na hierarquia familiar, especialmente nas famílias pobres, o lugar da autoridade ainda permanece ocupado pelo homem. Muitas vezes, ele não ocupa a mesma posição no mundo das ruas e do trabalho (Sarti, 2003).

Um caso que acompanhei durante alguns anos na Vara da Infância e Juventude exemplifica a observação de Sarti:

“Numa pequena cidade, de menos de sete mil habitantes, uma das escolas da zona rural do município decidiu suspender as aulas durante seis meses uma criança de nove anos de idade. A suspensão foi motivada por alegado comportamento inadequado em sala de aula – a criança agredia os colegas e a professora, física e verbalmente. Ao fazer a análise da situação familiar encontrei um pai violento com a mulher e com as duas filhas e completamente omissos em relação à criança em questão – único filho homem. A mãe tinha receio até de falar na frente do marido e o filho aprendia com o pai que “mulher obedece homem”. Repetia isso na escola, negando a autoridade da professora. A escola também não se mostrou apta a compreender a dinâmica familiar”.

As famílias pobres configuram-se como rede, em contraponto às famílias de camadas médias e ricas, que se configuram em núcleo. Nas redes formadas pelas famílias pobres existe um sistema de obrigações morais que dificulta sua individualização, mas que viabiliza condições básicas de existência, como observa Sarti:

“As famílias pobres dificilmente passam pelos ciclos de desenvolvimento do grupo doméstico, sobretudo pela fase de criação dos filhos, sem rupturas, o que implica alterações muito frequentes nas unidades domésticas. As dificuldades enfrentadas para a realização dos papéis familiares no núcleo conjugal, diante de uniões instáveis e empregos incertos, levam a desencadearem-se arranjos que envolvem a rede de parentesco como um todo para viabilizar a existência da família, tal como a concebem” (Sarti, 2003:65).

Soares (2001), com base em dados da PNAD – 90, faz uma análise das principais características das famílias pobres no Brasil. Destaco, a seguir, algumas destas características que são freqüentemente encontradas no meu cotidiano profissional:

- 1- As famílias pobres tendem a ser mais numerosas;
- 2- As rendas das famílias pobres dependem mais dos ganhos dos chefes de família;
- 3- Os chefes de famílias pobres são relativamente mais jovens;
- 4- A maior proporção de famílias pobres é chefiada por mulheres;
- 5- Os chefes de família que se declaram de cor preta (ou parda) são proporcionalmente mais numerosos entre os pobres;
- 6- Os chefes de famílias pobres estão mais submetidos a relações informais de trabalho ou exercem proporcionalmente mais atividades por conta própria;
- 7- As atividades econômicas dos chefes de famílias pobres tendem a concentrar-se nos setores de baixa produtividade;
- 8- Os níveis educacionais dos chefes de famílias pobres são muito baixos (Soares, 2001:180).

Essas características são uma constante no perfil das famílias das crianças e adolescentes abrigados, conforme se verá no Capítulo III do presente trabalho.

As transformações econômicas, atualmente em curso, têm afetado diretamente a organização familiar. Miotto fala dos “processos de empobrecimento acelerado e de (des) territorialização gerada pelos movimentos migratórios” como fatores de progressiva vulnerabilidade dos grupos familiares. Alia-se a isso o agravamento da situação social no Brasil, especificamente nas últimas décadas do século XX e início do século XXI. Soares (2001) salienta que houve aumento, em todas as regiões do país, do número de pessoas e famílias em situação de

pobreza e/ou indigência. No Brasil, a distância entre os mais ricos e os mais pobres acentuou-se, assim como a “multiplicidade de formas da pobreza” (Mioto, 2001).

A crise dos anos 1980 ganha visibilidade no país com o esgotamento do “Estado Desenvolvimentista”, com a crise financeira do Estado, expressa através dos progressivos endividamentos – internos e externos. Os últimos anos do Governo Sarney marcaram o fim do Estado Desenvolvimentista e, em 1990, com o Governo Collor, o neoliberalismo consolidou-se no Brasil, após sua ascensão com Reagan, nos Estados Unidos e Thatcher, na Inglaterra.

Soares (2001) mostra como o projeto de governo vigente trouxe graves conseqüências sociais, replicando diretamente nas famílias. O combate à inflação, pela via da recessão; a abolição da regulação do Estado sobre as relações capital – trabalho, substituída pelo “livre jogo do mercado”, agravaram a questão social. A idéia que passou a vigorar elegia o setor público como “ineficiente e ineficaz” em contraponto ao setor privado, possuidor de “racionalidade e vocação” para gerar o crescimento econômico.

Esta ideologia espalhou-se para além do setor produtivo e alcançou a área social. Assim, setores vitais como saúde e educação também passaram a ser regidos pela lógica privatista. O Estado, então imbuído do espírito de “Estado Mínimo”, mantinha apenas a educação fundamental e a saúde básica. O Governo Collor, ainda segundo Soares, promoveu a “liberalização do comércio exterior”, visando tornar a economia do país mais “moderna e internacionalizada”. Se, por um lado, alcançou-se relativo sucesso com a queda – ao menos temporária – da inflação, por outro, tais medidas trouxeram graves conseqüências sociais e políticas, visíveis, ainda hoje, nos processos de concentração da renda nacional, em detrimento da maioria que vive nos bolsões de miséria. Vivemos a ditadura do mercado, que se tornou um ente com desejos próprios – o mercado fica “nervoso, sofre e se acalma”!

A recessão atingiu o país de forma desigual. Soares (2001) mostra que o custo para as camadas mais vulneráveis da população foi muito alto –

desemprego e baixos salários aliados ao enfraquecimento das políticas sociais. O corte contínuo dos gastos públicos num país com as características do Brasil, “onde a pobreza não é residual, foi (e continua sendo) o agravamento da miséria, associada ao total desmantelamento das políticas sociais” (Soares, 2001).

“Talvez, ou certamente, a única resultante desta situação que nos aproximou da tão almejada modernidade primeiro mundista foi a geração de uma nova pobreza. Para milhões de brasileiros, no entanto, que sequer conhecem o que seja Cidadania, onde reside a verdadeira modernidade, esta não passa de uma perspectiva, que o mito do mercado, revivificado pelo projeto neoliberal do governo, transformou em remota quimera. Em particular para aqueles que estão (literalmente) na rua e não têm como captar seus sinais” (Soares, 2001: 157).

É neste contexto que se observa, nas cidades brasileiras, o crescimento do número de crianças e adolescentes em instituições de abrigo. Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 e, especificamente, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, passou-se a discutir, no país, a questão do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária. No entanto, é importante examinar se as políticas públicas e sociais impulsionam ou não ações na direção de favorecer o cumprimento legal e garantir que o direito à convivência familiar e comunitária seja garantido.

A política social é resultante de processos histórico-políticos a partir dos quais a sociedade estabelece o que deixa de ser responsabilidade individual e privada e passa a ser responsabilidade social e pública. Com relação às orientações que são estabelecidas e suas conseqüências na vida dos cidadãos, diz Sposati:

“O alcance destas provisões em quantidade, qualidade, cobertura, ética, garantias afiançadas, modo de gestão e financiamento detalham o regime da política social adotada no país” (Sposati, 2004: 31).

Sposati mostra que a implementação das políticas sociais pode acontecer pela via do paternalismo ou pela conquista de direitos. Sustenta, também, que, no Brasil, essas duas vias estão entrelaçadas e apresentam diferentes intensidades e mediações entre si, resultando em uma política de assistência social genérica nas atenções e específica na clientela. Assim, as políticas sociais servem para regular a pobreza. Neste sentido, operam com a pobreza absoluta e constroem um lugar secundário para os mais pobres. Conforme Garcia (2006), a maneira de ver a pobreza e suas causas influencia nas decisões sobre a política social. Qual seria, de fato, o seu papel: implementar ações para reduzir desigualdades na distribuição de renda ou formar uma rede de proteção para todos os cidadãos?

O Brasil viveu mudanças político-institucionais significativas com a aprovação da Constituição Federal de 1988, cujo conteúdo buscou garantir a responsabilidade do Estado no que diz respeito à assistência social. Esta passou a ter status de direito, esvaziando-se, legalmente, a idéia de filantropia e favor. No entanto, a lei é aprovada no momento da ascensão mundial das diretrizes neoliberais. Yasbeck (2003) indica que “a assistência social surge como direito constitucional em 1988, quando a falência do Estado de Bem-Estar nas várias experiências contemporâneas é dada como irreversível”.

O pensamento neoliberal interpreta a pobreza como questão individual, forma comum de entendimento da pobreza em nossa sociedade após o desmonte do Estado de Bem-Estar. Os pobres são categorizados de várias maneiras: mercedores ou não, verdadeiros ou falsos, honrados ou não (Garcia, 2006). Tal visão restringe as políticas sociais, as quais visam atender apenas em caráter emergencial, de forma cada vez mais fragmentada, excludente e, portanto, menos universal.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, de 1990; a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, de 1993; e, recentemente, o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, incorporaram a moderna percepção de direitos sociais e desencadearam as transformações, ainda tímidas, observadas nas políticas públicas. A importância da relação familiar é discutida em lei e a convivência em

família passou a ser valorizada como direito. No entanto, a prática ainda não está orientada neste sentido. A cultura que prevalece ainda é assistencialista no âmbito das políticas e as ações públicas estão voltadas para famílias que não conseguem alcançar padrões mínimos de sobrevivência, bem como apresentam dificuldades de socialização. Neste enfoque, a família é vista como incapaz, sendo esta uma das principais motivações para a decisão de afastamento de crianças e adolescentes do convívio familiar e comunitário e o seu encaminhamento para instituições de abrigo, conforme será apresentado mais adiante. É preciso aprofundar o entendimento de que as famílias não são apenas “espaços de cuidados”, mas “espaços a serem cuidados” (Miotto).

Mantendo-se focadas no atendimento aos mais pobres, as atuais políticas sociais no Brasil tendem a eleger a família como objeto de intervenção. Esta ênfase na família não é nova, porém experimenta mudanças em sua concepção. A noção de direitos sociais atualmente em vigor vem alterando o enfoque e a abordagem direcionados às famílias – antes pautadas na disciplina e na ordem - afirmando seu significado como conjunto de valores e práticas culturais (Garcia, 2006).

A adoção da família como referência para nortear a elaboração de políticas sociais implica no desenvolvimento de programas e ações que deverão incidir sobre uma instância mais complexa que a individual. Neste caso, a visão tende a ser menos fragmentada, pois busca o atendimento das necessidades do coletivo . O grupo familiar pode ser visto como a representação de um conjunto de valores e práticas culturais em que se inserem os seus membros, e como foco de atendimento para a ação pública, permitindo a integração de políticas sociais setorializadas, levando-se em conta as diferentes problemáticas: crianças, adolescentes, idosos, etc.

A busca de um modelo satisfatório de política pública traz a necessidade de discussão ampla de estratégias e princípios, especialmente diante da realidade brasileira observada na atualidade. Spozati (2004) coloca a assistência social como política de proteção que deve operar preventivamente e protetivamente nas

situações de risco. Assim, a assistência social, na qualidade de política pública, tem como um de seus princípios fundamentais a provisão de necessidades fora do mercado, buscando sustentação no orçamento público.

Além da sustentação orçamentária, a assistência social eficaz pressupõe que o planejamento e a execução dos serviços e benefícios sociais estejam voltados para a prevenção e a proteção social. Espera-se que uma política social desenvolvida a partir destes postulados traga como resultado a transformação da realidade vivenciada pelos cidadãos-alvo de sua ação. Conforme Sposati (2004: 41), colocada em prática, exhibe como características ideais e fundamentais:

- a prevenção de situações de risco pessoal e social;
- a proteção das pessoas e das famílias vulneráveis e vitimizadas, independentemente de idade, sexo, raça, etnia e renda;
- a criação de medidas e possibilidades de ressocialização, reinserção e inclusão social;
- o controle de exclusões, vulnerabilidades e riscos sociais da população.

Considerando a família como alvo de políticas públicas eficazes, Sposati observa a importância do enfrentamento da fragilidade dos arranjos familiares. Nesta direção, ganha relevo o apoio para a reconstituição do equilíbrio do núcleo familiar. É fundamental que a proteção, via políticas públicas, seja atitude real e considere especialmente os riscos e vulnerabilidades sociais, indo além dos benefícios apenas materiais, buscando alcançar a autonomia, a emancipação, a inclusão e a cidadania.

Para que isso aconteça, a organização da assistência social deve contar com uma “rede de proteção básica e especial, fundada na cidadania; um conjunto de seguranças sociais e monitoramento de riscos e de defesa de direitos” (Sposati, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social, concebida em 2004, prevê a criação de redes de assistência como forma de atendimento às necessidades da família, priorizando a convivência familiar e comunitária. Pretende integrar ações

do Estado e da sociedade civil como forma de aglutinar recursos e coordenar ações até então fragmentadas, superpostas e isoladas.

A rede assistencial ideal incorporaria, ainda, diversos setores das políticas sociais – assistência social, saúde, educação, dentre outros (Rizzini, 2006). No entanto, a transposição da proposta política para a prática ainda é tímida.

Outra questão que necessita ser melhor explicitada no âmbito das políticas sociais, especificamente as que envolvem crianças, adolescentes e suas famílias é o conceito de risco social. Sposati (2004) afirma, com propriedade, que no Brasil temos frágil noção de risco social. O pensamento neoliberal entende o risco como uma questão individual e pessoal. No entanto, para quem trabalha diariamente com famílias em risco social, fica patente que é preciso um compromisso coletivo da sociedade e do Estado com os riscos sociais da população.

“A noção de risco não implica somente a iminência imediata de perigo, mas quer dizer também uma possibilidade de, num futuro próximo, ocorrer uma perda de qualidade de vida pela ausência de uma ação preventiva. A ação preventiva é irmã siamesa do risco, pois não se trata somente de minorar o risco imediatamente, mas de criar prevenções para que este se reduza de forma significativa ou deixe de existir” (Sposati, 2004: 44).

No dia-a-dia de trabalho uma pergunta se impõe e nos desafia: quando uma criança está vivendo um risco social?

Gonçalves (2003) levanta a questão da intervenção na família diante de fatos como a escassez de recursos e da violência doméstica:

“Quando devem ter início ações de proteção junto à família e, principalmente, como decidir o instante em que elas podem ou devem cessar? Como conduzir a intervenção junto à família diante da escassez de recursos disponíveis pra assegurar seu bem-estar e, por extensão, o bem-estar da criança? Em que circunstâncias afastar uma criança de seus pais biológicos e encaminhá-la a uma família substituta ou a um abrigo, pode representar um benefício?” (Gonçalves, 2003:94).

A Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança, promulgada em 1989, consolidou a proteção contra o abuso e a exploração de crianças e adolescentes. A partir de então, tornou-se obrigatório o registro dos atos de violência cometidos contra crianças. Gonçalves (2003) explica que tais mudanças ocorreram a partir de informações sobre casos de violência prestadas, ao poder público, por profissionais da saúde e da educação em todo o mundo, inclusive no Brasil. O número de notificações cresceu rapidamente e com a emergência de uma nova demanda, iniciaram-se programas que tinham como objetivo identificar e coibir a violência de pais contra filhos.

Uma vez definida juridicamente, a violência doméstica alcançou visibilidade no Brasil e no mundo. A idéia de que o Estado deve intervir para proteger a criança começou a ser difundida e ganhou sustentação (Gonçalves, 2003). Em 1990, o ECA passou a tratar das medidas de proteção nas situações de risco social e pessoal de crianças e adolescentes:

“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 própria conduta”. (Artigo 98, ECA)

O caso de R. e sua família que acompanho no Fórum de Barbacena exemplifica a questão do risco e do emprego de medidas de proteção.

R. é mãe de cinco filhos. Destes, dois possuem o nome do pai no registro de nascimento e são filhos do mesmo indivíduo. Os outros três são filhos de homens diferentes e não têm o nome do pai mencionado no registro de nascimento. R. vive com um companheiro que, como ela, é alcoólatra e desempregado. Sobrevivem com a ajuda de terceiros e de alguns

biscates. J., o companheiro, não aceita os filhos de R. e são comuns as agressões mútuas entre o casal e os filhos. A casa em que residem é composta de três cômodos apenas. Há alguns meses, os filhos colocaram veneno de rato na comida da mãe e justificaram a atitude dizendo estarem “cansados de sofrer”... (Extraído dos autos em tramitação no Juizado da Infância e Juventude da Comarca de Barbacena/MG)

O Estado concede o poder familiar, por lei, o que autoriza a vigilância e a sua interdição quando necessária (Gonçalves, 2003)⁵. A autorização para intervir no espaço privado familiar abre caminhos para a reflexão sobre a ética profissional e sobre a necessidade de formulação de uma política ativa de assistência social que dê significado à vida, à dignidade e ao empoderamento dos, ainda, estruturalmente excluídos. Essa parece ser uma luta inglória em uma sociedade dominada pelos interesses do mercado, porém a assistência social precisa e deve propor um novo contrato para inclusão social dos excluídos. Sposati (2004) alerta que as pessoas precisam ser consideradas capazes de fazer escolhas para seus destinos. A oportunidade não é um corretivo! Também aponta para a visão equivocada da assistência como “caridade legal”. Assim, além de benefícios, ela precisa incluir serviços, programas e projetos.

“O Estado como responsável pela efetivação dos direitos do cidadão deve ser, ao mesmo tempo, gestor estratégico, fornecedor de recursos, regulador e produtor direto de serviços e estimulador da inclusão social na sociedade” (Sposati, 2004: 45).

A autora coloca, ainda, a necessidade de ampliação, através da assistência social, da segurança das condições de vida por meio da acolhida, do convívio social e da autonomia proporcionada por uma forma de rendimento.

Analiso, aqui, as condições de um convívio familiar seguro, fato que perpassa diariamente a minha vivência profissional no Poder Judiciário. A

⁵ Para aprofundamento da questão da violência doméstica, ver Hebe Signorini Gonçalves, 2003.

segurança da vivência familiar e do convívio social são necessidades ainda sem o cuidado prioritário da assistência social. É preciso que deixem de ser consideradas naturais as situações de exclusão e a separação de crianças e adolescentes do convívio familiar.

A construção dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS – no Brasil representa, ao menos em tese, um avanço na política social, num trabalho que combinaria a prevenção com o atendimento às demandas específicas. O Paif (Programa de Atenção Integral à Família) tem como objetivos gerais, segundo a portaria que o instituiu:

“Contribuir para a efetivação da Política de Assistência Social como política pública reguladora de direitos de cidadania e promotora de desenvolvimento social, na perspectiva da prevenção e superação das desigualdades e exclusão social, tendo a família como unidade de atenção para a concepção e a implementação de programas, projetos, serviços e benefícios, contribuir para superar a abordagem fragmentada e individualizadora dos programas tradicionais, garantir a convivência familiar e comunitária dos membros das famílias, contribuir para o processo de autonomia e emancipação social das famílias e seus membros, viabilizar a formação para a cidadania, articular e integrar ações públicas e privadas em rede, colaborar com a descentralização político-administrativa” (Ministério do Desenvolvimento Social, 2004).

O que se verifica na implantação dos CRAS (também chamados “Casas das Famílias”) nos municípios é sua instalação em locais onde se concentram as famílias pobres. Apesar de apresentar-se como um programa de cunho universalista, na prática, vem restringindo seu atendimento às famílias pobres. Segundo Garcia (2006), seria importante que esse programa viesse para desfazer a associação óbvia entre pobreza, desestruturação familiar, focalização e baixa qualidade dos serviços. A autora afirma, com grande propriedade, que a presença de diversos segmentos utilizando os mesmos serviços e equipamentos sociais seria um mote para mudanças na cultura e no senso de pertencimento, tão escasso entre os segmentos de renda mais baixa.

Para um trabalho efetivo com famílias inseridas nos programas de assistência social é imprescindível identificar as principais dificuldades enfrentadas pelo grupo familiar bem como estimar as possibilidades de mudanças. Mioto levanta a questão das famílias que são rotuladas de “famílias desestruturadas”. Este conceito é absolutamente comum no Judiciário e serve de mote para a retirada de crianças e adolescentes do convívio familiar por profissionais e pessoas que deveriam atuar na defesa dos direitos destas crianças e adolescentes como os Conselheiros Tutelares. Discute-se a incapacidade das famílias em prover as necessidades de seus membros em detrimento da busca de recursos e estratégias que suportem as demandas que lhes são colocadas cotidianamente. Sobre estas famílias recai grande parte da intolerância social. O Poder Judiciário é constantemente cobrado por soluções judiciais – e radicais – de problemas sociais para os quais o Estado e a própria sociedade, como coletivo, não conseguem apresentar respostas.

Percebe-se, assim, que as expressões de mal-estar das famílias, em sua grande maioria, continuam sendo vistas apenas como casos de família. No conjunto heterogêneo das políticas públicas na área social, a assistência social⁶ parece apresentar menos unidade e menor coordenação das suas ações.

⁶ Para maiores detalhamentos sobre programas e financiamentos na assistência social ver Laura Tavares Ribeiro Soares, 2001.

CAPÍTULO II – DO CÓDIGO DE MENORES AO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE: ENTRE O ABANDONO, A INSTITUCIONALIZAÇÃO E AS CONTRARIEDADES DA LEGISLAÇÃO.

*“A nova realidade não é saturada de possibilidades.
Ao contrário, é saturada de carências.”*

José de Souza Martins

2.1. – O CÓDIGO DE MENORES E A DOUTRINA DA SITUAÇÃO IRREGULAR

O Código de Menores foi criado em 1927 (Lei Mello Mattos) e reformulado em 1979, Lei nº 6.697. Sua reformulação baseou-se na Doutrina da Segurança Nacional e na Política Nacional de Bem-Estar do Menor. O “novo” Código passou a usar a expressão “situação irregular” em substituição a usada no Código de 1927 – “menor abandonado”. Foi, paradoxalmente, inspirado no modelo de proteção do Estado de Bem-Estar. Suas bases eram leis menoristas da América Latina e Europa e regulamentava as medidas de “assistência”, de “proteção” e de “vigilância” aos menores de dezoito anos, conforme estabelecia o seu artigo 1º. Estes “menores” passaram a ser alvo das intervenções judiciais, objetos de um ordenamento jurídico, não apenas sob a ótica penal, mas também quando se caracterizava o que ficou definido como “situação irregular”.

A “situação irregular”, segundo a definição de Nogueira (1988) seria:

...situações de perigo que poderão levar o menor a uma marginalização mais ampla, pois o abandono material ou moral é um passo para a criminalidade... A situação irregular do menor é, em regra, consequência

da situação irregular da família, principalmente com sua desagregação (Nogueira, 1988: 13).

É importante ressaltar que, pela definição do autor, a situação familiar seria a principal responsável pela “situação irregular” e as categorias ambíguas⁷ que a caracterizavam, estariam vinculadas, via de regra, ao que se definiria juridicamente como “patologia social”, ou seja, quando os “menores” não se ajustavam aos padrões estabelecidos. O Estado teve ampliada sua tutela sobre a infância pobre.

O artigo 2º do Código de Menores entendia por “situação irregular” a condição de “menores” que se encontravam privados materialmente do acesso aos recursos necessários à satisfação das suas necessidades de subsistência, de saúde, de educação, bem como, sem a proteção legal dos responsáveis; vítimas de maus-tratos; em situação de perigo moral; em desvio de conduta; inadaptados.

Tantas opções de “enquadramento” e diferentes formas de interpretação acerca do que seriam “bons costumes”, “desvios de conduta”, “infração penal”, “perigo moral”, deixam clara a ambigüidade e a complexidade da lei. Assim, o Juiz de Menores poderia aplicar aos “menores em situação irregular” quaisquer das medidas de “assistência, proteção e vigilância”, descritas no artigo 14 do Código de Menores. Estas medidas iam desde a simples advertência até a internação em estabelecimento educacional. São medidas de institucionalização dos “menores”, representando o controle social do Estado, com base nos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

No que se refere, então, ao atendimento, a institucionalização da infância pobre permanece como a tônica principal, reforçando a idéia das grandes instituições onde se misturavam os infratores e os “abandonados”, competindo ao Juiz de Menores, com amplos poderes discricionários, determinar a privação da liberdade, sem qualquer limitação de tempo, tanto para o autor de infração penal quanto para as “vítimas” ou “protegidos”.

⁷ “Menores em situação de risco ou perigo moral ou material; em circunstâncias especialmente difíceis” (Nogueira, 1988).

O governo militar, através da Política Nacional de Bem-Estar do Menor, da FUNABEM e das FEBEM's consolidou o paradigma da situação irregular. Dizia-se “protetor” dos “menores”, enquanto implementava a filosofia do “bem-estar social”. Em uma análise mais ampla, pode-se afirmar que o governo promovia a “proteção social” através do controle social.

O controle social estruturava-se a partir de três pilares básicos, segundo Nogueira (1988): o “antigarantismo”, que era a ausência do devido processo legal, sem o contraditório; o “poder absoluto do Juiz de Menores” e a “judicialização das questões sociais”. Desta forma, crianças e adolescentes pobres eram objeto de arbitrária intervenção judicial.

O paradigma da situação irregular expressa, portanto, um sentimento de “culpabilização” de crianças e adolescentes e de desresponsabilização do Estado, segundo Costa (1993).

2. 2 – O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E A DOCTRINA DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A década de oitenta do século XX marca o início de uma ampla mobilização para o abandono do caráter tutelar dirigido às crianças no país. Formou-se uma articulação nacional em defesa das crianças e dos adolescentes, consolidada através da criação da Comissão Nacional da Criança e Constituinte (Portaria Interministerial nº 449 de setembro de 1985), que passou a influenciar o processo constitucional instalado no Congresso Nacional e, acolhendo as bases teóricas da Doutrina da Proteção Integral, inscreveu, no texto constitucional de 1988 o artigo 227:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à

alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-lo a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Este dispositivo foi o passo inicial para a elaboração e publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

Após a promulgação da nova lei, a estrutura governamental montada através da FUNABEM foi extinta e criou-se no país, com o objetivo de apoiar a implantação do ECA, o Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – CBIA. Ao longo dos anos 90, instituições públicas, movimentos de defesa dos direitos e organizações não governamentais uniram-se na luta para implantação da nova estrutura prevista no ECA. A administração municipal passou a ter um papel fundamental a partir da adoção do princípio da municipalização das políticas de atendimento à infância e à juventude (artigo 88 – ECA).

Com a Constituição Federal de 1988 e com o ECA, nasceu, no país, uma nova política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, referenciada pela Doutrina da Proteção Integral. Este novo paradigma parte da concepção de que todas as crianças e adolescentes devem ser considerados “sujeitos de direitos”, respeitando-se a sua condição de “pessoa em desenvolvimento”. Ainda prevê que compete à família, à sociedade e ao Estado garantir, com “absoluta prioridade”, a efetivação de suas necessidades (artigo 4º - ECA).

A lei aprovada, ao contrário do extinto código, tem um caráter universalista e suas ações são voltadas para todas as crianças e adolescentes e não apenas a uma parcela da população infanto-juvenil.

A proteção integral prevista na lei engloba a proteção especial para crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social. Difere da concepção do Código de Menores ao prever responsabilidades para o tripé família, sociedade, Estado. É a tentativa de “desjudicializar” os problemas sociais,

deixando a intervenção judicial apenas para os casos de conflitos de interesse jurídico. Outra mudança importante foi o resgate do direito à convivência familiar e comunitária, também em oposição ao Código, que considerava as famílias como fontes de conflitos e priorizava as internações. Passou-se a pregar a desinstitucionalização de crianças e adolescentes abrigados. Esses pontos são fundamentais para a reflexão dos motivos e das dificuldades encontradas até hoje para que o dispositivo legal se torne realidade. Por que tantas instituições de abrigo ainda são criadas em todo o país? Por que os Conselhos Tutelares encaminham tantas crianças e adolescentes para abrigos? Estas questões serão aprofundadas mais à frente.

O ECA dispôs que crianças e adolescentes são absoluta prioridade. Liberatti (1991), diz:

... a criança e o adolescente deverão estar em primeiro lugar na escala de preocupação dos governantes; devemos entender que, primeiro, devem ser atendidas todas as necessidades de crianças e adolescentes. Por absoluta prioridade entende-se que, na área administrativa, enquanto não existirem creches, escolas, postos de saúde, atendimento preventivo e emergencial às gestantes, dignas moradias e trabalho, não se deveria asfaltar ruas, construir praças, sambódromos, monumentos artísticos, etc, porque a vida, a saúde, o lar, a prevenção de doenças são mais importantes que as obras de concreto que ficam para demonstrar o poder do governante (Liberatti, 1991: 4/5).

Por que, passados dezessete anos da promulgação do ECA, a absoluta prioridade ainda não se tornou realmente prioridade?

A doutrina da proteção integral leva a uma profunda ruptura na forma de intervenção da família, do Estado e da sociedade em relação a crianças e adolescentes. Eles passam a ser sujeitos de direitos e merecedores de proteção especial. A política de atendimento, antes focada na apreensão-triagem-repressão (Costa, 1993), precisa voltar-se para a efetivação de direitos, tendo como centro, conforme previsto no ECA, as Políticas Sociais Básicas e as Políticas de Proteção

Especial para quem delas necessitar, sempre buscando a manutenção dos vínculos familiares.

2.3 – O DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR E COMUNITÁRIA

É longa a tradição no Brasil de internação de crianças e adolescentes. A experiência de ser criado longe de suas famílias atingia, desde o período colonial, crianças de famílias abastadas e de famílias pobres. Rizzini (2004:22) cita a criação de “colégios internos, seminários, asilos, educandários, reformatórios, dentre outras modalidades institucionais surgidas ao sabor das tendências institucionais e assistenciais de cada época”.

Desde esta época remota, as ações destinadas aos jovens foram marcadas por movimentos que oscilaram entre o controle e a assistência social. (Belluzzo, 2004). Sempre foi relevante, no que toca aos direitos de crianças, a baixa permeabilidade social às noções de respeito à cidadania. Na segunda metade do século XX ocorreram mudanças na legislação e na maneira de pensar da sociedade que ampliaram a noção de beneficiários para cidadãos. O ECA e a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) são exemplos dessa mudança. No entanto, ainda se discutem mudanças nas leis para reduzir direitos conquistados ao invés de se discutir políticas públicas efetivas, como por exemplo, a redução da maioria penal.

No país, as ações públicas voltadas para crianças e adolescentes tiveram início a partir da segunda metade do século XIX e concentraram-se no atendimento às crianças órfãs. A roda dos expostos⁸ foi a modalidade de atendimento de bebês abandonados que alcançou maior duração na Europa

⁸ Roda dos expostos – prática vigente no século XIX para abandonar crianças. Estas eram colocadas em uma roda, nas Santas Casas de Misericórdia e recolhidas pelas irmãs de caridade, que as entregavam às famílias interessadas, quando não morriam.

Católica. Segundo Rizzini (2004), surgiu no Brasil, no período colonial, ficando restrita a algumas cidades e foi extinta na República⁹. A roda surgiu em países católicos da Europa e atendia a milhares de crianças abandonadas. No Brasil, as crianças que ingressavam nas Santas Casas pela roda eram juridicamente tratadas como órfãs. O ingresso das crianças em orfanatos ou instituições religiosas era um ato de aceitação social das práticas de abandono, por carência material dos pais ou “desamparo” da mãe, segundo Belluzzo (2004). Apesar de todo o amparo da legislação atual, veremos adiante que a carência material continua sendo o maior motivo de abandono ou afastamento de crianças e adolescentes da convivência familiar.

Segundo Belluzzo (2004), a manutenção das crianças nas instituições que passaram a existir no período colonial e que seguiram em vigor no Brasil, era um processo complexo e exigia procedimentos médicos, jurídicos e filantrópicos. A sociedade via a infância e a adolescência pobre e abandonada esvaziada de direitos e, portanto, submetida aos interesses da coletividade. Assim, a área médica era responsável pela identificação de crianças portadoras de deficiências ou incapacidades físicas para exercerem ofícios. A Justiça responsabilizava-se por definir legalmente os órfãos. A Igreja era a responsável pela sua formação moral e intelectual e o Estado custeava todo o processo. As crianças recebiam a garantia de moradia, sustento, vestuário, tratamento médico e educação. Em contrapartida, submetiam-se a uma rotina rígida, onde medidas corretivas eram comuns em casos de transgressões às ordens estabelecidas.

O poder público dispensava um tratamento específico à infância pobre e órfã, com o objetivo de afastar os abandonados e carentes da “vadiagem” e integrá-los ao mundo do trabalho (Belluzzo, 2004).

No Brasil, no início da República, algumas províncias instalaram “Casas de Educandos Artífices”, para receber crianças e adolescentes pobres, segundo Rizzini (2004). Estes meninos recebiam instrução primária, musical e religiosa e aprendiam algum ofício – sapateiro, alfaiate, marceneiro, dentre outros. Para as

⁹ Hoje, assistimos a um “ressurgimento” da roda. Já se noticia que a Itália utiliza um sistema monitorado por computadores, onde a mãe pode abandonar o filho anonimamente.

meninas – “indigentes, órfãs, desvalidas”, os asilos eram muito fechados, quase sem contato com o mundo exterior. Esta forma permaneceu inalterada até meados do século XX¹⁰.

Os problemas sociais alcançam visibilidade pública a partir da intensificação dos processos de urbanização verificados entre o final do século XIX e início do século XX. Com o fluxo migratório cada vez maior do campo para as cidades, tornaram-se comuns, na cena urbana, os grupos de crianças perambulando pelas ruas. A sociedade rejeitava essa presença, fato ainda verificado nos dias atuais. O ato de “perambular” incomoda a sociedade que pressiona para que crianças e adolescentes sejam retirados das ruas das cidades. Esse fenômeno, antes restrito aos grandes centros, já é rotina em cidades de pequeno e médio porte. Não interessa para onde serão levados ao saírem das ruas. Imediatamente, param de incomodar. Exemplo do incômodo de crianças e adolescentes que perambulam pode ser visto também em portarias expedidas por Juízes da Infância e Juventude.

“III- Os menores de dezoito anos de idade que forem encontrados perambulando pelas dependências da Basílica de São José ou adjacências, após as 00:00 horas serão encaminhados pelos Comissários de Menores ao Centro de Triagem, onde permanecerão até a presença dos pais” (Portaria 02/2006 – Vara da Infância e Juventude de Barbacena/MG).

A demanda social que gerava – e ainda gera – grupos de crianças nas ruas, trazia em seu bojo a busca de outras soluções, além das internações, do asilo, segundo Belluzzo (2004). A autora aponta para o aumento da tutela do Estado, o aumento da assistência social e o aumento da repressão.

A legislação especial para crianças e adolescentes sob a “tutela oficial” do Estado – Lei Mello Mattos, depois Código de Menores – ampliou o papel da Justiça, que passou a ser a protagonista na formulação do problema e o agente responsável pela elaboração e aplicação das medidas penais (Belluzzo,2004). A

¹⁰ Para maiores detalhes, ver Rizzini, Irene e Rizzini, Irma (2004).

idéia vigente considerava crianças e adolescentes abandonados ou em situação de delinqüência como agentes potenciais de ações criminosas. Adotava-se, na prática, uma abordagem repressiva, com base na doutrina da situação irregular, em detrimento do amparo e reconhecimento dos direitos infanto-juvenis.

Os anos 1930, com Getúlio Vargas, trouxeram algumas mudanças no enfoque da criança e do adolescente. Suas carências passaram a ser tratadas de forma mais integrada ao quadro de pobreza da família. Isso ocorreu, no entanto, muito mais pela orientação assistencialista do Estado do que pela real compreensão das questões. Assim, à abordagem jurídica e de controle social, juntou-se a assistencial, com ênfase no amparo à maternidade e à infância.

Após o Golpe de 1964, os problemas sociais passaram a ser tratados como “caso de polícia” (Belluzzo, 2004). As políticas para a infância e a juventude tiveram ações de controle e repressão implantadas nacionalmente, através da Política Nacional de Bem-Estar do Menor. São deste período a criação da FUNABEM e as FEBEM's voltadas para as práticas de atendimento a crianças e adolescentes pobres.

Em 1941, foi inaugurado o SAM - Serviço de Assistência ao Menor, durante a ditadura de Getúlio Vargas. Iniciou como local para assistir aos “autênticos desvalidos” (Rizzini, 2004), aqueles que não possuíam nenhum responsável, mas logo desvirtuou seu atendimento e o clientelismo tomou conta do serviço. Estabelecimentos particulares passaram a articular-se com o SAM, sem vínculos formais e recebiam um *per capita* por cada “menor” internado.

“Em termos rudes, a realidade é que o SAM entrega mais de uma dezena de milhar de menores por ano a terceiros, para que cuidem de sua vida e educação, sem a mínima garantia jurídica de que lhes seja dispensado um trato razoavelmente humano” (Nogueira Filho, 1956, apud Rizzini, 2004: 36).

O SAM produzia criminosos e passou a ser considerado uma “escola do crime”. Passar pelo SAM era um estigma que perseguia o menino durante sua

vida. Depois de denúncias feitas pelas próprias autoridades da época e do consenso de que era preciso mudar, surge a FUNABEM, em 1964, como o Anti-SAM. (Rizzini, 2004)

A FUNABEM propunha-se a mudar a imagem de “depósito de menores” deixada pelo SAM. Nasceu com o propósito de valorizar a vida familiar e integrar o “menor” na comunidade. O mote institucional era “internar em último caso”. No entanto, apesar desta política de não internação, o grande modelo da época militar foi o internato de “menores”. Crianças passaram a ser recolhidas nas ruas e levadas para unidades das FEBEM's. Em tempos de “segurança nacional” crianças na rua era um fato politicamente incômodo (Rizzini, 2004).

Desde o início da implantação de políticas oficiais de assistência à infância no Brasil, datada da década de 20, do século passado, ficaram claras as representações negativas da família pobre. Rizzini (2004) aponta o fato de que a proteção à infância era, antes de tudo, proteção contra a família.

Em meados da década de 1980, a história da institucionalização de crianças e adolescentes toma outros rumos. Por iniciativa dos movimentos populares então ascendentes, da classe universitária, da mídia, dentre outros, iniciou-se o questionamento da cultura institucional vigente.

O país também mudava, rumo à redemocratização. A sociedade foi adquirindo consciência do que acontecia nos internatos, até então mantido em sigilo pela censura oficial. Rizzini (2004:46) destaca alguns fatores marcantes na época:

1- a presença de movimentos sociais organizados, que reinauguraram a possibilidade de manifestação e participação popular no período pós-ditadura;

2- o surgimento, a partir dos primeiros anos da década de 80, de diversos estudos que ressaltavam as conseqüências da institucionalização sobre o desenvolvimento de crianças e adolescentes e os elevados custos para manutenção dos internatos;

3- o interesse de profissionais de diversas áreas do conhecimento para atuação neste campo, o que também contribuiu para o aprofundamento da reflexão e da produção sobre a questão;

4- os protestos dos meninos e meninas internados, expressos nas rebeliões e nas denúncias veiculadas pela imprensa e por depoimentos publicados em diversos livros.

Os debates e as articulações que ocorreram em todo o país deram frutos com a inclusão do artigo 227 na Constituição Federal de 1988 e com a lei que veio substituir o Código de Menores – o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Os anos 1990 foram marcados pelo esforço de implementação do ECA. A nova lei trouxe um inquestionável avanço jurídico e social, legitimando a cidadania como um direito de crianças e adolescentes e sua efetivação um dever do Estado e da Sociedade. No entanto, após 17 anos da implantação da lei ainda são visíveis os preconceitos, a marginalização e o descaso com crianças e adolescentes no país. Avançamos consideravelmente desde o final do Código de Menores, mas há ainda um longo caminho a ser percorrido. Com relação à prática usual de internação, muda-se o paradigma legal. Passa-se a valorizar e buscar formas de preservar o direito à convivência familiar e comunitária.

O capítulo III do ECA dispõe sobre esse direito:

Toda criança ou adolescente tem o direito de ser educado no seio de sua família e, excepcionalmente, em família substituta, assegurada a convivência familiar e comunitária, em ambiente livre de pessoas dependentes de substâncias entorpecentes (Artigo 19, ECA).

E ainda:

A falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder familiar.

Parágrafo Único: Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá, obrigatoriamente, ser incluída em programas oficiais de auxílio (Artigo 23, ECA).

O princípio legal e constitucional determina, portanto, que cada criança ou adolescente tenha o direito de crescer em família, na comunidade e livre da violência. A realidade mostra, porém, que milhares de crianças vivem em instituições ou nas ruas. A pesquisa recente do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada) em parceria com o CONANDA (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente), publicada em 2004, indica que, no Brasil, crianças são separadas de suas famílias por motivos de pobreza e violência e pelas práticas equivocadas de “proteção” que encaminham crianças e adolescentes para a institucionalização, em vez de buscar a superação da violação ou da crise que deu origem ao afastamento.

Historicamente, as famílias pobres têm suas crianças retiradas de casa. Há um relativo consenso em torno da idéia de que estariam protegidas e em melhores condições longe de suas famílias, ditas “desestruturadas”. Essas famílias são tratadas como incapazes de cuidar de seus filhos. Rizzini (2006) fala do equívoco na compreensão de toda a estrutura que envolve a questão da criança e do adolescente. A origem de todo o problema ficou, não por acaso, segundo a autora, reduzida à incapacidade da família. Atualmente, a família é cobrada no sentido de dar conta de cuidar de seus filhos, embora faltem políticas públicas que assegurem condições mínimas de vida digna: emprego, renda, segurança e apoio aos que necessitam.

Diversos artigos do ECA e, particularmente, o artigo 23, citado acima, colocam o poder público como assegurador de condições necessárias para a efetivação do direito à convivência familiar e comunitária. Esse é o ponto crucial no país, uma vez que a ação efetiva do Estado continua na esfera da “utopia”, como bem define Rizzini (2006). A autora aponta, também, para o fato de que é fácil a identificação imediata da situação de risco causada por negligência dos pais. Difícil é acusar o Estado de negligente e omissivo!

A tradição do Estado brasileiro é não levar a sério sua função social, é ter uma relação perversa com sua própria sociedade (Cury, A e Silva, M, 1992, apud Rizzini, 2006: 33).

A implantação do ECA trouxe mudanças no paradigma anterior relativo aos cuidados e à proteção de crianças e adolescentes. Condena-se a prática centenária da institucionalização tendo como causa principal a pobreza e legaliza-se a excepcionalidade e o caráter provisório da medida.

O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para colocação em família substituta, não implicando em privação de liberdade (ECA, artigo 101 – parágrafo único).

Rizzini (2006) diz que para o entendimento de opções de atendimento à criança e ao adolescente tendo em primeiro plano o direito básico da convivência familiar e comunitária, é preciso considerar alguns mitos e distorções que culminaram no mesmo ponto: o afastamento da família. São eles:

- 1- “A intervenção sobre a família e seus filhos deveria ser exceção, mas não é”. Como as políticas públicas não são capazes de cumprir o seu papel efetivamente, a Justiça e os Conselhos Tutelares, ao constatarem qualquer situação que envolva risco para crianças e/ou adolescentes, adotam a medida extrema de retirá-los de casa. A própria sociedade, as escolas, cobram atitudes “concretas” para amenizar situações para as quais não se encontram soluções a curto prazo;
- 2- “O alvo da intervenção é a família pobre”. Estas famílias são dependentes da ação das políticas públicas e se encontram em situação de vulnerabilidade, por isso passíveis da intervenção de quem deveria protegê-las;
- 3- “Confunde-se a autoria da violação”. A família é culpabilizada por uma situação onde o responsável de fato é o Estado;

4- “Falta de articulação e de clareza de atribuições”. Quando a família necessita de ajuda, faltam aparatos de apoio, como serviços médicos, psicológicos e educacionais. Falta um entendimento sério do papel da rede de atendimento.

Um processo que corre na Vara de Família de Barbacena ilustra as afirmações acima.

A. casou-se com JP e tiveram três filhos, hoje adolescentes. A família residia em uma pequena casa, em um distrito da cidade de Barbacena. A. não trabalha e JP é auxiliar de serviços gerais na Prefeitura Municipal, recebendo um salário mínimo por mês. Após o nascimento da última filha, A. passou a ter freqüentes crises de depressão, que a levaram a duas tentativas de suicídio. Não conseguia mais cuidar dos filhos. JP saiu de casa e foi residir com outra mulher. Os três filhos ficaram com a mãe, em situação de total abandono. JP pagava mensalmente meio salário mínimo, a título de pensão alimentícia. Afastou-se da casa e, tempos depois, denunciou a ex-mulher por maus-tratos aos filhos. O Conselho Tutelar agiu, encaminhando as duas meninas para um abrigo. O menino recusou-se a deixar a companhia da mãe. A. foi orientada a procurar o serviço de saúde mental do município. Por falta de recursos financeiros, não tinha regularidade no tratamento. As filhas sentem imensa falta da mãe e A. não tem poupado esforços para ter as filhas de volta em sua companhia.

O suporte básico às famílias no apoio aos cuidados com os membros por parte de políticas sociais efetivas é uma necessidade premente. É fundamental que esses cuidados aconteçam antes que desponham as crises e vulnerabilidades, que tornam a situação complexa e os problemas difíceis de serem solucionados.

Rizzini (2006) aponta as principais causas para o afastamento de crianças e adolescentes de suas famílias. O ECA as classifica como “violações dos direitos da criança”. O exemplo maior é a violência doméstica, realidade na Justiça da Infância e Juventude, com aumento considerável de denúncias. A pobreza, em suas manifestações diversas, também se coloca como obstáculo à convivência familiar. Outros fatores seriam a inexistência e/ou ineficácia das políticas públicas,

dificuldades de geração de renda e desemprego crescente e a insuficiência de creches e escolas públicas de qualidade, em horário integral, enquanto os pais trabalham.

De concreto, temos o fato de que a demanda para abrigar crianças e adolescentes ainda persiste. As famílias das camadas sociais mais baixas ainda possuem, também, a percepção de que não são capazes de criar seus filhos. Nos setores técnicos dos Fóruns é comum o atendimento a pais que vão em busca de um local para “internar” os filhos e expressões como “...vim entregar meu filho para a justiça...”

Em maio de 2003 realizou-se em Estocolmo, na Suécia, a 2nd Conference on Children and Residential Care, em que o tema central era as crianças abrigadas. Algumas conclusões dessa conferência mundial redigidas no documento final demonstram a preocupação sobre a questão. Crianças e adolescentes abrigados devem ter prioridade na atenção, sendo fundamental a mudança de paradigmas, com o progressivo desativamento das instituições que abrigam por longo tempo. O suporte familiar, responsabilidade do poder público, deve ser o foco dos governos, através do desenvolvimento de programas alternativos (Reports from the 2nd Conference, 2003). O documento final da Conferência lista as ações que necessitam ser implementadas com urgência. Destaco as principais:

- Reestruturação dos sistemas de abrigos públicos ou privados, desenvolvendo alternativas de cuidados baseados na preservação e em efetivos serviços sociais;
- Lutar contra a discriminação que leva as crianças aos abrigos, incluindo gênero, etnia, incapacidade e HIV;
- Realocar recursos para ações alternativas e preventivas;
- Criação de um banco de dados, com documentação sistematizada, monitorando as crianças abrigadas.

Percebe-se que a adoção de medidas relativamente simples reduziriam o número de internações de crianças e adolescentes. Contudo, ainda encontra-se enraizada a cultura da internação. Os abrigos do país continuam recebendo uma demanda contínua. Não existe prazo para a permanência – é comum o abrigo ser de longo prazo. O que mais incomoda é a certeza de que as crianças e adolescentes que chegam aos abrigos, a princípio, não deveriam ser separadas de suas famílias. Muitos lá estão pela impossibilidade de seus pais suprirem minimamente suas necessidades mais básicas. Estão lá por negligência, pobreza, fome... Estes motivos perseguem há décadas as famílias brasileiras pobres, que permanecem desamparadas. Em geral, reconhece-se que a institucionalização dos filhos em nada mudará a realidade das famílias. Porém, o abrigo esconde o que incomoda a sociedade e desresponsabiliza o Estado de outras medidas. Como referiu a reportagem do Correio Braziliense: "...nenhum mora na rua ... não fazem rebeliões ... não suplicam esmolas ... são personagens invisíveis...". A busca por soluções é premente ("Órfãos do Brasil" – Jornal Correio Braziliense, 2002).

2.4 – REALIDADE BRASILEIRA APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO ECA

A década de 80 foi marcante para a realidade brasileira. Vivia-se a transição político-democrática e, na cena pública, desenrolavam-se várias lutas por direitos perdidos durante o período do governo militar. A sociedade civil estava novamente organizada.

No que se refere à criança e ao adolescente, havia já um pensamento dominante nas esferas de governo, da sociedade e dos movimentos sociais com respeito à falência do Código de Menores (Silva, 2005). Com respaldo na Política Nacional de Bem-Estar do Menor, os meios de comunicação passaram a

denunciar os abusos que vinham sendo sistematicamente cometidos contra crianças e adolescentes.

Segundo Silva (2005), não se podia mais aceitar o fato de crianças e adolescentes – denominados preconceituosamente de “menores” – serem punidos por sua situação dita “irregular” bem como crianças e adolescentes apreendidos por suspeita de infração serem privados da liberdade sem direito ao devido processo legal. Estava “regulamentada a criminalização da pobreza” (Silva, 2005).

A visão mundial com relação às leis que diziam respeito às crianças e aos adolescentes foi mudando. A visão moderna do Estado de direito e a democracia participativa (com direitos e garantias jurídicas) construiu um novo conceito de direito/justiça (Silva, 2005).

A Convenção Internacional dos Direitos da Criança, em 1989, marcou uma fase de mudanças, na trajetória do Estado em busca da promoção da “cidadania de crianças e adolescentes” (Rizzini, 2000). Dessa forma, pode-se dizer que o ECA nasceu a partir do “esgotamento histórico-jurídico e social do Código de Menores de 1979” (Silva, 2005).

A mesma autora faz uma constatação que encontra eco quando se buscam políticas públicas e inclusão de crianças e adolescentes na sociedade, após a promulgação da lei, em 1990:

“O ECA não foi uma dádiva do Estado, mas uma vitória da sociedade civil, das lutas sociais e reflete ganhos fundamentais que os movimentos sociais têm sabido construir. Ocorre que foi uma conquista obtida tardiamente, nos marcos do neoliberalismo, nos quais os direitos estão ameaçados, precarizados e reduzidos, criando um impasse na “cidadania de crianças”, no sentido de tê-la conquistado formalmente, sem, no entanto, existir condições reais de ser efetivada e usufruída” (Silva, 2005: 36).

O ECA é produto da conjuntura social, política, econômica e social de seu tempo. Sua elaboração e promulgação foi resultado da ampla mobilização da sociedade civil, dos movimentos sociais e da abertura política, após duas décadas

de regime militar. Assim, é “natural que o ECA carregue consigo os anseios por uma rápida liberação. De certa forma, viveu-se a esperança de que, no rastro da mudança da lei, o chamado “problema do menor” fosse imediatamente resolvido (Rizzini, 2000).

Passados dezessete anos da existência do ECA podemos dizer que avanços importantes ocorreram, como o protagonismo infanto-juvenil (sujeitos de direitos), o sistema de garantias constitucionais e a ampla mobilização que se formou em torno de sua elaboração. No entanto, o ECA não buscou contemplar as diferenças regionais, tão marcantes num país do tamanho do Brasil. Representou-as de maneira uniforme, sem suas particularidades (Silva, 2005).

Por que ainda é tão difícil a implementação prática de determinações legais? Por que, muitas vezes, há a sensação de andar em círculos, de voltar sempre aos mesmos pontos nas discussões, principalmente as que envolvem o Poder Executivo?

Alguns pontos para reflexão destas questões foram desenvolvidos por Silva:

“Por trás dessa legislação está o Estado e as determinações sócio-econômicas que o configuraram em sua relação coercitiva com a sociedade. Por mais “inovador”, “garantista” e “participativo” que possa ser o Estado, não podemos esquecer que suas bases estão enraizadas no processo de reprodução e dominação social. Nesse sentido, lei é sempre lei, portanto, passa por freqüentes reformas e será sempre normativa, coercitiva e reguladora. Resguardará os interesses e os valores dos grandes grupos hegemônicos que compõem o Estado e inovará com reformas necessárias à manutenção da ordem social” (Silva, 2005: 42).

Na mesma direção podemos citar Rizzini:

“Como qualquer outra lei, apresenta contradições, avanços e retrocessos. E nunca irá satisfazer a todos os interesses. É algo novo, vivo, em

movimento – sempre sujeito às pressões para constantes reformulações, em todos os tempos” (Rizzini, 2000: 7).

Quando se analisa o país após a implantação do ECA é fundamental uma análise dos Conselhos previstos na lei: Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, articulados nos três níveis – Federal, Estaduais e Municipais – e Conselhos Tutelares, a nível municipal.

A importância dos Conselhos de Direitos como instrumento de gestão é clara, pois são órgãos deliberativos, definindo política de atendimento, bem como propondo, negociando e aprovando como serão implementadas essas políticas. Atuam como instrumento de controle social, uma vez que são a ponte entre a sociedade civil e a administração pública. Conselhos atuantes são instâncias privilegiadas no debate acerca das políticas públicas, representando o fortalecimento da democracia e da promoção da cidadania.

Sua atuação precisa estar respaldada nas diretrizes da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, que são descritas nos artigos 86 e 87 do ECA.

O artigo 86 diz:

“A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não governamentais, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

O artigo 87 fala das linhas de ação da política de atendimento, definidas por Costa (2003:12):

1- POLÍTICAS SOCIAIS BÁSICAS – direito de todas as crianças e adolescentes e dever do Estado: educação, saúde, cultura, recreação, profissionalização, etc.

2- POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – atendimento às crianças e adolescentes que se encontram em estado de necessidade permanente ou temporária, por qualquer situação de risco ou vulnerabilidade.

3- POLÍTICAS DE PROTEÇÃO ESPECIAL – crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, com direitos ameaçados ou violados, assim como adolescentes em conflito com a lei (ato infracional). Os programas de abrigo estão incluídos nessa política.

4- POLÍTICA DE GARANTIA DE DIREITOS – conquistas de estado democrático de direito, conforme o artigo 87, I a V, do ECA.

Assim, pode-se estabelecer uma relação entre o nível de ofertas das Políticas Sociais Básicas e as demais políticas de atendimento: quanto maior for o nível dos serviços de educação, saúde, cultura, profissionalização, lazer, menor será a necessidade das políticas de Assistência Social, de Proteção Especial e Garantia de Direitos.

Na implantação de ações e programas dentro das linhas de ação da política de atendimento, a Constituição Federal (artigos 204 e 227) e o ECA (artigo 88, I a IV) estabeleceram diretrizes básicas para a proteção integral de crianças e adolescentes. Costa (2003) os define como:

- 1- Princípio da Descentralização – ênfase à municipalização;
- 2- Princípio da Participação – Conselhos deliberativos e paritários;
- 3- Princípio da Focalização – programas específicos de acordo com as necessidades locais;
- 4- Princípio da Sustentação – Fundos (Nacional, Estaduais e Municipais);
- 5- Princípio da Integração Operacional – Atuação e parceria entre órgãos do Judiciário, do Ministério Público, da Segurança Pública e Assistência Social no que diz respeito ao ato infracional;
- 6- Princípio da Mobilização – Sociedade e Estado juntos na promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

O ECA, em contraponto com o Código de Menores, adota uma nova forma de intervenção, pautada na “desjudicialização dos problemas sociais”, deslocando a intervenção da Justiça para as políticas públicas, buscando o direito à convivência familiar e comunitária, reservando-se a institucionalização em entidades de abrigo apenas para situações excepcionais e sempre provisoriamente. A realidade brasileira, mesmo diante da existência dos Conselhos em todos os níveis e das normas legais de proteção à criança e ao adolescente, é de um grande número de crianças dependentes dos programas de proteção especial, com ênfase no abrigo, como se verá no Capítulo III.

Papel importante em toda esta estrutura cabe ao Conselho Tutelar. Ele é definido por lei como “órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente” (art. 131, ECA) e tem atribuições legais para conhecer os casos concretos de ameaça e violação dos direitos reconhecidos à população infanto-juvenil e para aplicar as medidas protetivas cabíveis – em favor das crianças e adolescentes ou em face aos pais ou responsável. A sua atuação consolidou a nova maneira de intervenção da sociedade e do Estado (prioritariamente o Município, neste caso) nas questões sociais e familiares que envolvem direitos ameaçados e/ou violados de crianças e adolescentes, dispensando a intervenção judicial. O Judiciário atuará quando provocado por “quem tenha legítimo interesse” (art. 137, ECA) e nas questões judiciais. Deixa de ser instrumento de política jurídico-assistencial e assume um novo papel – garantidor dos direitos contra qualquer ameaça ou violação aos direitos das crianças e adolescentes.

Dessa forma, o Conselho Tutelar passa a ser o órgão que diagnosticará e fará o enfrentamento das situações concretas de ameaça ou violação aos direitos garantidos à população infanto-juvenil – pela família, pela sociedade, pelo Estado. O Conselho Tutelar precisa trabalhar articulado com a rede de atendimento, buscando proteção integral para crianças e adolescentes junto a esferas governamentais e não governamentais.

No caso específico das medidas de proteção, como o encaminhamento para instituições de abrigo, é importante ressaltar que o ECA limita o alcance desta medida, estabelecendo um rol de medidas protetivas¹¹, tendo como base a permanência de crianças e adolescentes em suas famílias. A retirada da família só deveria acontecer em situações em que ocorram ameaças ou violações sérias aos direitos de crianças e adolescentes, garantindo-se, assim, o princípio da excepcionalidade. No entanto, como se verá no Capítulo III, o Conselho Tutelar é o principal encaminhador para abrigos, muitas vezes, tendo como base a situação de pobreza das famílias.

¹¹ Tais como: encaminhamento aos pais ou responsável; orientação, apoio e acompanhamento temporários; inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente (art. 101, I, II e IV, ECA); encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família; encaminhamento a cursos ou programas de orientação; advertência (art. 129, I, IV e VII, ECA).

CAPÍTULO III – CRIANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS POBRES: UM ESTUDO SOBRE OS MOTIVOS DO ABRIGAMENTO EM BARBACENA.

“Nenhum mora em casa. Nenhum mora na rua. Estão escondidos em orfanatos espalhados por todo o país. Ninguém os conhece porque não incomodam. Não fazem rebeliões. Nem suplicam esmolas. São personagens invisíveis de uma história jamais contada” (Jornal Correio Braziliense, 2002).



Os olhos dizem mais que qualquer palavra...

3.1 – A SITUAÇÃO DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES ABRIGADOS EM BARBACENA

Todos os que se encontram envolvidos com a questão da infância e da juventude possuem um grande desafio: a proteção de crianças e adolescentes que têm, cotidianamente, seus direitos ameaçados. O SIPIA (Sistema de Informação para a Infância) divulgou em 2002, dados que confirmam que o direito à convivência familiar de crianças e adolescentes tem sido mais violado do que outros direitos que afetam diretamente às crianças, tais como educação, saúde, lazer, etc. A sociedade brasileira e o Estado necessitam realizar investimentos em vários sentidos para mudar a realidade de milhares de crianças e adolescentes “esquecidos” em instituições, impossibilitados de exercer os direitos e deveres básicos da cidadania.

Em 2006, o Governo Federal lançou o “Plano Nacional de Promoção, Defesa e Garantia do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária”. Articulou suas propostas operacionais em quatro eixos, definidos como “estratégicos e articulados entre si”: 1- análise da situação e sistemas de informação; 2- atendimento; 3- marcos normativos e regulatórios e 4- mobilização, articulação e participação (Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, 2006).

Em 2007, tendo em vista a realização da Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o CONANDA definiu o seguinte eixo temático “Concretizar direitos humanos de crianças e adolescentes: investimento obrigatório”. As Conferências Municipais, Estaduais e do Distrito Federal constituem a base preparatória para a Conferência Nacional. Um dos eixos estratégicos definidos é o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária. O CONANDA definiu como objetivos a discussão das responsabilidades compartilhadas - entre sociedade civil e entes federados - para: a promoção, proteção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária; para a elaboração de políticas setoriais; para a definição do sistema jurídico-social; para

o esclarecimento do papel da sociedade civil na implementação das ações do Plano Nacional; para o exercício da intersetorialidade, e para a captação dos recursos públicos a serem destinados ao co-financiamento das ações. Além do estabelecimento destas diretrizes, o CONANDA procura incentivar a elaboração e a implementação dos planos estaduais e municipais de promoção e defesa do direito à convivência familiar e comunitária, bem como, estimula a parceria com a mídia para abordar tais temas.

Este é o primeiro passo em busca de discussões a respeito do tema. Acredito ser um passo importante, uma vez que a institucionalização ainda é pouco compreendida. Ainda hoje, há quem defenda a construção de mais abrigos, sem considerar os danos que o afastamento da convivência familiar e comunitária traz para crianças e adolescentes. É preciso não perder de vista que a institucionalização representa a supressão da individualidade e da intimidade, introduzindo crianças e adolescentes em um meio que não estimula o seu desenvolvimento subjetivo e onde suas vidas passarão a ser administradas de acordo com os regulamentos e procedimentos disciplinares da instituição. Mesmo com as mudanças nas instituições de abrigo implementadas pelo ECA, que deixam de ser instituições de grande porte e buscam reproduzir um ambiente residencial, os danos de uma permanência prolongada não podem ser desprezados.

O abrigo é definido por lei como medida de proteção, não podendo ser confundido com internação¹². O encaminhamento para o abrigo deve ser realizado por meio dos Conselhos Tutelares ou pelas Varas da Infância e Juventude nas situações em que é constatada a existência de risco social ou pessoal e após se esgotarem todas as tentativas de convívio familiar. No Brasil, coexistem abrigos que funcionam de acordo com as determinações do ECA e instituições que se moldam nos antigos orfanatos. O que une todos é a separação da criança e do adolescente de sua família. A maioria não possui o caráter provisório e transitório

¹² A internação é uma medida sócio-educativa, aplicada ao adolescente autor de ato infracional, segundo o artigo 112, inc. VII, do ECA.

e termina sendo o local permanente de moradia para crianças e adolescentes, até a idade limite fixada pela instituição.

O ECA define os princípios do abrigo:

“As entidades que desenvolvam programas de abrigo, deverão adotar os seguintes princípios:

- I- Preservação dos vínculos familiares;
- II- Integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem;
- III- Atendimento personalizado e em pequenos grupos;
- IV- Desenvolvimento de atividades em regime de co-educação;
- V- Não desmembramento de grupos de irmãos;
- VI- Evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados;
- VII- Participação na vida da comunidade local;
- VIII- Preparação gradativa para o desligamento;
- IX- Participação de pessoas da comunidade no processo educativo.

Parágrafo Único: O dirigente da entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito” (Artigo 92, ECA).

No artigo 101, inciso VII, a lei determina, também, que o abrigo é medida de proteção e, no mesmo artigo, em seu parágrafo único afirma que: “O abrigo é medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para colocação em família substituta, não implicando em privação de liberdade”.

Em 2003, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) realizou o Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes ligados à rede de Serviços de Ação Continuada (SAC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Segundo o relatório do IPEA (2004), o objetivo da pesquisa foi “contribuir para a melhoria das políticas públicas de atendimento em abrigos para

crianças e adolescentes em situação de risco, principalmente no que diz respeito à promoção do seu direito à convivência familiar e comunitária”.

Os dados levantados não retratam a realidade nacional, uma vez que foram pesquisados apenas os abrigos ligados à rede SAC, os quais recebem recursos do governo federal. A rede SAC integra aproximadamente 670 (seiscentos e setenta) abrigos. Destes, o levantamento investigou 589 (quinhentos e oitenta e nove) abrigos, que responderam ao questionário da pesquisa. Na ocasião, esses abrigos tinham 19.373 (dezenove mil, trezentas e setenta e três) crianças e adolescentes abrigados.

A pesquisa do IPEA descreveu as características das crianças e adolescentes abrigados, predominando: afrodescendentes, do sexo masculino, entre sete e quinze anos de idade; institucionalizados há mais de dois anos e que possuem família com a qual mantêm.

Do total de abrigados, apenas 5,8% estão impedidos judicialmente de contato com os familiares; 4,6% são órfãos; 6,7% têm situação de família desaparecida; 10,7% estão em situação legal de serem adotados.

O principal motivo do abrigamento revelado foi a pobreza. Sobre as instituições de abrigo constatou-se que:

- 68,3% são não governamentais, com significativa influência religiosa (67,2%);
- 58,6% foram fundadas a partir de 1990;
- 85,9% não têm especialidade no atendimento, aceitando sem ressalvas crianças e adolescentes;
- 12,6% têm instalações físicas adaptadas para portadores de deficiência;
- 62,3% são mistas;
- 62,1% atendem a uma faixa etária ampliada (até 17 anos);
- 74,8% são o único local de moradia de crianças e adolescentes;
- 5,8% têm programa de manutenção dos vínculos familiares – as crianças e adolescentes abrigados têm convivência com a família nos finais de semana.

Quanto ao financiamento:

- Abrigos governamentais – 90% dos recursos são públicos;
- Organizações não governamentais – 32,5% de recursos públicos e o restante em recursos privados (doações de pessoas físicas e jurídicas e organizações não governamentais estrangeiras, mantenedora).

A pesquisa realizada pelo IPEA não incluiu os abrigos da cidade de Barbacena. No trabalho realizado como Assistente Social do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, na Comarca de Barbacena, convivo diariamente com a realidade de inúmeras crianças e adolescentes abrigados, bem como, com o uso indiscriminado do recurso do abrigo, num claro confronto com o ECA, que o define como “medida excepcional e provisória”. Também com a procura constante de famílias solicitando o abrigo de seus filhos e com o “esquecimento” dos abrigados, após a “solução” do problema. Assim, o estudo da realidade da cidade onde trabalho passou a ser fundamental para o entendimento das questões que envolvem abrigos, crianças, adolescentes, família, pobreza e políticas públicas.

A cidade de Barbacena, localizada entre o Campo das Vertentes e a Zona da Mata de Minas Gerais é a sede da Comarca¹³ à qual pertencem onze municípios vizinhos. Conforme o Censo 2000, Barbacena possui 114.126 habitantes. Esta é a maior Comarca de Minas Gerais em número de municípios, contando com uma população de 35.781 crianças e adolescentes na cidade sede e 19.846 nas demais cidades.

A Comarca possui três instituições de abrigo, sendo duas localizadas em Barbacena e uma em Ressaquinha. As três instituições de abrigo são religiosas, não governamentais e recebem repasse de verbas públicas, que variam em percentual. Recebem recursos financeiros das mantenedoras, de organizações não governamentais estrangeiras e doações diversas.

¹³ Municípios pertencentes à Comarca de Barbacena: Alfredo Vasconcelos, Antônio Carlos, Bias Fortes, Desterro do Melo, Ibertioga, Piedade do Rio Grande, Ressaquinha, Santa Bárbara do Tugúrio, Santa Rita do Ibitipoca, Santana do Garambéu, Senhora dos Remédios.

Até junho de 2007, a Comarca tinha 155 (cento e cinquenta e cinco) crianças e adolescentes abrigados. Os dados locais levantados confirmam a tendência nacional de um perfil bastante parecido de crianças e adolescentes abrigados. O sexo masculino é predominante, assim como a faixa etária de oito a dezoito anos. A maioria absoluta possui família e está abrigada há mais de dois anos. A pobreza é o fator determinante para o abrigamento. Predominam os negros e pardos. A tabela I demonstra as características pessoais das crianças e dos adolescentes abrigados.

Características Pessoais	N	%
Sexo		
Masculino	93	60
Feminino	62	40
Total	155	100
Idade		
0 a 7 anos	07	04,51
8 a 12 anos	76	49,03
13 a 18 anos	72	46,45
Total	155	100,00
Características Raciais		
Branco	43	27,74
Negro	52	33,54
Pardo	60	38,7
Total	155	100,00
Procedência		
Barbacena	93	60
Outras Localidades	62	40
Total	155	100

Os dados levantados em Barbacena apresentam pontos em comum com os dados da pesquisa do IPEA a qual nos referimos anteriormente. A tabela II

demonstra as características do abrigamento praticado na Comarca de Barbacena.

Características do Abrigamento	N	%
Motivo do Ingresso		
Exploração ou Mendicância	05	3,22
Vivência de Rua	01	0,64
Abandono	35	22,58
Violência Doméstica / Abuso Sexual	22	14,20
Carência Material	92	59,35
Total	155	100,00
Situação Familiar		
Com Família e Com Vínculo	134	86,45
Com Família e Sem Vínculo	12	7,74
Sem Família	06	3,87
Com Impedimento Judicial	03	1,93
Total	155	100,00
Tempo de Abrigamento		
07 meses a 01 ano	20	12,9
01 a 05 anos	97	62,58
05 a 10 anos	36	23,22
Acima de 10 anos	02	1,3
Total	155	100,00
Instituições que Encaminharam ao Abrigo		
Conselho Tutelar		
Justiça da Infância e Juventude	97	62,58
Família	26	16,77
Ministério Público	24	15,48
Outras	01	0,64
Total	07	4,51
	155	100,00

Nota-se o grande número de crianças e adolescentes abrigados por um longo período. Esse dado é significativo porque contraria o pressuposto legal de que o abrigo é medida excepcional e provisória. O objetivo último do abrigo é o retorno ao convívio familiar de forma rápida. Para isso, enquanto se utiliza da medida de proteção, todos os esforços devem ser feitos para a manutenção e/ou restabelecimento dos vínculos familiares, seja na família de origem, seja em família substituta, em medida extrema. Não se pode perder de vista que a criança e o adolescente que vive em um abrigo, por melhor que este seja, está tendo

violado o seu direito à convivência familiar e comunitária. No entanto, a atribuição de promover essa convivência não é exclusiva das instituições de abrigo, mas de toda a rede de atendimento à criança e ao adolescente, que inclui o Poder Judiciário, o Ministério Público, o Conselho Tutelar e os Conselhos de Direitos e o Poder Executivo.

O fato concreto é que a demanda para abrigar crianças e adolescentes persiste. Segundo Rizzini (2006), os abrigos previstos no ECA preenchem o vazio deixado pelos grandes estabelecimentos, o que cria novos problemas. É sabido que um número significativo de crianças e adolescentes que chegam aos abrigos não precisariam e não deveriam ser separados de suas famílias. A impossibilidade dos pais proverem até mesmo o essencial para sua sobrevivência os leva para as instituições. Assim, tal como antes da nova lei e do novo paradigma da proteção integral, ainda se vêem milhares de crianças e adolescentes abrigados por pobreza, fome e negligência. São velhos problemas que, com certeza, não serão resolvidos com a institucionalização.

A causa mais citada para o abrigamento de crianças e adolescentes é a pobreza. O ECA diz que a falta de recursos materiais não pode levar à suspensão ou perda do poder familiar. Há a obrigatoriedade legal de se incluir a família em programas oficiais de auxílio quando pais ou responsáveis estão em condição de carência material. A situação em que se encontram crianças e adolescentes precisa ser entendida, então, como expressão da questão social, interligada com os demais desafios existentes no Brasil. Para que se efetive a garantia de direitos é preciso assegurar agora a centralidade e a visibilidade necessárias.

“...o que está em jogo, em última instância, é o tema da democracia e da cidadania (...) Ninguém que fale da infância, do ponto de vista do paradigma da proteção integral, deixa de falar em democracia. Mas são poucos aqueles que, falando de democracia, falam de infância” (Mendez, 1997: 29-30).

Gueiros (2002) questiona até quando a solidariedade familiar será capaz de suportar os efeitos causados pela ausência de políticas públicas de proteção social voltadas para suas necessidades. Na prática cotidiana, especialmente

dentro do Poder Judiciário, o Assistente Social enfrenta a pressão para encontrar na família respostas para situações graves vivenciadas por seus integrantes. Esta pressão também afeta os Conselheiros Tutelares e o Ministério Público. Faz-se cada vez mais importante o conhecimento da família, para se entender sua inserção social e saber o que se espera dela.

A pobreza que leva ao afastamento do convívio familiar não pode ser confundida com a situação de abandono por parte da família. No atendimento profissional, percebe-se pelo discurso e pelo comportamento de pais que, ao se verem pressionados pela ausência de condições de terem seus filhos consigo, lutam de todas as formas para reavê-los. Gueiros (2002) reforça que os vínculos afetivos são intensos, assim como o desejo de mantê-los. Na maioria dos casos, não existe abandono, esquecimento. O caso abaixo exemplifica esta questão.

A., 15 anos, vive de pequenos furtos. Está fora da escola porque não é mais aceito por indisciplina. Pai alcoólatra e desempregado. Mãe faz biscates como diarista e tem mais três filhos. A comunidade onde A reside, na periferia da cidade, insiste para que A seja retirado do convívio de sua família, considerada “incapaz” e encaminhado para um abrigo, onde aprenderá a “respeitar as pessoas e ser um homem de bem”. A mãe sabe de suas dificuldades em cuidar do filho, mas deixa claro que não pode se ausentar do trabalho. Solicita ajuda para atendimento diurno ao filho, já que está em casa todas as noites. Recusa-se a aceitar o afastamento do filho de sua companhia (Pedido feito ao Ministério Público pela comunidade e endossado pelo Conselho Tutelar).

Mioto (2004) fala de duas linhas diferentes de interpretação da relação entre Estado e Família. A primeira tendência seria olhar a família numa perspectiva de perda de suas funções e de sua autonomia. Neste caso, o Estado atuaria como regulador da vida privada. A segunda tendência, com a qual me identifiquei, indica que o Estado tem transferido para a família uma sobrecarga de funções. O Estado define normas e regras às quais se vincula a família: normas jurídicas, econômicas, de saúde, educação, habitação, trabalho, cultura. Assim, diz a autora:

“...a perda de funções e sentido da família se relaciona sobremaneira a uma imagem de família mais homogênea. Uma família com valores e interesses comuns, que está ameaçada no seu núcleo de afeto e autoridade pelo Estado e pela inserção das mulheres no mercado de trabalho. Ao contrário (...) numa visão menos homogênea da família, aquela que pensa a família na sua diversidade, tanto em termos de classes sociais como em termos das diferenças entre os membros da família e suas relações (...) prevalece muito mais a idéia da família sobrecarregada e menos da família esvaziada” (Miotto, 2004:48-49).

Numa demonstração de que muitas vezes a regulação desvinculada de políticas públicas apropriadas fica sem adequação no cotidiano, a prática do abrigo continua a ser uma das medidas mais usadas para crianças em situação de risco ou com dificuldades de convivência na família. Cerca de 58% dos abrigos da rede SAC foram criados após 1990, demonstrando essa contradição entre o pressuposto legal e a prática. Se é na família que crianças e adolescentes devem permanecer, faltam ações que protejam essa família (Gueiros e Oliveira, 2005).

Observa-se que o Estado continua transferindo a responsabilidade dos cuidados com crianças e adolescentes para a Igreja e para a sociedade civil. A maior parte das instituições que abriga crianças e adolescentes não pertence ao poder público e, sim, a entidades religiosas (IPEA, 2004). O Estado participa através de convênios, normalmente feitos com as Prefeituras Municipais e/ou com o Governo Federal.

Os dados estatísticos que revelam a quantidade de crianças e adolescentes abrigados nas três instituições de Barbacena, foram mostrados acima. Para melhor entendimento dos fatores subjetivos que realmente levam ao afastamento familiar, à ruptura dos vínculos, escolhi, para analisar, cinco (5) famílias do universo de crianças e de adolescentes abrigados há mais de um ano. As entrevistas foram realizadas com os responsáveis (provedores) em suas casas, nos dias 07 e 08 de outubro de 2007. Duraram, em média, 45 minutos cada uma e foram copiadas com a autorização dos entrevistados.

O roteiro da entrevista foi baseado em temas significativos na lógica do encaminhamento de crianças e adolescentes para os abrigos, já detectados na pesquisa quantitativa, na observação cotidiana dos encaminhamentos e em estudos teóricos. O primeiro tema investigado foi o vínculo com o trabalho, o segundo tema, o pertencimento às redes familiares e comunitárias e o terceiro tema, a história familiar do provedor, com base em sua infância, em sua vivência na família de origem.

Descrevo, em breve relato, quem são as famílias que participaram do estudo:

1- N. tem 32 anos, é solteira e mãe de cinco filhos. Está desempregada e reside em um bairro com infra-estrutura precária na periferia de Barbacena. Dos cinco filhos, quatro estão abrigados há dois anos e nove meses. Sobrevive com a pensão alimentícia que recebe do pai de seus filhos e o valor mensal do bolsa-família.

2- M. A. tem 42 anos, é viúva e tem cinco filhos. Reside na periferia e não possui emprego fixo. Dos cinco filhos, três estão abrigados há nove anos e são do sexo masculino. As duas filhas moram com ela. Sobrevive com o dinheiro recebido da renda mensal vitalícia, prevista na LOAS, a que uma das filhas faz jus, por ser portadora de déficit mental severo.

3- T. tem 32 anos e é solteira. Tem quatro filhos. Três residem com ela e um está abrigado há dois anos. Reside em bairro próximo ao centro da cidade, asfaltado, com escola próxima à sua casa. Trabalha como acompanhante de uma pessoa doente e recebe um salário mínimo por mês, sem carteira assinada. O pai residia com ela e faleceu recentemente.

4- A. tem 40 anos, é separada judicialmente e tem três filhos. Uma está abrigada há três anos e os outros dois estão em sua companhia. Reside em uma localidade próxima ao município de Barbacena, desprovida de recursos e sem opções de trabalho. É portadora de sofrimento mental, atualmente em tratamento. Não trabalha. Sobrevive com o dinheiro recebido da pensão alimentícia, da ajuda de terceiros e do bolsa-família.

5- V. tem 24 anos, é solteira e tem cinco filhos. Nunca trabalhou, vive na zona rural, em local distante da cidade, onde o acesso é por estrada de terra. Os cinco filhos estão abrigados há um ano e seis meses. Não tem rendimentos fixos. Sobrevive da caridade de moradores.

3.2- FAMÍLIA E VÍNCULOS COM TRABALHO

A realidade desvendada nas entrevistas confirma o principal motivo do abrigo: a pobreza e a carência de condições materiais. Das famílias pesquisadas, apenas uma possui vínculo de trabalho, ainda assim, sem carteira assinada. O desemprego é fator determinante na vida destas famílias. Castel refere-se a essa problemática atual:

“...a situação atual é marcada por uma comoção que, recentemente, afetou a condição salarial: o desemprego em massa e a instabilidade das condições de trabalho, a inadequação dos sistemas clássicos de proteção para dar cobertura a essas condições, a multiplicidade de indivíduos que ocupam na sociedade uma posição de supranumerários¹⁴, inempregáveis, inempregados ou empregados de um modo precário, intermitente” (Castel, 1998:21).

Tal quadro conduz à reflexão sobre as condições de vida dessas famílias e a responsabilidade da sociedade e do Estado. Na obra referida, Castel remete-se à condição de pauperismo a que foram submetidas as vítimas da revolução industrial. O autor explicita o momento da ruptura entre a “ordem jurídico-política”, que se pauta no reconhecimento dos direitos dos cidadãos e na “ordem econômica”, que leva à miséria. O lugar do “social”, para o autor, estaria no hiato

¹⁴ Supranumerários são, segundo Castel, os impossibilitados de conseguir um lugar estável nas formas dominantes de organização do trabalho e nos modos reconhecidos de pertencimento comunitário (Castel, 1998).

entre a organização política e o sistema econômico. O que se encontra na realidade é uma grande parcela da população, situada numa zona de exclusão, ou, como prefere o autor, na condição de desfiliaados.

A realidade de municípios do interior, especificamente no caso estudado, Barbacena, é de carências. Faltam empregos, o nível de educação formal de seus habitantes ainda é baixo e as políticas públicas não conseguem dar suporte à demanda existente. A periferia cresce desordenadamente, com uma população vinda da zona rural e de pequenos municípios da região, criando novos bairros sem infra-estrutura e sem recursos.

A população, para sobrevivência, passa a necessitar, cada vez mais, dos benefícios previstos legalmente. A aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – em 1993, traz a assistência social para o âmbito da garantia de direitos, sendo dever do Estado essa garantia. O artigo 1º da LOAS define:

“A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado da iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas” (Lei Federal nº 8742 , de 07.12.1993).

Morgado (2007) lembra a importância de um questionamento sobre o que são mínimos sociais e necessidades básicas. Considerar cestas básicas ou um benefício baseado na situação de miséria das famílias suficientes para superar a pobreza ainda é senso comum no ideário dos gestores de políticas públicas.

A mesma autora, citando Martins (1993), diz que “a pobreza não é somente uma categoria econômica. É também uma categoria política e se expressa na carência de direitos, de possibilidades, de esperança – pobreza de direitos”. Tal afirmação pode ser verificada no cotidiano e confirmada na pesquisa. Das famílias entrevistadas, três dependem dos recursos do bolsa-família e uma sobrevive com o benefício da renda mensal vitalícia, prevista na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. E os filhos moram nos abrigos, afastados da convivência familiar.

“Recebo um salário mínimo da minha filha que é doente. Metade do dinheiro vai pra farmácia... Ninguém trabalha na minha casa. O dinheiro do governo é pouco...Os impostos estão atrasados, a água tá cortada... Ganho água dos vizinhos e não dá pra pagar as contas atrasadas”... (M.A)

“Nunca tive carteira assinada. Agora recebo R\$ 95,00 do bolsa-família. Se o dinheiro dá? Não sei, tem que dar... Dá prá senhora colocar o RC no abrigo também?” (N)

Observamos uma ordem social perversa na qual uma significativa parcela da população não tem garantidos os direitos mínimos de sobrevivência e na qual prevalece a lógica de culpar os pobres por sua condição de pobreza.

Morgado (2007) fala da disponibilidade de recursos por tempo limitado, até que consigam a autonomia, a “porta de saída da assistência”:

“Esta concepção, pautada na falsa premissa de que todos os sujeitos sociais nascem em condições de igualdade, camufla a estrutura de desigualdades que organiza nossa sociedade, desigualdades estas de classe, gênero e etnia, bem como seus mecanismos de perpetuação” (Morgado, 2007:28).

O que se depreende, numa análise da realidade, é que as políticas sociais ainda não são capazes de assegurar o direito à convivência familiar. Rodrigues (2007) fala que a defesa da assistência social como direito de cidadania precisa se assentar “numa análise rigorosa dos limites e possibilidades da resposta das políticas sociais às desigualdades engendradas pelo sistema capitalista”.

Famílias continuam tendo a necessidade de ter seus filhos afastados da convivência diária como garantia de sobrevivência. Raichelis (2000) fala que a assistência social pública é um “campo de lutas”, que gera conformidade ou resistência, estando exatamente aí, nesta contradição, seu caráter emancipatório.

“A assistência social deve ser vista como um dos mecanismos acionados pelo Estado para enfrentar a questão social e, portanto, como parte do conjunto de estratégias de controle e legitimação do poder político, por outro lado, a assistência social pública tem sido a única via pelo qual os segmentos mais pobres da classe trabalhadora têm acesso, ainda que precário e insuficiente, a serviços, programas de consumo individual e coletivo (creches, moradia, atendimento a necessidades de crianças e adolescentes, moradores de rua, idosos, desempregados, etc)” (Raichelis, 2000: 162,163).

Nesta busca pela sobrevivência, é importante não perder o foco no compromisso que se deve ter – governo e sociedade civil – na construção de uma sociedade mais justa, em que a cidadania seja, de fato, caminho para construção de uma nova ordem social, em que crianças e adolescentes não precisem ter um direito fundamental como o da convivência familiar negado, por motivos prioritariamente econômicos. Essa conquista tem que ser tarefa do presente.

3.3 - FAMÍLIA E PERTENCIMENTO ÀS REDES FAMILIARES E COMUNITÁRIAS

Acredito que crianças, adolescentes e famílias que necessitam de alguma forma de apoio podem recebê-lo de forma acolhedora e competente, sem que os vínculos afetivos existentes sejam rompidos. É preciso, ao contrário, buscar o fortalecimento dos elos. Na análise de famílias com filhos abrigados é comum o sentimento que têm de incapacidade de assumir suas responsabilidades. Abandonadas elas próprias, com a freqüente ausência da figura masculina – nas cinco famílias pesquisadas essa figura é ausente – e sem o conhecimento dos recursos que porventura existem na comunidade, sentem-se fora dos padrões habitualmente aceitos pela sociedade. Sentem-se impotentes para lutar pela proteção, pela alimentação, pela educação, pela moradia de seus filhos.

“Eu me separei do meu companheiro, não conseguia cuidar direito dos meninos, eles ficaram soltos na rua. Aí, o Conselho Tutelar mandou internar...” (N).

“Meu marido foi embora com outra mulher e levou as crianças para o abrigo, porque assim não me dava pensão” (MA).

“Meu filho nunca conviveu com o pai. Tava me dando muito trabalho. Não queria estudar e começou a assaltar. Tive que pedir pra internar ele...” (T).

Na pesquisa realizada, busquei dados a respeito dos vínculos das famílias com parentes, vizinhança, a infância vivida, para entendimento de fatores que levaram ao rompimento dos vínculos, ao abrigamento de seus filhos.

Castel (1998) fala sobre os sistemas de regras que ligam grupos a partir de seu “pertencimento familiar, da vizinhança, do trabalho”, que têm uma interdependência, porém sem serem mediadas por instituições. Segundo o autor, nesse tipo de comunidade não existiria diferenciação entre o “social”, o “econômico” e o “político”. Seriam as sociedades camponesas e em tempos modernos, comunidades rurais. Nestas comunidades, as relações são de troca, num processo de “integração primária”.

Observa-se nas famílias pesquisadas a mesma origem. Todas residiam em pequenas cidades ou comunidades rurais e vieram para a cidade após o casamento, entendido aqui como união estável.

“Morava com meus pais em Alto Rio Doce. A casa era deles e tinha escritura. Vim com meu marido para Barbacena. Quando fomos morar juntos, ele era aposentado por invalidez” (N).

“Saí de Santa Rita de Ibitipoca fugida com meu namorado. Casamos na igreja. Ainda tenho família em Santa Rita, mas nem sei mais onde moram” (MA).

“Meu pai era policial militar. Minha mãe era empregada doméstica. Continuo na mesma casa que ele comprou quando veio da roça pra cá ao virar polícia” (T).

Todas dizem que os membros de suas famílias moravam juntos e foram perdendo o contato quando começaram a se mudar para a cidade em busca de trabalho e de uma “vida melhor”.

“Quando mudamos para Barbacena meu marido logo arranhou outra mulher. Aí, a gente separou. Quase não tenho amigos aqui. Minha vida só tá piorando” (N).

Castel fala do processo de desfiliação, que, acredito, seja o que vem ocorrendo com as famílias estudadas. Diz:

“A desfiliação, tal como a entendo, é, num primeiro sentido, uma ruptura desse tipo em relação às redes de integração primária; um primeiro desatrelamento com respeito às regulações dadas a partir do encaixe na família, na linhagem, no sistema de interdependências fundadas sobre o pertencimento comunitário. Há risco de desfiliação quando o conjunto das relações de proximidade que um indivíduo mantém a partir de sua inscrição territorial, que é também sua inscrição familiar e social, é insuficiente para reproduzir sua existência e para assegurar sua proteção” (Castel, 1998:50,51).

Observa-se, na pesquisa, que as famílias, especialmente as chefiadas por mulheres, são absolutamente vulneráveis e fragilizadas pela falta de vínculos e pela situação de pobreza acentuada.

“Moro nesta casa há mais de vinte anos. Não tenho escritura, apenas o IPTU. Tenho alguns amigos, todos distantes. Ninguém pode me ajudar. Cada um tem seus problemas, né?” (M.A.).

“Meu pai morreu e a casa foi para inventário. Quando acabar, vou ter que sair daqui. Somos nove irmãos, sabe? Vai ter que dividir tudo. Não sei para onde vou. Meus filhos nem foram registrados pelos pais deles...” (T).

“Olha, moça, minha casa tá caindo. O dinheiro que recebo não dá pra arrumar ela. Não tenho amigos. Ninguém gosta de mim porque acham que sou doída...” (A).

As famílias pobres vêm tendo sua inserção social cada dia mais afetada. Os transtornos na convivência familiar são cada vez maiores. Não é possível para elas a permanência dos filhos no ambiente familiar sem contar com políticas sociais que garantam o acesso a bens e serviços indispensáveis à cidadania. Fica claro que “bolsas” têm caráter emergencial, mas não garantem o convívio e a manutenção de vínculos. O que se vê na atualidade é a negligência e o abandono de crianças e adolescentes por famílias também negligenciadas e abandonadas.

“Se eu pudesse traria meus filhos de volta para casa, mas nem cabel...” (M.A.).

Quanto custa manter uma criança abrigada? Não existem dados detalhados a respeito, mas certamente o custo é alto. O Estado se omite nas políticas públicas de atenção às famílias e as crianças acabam institucionalizadas. Terão, supostamente, nos abrigos, o que a família não conseguiu oferecer...

“...É preciso antes de mais nada que cada cidadão resgate a primeira palavra que lhe é dada ao nascer. É preciso que cada cidadão tenha um nome, um nome que lhe reconheça pertinência genealógica, um lugar no mundo a partir da família e progressivamente o insira na escola e na sociedade. Não basta um endereço na virtualidade do universo de consumo, uma referência de acessos aos tráfegos simbólicos e econômicos da mística do mercado. É preciso resgatar o papel da família, e com ela a atribuição a cada cidadão de um nome e de uma tábua de valores que assegure uma raiz e lhe atribua um sentido. Um nome que respeite, preserve e faça respeitar. Uma identidade que construa e exercite, portanto, a partir daquilo que possa herdar com o nome do pai.

Sob pena de estar-se construindo mais e mais cidadãos sem nome, que inevitavelmente habitarão cidades sem lei” (Leoberto Brancher, Juiz de Direito).

3.4 – ABRIGAMENTO COMO POLÍTICA DE PROTEÇÃO À INFÂNCIA



Vínculos que não se rompem.

Para análise das questões que permeiam o tema do direito à convivência familiar é preciso ter o primeiro foco nos desafios que são impostos pelo sistema de garantia de direitos, discutido atualmente a nível nacional. Rizzini (2006) afirma que são necessárias alternativas ao modelo assistencialista que historicamente marcou o atendimento à população carente, mantendo-a na pobreza e sujeita a políticas clientelistas. Persiste, em nossa cultura, o mito da prestação da

assistência e proteção às crianças e aos adolescentes pobres mediante o afastamento da família. Conforme Rizzini (2006:20):

1- “A intervenção sobre a família e seus membros deveria ser exceção, mas não é”. As políticas públicas não são capazes de suprir demandas, muitas vezes, circunstanciais e falta de condições básicas transformam-se em violações de direitos;

2- “O alvo da intervenção é a família pobre”. Casos semelhantes de violação de direitos de crianças e adolescentes recebem “tratamento” diferenciado dependendo dos recursos da família;

3- “Confunde-se a autoria da violação”. Não se percebe o problema como violação de direitos por parte do Estado e sim da família. Famílias e crianças são punidas por este equívoco.

4- “Falta de articulação e de clareza de atribuições”. A rede de atendimento também não funciona, como os serviços de saúde, de educação, dentre outros.

Há um grande descompasso no Brasil entre a importância atribuída ao papel da família no discurso formal e legal e a falta de condições mínimas de vida digna que as famílias enfrentam, na prática, para cuidar de seus filhos (Rizzini, 2006). O caso relatado abaixo, de atendimento realizado no Fórum de Barbacena, ajuda a entender esta afirmação da autora e coloca à mostra o dilema ético do profissional.

V engravidou aos 14 anos de idade. Residia com o pai. Mãe falecida. Após o nascimento do bebê foi hostilizada pelo pai e pela madrasta até Decide sair de casa, deixando o filho recém-nascido aos cuidados do avô. O pai da criança sequer soube de seu nascimento. Anos mais tarde, o avô adoeceu gravemente e morreu. A criança é expulsa da casa pela mulher do avô. Perambula pelas ruas durante quinze dias, até que é encontrada por uma vizinha e levada ao Conselho Tutelar. Não possui vínculos paternos, a mãe tem um companheiro e quatro filhos. Não trabalha. Aceita o filho e o “devolve” ao Conselho Tutelar alguns meses depois por não saber “como lidar com ele” e por pressão do

companheiro, que se recusava a “cuidar do filho de outro” (Extraído de autos em tramitação no Juizado da Infância e Juventude de Barbacena/MG).

Percebe-se que é relativamente fácil identificar a negligência cometida pelos pais quando se depara com criança em situação de risco. Bem mais difícil é acusar o Estado de negligente e omissivo (Rizzini, 2006).

“A tradição do Estado Brasileiro é não levar a sério sua função social, é ter uma relação perversa com sua própria sociedade” (Cury, Amaral e Silva, Mendez, 1992, apud Rizzini, 2006:33).

Por outro lado, existem muitas crianças crescendo nos abrigos por situação de abandono familiar. Crianças cujos pais não desejam efetivamente assumi-los e demonstram isso com ausência e desinteresse, embora, muitas vezes, o discurso manifeste interesse (Santos, 2000). A afirmação da autora encontra eco e exemplo em casos atendidos por mim na Vara da Infância e Juventude. Destaco um, bastante significativo:

“V. tem 23 anos de idade e é mãe de cinco filhos, com idades entre 2 e 9 anos. Viviam com os filhos na zona rural, em situação de absoluta miséria. P., o pai, abandonou a família e seu paradeiro era desconhecido. O Conselho Tutelar do município foi acionado pela comunidade em vista das precárias condições em que todos se encontravam. Estabeleceu-se uma parceria entre o Conselho e a Secretaria de Bem-Estar do município, que providenciou melhoria nas condições do imóvel e cestas básicas, em caráter emergencial. O Conselho Tutelar encaminhou as crianças em idade escolar para a rede pública. Dois anos se passaram com acompanhamento cotidiano, até que o Poder Judiciário foi acionado, uma vez que a mãe continuava deixando os filhos em situação de abandono. Passava as noites fora de casa e provocou queimaduras graves em um dos filhos com água fervente. Após análise da situação, verificou-se a total impossibilidade da mãe permanecer com os filhos e eles foram retirados da casa por determinação judicial. Neste dia, o pai apareceu e nada fez pelos filhos. Após a retirada das crianças, mãe e pai fazem contatos esporádicos no Fórum, pedindo “os filhos de volta”, sem

nenhuma mudança concreta para apresentar. As crianças aguardam em abrigos o processo de destituição de poder familiar para serem encaminhados para lar substituto” (Extraído de autos em tramitação no Juizado da Infância e Juventude de Barbacena).

Que respostas são possíveis em casos como o relatado? Entendo que variam conforme a perspectiva adotada, que deveria ser o melhor interesse das crianças e das prioridades estabelecidas. Para muitos profissionais que atuam diretamente com a questão da infância e da juventude – Assistentes Sociais, Psicólogos, Juízes, Promotores, Conselheiros Tutelares, dentre outros –, ainda se vê a institucionalização em si como um mal menor ou até um bem, visão que varia diante do tipo de entidade de abrigo. Várias ponderações se fazem, no sentido de que se os abrigos são de “qualidade”, com equipamentos técnicos adequados, com equipe técnica, etc, seriam um bem, uma forma de proteção. Abrigos são, de fato, uma medida de proteção, se encarados como a lei determina – excepcionalmente e provisoriamente. No entanto, são comuns argumentos como: “estão alimentados”, “em local limpo e seguro”, “com acesso a escola e esportes”, “têm teto e comida na hora certa”...

Em visita a uma das instituições de abrigo ouvi de uma adolescente abrigada por violência doméstica e alcoolismo do padrasto uma frase que espelha a visão que eles próprios possuem dos abrigos: “... tenho tudo isso, mas estou longe da minha casa e com muitas saudades da minha mãe!” Ela referia-se às frases citadas acima que sempre eram usadas como argumento para questionar sua permanente tristeza.

As instituições são vistas como uma solução satisfatória e não como um problema se crianças e adolescentes lá permanecerem por anos a fio. É senso relativamente comum a idéia de que a institucionalização os preparará para viverem em sociedade. Essa visão é perigosa e nociva. Crianças e adolescentes continuam sendo abandonados nos abrigos. Institucionalizá-los significa privá-los de uma infância feliz, de vínculos afetivos essenciais para sua formação como adultos. Implica, também, em tirar deles a chance de um futuro sem exclusão

social e violência que atinge de forma perversa esse segmento da população (Santos, 2000).

Quem conhece e convive de perto com a realidade dos abrigos tem consciência de que, para quem lá reside, não existe o abrigo ideal. A primeira pergunta que as crianças fazem é quando retornarão para casa.

É grande a responsabilidade de quem sugere e decide a permanência de crianças e adolescentes deixados, esquecidos em abrigos enquanto aguardam o cumprimento de formalidades legais ou de que os pais “magicamente” reúnam condições (ou motivação) para reavê-los. O caso de uma criança abrigada exemplifica:

C. foi retirada da família biológica antes de dois anos de idade por maus-tratos e abandono material e afetivo. Com o desenrolar do processo, concluiu-se que os pais eram portadores de sofrimento mental, portanto, incapazes de se responsabilizar por seus atos. Apesar dos esforços do Ministério Público no sentido de se efetuar a destituição do poder familiar, a família foi “suspensa” deste poder até que o município disponibilizasse políticas públicas para atender a todos. C. está abrigada a cinco anos, num “limbo” jurídico. Não pode retornar para casa e nem ser colocada em lar substituto.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em portaria¹⁵, determinou o levantamento de todas as crianças e adolescentes abrigados no Estado de Minas Gerais e vem buscando soluções para esses longos anos de abandono. O Poder Judiciário, isoladamente, não pode resolver o problema, mas a procura de alternativas viáveis demonstra que o compromisso e a vontade de fazer são fundamentais para que se produzam mudanças na grave realidade que se apresenta.

O contato com os abrigos mostra que ainda há um longo caminho a percorrer para se tornarem parecidos com um lar. A pesquisa do IPEA (2003), autores como Rizzini e Santos, dentre outros e a minha experiência profissional em contatos permanente com os abrigos juntam-se em pontos comuns. Os

¹⁵ A íntegra da portaria encontra-se nos anexos.

funcionários são ainda despreparados para lidar com as crianças e os adolescentes abrigados, e dentro dos abrigos não existem canais confiáveis para ouvi-los. De qualquer forma, fica patente a necessidade de se buscar melhorias na qualidade das instituições, aproximando-os o mais possível de um lar. Uma afirmação do pedagogo Roberto Silva, que morou em abrigos durante anos até sua adoção resume uma necessidade urgente em nosso país:

“Temos hoje no país uma consciência jurídica e humana suficientemente formada para fazer frente a qualquer violação de direitos da pessoa humana; o direito da criança e o direito à dignidade e à convivência familiar se inscrevem entre as prioridades que devem ser perseguidas incessantemente” (site da organização governamental “Terre des Hommes”).¹⁶

¹⁶ Ver www.terradoshomens.com.br

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Criança e do Adolescente estabeleceu novos princípios de proteção e atendimento às crianças e aos adolescentes abrigados, em especial no que diz respeito ao direito fundamental *da convivência familiar e comunitária*. A nova lei rompeu com a lógica das grandes instituições, consideradas como “depósitos de crianças”. Buscou um novo modelo, que tem como base o atendimento personalizado e em pequenos grupos, assemelhando-se, na medida do possível, a uma família. Determinou, também, que devem ser procurados todos os caminhos para se restabelecer ou estabelecer vínculos, seja com a família de origem ou com a família substituta, priorizando a inserção comunitária. Trouxe à cena brasileira os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares, com o papel de zelar pelos direitos de crianças e de adolescentes. Mudou o papel dos antigos Juizados de Menores e conferiu legitimidade e direito de ampla defesa com os Juizados da Infância e Juventude. Na realidade, porém, as práticas que ainda vigoram na Justiça e que se reproduzem na atuação da maioria dos Conselhos Tutelares, levam aos abrigos um enorme contingente de crianças e adolescentes sem vínculos ou em processo de dissolução destes vínculos e com pouca ou nenhuma chance de inserção em família substituta, por fatores como idade, cor, que têm na instituição a única alternativa de proteção (Santos, 2000).

Crianças e adolescentes, ainda que provisoriamente abrigados, precisam encontrar um ambiente saudável que lhes propicie um desenvolvimento pessoal e social. Uma melhor qualidade dos abrigos é uma boa idéia, porém essa qualidade não justifica que crianças e adolescentes cresçam em instituições, privando-os de se desenvolverem em uma família.

A história sobre a infância em risco no nosso país mostra que as políticas públicas voltadas para esta área sempre priorizaram a institucionalização em detrimento de políticas de reconstrução e fortalecimento dos vínculos familiares. A

visão que predominava era a da incapacidade das famílias empobrecidas de cuidar e proteger seus filhos. Assiste-se atualmente a uma tentativa de mudança e de rompimento do caráter sempre periférico nas políticas públicas destinadas à família e, conseqüentemente, às crianças e aos adolescentes. O SUAS tem a família como foco da atenção e o território como base de organização. Os Conselhos de Direitos buscam um fortalecimento e já existe a compreensão de que políticas sociais constituem direitos das crianças e dos adolescentes e dever do Estado.

Há, ainda, um longo caminho pela frente. O perfil das crianças e dos adolescentes abrigados no Brasil, com base na pesquisa do IPEA e no levantamento de dados realizado em Barbacena/MG, mostra características da exclusão social ou desfiliação, como conceitua Castel. A maioria é de meninos, de sete a quinze anos, negros e pobres. Contrariando o senso comum de que criança abrigada é órfã, a maioria tem família.

Que razões levam uma criança ou um adolescente que tem uma família, com a qual mantém algum tipo de vínculo, a viver em uma instituição de abrigo? No decorrer do estudo, não encontrei respostas conclusivas, mas novas indagações. Somente a pobreza não é suficiente para explicar a razão. Famílias pobres são levadas a abandonar seus filhos em instituições. Outras, que sobrevivem da mesma forma, continuam a se responsabilizar pelos cuidados com seus filhos. É fato que a pobreza, ao aumentar a vulnerabilidade social das famílias, pode potencializar outros fatores de risco, fazendo com que crianças e adolescentes pobres tenham mais chances de passar por episódios de abandono, violência e negligência, conforme concluiu o levantamento feito pelo IPEA (2003).

Encontrei, entre os entrevistados, famílias que dependem, exclusivamente, dos benefícios de programas de assistência social para sua sobrevivência. Observei a inexistência de ações concretas, seja do Estado ou da sociedade civil, orientadas na direção de estimular, a médio prazo, que estas famílias se tornem independentes das políticas assistenciais através de projetos voltados para a realização da sua autonomia financeira. O que se constata é uma

realidade de desigualdades, referidas por Morgado (2007), de classe, gênero e etnia. Nem toda família pobre tem seus filhos abrigados, mas todas as crianças que estão nos abrigos vêm de famílias pobres, com predominância de afro-descendentes, em que os provedores não possuem uma fonte de renda fixa. Os recursos oriundos de programas assistenciais aos quais têm acesso não os conduzem a mudanças, mas perpetuam sua condição de pobreza uma vez que os tornam dependentes daqueles benefícios que garantem sua sobrevivência. Nesse sentido, é revelador o fato de que a maioria das famílias pesquisadas que têm filhos abrigados recebe, mensalmente, o benefício do programa bolsa-família. E este não é capaz de assegurar a convivência familiar! Um exemplo nessa direção é o caso de N., 32 anos, beneficiada pelo bolsa-família, mãe de cinco filhos, sendo que quatro deles encontram-se abrigados. Ao final da entrevista, ela indagou-me, em tom de súplica, sobre a possibilidade de abrigamento deste último filho que continuava em casa, aos seus cuidados.

Ao iniciar este trabalho de pesquisa, parti da hipótese de que o abrigo era um fator de ruptura dos vínculos familiares. Contudo, diante da análise dos dados qualitativos reunidos a partir das entrevistas realizadas certifiquei-me de as famílias das crianças e adolescentes abrigados apresentam uma trajetória anterior de rupturas com vínculos afetivos de familiares, amigos e vizinhos. A maioria veio da zona rural ou de municípios muito pequenos em busca de novos caminhos e oportunidades de melhorar suas condições de vida. Ao chegarem em um local maior, viram-se privadas desta convivência e não contavam mais com as redes de solidariedade estabelecidas por familiares e vizinhos para o cuidado com os filhos. Ao saírem para trabalhar ou na impossibilidade de conseguirem um trabalho que garantisse a sobrevivência do grupo familiar, a alternativa passou a ser o abrigo. Os entrevistados fizeram referências às dificuldades de atender às suas necessidades pessoais e às da sua família sem a ajuda de terceiros. Ao se verem “abandonadas” e sem alternativas, o caminho natural acaba sendo a ruptura dos vínculos familiares, num processo definido por Castel como desfiliação. Assim, concluo este trabalho com uma nova indagação e, portanto, com um novo projeto para estudos posteriores: é no ato do abrigamento que se rompem os vínculos

familiares destas crianças e adolescentes institucionalizados? Ou será na trajetória anterior das famílias de origem destas crianças, onde se observam sucessivas rupturas com os vínculos familiares e comunitários que devemos buscar os motivos que conduzem tais crianças e adolescentes aos abrigos?

É necessário aprofundar os diferentes aspectos da história destas famílias, buscar entender como se produzem os sentimentos de incompetência, incapacidade, impotência para enfrentar e dar solução aos seus problemas. Há que se fazer uma reflexão profunda sobre a dicotomia família x abrigo e superar o distanciamento criado entre a família ideal e a família real. Trata-se de realizar esforços no sentido de romper com o mito de “família desestruturada”, um preconceito ainda tão comum.

Acreditar na possibilidade de reconstrução dos vínculos familiares é colocar como prioridade a luta contra o abandono e a marginalização de milhares de famílias brasileiras, vítimas do desemprego, da falta de moradia, da falta ou precariedade dos serviços de saúde e de educação. É preciso lembrar que, quanto maior a permanência da criança ou do adolescente no abrigo, maior será o desapego em relação à família, tornando-se cada dia mais difícil o reatamento dos vínculos familiares.

“Enquanto houver uma criança ou adolescente sem as condições mínimas básicas de existência, não teremos condições de nos encarar uns aos outros com a tranquilidade dos que estão em paz com sua consciência. Vivemos hoje a situação de escândalo de negar condições de humanidade àqueles que só podem existir com o nosso amor” (Herbert de Souza).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M e MARTINEZ, A F “Olhares sobre a criança no Brasil: Perspectivas Históricas”. In: Olhares sobre a criança no Brasil- século XIX e XX. Rio de Janeiro, Ed. Santa Úrsula e Amais, 1997
- ARIÈS, P. “História Social da Criança e da Família”. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- AROLA, R.L. “Casa não é Lar” – o abrigo como contexto de desenvolvimento psicológico. São Paulo, Ed. Salesiana, 2000.
- BELLUZZO, L. e VICTORINO, R.C. “A juventude nos caminhos da ação pública”. In: Revista São Paulo em Perspectiva, nº 18, 2004.
- CARVALHO, M.C.B.(org). “A família contemporânea em debate”. São Paulo: Educ/Cortez, 1995.
- CASTEL, R. “As metamorfoses da questão social”. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- Código de Menores – Lei Federal nº 6.697, de 10/10/1979, Brasil.
- COSTA, A. C. G. “A especificação dos regimes de atendimento – perspectivas e desafios”. Lagoa Santa, MG: Ed. Modus Faciendi, 2003.
- COSTA, A. C. G. “É possível mudar”. São Paulo: Ed. Malheiros, 1993.
- ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Lei Federal nº 8069, de 13/07/1990, Brasil.
- FÁVERO, E. T. e outras – “O Serviço Social e a Psicologia no Judiciário”. São Paulo: Cortez, 2005.
- GARAPON, A. “O Guardador de Promessas – Justiça e Democracia”. Porto Alegre: Instituto Piaget, 1996.

- GARCIA, J. “Política Social e Serviço Social – contextos distintos, desafios semelhantes”. In: Serviço Social e Sociedade, nº 86 São Paulo: Cortez, julho 2006.
- GONÇALVES, H. “Infância e Violência no Brasil”. Rio de Janeiro: Nau Editora, 2003.
- GOLDANI, A M. “Família, Gênero e Políticas: Famílias brasileiras nos anos 90 e seus desafios como fator de proteção”. In: Revista Brasileira de Estudos da População. São Paulo, 2002.
- GUEIROS, D A e OLIVEIRA, R C S. “Direito à Convivência Familiar”. In: Serviço Social e Sociedade, nº 81 São Paulo: Cortez, março 2005.
- HOBBSAWN, E. “Era dos Extremos: o breve século XX”. São Paulo: Cia das Letras, 2001.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2000.
- KOWARICK, L. “Sobre a vulnerabilidade sócio-econômica e civil: Estados Unidos, França e Brasil”. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 51, vol. 18, fevereiro de 2003.
- Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, nº 8742, de 07.12.1993, Brasil.
- LIBERATI, W. D. “O Estatuto da Criança e do Adolescente – Comentários. Brasília: IBPS, 1991.
- MENDEZ, E. G. “Cidadania da criança: A Revolução Francesa com 200 anos de atraso”. Revista Inscrita, nº 1, Brasília: Conselho Federal de Serviço Social/CFESS, 1997.
- MIOTO, R. C. T. “Cuidados Sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis”. In: Capacitação em Serviço Social e Política Social: o trabalho do Assistente Social e as Políticas Sociais. Módulo 4. Brasília: CFESS/ABEPSS/CEAD/NED.

- MIOTO, R. C. T. “Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar”. In: Política Social, Família e Juventude. São Paulo: Cortez, 2004.
- MORGADO, R. “Contexto e desafios à implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”. In: Política de Assistência Social no Brasil: desafios para o Assistente Social. Org: SOUZA, N.R.O.Q e outros. Ministério da Defesa – Comando da Aeronáutica – 2007 – Distribuição Gratuita.
- MOTA, M A. “Mães abandonadas: a entrega de um filho em adoção”. São Paulo: Cortez, 2001.
- NOGUEIRA, P.L. “Comentários ao Código de Menores”. São Paulo: Saraiva, 1988.
- OLIVEIRA, I.M. “Assistência Social Pós-LOAS em Natal” – Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. São Paulo: PUC/SP, 2005.
- RAICHELIS, R. Esfera Pública e conselhos de assistência social. São Paulo: Cortez, 2002.
- RIZZINI, I “A criança e a lei no Brasil – revisando a História (1822-2000)” Rio de Janeiro: Edusu, 2002
- RIZZINI, I e RIZZINI, I. “A institucionalização de crianças e adolescentes no Brasil”. Rio de Janeiro: Ed. PUC – Rio; São Paulo: Loyola, 2004.
- RIZZINI, I e outras. “Acolhendo crianças e adolescentes”. São Paulo: Cortez ; Brasília, DF: UNICEF; CIESPI: Rio de Janeiro, RJ: PUC-RIO, 2006.
- RODRIGUES, M. P. “Projeto Ético-Político e a Política de Assistência: A centralidade da luta pela afirmação dos direitos”. In:Política de Assistência Social no Brasil: desafios para o Assistente Social. Org: SOUZA, N.R.O.Q. e outros. Ministério da Defesa – Comando da Aeronáutica – 2007 – Distribuição Gratuita.
- SAFFIOTI, H e ALMEIDA, S S. “Violência de Gênero. Poder e Impotência”. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

- SANTOS, L. “Adoção ou Abrigos de tipo ideal?” In: Serviço Social e Sociedade nº 63. São Paulo: Cortez, julho 2000.
- SARTI, C. “A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres” 2ª edição São Paulo: Cortez, 2003.
- SILVA, E R A (coord). “O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil”. Brasília: IPEA, 2004
- SILVA, H. “Violência Doméstica e formação especializada” In: O Social em questão. Rio de Janeiro: PUC/ Departamento de Serviço Social, volume 6, nº 6, 2001.
- SILVA, M. L. O “O Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Menores: discontinuidades e continuidades”. In: Serviço Social e Sociedade, nº 83. São Paulo: Cortez Editora, setembro 2005.
- SILVA, R. “Os filhos do governo: a formação da identidade criminosa em crianças órfãs e abandonadas. São Paulo: Ática, 1997.
- SOARES, L. T. R. “Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina”. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001.
- SPOSATI, A. “Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social”. In: Serviço Social e Sociedade, nº 77. São Paulo: Cortez Editora, março 2004.
- TRYGGED, S (org) . Moving away from residential care – Department of Social Work – Stockholm University – International Project Division, 2004.
- YASBEK, M.C. “Classes subalternas e assistência social”.São Paulo: Cortez Editora, 2003.

ANEXOS**QUESTIONÁRIO INDIVIDUAL DO ABRIGADO**

1- Nome: _____

2- Sexo: () F () M - Data Nascimento: ____/____/____

3- Local de Nascimento: _____

4- Data de abrigamento: ____/____/____

5- Mãe: _____

() Desconhecida () Falecida () Desaparecida

6- Pai: _____

(...) Desconhecido () Falecido () Desaparecido

7- Etnia: () Branco () Negro () Pardo

8- Nome do Abrigo: _____

9- Endereço: _____

Bairro: _____ Telefone: _____

10- Natureza do abrigo:

() Público () Não Governamental

11- O abrigo atende: () meninas () meninos () ambos os sexos

12- Motivo do Abrigamento:

- Falecimento dos pais/responsáveis
- Pobreza da família/carência material
- Maus tratos/violência doméstica
- Doença/idade avançada dos pais
- Desaparecimento dos pais/responsáveis
- Alcoolismo/drogadição dos pais
- Abuso sexual/violência intrafamiliar
- Rejeição e/ou negligência grave dos pais ou responsáveis
- Deficiência mental dos pais/responsáveis
- Prisão dos pais/responsáveis
- Outros motivos (especificar): _____

13- Encaminhado para abrigo por:

- Juiz Polícia Conselho Tutelar Promotoria de Justiça
- Responsáveis de fato Mãe Pai Parente (s)
- Serviço/Programa de atendimento Outro abrigo
- Outros(especificar): _____

14- Possui processo no Juizado da Infância e Juventude:

- Sim Não Não sabe informar

15- Vínculos fora do abrigo:

Mãe e/ou pai visitam:

Semanalmente Quinzenalmente Mensalmente

Eventualmente Nunca visitaram

Recebe visita de outros parentes: Sim Não

Recebe visita de pessoa não vinculada ao abrigo: Sim Não

QUESTIONÁRIO FAMÍLIAS

1- IDENTIFICAÇÃO DO GRUPO FAMILIAR:

NOME: _____

IDADE: _____ ESTADO CIVIL: _____

Nº PESSOAS RESIDENTES NA CASA: _____

NOME	GRAU PARENTESCO	IDADE	OCUPAÇÃO	RENDA

CRIANÇAS OU ADOLESCENTES ABRIGADOS: _____

NOME	IDADE	ABRIGO	TEMPO ABRIGAMENTO	VÍNCULO FAMILIAR

MOTIVO PRINCIPAL DO ENCAMINHAMENTO PARA O ABRIGO:

2- SITUAÇÃO HABITACIONAL:

RENDA FAMILIAR: _____

OCUPAÇÃO DO PROVEDOR: _____

SITUAÇÃO DO IMÓVEL:

() PRÓPRIO () CEDIDO () ALUGADO () FINANCIADO

Investigação das razões da pobreza:

1- Vínculo com o trabalho – empregado ou desempregado; ocupado ou desocupado; vínculo formal ou informal

2- Pertencimento às redes familiares e comunitárias:

- Tempo que moram na casa
- Amigos; Parentes
- Como está a vida nos últimos anos? Melhorou ou piorou?
- Alguma ajuda de programa de assistência – pública ou privada. Qual?
- Como foi criado? Com a família? Com parentes? Outros?
- Onde moravam?
- Onde mora a família atualmente.

TÍTULO XXIV - DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE (Extraído do Provimento
161/2006 do TJMG)

Art. 331. Os Juízes de Direito competentes para apreciar questões relativas à Infância e Juventude deverão, mensalmente, encaminhar à CEJA, relação atualizada das crianças e dos adolescentes institucionalizados.

§ 1º A relação será elaborada sob a responsabilidade do Juiz de Direito da Comarca ou da Vara, independentemente de sua condição de substituto ou titular, que a firmará, e deverá conter os seguintes dados obrigatórios, sem prejuízo de outros que entender cabíveis e necessários:

I - nome e data de nascimento da criança ou do adolescente, preferencialmente com a certidão, ou

II - relato sobre a identidade da criança ou do adolescente, contemplando a sua disponibilidade para adoção, o meio social, o histórico médico, pessoal e familiar, assim como quaisquer peculiaridades de origem cultural, étnica ou religiosa;

III - nome dos pais;

IV - identificação da instituição onde a criança ou adolescente está abrigado, inclusive com endereço completo, telefone e nome dos responsáveis;

V - tempo e o motivo do abrigo;

VI - existência de eventual processo envolvendo a criança ou adolescente e, em caso positivo, a respectiva fase;

VII - informação sobre a destituição do poder familiar; e

VIII - número de instituições existentes no âmbito da Comarca, inclusive com endereço completo, telefone e nome dos responsáveis.

§ 2º A relação de que trata o § 1º deste artigo deverá ser atualizada trimestralmente, também sob a responsabilidade do Juiz de Direito competente e encaminhada à CEJA.

Art. 332. Para fins de ordenamento das atribuições a cargo da CEJA, os Juízes de Direito deverão providenciar em sua Comarca o cadastro de pretendentes à adoção, nacionais e estrangeiros, e de crianças passíveis de adoção segundo a lei, remetendo-os à CEJA com a maior brevidade possível.