

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS**

Mario César Torres Mendes

**IMPACTOS DA IDÉIA DE POBRE E DE POBREZA NA
INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM
REGIME DE ABRIGAMENTO**

Marília/SP
2015

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS**

Mario César Torres Mendes

**IMPACTOS DA IDÉIA DE POBRE E DE POBREZA NA
INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM
REGIME DE ABRIGAMENTO**

Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista, como exigência parcial para a obtenção do grau de Doutor em Ciências Sociais, sob a orientação do prof. Dr. Jayme Wanderley Gasparoto.

Linha 1: Pensamento Social e Políticas Públicas

Marília/SP
2015

Mendes, Mario César Torres.

M538i Impactos da idéia de pobre e de pobreza na institucionalização de crianças e adolescentes em regime de abrigo / Mario César Torres Mendes. – Marília, 2015.

149 f. ; 30 cm.

Orientador: Jayme Wanderley Gasparoto.
Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2015.
Bibliografia: f. 142-148.

1. Assistência a menores. 2. Crianças – Assistência em instituições. 3. Abrigos para jovens. 4. Crianças – Relações com a família. 5. Pobreza. I. Título.

CDD 362.73

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS**

Mario César Torres Mendes

**IMPACTOS DA IDÉIA DE POBRE E DE POBREZA NA
INSTITUCIONALIZAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM
REGIME DE ABRIGAMENTO**

Comissão Examinadora:

Dr. Jayme Wanderley Gasparoto - Orientador

Dra. Sueli Andruciolli Félix

Dra. Mirian Cláudia Lourenção Simonetti

Dr. Rodolfo Arruda Leite de Barros

Dr. Rodrigo Alves Correia

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, nosso criador, por ser aquele que me concedeu o doce sabor da vida. Agradeço também àquele que não mediou esforços morais e financeiros para que eu pudesse edificar este trabalho, Prof. José Gonzaga da Silva Neto. Agradeço ao meu falecido pai, Mario Torres, pelo exemplo de vida que me concedeu e por ter sido o grande idealizador da minha carreira acadêmica. Agradeço a minha mãe querida que, com seu colo aconchegante, me deu todo o amparo e suporte para as incontáveis viagens que fiz a Marília para minhas aulas, indo me buscar em aeroportos da região em plena madrugada, a fim de que eu pudesse comparecer à aula do dia seguinte. Agradeço as pequenas Anne Elisie e Valentine Louise, minhas filhas amadas que tanto tempo de sua tenra infância, emprestaram à construção do presente trabalho. Agradeço minha esposa Andréia pela compreensão e pelos momentos de solidão que experimentou. Não poderia esquecer da minha querida irmã Gleici e meus tios Nelson e Olinda, que tudo preparavam para minha chegada às aulas semanais na Unesp, não poupando esforços para coadjuvar com minha chegada. Finalmente, agradeço ao meu mentor intelectual, aquele que esteve durante todo o tempo ao meu lado, com palavras de apoio e incentivo, possibilitando assim, a conclusão deste trabalho, Prof. Dr. Jayme Wanderley Gasparoto. Recebam todos, meu carinho e profunda admiração.

“as pessoas comuns pensam apenas em como passar o tempo. Uma pessoa inteligente tenta usar o tempo”
(Arthur Schopenhauer)

Dedico este singelo trabalho a minhas filhas Anne Elisie e Valentine Louise, como prova do meu carinho, amor incondicional e gratidão pelo tempo que se abstiveram da minha companhia, para que eu pudesse realizar este trabalho, no intento de lhes assegurar um futuro melhor, mais humano e com elevados valores éticos, sociais e morais.

RESUMO

Do ponto de vista metodológico, pela sua extraordinária abrangência e complexidade, esta temática não poderia ser abordada numa perspectiva redutora e compartimentada, privilegiando apenas os aspectos jurídicos e institucionais. Diante da necessidade de conhecer melhor um dos mais obscuros e enigmáticos modelos de atendimento a populações vulneráveis, (como consequência natural de uma nova problematização dos mecanismos legais e institucionais da assistência à infância desvalida e abandonada trazidas pela redemocratização do país), este trabalho tem como objetivo traçar um panorama geral das condições e características das instituições de abrigo, iniciando pelo seu histórico e buscando discutir a natureza social, política e jurídica das políticas públicas voltadas para a área, tendo em mente o conteúdo da legislação em comparação com a ação prática dos agentes públicos. Ao longo deste trabalho, buscamos, através da exploração do grande conjunto de dados quantitativos levantados principalmente pelo IPEA, estabelecer as características principais das instituições de abrigo e definir o padrão de institucionalização infantil, tendo em mente quem são as crianças institucionalizadas, quais as razões para a sua entrada e permanência, e analisamos também documentação levantada por diversos pesquisadores que deram voz tanto às crianças quanto aos agentes de controle e administrativos destas instituições.

PALAVRAS-CHAVE: Criança, história de vida, convivência familiar, instituição de acolhimento

ABSTRACT

From a methodological point of view, this theme shouldn't be developed on a reductional and compartmentalized perspective, pointing only its juridical or institutional aspects. In face of the necessity of establish a better understanding about the enigmatic and obscure models of vulnerable population caring, (as natural consequences of a new problematization of legal and institutional poor childhood caring mechanisms, brought by our country's democratization), this thesis has the goal of establish a general panorama of the characteristics and conditions of shelter institutions, starting by its historical background, aiming to discuss the social, political and juridical nature of public policies related to childhood shelters. For that goal, we intend to compare the legislation content with the practices of the public agents. In this paper, we will seek to establish, through the exploration of a big amount of quantitative data worked mainly by IPEA, the central characteristics of the children shelter institutions. Keeping in mind who are the children who have previously been in institutionalized care., and the reasons for this, we will analyze the documentation produced by many researchers that gave voice for the children, as well as for the administrative and control agents from the institutions.

Keywords: childhood, institutionalized child, shelter for children, infantile development, child care.

Lista de Tabelas

Tabela 1:	72
Tabela 3:	92
Tabela 4:	93
Tabela 5:	95
Tabela 6:	95

Lista de Figuras

1 - A roda.....	23
2 - Ilustração do abandono de uma criança na Roda dos Expostos, séc. 19....	23
3 - Vista do Largo da Sé, São Paulo, 1862	24
4 - Filhos de escravos brincam na presença da Senhora.....	32
5- A gestão participativa das políticas públicas	108

Lista de Anexos

Anexo 1 – Questionário	149
------------------------------	-----

SUMÁRIO

Introdução	14
CAPÍTULO I – História das políticas de abrigamento.....	19
1.1 A Institucionalização ao longo do tempo no Brasil.....	21
1.1.1 Brasil Colônia e Brasil Império.....	21
1.1.1.1 Jesuítas.....	22
1.1.1.2 A roda dos Expostos.....	22
1.1.1.3 Orfanatos e Filantropia	29
1.1.1.4 Crianças Escravizadas	30
1.1.2 Período Republicano	33
1.1.3 Era Vargas	36
1.1.4 Regime militar pós-64	37
1.1.5 Abertura democrática	38
1.2 Trajetórias da Assistência Social de Proteção.....	39
1.2.1 Assistência social para os pobres	39
1.2.2 Histórico da Assistência Social nas Constituições Federais	40
1.2.3 Assistência social à criança e ao adolescente.....	42
1.2.4 O SUAS e os princípios de proteção social especial.....	46
CAPÍTULO II – Pobreza, Abandono e Institucionalização	48
2.1 Ser Aceito ou Abandonado	52
2.2 Estigmas: Pobre e a Pobreza	56
2.2.1 Conceitos de pobreza	56
2.2.3 A proteção da criança ou adolescente pobre pela institucionalização.....	58
2.2.4 As famílias de crianças e adolescentes abrigados	61
2.2.5 A criança e o adolescente: sujeitos de direitos.....	65
2.3 Dados da Pobreza institucionalizada.....	72
CAPÍTULO III – Políticas de abrigamento, higienização e reclusão.	75
3.1 Impasses para a Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária.....	75
3.2 Dilemas Jurídicos	76
3.3 O Código Penal de 1890 e as políticas de Estado para os marginalizados	79
3.4 O Higienismo	87
Capítulo IV - Cidadania Negada.....	91

4.1 Pobreza e Políticas de Abrigamento	91
4.2 Estigma da pobreza na desconstrução da cidadania dos menores institucionalizados.....	96
4.3 Ignorância e descaso	97
4.3.1 Sistema prisional e institucionalização infantil	97
4.3.2 Detenções provisórias.....	100
4.4 As consequências do estigma da pobreza na desconstrução da cidadania dos menores institucionalizados.	104
4.5 Cidadania negada.....	109
4.6 Institucionalização prolongada: os impactos da institucionalização na vida das crianças.	114
Capítulo V - O Conselho Tutelar e os mecanismos de proteção e atendimento à criança e ao adolescente.....	119
5.1 A proteção ao menor: três instâncias da proteção integral:.....	119
5.2 Conselho Tutelar: a assistência social e a natureza da função do Conselho.	121
5.3 Atribuições do Conselho Tutelar.....	126
Conclusão	139
Bibliografia	142

Introdução

O objetivo deste trabalho é discutir se no caso de crianças ou adolescentes pobres institucionalizados em regime de abrigo, tanto a decisão pela institucionalização quanto pelo retorno da criança à família biológica, tem origem na condição de pobreza. Em caso positivo, mesmo quando o motivo de permanência possa ser considerado justo e válido, a política de abrigamento será ineficaz quando não acompanhada de políticas de proteção à família para o acompanhamento sistemático ou se não incluir os membros da família em programas de inclusão econômica e social, tendo em vista a possibilidade de reincidência da causa que gerou a medida de abrigamento.

Considerando que cabe ao juiz a decisão sobre o futuro da criança ou adolescente institucionalizada pela pobreza, e frente ao dilema do retorno à família biológica ser uma decisão ineficaz, é possível que a inoperância do Estado torne-se uma justificativa à tolerância do judiciário sobre a institucionalização.

O histórico das políticas de abrigamento começa a definir desde o Brasil império suas características mais marcantes, que permanecem até hoje influenciando a maneira como o Estado brasileiro lida com esta questão. Desde o início, a política de abrigamento serviu muito mais ao propósito de alívio moral da sociedade e depósito dos inconvenientes do que ao objetivo efetivo do acolhimento. Não é por outra razão que o marco inicial da institucionalização de menores no Brasil foi o desenvolvimento da roda dos expostos, baseada na prática romana do abandono dos enjeitados pelos pais, em função das atribuições do pátrio poder e da segregação das crianças defeituosas por nascimento, seja por características físicas, seja por características sociais (filhos produzidos fora do casamento, por exemplo).

Crianças rejeitadas eram enviadas à instituição religiosa para serem “cuidadas”. Ao longo do tempo, o menor abandonado e o delinquente foram vistos de forma relativamente indiferenciada. Somente em um período bem mais recente foi criada uma política pública efetivamente destinada a lidar com a questão do menor em situação de vulnerabilidade, desvinculada da perspectiva sanitizante que perdurou até praticamente a constituição de 88. A partir de 88, apesar do advento da constituição cidadã, do ECA e da inserção

da ideia de bem estar do menor na legislação e na estrutura institucional do Estado que lida diretamente com as crianças, a perspectiva legal e ideal permaneceu suplantada pela dicotomia entre a repressão e o acolhimento.

Sendo assim, apesar do claro avanço das políticas de abrigamento, do ponto de vista legal e teórico, temos na prática um Estado que é incapaz de dar as respostas democráticas necessárias por possuir um aparato ainda permeado por uma lógica positivista sanitizante e pouco democrática.

A motivação inicial para nossa pesquisa baseia-se no fato de que a negação do direito a esta parcela vulnerável da nossa população nos parece especialmente chocante nos dias atuais, em que os ventos da democracia já sopram a plena força, e apesar disso, podemos constatar atitudes amplamente contraditórias com este espírito por parte dos nossos agentes públicos.

Em pleno Século XXI, o Brasil continua convivendo com dicotomias históricas na gestão pública, especialmente nas políticas sociais. De um lado o patriarcalismo perpetua-se na área de “proteção” às populações em vulnerabilidade social e de outro lado, um modelo de políticas de desenvolvimento econômico que produz pobreza e acirra as desigualdades sociais.

No imaginário social, o pobre pode até ser considerado uma vítima do sistema que o exclui, mas sempre carrega a maior parcela de culpa pela própria situação de pobreza. Um reflexo da percepção historicamente construída de pobre e pobreza, que permeia a realidade da vida cotidiana dos agentes públicos, em todas as instituições governamentais. Com destaque, a percepção de pobreza à decisão de “proteção” pela institucionalização de criança ou adolescente pobre duplamente vitimizada: a primeira pela causa do abrigamento e segunda pelo cerceamento ao direito ao convívio familiar e comunitário.

Diante de vários problemas encontrados entre os protagonistas envolvidos nas políticas de proteção especial, o mais grave é a atual tolerância em relação à institucionalização de crianças ou adolescentes pobres em nome da “proteção”, lesando o direito à convivência familiar, mesmo que 86,7% dos abrigados tenham família. (SEDH, 2006, p.58).

O regime de abrigamento inserido na política de proteção social especial deveria ser uma medida excepcional e provisória, direcionado apenas às

crianças ou adolescentes em grave situação como: risco à vida, violência doméstica, abuso sexual, prostituição infanto-juvenil ou moradores de ruas.

A institucionalização de crianças e adolescentes pobres traz um prejuízo que está além dos danos emocionais, advindos do rompimento dos laços familiares. A denegação do direito à convivência familiar faz com que frequentemente estas crianças e adolescentes prefiram enfrentar o mundo das ruas a retornar para um contexto familiar, do qual não se sentem mais partícipes.

O presente trabalho pretende fazer um recorte sobre as políticas de assistência social para tratar da situação de crianças e adolescentes pobres institucionalizados em regime de abrigo (dentro do sistema de proteção especial e de garantia dos direitos da criança e do adolescente), situação esta que configura desrespeito ao direito da convivência familiar e comunitária expresso na CF 1988, na Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social.- LOAS , no Plano Nacional de Assistência Social e no Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, destacando o papel do judiciário enquanto protagonista, tendo em vista a atual tolerância sobre a institucionalização pela pobreza.

Com muita frequência a aplicação da medida de abrigamento no sistema de proteção social especial é falha porque para qualquer situação o regime de abrigamento é adotado. Por consequência, o próprio sistema de proteção obriga a criança ou adolescente a um longo período de abrigamento, que se caracteriza como institucionalização. Nestas situações o caráter excepcional e provisório do regime de abrigo se perde.

A pobreza é também objeto de disputa de poder entre os protagonistas que desejam poder de decisão nas políticas de Assistência Social, de atores que anseiam por “cuidar” dos pobres, frente aos recursos financiados pelo Governo Federal e milhares de coadjuvantes fazem dos pobres instrumentos para atender interesses particulares. Destarte, os princípios constitucionais para a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais se tornam apenas utopias.

No sistema de proteção especial da Assistência Social existe a disputa sobre a criança ou adolescente em regime de abrigo. Enquanto os

protagonistas sociais disputam sobre a decisão de retorno à família de origem ou o encaminhamento à adoção, parcela significativa dos abrigados se tornam institucionalizados por longos períodos. Para 6,4% destas crianças, o período de permanência em abrigos chegava a passar de 10 anos, conforme diagnosticado no Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada - Rede SAC, do Ministério do Desenvolvimento Social, em 2006, envolvendo 20.000 abrigados.

O direito à convivência familiar é negado para 43,1% das crianças e adolescentes por serem filhos da pobreza. Destes, 24,2% são institucionalizados pelo próprio sistema de proteção e 18,9% por abandono dos pais pela pobreza familiar.

Com relação aos atores envolvidos no sistema de garantia dos direitos, as instituições de abrigos pesquisados, em sua maioria são não governamentais, são orientadas por valores religiosos, e, fundamentalmente, são instituições dependentes de recursos próprios e privados para o seu funcionamento. Isso significa que ter crianças ou adolescentes institucionalizados é garantia de sobrevivência destas instituições, tanto que apenas 14,1% do total de abrigos mantinham programas de fortalecimento e da manutenção dos vínculos afetivos entre as crianças e adolescentes e seus familiares e de apoio à reestruturação das famílias pela inserção em programas de proteção e de inclusão social e econômica. (SEDH, 2006, p.57– 61).

Do ponto de vista metodológico, pela sua extraordinária abrangência e complexidade, esta temática não poderia ser abordada numa perspectiva redutora e compartimentada, privilegiando apenas os aspectos jurídicos e institucionais. O pesquisador desta temática terá de fazer-se jurista, sociólogo, etnólogo e até psicanalista, recorrendo às fontes clássicas como um dos meios de análise, embora interrogadas de forma diferente. O que nos propomos é a exploração do grande conjunto de dados quantitativos levantados principalmente pelo IPEA, que ajuda a estabelecer as características principais das instituições de abrigo e definir o padrão de institucionalização infantil, tendo em mente quem são as crianças institucionalizadas, quais as razões para a sua entrada e permanência, e analisamos também documentação levantada por diversos pesquisadores que deram voz tanto às crianças quanto aos agentes de controle e administrativos destas instituições.

Além dos dados elencados acima, este trabalho conta com os resultados de entrevistas realizadas por nós com as conselheiras tutelares do município de Vilhena-RO, na sede do Conselho. A entrevista expõe uma série de elementos cotidianos da relação entre o Conselho e seus interlocutores (crianças e adolescentes, famílias, autoridades, sociedade em geral), e apontaram uma série de falhas no sistema de acolhimento e proteção à criança. Tais problemas são agravados pela falta de apoio da prefeitura municipal, o que debilita a infraestrutura do Conselho, fazendo com que o atendimento aos menores e suas famílias seja prejudicado. As conselheiras relatam problemas como falta de combustível para acompanhar menores e verificar abusos in loco, manutenção deficiente do prédio, telefones cortados por falta de pagamento, falta de créditos para o telefone celular usado para atender emergências.

Em relação à natureza da atuação da instituição, as entrevistas apontam que nem todos os Conselhos Tutelares têm autonomia para realizar ações de internação. Em Vilhena, o CT pode retirar crianças de seus lares mesmo sem autorização judicial, mas em cidades vizinhas, os Conselhos não têm tal poder. Segundo as conselheiras, o poder judiciário “impede a atuação plena dos conselhos tutelares” nestas cidades.

A opção por este objeto de pesquisa, inscreve-se na necessidade de conhecer melhor um dos mais obscuros e enigmáticos modelos de atendimento a populações vulneráveis, em busca de respostas para muitas das questões suscitadas em nossa pesquisa exploratória, como consequência natural de uma nova problematização dos mecanismos legais e institucionais da assistência à infância desvalida e abandonada, bem como das razões e estratégias subjacentes à exposição de crianças. Assim se justifica a cobertura de amplo objeto de estudo, baseado não no levantamento de dados sobre uma instituição de abrigo específica, ou pesquisa de campo em relação à mesma. O que se buscou fazer neste trabalho foi traçar um panorama geral das condições e características das instituições de abrigamento, iniciando pelo seu histórico e buscando discutir a natureza social, política e jurídica das políticas públicas voltadas para a área, tendo em mente o conteúdo da legislação em comparação com a ação prática dos agentes públicos.

CAPÍTULO I – História das políticas de abrigamento

As instituições conhecidas como abrigos¹ são responsáveis em nossa sociedade por “zelar pela integridade física e emocional de crianças e adolescentes que tiveram seus direitos desatendidos ou violados, seja por uma situação de abandono social, seja pelo risco pessoal a que foram expostos pela negligência de seus responsáveis”, segundo SILVA e AQUINO, (2005, p.01). A situação de abrigamento, conforme apontam os mesmos autores, em tese deveria ser “uma medida de „proteção especial” prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente e definida como „provisória e excepcional” (ECA, art. 101, parágrafo único)”.

No Brasil, segundo DIAS e SILVA (2012), o termo “abrigo” surge no contexto da criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), na década de 80. Ao longo da história, estes seriam instituições que “tinham como objetivo separar do poder público aquilo que provocava desordem social e ia contra a dignidade humana, neste caso o abandono e maus-tratos de crianças” (DIAS e SILVA, 2012, p.180). Essa opinião teria, então, não só influenciado a formulação de políticas de proteção aos pobres, órfãos e abandonados como também teve impacto na percepção de que “o acolhimento de crianças em instituições é a medida social mais ajustada em situações de risco” (DIAS e SILVA, 2012, p.180).

As políticas de abrigamento, de um modo geral, têm sua origem na Idade Média, em função da necessidade de garantir proteção ao número alarmante de bebês abandonados². Isso fez com fossem organizadas

¹ ou orfanatos, educandários e casas-lares

² Estes “filhos de ninguém” eram, muitas vezes, fruto de relações proibidas, filhos de moças pobres, ou mesmo crianças encontradas por eremitas que as recolhiam e as educavam até as colocarem na “roda”. Por vezes as mães dos enjeitados deixavam alguns objetos identificáveis (fitinhas, pequenos bordados com monogramas, medalhinhas), a fim de, um dia mais tarde, as poderem identificar e recuperar. Quando atingiam a idade de aprendizagem, as crianças eram transferidas para a Casa Pia, uma instituição de acolhimento que as educava e preparava para a vida adulta. (LOSACCO, 2012, p.01)

Irmandades de Caridade que geriam hospitais nos quais haviam um instrumento chamado "roda dos expostos" ou "roda dos enjeitados".

“(...) este artefato de madeira era fixado no muro ou na janela do hospital aonde a criança recém-nascida, enjeitada ou fruto de uma relação inconveniente, era depositada. Ao girar o artefato o bebê era conduzido para dentro das dependências da irmandade, sem que a identidade de quem ali o colocasse fosse revelada. (LOSACCO, 2012, p.01)

No Brasil, até o início do Século XX, não havia qualquer tipo de política social que garantisse o atendimento aos necessitados por parte do Estado³. Tais necessidades estavam de um modo geral delegadas à Igreja Católica⁴ que, entre outros meios, utilizava as Santas Casas de Misericórdia para promover assistência. Em relação às crianças abandonadas, somente em 1922 é criado no Rio de Janeiro o primeiro estabelecimento público destinado a prestar-lhes assistência.

As primeiras iniciativas de atendimento às crianças abandonadas no Brasil se deram, seguindo a tradição portuguesa, com a instalação da roda dos expostos nas Santas Casas de Misericórdia. Em princípio três: Salvador (1726), Rio de Janeiro (1738), Recife (1789) e ainda

³ Historicamente no Brasil as crianças e adolescentes de classes sociais mais pauperizadas foram tratadas como seres inferiorizados não existindo políticas sociais que as protegessem. A institucionalização era o lugar-comum destinado à essa camada da população que era tolhida em sua liberdade, singularidade de expressão e privadas da convivência em sociedade e, deste modo, limitada em seu pleno desenvolvimento.(LIMA, 2007, p.xxxx)

⁴ No início do século XIII, o Papa Inocêncio III, preocupado com a prática do infanticídio, nomeadamente quando confrontado com o aparecimento frequente de cadáveres de crianças nas redes dos pescadores do rio Tibre, fundou, na cidade de Roma, o primeiro hospital para crianças abandonadas. Este destinava-se ao acolhimento e assistência às crianças enjeitadas e passava a integrar a rede de instituições que procuravam dar cumprimento às obras de misericórdia. Nos séculos seguintes, foram criadas idênticas instituições noutros países europeus, nomeadamente em França, onde S. Vicente de Paula poderá ser considerado como o pioneiro da grande obra de protecção às crianças abandonadas (MARCILIO, 2000, p.14).

em São Paulo (1825), já no início do império. Outras rodas menores foram surgindo em outras cidades após este período. (LOSACCO, 2012, p.01)

1.1 A Institucionalização ao longo do tempo no Brasil

1.1.1 Brasil Colônia e Brasil Império

*E a Roda do Hospital Real,
rodando dia e noite, ia
recebendo crianças sobre
crianças, a boquilha sequiosa,
os cabelos numa névoa de
oiro, sorrindo para a sua
própria desgraça!*

Júlio Dantas, O amor em Portugal no século XVIII - A roda dos Expostos

No início da ocupação do território brasileiro, os modelos iniciais de assistência à infância ocorreram num contexto em que o Estado e a Igreja possuíam uma agenda em comum. No período entre o início da colonização do Brasil e o fim do Império, segundo RICARDO (2011), foram três os principais modelos de assistência: 1) o primeiro deles foi representado pela ação dos jesuítas, catequisando as crianças indígenas e recebendo órfãos de Portugal; 2) O segundo modelo foi o da roda de expostos, já voltado para os filhos dos colonos e eventualmente dos negros escravos; 3) A partir da segunda metade do século XIX a assistência à infância foi feita principalmente através de asilos para crianças pobres órfãs, abandonadas.

Estes “modelos” que representam o desenlace histórico das políticas para crianças e adolescentes no Brasil, expressam a mentalidade social da época, produziram instituições e ações de “proteção” à infância que estiveram vinculadas efetivamente aos interesses predominantes no contexto sociopolítico vigente. Tais interesses tiveram amplo reflexo no Direito e no trabalho das instituições que colocam em prática tais políticas.

1.1.1.1 Jesuítas

No início do Brasil colônia, a função educacional/assistencial era realizada pelos jesuítas, e de um modo geral estava voltada para a catequização das crianças indígenas. A ação dos jesuítas submetia a infância aos parâmetros cristãos, mas também visava disciplinar as crianças moldando-as de acordo com o padrão da época (RICARDO, 2011).

A história da institucionalização de crianças e jovens no Brasil ocorreu pouco após seu descobrimento – Brasil-Colônia. Em 1551 foram criados colégios internos para abrigar pequenos missionários, vindos de Portugal, dando origem aos internatos:

“...os padres inacianos fundaram no Brasil, em 1551, os primeiros colégios internos, construindo de imediato duas casas: uma para meninas e outra para meninos. Inaugurava-se, assim, uma política de recolhimento e internamento de menores que vigorou até 1990 – por quase cinco séculos, portanto.” (Leite, 2001, p. 10)

O objetivo dos jesuítas era catequizar os pequenos índios, chamados de curumins; por isso vieram órfãos de Portugal para aprender a língua indígena mais rapidamente. (LIMA, 2007, p.08)

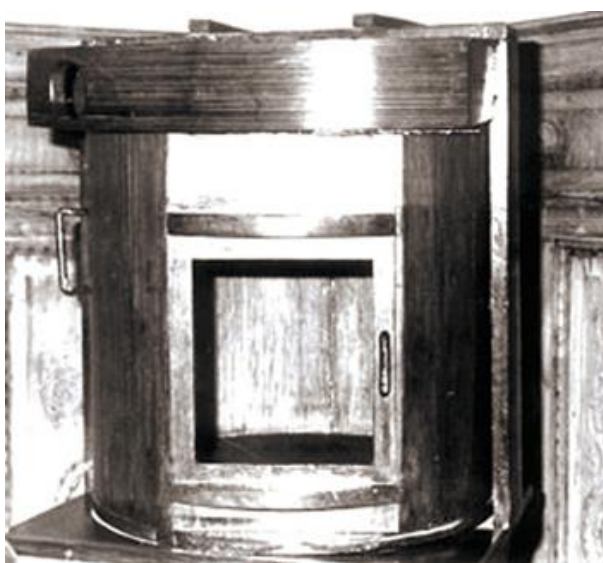
Até meados do século XVIII (momento em que ocorreu sua expulsão do território brasileiro), os jesuítas foram predominantes na assistência à infância. A partir de então, outras ordens religiosas iniciam atividades de caridade, recolhendo órfãos e criando colégios específicos para eles (RICARDO, 2011).

Deste momento em diante, a Santa casa de Misericórdia, através da roda dos expostos passa a ter papel preponderante, especialmente diante no expressivo aumento do número de bebês abandonados nas ruas. Estes órfãos eram designados, pelas autoridades, como desvalidos, “desprotegidos” ou sem “valor”, (LEITE, 2001).

1.1.1.2 A roda dos Expostos

Através da roda dos expostos, estas instituições de caridade recebiam crianças e buscavam evitar a morte certa dos enjeitados. Segundo Moacyr Scliar, a *"roda dos expostos"*:

(...) recebia bebês rejeitados até o final dos anos 40. Feitas de madeira, eram geralmente um cilindro oco que girava em torno de seu próprio eixo e tinha uma portinha voltada para a rua. Sem ser identificada, a mãe deixava seu bebê e rodava o cilindro 180 graus, o que fazia a porta ficar voltada para o interior do prédio, onde alguém recolhia a criança rejeitada. Em São Paulo, bastava a campainha soar no meio da noite para as freiras da Santa Casa terem a certeza de que mais uma criança acabava de ser rejeitada. (FSP, 2006)



1 - A roda



2 - Ilustração do abandono de uma criança na Roda dos Expostos, séc. 19

Fonte: Revista Leituras da História

Desta forma, “O nome Roda dos Expostos foi por muito tempo sinônimo de lugar de abandonados pela família, rejeitados, desvalidos, ingênuos ou enjeitados, nomes também empregados para designar essas crianças” (LEITE, 2001, p.10).



3 - Vista do Largo da Sé, São Paulo, 1862

Fonte: Revista Leituras da História

O senso de moralidade vigente à época ditava que os filhos nascidos fora do casamento não eram aceitos, estes frequentemente estavam fadados ao abandono⁵. A pobreza e a escravidão também figuravam entre as principais razões para o abandono.

⁵ Fontes afirma: “Num relatório apresentado, em 27 de Dezembro de 1866, a comissão escolhida para indicar as medidas que poderiam melhorar a administração dos expostos apresentou aquelas que considerou serem as principais causas morais da exposição:

“Uma d’ellas, talvez a mais importante e a mais geral, é a miséria. Além d’esta a depravação moral, o egoismo dos paes, a necessidade do segredo, e algumas circunstancias rarissimas, são as causas que povoam as rodas de um tão grande numero de infelizes, condemnados, pela crueldade dos que lhes deram o ser, ás incertezas de uma sorte tão funestamente auspiciada. Entre os expostos há uns filhos legítimos, outros filhos naturaes. A miseria, a depravação moral, o egoismo substituindo os mais suaves sentimentos do coração, tanto podem influir na mulher casada como na solteira. Só as exposições que têm por motivo o pudor levam exclusivamente á roda filhos naturaes”.” (2004, p.112-113)

A despeito de suas intenções, estas instituições estavam longe de efetivamente garantir segurança e conforto, sendo que nem mesmo a vida era assegurada a estas crianças.

Segundo Leite, em 1850, as consequências do abandono eram “a morte de quase 82% dos bebês internos antes de completarem um ano de vida” (2001, p.14). Boa parte destas mortes estava vinculada a questões de higiene básica na criação coletiva e alimentação das crianças, além dos maus tratos.

“Um dos graves problemas das Rodas foi a alta mortalidade dos expostos nelas recolhidos. Estatísticas coletadas por pesquisadores e diários de visitantes revelam números surpreendentes que levam ao questionamento não só da qualidade da assistência nelas prestada como do sistema da Roda enquanto política de assistência. Ou seja, tratou-se de uma política perversa, no sentido de que seus resultados foram opostos aos objetivos propostos, pois os expostos recolhidos para que não morressem abandonados nas ruas acabavam aí morrendo” (FALEIROS, 1995, p.231).

Não só no Brasil a mortandade era elevada. Segundo François Lebrun (1983), as estatísticas do Hospital de Paris que recebia crianças na capital francesa eram macabras. Aproximadamente 90% delas não atingiriam os dez anos, sendo que 60% das crianças recebidas por essa instituição, entre 1740 e 1785, não atingiram o primeiro ano de vida.

Uma questão importante que justifica em grande medida o continuado abandono, a despeito da sabida condenação quase certa destas crianças à morte foi levantada por Teodoro Afonso da Fonte em tese⁶ apresentada ao Instituto de Ciências Sociais da universidade do Minho em Portugal, país que

Nota do autor para a citação acima: “Relatório apresentado pela comissão, em 27 de Dezembro de 1866, em anexo ao Regulamento para o serviço dos expostos, por decreto de 21 de Novembro de 1867, Collecção Official de Legislação Portuguesa, anno de 1867, Lisboa, Imprensa Nacional, 1868.” (2004, p.113)

⁶ Intitulada: No limiar da honra e da pobreza: A infância desvalida e abandonada no Alto Minho (1698-1924)

compartilhou basicamente as mesmas características, instrumentos e instituições relativas ao cuidado com a infância neste período histórico⁷. O autor supõe que em relação às crianças indesejadas, as alternativas basicamente eram abortar, matar ou abandonar. No que diz respeito às duas primeiras opções: “É inquestionável a condenação do aborto e do infanticídio por parte da Igreja, bem expresso nalguns tratados de moral cristã. (FONTE, 2004, p.113)”. O autor aponta ainda que: “Nas suas „Piedosas Meditações”, publicadas em meados do século XIX, Frei Manuel mostrou-se implacável para com os autores desses crimes, ao afirmar”:

(...) E que diremos d'esses Paes e Maes desmoralizados que depois de satisfazerem aos deleites da carne e concorrerem para a existência de uma nova creatura, para encobrirem o seu pecado deshonesto, ou para ficarem mais livres, desfazem o que estava feito e os matam pelo aborto com remedios mortiferos, ou os suffocam depois de nascer! Ah! todos os Paes, Maes, cirurgiões, boticarios e todas as pessoas que concorrem para isso, além do grande peccado mortal que commetem, incorrem logo n'uma excomunhão, se de facto se segue o aborto, ou a morte: mas, ó Paes e Maes deshonestos e obstinados, que grande crime commetem, e que rigorosos castigos vos esperam! Esses filhos se morrem sem baptismo nunca poderão entrar no Ceo, mas no grande dia de Juizo lá hão de apparecer (...) ⁸ (BRAGA, 1852 Apud FONTE, 2004, p.114)

Por outro lado, a Igreja não condenava com a mesma veemência o abandono. Tendo em vista a prevalência moral da Igreja da época, e seu papel na vida social, esse poderia ser um fator que tornava o abandono uma atitude mais aceitável aos pais:

⁷ Este novo modelo assistencial acompanhou o rumo expansionista e colonizador de alguns países europeus, tendo-se estendido às suas colônias, onde perdurou muito para além da sua abolição nas metrópoles de origem, como se verificou no Brasil. Algumas dessas instituições mantiveram a sua funcionalidade, na primeira metade do século XX, com a Roda de S. Paulo a encerrar este mecanismo público de assistência à infância abandonada no mundo ocidental (MARCÍLIO, 2000, p.14).

⁸ Nota citada pelo autor: “Frei Manoel, Piedosas Meditações (exemplar onde falta a folha de rosto), Braga, 1852, fl. 385”.

Já em relação ao problema da exposição de crianças, a Igreja não assume uma posição firme de condenação duma prática que tendia a generalizar-se e a atingir proporções verdadeiramente preocupantes, nem mesmo na tentativa de resolução de um problema social que havia pressionado uma resposta institucional. Na generalidade, os tratados moralistas, manuais de confessores e livros de sermões não integravam o abandono de crianças como uma das suas reais preocupações, a avaliar pela abordagem muito superficial de toda esta problemática (FONTE, 2004, p.114)

A leniência com o abandono, que segundo Fontes era extensiva a toda a Península Ibérica, teria justificado também o fato de que Portugal tinha um número de crianças abandonadas significativamente superior ao apresentado em outros países europeus. O autor afirma que utilizando os dados estatísticos de 1863, a comissão nomeada para estudar o problema do abandono de crianças, aferiu que em Portugal:

(...) incluindo as ilhas, se registaram 16 294 exposições, para um total de 36 753 expostos que estavam a ser criados pelas Rodas, os dados relativos a França mostravam que, no ano de 1860, se registaram 16 347 exposições que, acrescidas aos beneficiários existentes, dava um total de 76 520 expostos. Ora, a comparação destes números tinha por objectivo demonstrar que, em face da grande desproporcionalidade territorial e populacional entre os dois países (a população de França seria cerca de nove vezes superior à de Portugal), não restaria qualquer dúvida sobre a amplitude que a exposição de crianças havia atingido no nosso país.

A posição moral da Igreja, no entanto via-se seriamente prejudicada diante da atitude de um numero significativo daqueles que assumiam a responsabilidade de cuidar dos expostos. Além dos maus tratos, da falta de higiene, muitas das crianças foram forçadas a enfrentar o drama do abuso sexual. O trecho a seguir, reportado por Teodoro Afonso da Fonte refere-se a

uma paróquia portuguesa, mas dificilmente poderemos afirmar que o mesmo não se repetiu no Brasil:

Um outro exemplo, bem elucidativo de algum descrédito em relação a alguns membros do clero, foi uma notícia que apareceu publicada no jornal O Lethes, de Ponte de Lima, em 1866, onde se relata o comportamento do pároco da freguesia de Santa Cruz, do mesmo concelho. A notícia afirmava textualmente o seguinte:

«É notória a má opinião em que aquelle sacerdote é tido dos povos da freguesia de Santa Cruz, e não menos sabida é a péssima conducta com que sempre se houve, chegando até a abusar torpemente de donzellas recatadas que assim lançou, em satisfação da sua deshonestidade, no lodaçal do mundo. Exige a moralidade pública, exige-o a confiança e reciproca harmonia que deve sempre existir entre o pastor e assuas ovelhas, que seja punido severamente quem por forma tão insólita abusa da sua posição» (2004, p.118)

Também foram criados no Rio de Janeiro, internatos exclusivamente para meninas órfãs, brancas e filhas de casamento legítimo, e bem nascidas. O perfil de tais internatos era de orientação religiosa, visando tornar as moças perfeitas donas-de-casa e mães de família⁹. O ambiente de clausura destes orfanatos tinha como meta não permitir, que elas fossem “contaminadas” pelos perigos da vida¹⁰.

⁹ “As instituições religiosas tinham uma grande preocupação em manter a honra das meninas enclausuradas, por isso a disciplina era rígida, não mantinham contato com o mundo exterior, somente poderiam receber visitas em salas com grades – locutórios - e só podiam sair deste confinamento casadas, com o dote garantido pela instituição por meio de doações ou pelo „favor” do governo provincial. Quanto às desvalidas, filhas bastardas, seu destino era trabalhar como domésticas sem remuneração” (LIMA, 2007, p.13).

¹⁰ “Percebemos já na época uma clara discriminação no tratamento dado aos órfãos da época, pois os filhos fruto de adultério, relações ilícitas, como entre senhores e suas escravas, filhos de mãe solteira, pobres e negros não podiam se misturar aos órfãos e brancos de casamento legítimo. Devido a estes estigmas, foram criados à parte internatos, mantidos com a caridade pública, para recolher das ruas as crianças e jovens desvalidos”. (LIMA, 2007, p.10)

O destino dos desvalidos vindos da roda dos expostos era de outra sorte. As crianças que eventualmente conseguissem sobreviver, eram preparadas para serem recrutadas para trabalhos árduos nos navios de guerra, no caso dos meninos, ou serviçais domésticas sem remuneração, no caso das meninas. A alternativa a isso era geralmente a delinquência ou a prostituição.

Segundo Venâncio, as companhias de aprendizes de marinheiro foram a primeira instituição, totalmente pública, a receber meninos oriundos das Santas Casas de Misericórdia e que a partir de sete anos, não podiam mais permanecer na instituição. Aqueles que não possuíam a custódia de um responsável passaram a ser recrutados. A marinha também recebia meninos presos pela polícia e meninos de famílias pobres, que eram enviados como voluntários por seus pais. O Estado oferecia inclusive um prêmio em dinheiro, equivalente a 20% do valor de um escravo, para que famílias pobres enviassem seus filhos (2004).

(...) esse recrutamento incidia sobre três grupos: os enjeitados nas casas dos expostos, os enviados pela polícia e os “voluntários” matriculados pelos pais ou tutores. A novidade do recrutamento consistia no fato de os meninos receberem gratuitamente um enxoval e, no caso dos voluntários, os respectivos responsáveis ganharem o “prêmio” de cem mil reis; valor nada desprezível, pois representava aproximadamente 20% do preço de um escravo adulto ou que permitiria a compra de duas ou mais crianças escravas (Venâncio, 2004, p.199).

O número de menores recrutados chegou a ser superior à quantidade de homens recrutados à força e de voluntários. “Esse foi um modo perverso de afastar a infância e adolescência pobre e desvalida do convívio com a sociedade brasileira”. (LIMA, 2007, p.13)

1.1.1.3 Orfanatos e Filantropia

A partir da segunda metade do século XIX, inúmeras instituições de proteção à criança abandonada foram criadas. Segundo Maria Luiza Marcílio

(2000), esta é a marca de uma nova fase, marcada pelo assistencialismo filantrópico, que preponderou até os anos 1960.

Rizzini (2004) afirma que estes asilos modificaram-se e foram influenciados pelo ideário da Revolução Francesa. Desse modo, a ênfase no ensino religioso cederia lugar a uma educação voltada ao progresso e civilização da sociedade, oferecendo instrução útil para a criança e para a pátria¹¹.

A partir da segunda metade do século XIX, a categoria dos menores, simbolizada pela infância pobre e potencialmente perigosa, diferente do restante da infância, passa a sofrer intervenção formadora/reformadora por parte do Estado através de instituições religiosas e filantrópicas. A prática do recolhimento de crianças às instituições de reclusões foi o principal instrumento de assistência à infância no país nesta época (RICARDO, 2011, p.27).

As instituições de caridade, ao serem confrontadas com uma nova realidade política e social, num mundo pós revolução francesa e que renegava de forma cada vez mais veemente o espírito do antigo regime, adotaram objetivos e táticas da filantropia, tais como a “prevenção das desordens”, segundo Marcílio (2000). A despeito disso, os princípios religiosos não foram abandonados nas instituições, até porque, no mais das vezes, os asilos e orfanatos foram fundados por ordens religiosas.

1.1.1.4 Crianças Escravizadas

As crianças escravas tinham um índice altíssimo de mortalidade. A razão para isso estavam ligadas a fatores tais como as condições de higiene e saúde, que na época eram problemáticas mesmo para a população livre, e principalmente à fome. Uma escrava parturiente era obrigada a voltar ao

¹¹ “Ganha força a ideia de oferecer educação industrial para os meninos e educação doméstica às meninas, tendo em vista prepará-los para ocupar seu lugar na sociedade. A meta da instituição é inserir nas crianças e nos adolescentes um sentimento de amor ao trabalho e oferecer uma educação moral que fosse conveniente ao momento” (RICARDO, 2011, p.27).

trabalho em três dias, sendo que o aleitamento ficava bastante prejudicado pelo fato de que elas após a volta ao trabalho passavam grande parte do dia afastadas dos filhos¹².

Segundo Maria Lúcia de Barros Mott, as relações entre os senhores de escravos e os filhos dos escravos com idades até seis ou sete anos é considerada quase como afetiva (1979). As crianças podiam compartilhar a intimidade do lar, quase como se fossem bichos de estimação, segundo pode-se depreender pelas cenas descritas por Debret:

(...) os dois negrinhos, apenas em idade de engatinhar e que gozam, no quarto de dona da casa, dos privilégios do pequeno macaco, experimentam suas forças na esteira da criada (...) (Debret, 1978, p.186). No Rio, como em todas as outras cidades do Brasil, é costume, durante o “tete-a-tête” de um jantar conjugal, que o marido se ocupe silenciosamente com seus negócios e a mulher se distraia com os negrinhos que substituem os doguezinhas, hoje quase completamente desaparecidos na Europa. Esses molecotes mimados até a idade de cinco ou seis anos, são em seguida entregues à tirania dos outros escravos que os domam a chicotadas e os habitua assim a compartilhar com eles das fadigas e dissabores do trabalho (Debret, 1978, p.195 Apud MOTT, 1979, p.61)

¹² “(...) Quando teve início a campanha da abolição da escravatura, o governo ordenou aos proprietários de Campos que casassem seus escravos; alguns obedeceram a essa determinação, mas outros responderam que seria inútil dar maridos às negras porquanto não seria possível criar seus filhos. Logo após os partos essas mulheres eram obrigadas a trabalhar nas plantações de cana, sob o sol abrasador, e, quando após afastadas de seus filhos durante parte do dia, era-lhes permitido voltar para junto deles elas levavam-lhes um aleitamento defeituoso; como poderiam as pobres crianças resistir às cruéis misérias com que a avaria dos brancos cercava seus berços?(...) (SAINT-HILAIRE, 1974, p.201 Apud MOTT, 1979, p.60)



4 - Filhos de escravos brincam na presença da Senhora.

Fonte: MOTT, 1979, p.61

O trabalho era feito com grilhões (máscaras, correntes de ferro e colares), usados por escravos de qualquer idade. Segundo Mott, para livrarem os filhos e a si próprios da escravidão, os escravos “não raro recorriam à fuga, ao suicídio e ao assassinato”. Era também possível tentar obter a alforria das crianças convidando uma pessoa influente e abastada para padrinho, na esperança de que este comprasse a liberdade dos afilhados.

Outro meio de se tentar obter a liberdade era a utilização da roda dos expostos. Tanto escravas buscando livrar o filho da escravidão quanto senhores que pretendiam livrar-se da prole de seus escravos utilizaram a roda dos expostos. As rodas, além de preservar o anonimato dos depositantes, recebiam crianças de qualquer cor. Além disso, a partir de 1775, as crianças escravas colocadas na roda passaram a ser consideradas livres, porém

somente a partir de 1823, quando um decreto reafirmou que todas as crianças colocadas na roda dos expostos eram consideradas órfãs, os filhos dos escravos ganharam direito a cidadania e liberdade.

1.1.2 Período Republicano

Conforme vimos anteriormente em Ricardo (2011), a partir da segunda metade do século XIX, a categoria dos menores (simbolizada pela infância pobre e potencialmente perigosa), estava influenciada pela concepção de que a criança pobre e abandonada corria o risco de tornar-se criminosa e por isso, essa infância desvalida passa a sofrer intervenção formadora/reformadora por parte do Estado. A resposta ao problema seria o regime de reclusão e correção.

A maneira de se lidar com aqueles que seriam os futuros criminosos seria o seu enclausuramento e confinamento em estabelecimentos fechados¹³, que tiveram origem já no período imperial. Esses internatos para menores ganharam força na República e se expandiram rapidamente por todo o país.

A história brasileira revela que devido à situação de vulnerabilidade, risco ou pobreza, a primeira resposta à qual por muitos anos se recorreu foi o afastamento da criança e do adolescente do convívio familiar. Durante o século XIX e parte do século XX, observa-se a criação de uma cultura de institucionalização em razão de circunstâncias de abandono, delinqüência, orfandade, onde somente os pobres eram internados. Os filhos dos pobres eram categorizados como órfãos e delinquentes ou abandonados (DIAS e SILVA, 2012).

Com o advento da abolição da escravidão, tais ações passam a ter a finalidade do controle social de uma parcela da população representada como

¹³ “(...) a base de toda a reforma penitenciária assenta sobre esta questão importantíssima: a educação das crianças moralmente abandonadas, desses desgraçados que estão fadados a ser os criminosos de amanhã e que hoje se encontram pelas ruas, entregues a si mesmos, sem trabalho, sem dinheiro, sem proteção, sem os escrúpulos de infringir uma lei, da qual eles escarnecem, face a face, com a fome, ansiosos por também possuírem aquilo que os outros possuem”. (Franco Vaz apud Rizzini, 1993, p.30).

perigosa e que oferecia risco à situação da época onde se constituía o processo de higienização, urbanização e reordenamento das cidades para a criação de um Estado nacional. *A proclamação da república trouxe uma nova percepção sobre a assistência à infância no Brasil.*

“Se a grande questão do Império brasileiro repousou na ilustração do povo, sob a perspectiva da formação da força do trabalho, da colonização do país e da contenção das massas desvalidas, no período republicano a tônica centrou-se na identificação e no estudo das categorias necessitadas de proteção e reforma, visando ao melhor aparelhamento institucional capaz de “salvar” a infância brasileira no século XX.” (Rizzini, 2004, p.28)

Os intelectuais da época pensavam que somente desse modo, a infância pobre¹⁴ poderia estar protegida dos malefícios que a vida poderia oferecer:

(...) imaginavam estar contribuindo para „moldar a infância pobre“, „resguardando-a“ dos maus exemplos da vida e ensinando virtudes como bondade, decência, decoro e moral de bons costumes. Tinham convicção de que essas virtudes teriam o dom de „encaminhar para o bem“ jovens fadados, pela situação social, a trilhar os caminhos da perdição, transformando-os em adultos „válidos“ para o país” (Leite, 2001, p.21)

O problema da infância desvalida passa a ser tratado por profissionais de diversas áreas no decorrer do século XX, tais como assistência social, médico-higienista e jurídica. A preocupação dos diversos profissionais e intelectuais da época estava relacionada tanto com a exposição dos menores a um alto índice de mortalidade infantil e maus tratos quanto com as estatísticas de crimes cometidos por adolescentes. Dentro deste contexto surgiram “propostas, projetos, leis, no sentido de proteger e assistir a infância desvalida,

¹⁴ Eram atribuídas às famílias a incapacidade de criarem seus filhos e construiu-se uma cultura, que ainda hoje vigora nas camadas mais pobres, de que o melhor lugar para a criação dos filhos era o internato, pois teriam abrigo, proteção, alimentação e educação (LIMA, 2007).

mas também, de aliviar a consciência de uma sociedade envergonhada e ameaçada com a sua presença”, (Rizzini, 1993, p.26). Os asilos de internação, neste período foram frequentemente acusados de maus tratos e exploração de menores, as denúncias referiam-se em especial às meninas, que eram exploradas através de „recrutamento” para atuar como „soldadas” em casas de família (LIMA, 2007).

O processo dava-se da seguinte forma: o requerente ou interessado fazia uma petição ao Juiz da Vara de Órfãos solicitando seus serviços; a menor estando em comum acordo, o juiz entregava-a ao responsável mediante a assinatura de um termo de compromisso, em que devia depositar uma quantia na caderneta de poupança em nome da menor e uma pequena quantidade em suas mãos. As denúncias mostraram que esse era uma forma usada por pessoas desonestas, que utilizavam as meninas para outros fins de exploração (inclusive sexual) e que mediante seu sofrimento, acabou institucionalizando um novo tipo de escravidão. Houve também muitas denúncias sobre a insalubridade desses asilos, motivo de disseminação de doenças e mortes entre crianças e adolescentes (LIMA, 2007, p.17).

Ato contínuo, mais tarde, já com a promulgação do 1º Código de Menores, as famílias destituídas de poder financeiro para a criação de sua prole permaneciam “contando” com a política de ajuda do Estado a “internação” de seus filhos, tidos como órfãos ou abandonados. O primeiro Código de Menores, aprovado em 1927, visava “(...) consolidar e unificar as leis de assistência e proteção a menores de 18 anos, abandonados ou delinquentes, sob responsabilidade de um Juizado de Menores, criado pelo artigo 146 da mesma lei” (LEITE, 2001, p.30).

O código, segundo Ricardo, voltava-se especificamente às crianças e aos adolescentes pobres. O Estado intervém junto à criança diretamente, estabelecendo uma vigilância de autoridade pública com o objetivo de garantir proteção (2011). Durante esse período definiu-se a categoria de menor abandonado: crianças e adolescentes abandonados pelos, estigmatizados pela sociedade e tidos como perigosos, delinquentes, que precisavam ficar reclusos „para o bem da sociedade”.

O personagem MENOR/PIVETE, socialmente construído, aparece tendo como principal referência sua periculosidade e inserção no crime. Causa temor em todas as camadas sociais, possuindo parentesco com os „marginais“. O imaginário popular o concebe armado de canivetes, ou mesmo revólver, cheirando a cola de sapateiro e efetuando furtos, impelidos à violência pela pobreza abandono em que se inserem, sendo estas as causas em última instância de sua morte” (MNMMR, IBASE, NEV-USP, 1991, p.64-65 Apud LIMA, 2007, p.23)

Estes menores eram vítimas de todos os tipos de discriminações e violência. A carência emocional era respondida com repressão pelo sistema correcional, com as bênçãos de grande parte da sociedade.

1.1.3 Era Vargas

Na década de 30, muitas questões referentes à infância e adolescência são colocadas em pauta como parte importante do projeto de reformulação do papel do Estado (RICARDO, 2011). Na medida em que as práticas filantrópicas não obtiveram sucesso em integrar os jovens ao mercado de trabalho, foi criado o SAM – Serviço de Assistência ao Menor – órgão voltado ao atendimento de crianças e adolescentes, implantado no governo ditatorial de Getúlio Vargas. Esse órgão continuou a reproduzir os mesmos paradigmas e preconceitos do passado, como culpabilizar o assistido por sua situação, “considerado „incapaz“, „sub-normal de inteligência e de afetividade“, e sua „agressividade“, superestimada” (RIZZINI, 2004, p.33).

Neste período, a ênfase do governo era a defesa da criança tendo em vista aquilo que se imaginava ser “a defesa da nação”. O atendimento prestado por este órgão voltava-se ao menor e sua família, porém, o objetivo inicial de prestar assistência aos desvalidos não foi alcançado. Marcado pelos mesmos tipos de escândalos que marcaram as instituições de asilo do período anterior, tais como exploração de menores, maus-tratos, além das instalações precárias dos internatos a partir da década de 1950, o órgão começou a ser condenado

por autoridades e pela sua própria diretoria (LIMA, 2007). O SAM tornou-se conhecido como o internato de horrores, e passou a ser considerado pela sociedade como uma “escola para o crime” (RIZZINI, 2004)

Segundo descreve o diretor do SAM Paulo Nogueira Filho, em 1950:

“Ocupando o cargo de Diretor do Serviço de Assistência a Menores, tive o ensejo de conhecer um dos maiores dramas do povo brasileiro. Considerei de perto a verdadeira vida de milhares de transviados e desvalidos que transitam pelo SAM. Atentei para a monstruosa corrupção que viceja à custa desses miserandos marginais. Aquilatei a incúria criminosa dos governos diante dessa horripilante tragédia social” (Leite, 2001, p. 32)

Com incumbência de ser o anti-SAM, é fundada em 1964 a FUNABEM – Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor – baseada na Política Nacional de Bem-Estar do Menor “cujo objetivo era o término da “doutrina do internamento”, visando à valorização da família e a integração do menor à comunidade” RICARDO, 2011, p.30)

1.1.4 Regime militar pós-64

Em 1964, com a ditadura militar, com a lei nº 4.513, de 01/12/1964, foi criada a Política Nacional de Bem-Estar Social, e o seu discurso era a valorização da vida familiar e a integração do menor na comunidade. A Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM deu continuidade à internação de menores, a despeito de sua proposta original, mantendo “internatos-prisões”; que essencialmente era uma mal disfarçada forma de repressão brutal da infância desvalida. Segundo Rizzini (2004), entre os anos de 1967 a 1972, a FUNABEM recolheu cerca de 53 mil crianças oriundas de favelas dos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais.

Apesar disso, “Ainda no período da ditadura, em 1979, foi criado o novo Código de Menores, lei nº 6.697/1979”, que definiu a categoria de “menor em situação irregular” e reforçava o Código de 1927, em que a família pobre era

marginalizada, julgando-a incapaz de criar e educar seus filhos (RIZZINI, 2004).

Com a aproximação do fim do regime militar, surgiram novas discussões sobre o tratamento dispensado a crianças e adolescentes abandonados e marginalizados. Entre as décadas de 1960 e 1970, os anos mais violentos da ditadura, a repressão ideológica tornava difícil qualquer discussão sobre essas questões políticas. Nos anos 1980, além da abertura, a própria realidade cruel explicitada através de denúncias de maus tratos e assassinatos contra crianças e adolescentes veiculadas pela imprensa provocou a mobilização dos movimentos sociais e abriu o caminho para novas leis de proteção à infância e juventude.

1.1.5 Abertura democrática

Com a transição democrática da década de 1980, a mudança constitucional permitiu que crianças e adolescentes “fossem reconhecidos como pessoas em peculiar estágio de desenvolvimento necessitando assim de proteção integral e especial da família, da sociedade e do Estado” (RICARDO, 2011, p.32) Dentro da proposta do reordenamento jurídico do país, foi promulgado em 1990 o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – “um novo marco no trato às questões referentes à infância e juventude no Brasil, revogando a concepção de situação irregular instituída pelo Código de Menores de 1979” (RICARDO, 2011, p.32)

Assim consagrado, no artigo 227 da nova Constituição Brasileira de 1988 e posteriormente com a Lei nº 8.069/1990 - O Estatuto determina que toda a criança e adolescente entre 0 e 18 anos deve receber proteção integral e especial¹⁵. “Foi uma lei inovadora e extinguiu o regime de internato adotado desde a colonização do Brasil, cerca de 440 anos atrás” (LIMA, 2007, p.23).

¹⁵ “Os direitos básicos que passam a ser garantidos, com absoluta prioridade, estão no artigo 4º da lei e são referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária” (LEITE, 2001, p.40)

Do ponto de vista formal: “Com a elaboração e aprovação do ECA, houve mudanças no modo como as famílias carentes eram consideradas. Antes, vistas como negligentes e incapazes de zelar pelo bem-estar de seus filhos, passaram a ser vistas como um pilar importante para promover o bem-estar social destes. Pressupõem-se, porém, frente à condição de carência, a contrapartida do Estado apoiando-as com políticas sociais que objetivem fortalecer seus vínculos com a comunidade.” (LIMA, 2007, p.25)

1.2 Trajetórias da Assistência Social de Proteção

Apesar da evolução das políticas públicas na área da assistência social, com a criação de garantias legais e diretrizes do Plano Nacional de Assistência Social, atualmente o sistema não funciona e tende a não funcionar porque nas políticas de assistência social existe a útil separação entre pobreza e desigualdade social, pois vinculando a pobreza somente à dimensão de carência material, as causas da pobreza (que deveriam ser eliminadas) são ofuscadas para que se mantenham as desigualdades sociais. (RODRIGUES JUNIOR, 2006, p.5)

Vuolo (1999, p.9) reitera ao afirmar que a prática da Assistência Social tende a ser efetivada, por meio de um “catálogo descritivo”. Um leque de soluções para atender as particularidades de cada grupo ou categorias de pobres, que possui profundas implicações políticas, pois consolida a ideia de que a pobreza é um fenômeno autônomo e desconectado do resto da sociedade e das políticas públicas.

1.2.1 Assistência social para os pobres

Historicamente, a assistência social é direcionada à população carente, como instrumento para atender as necessidades emergenciais, muitas vezes, sem uma contrapartida dos beneficiários. Neste sentido, a Assistência Social é o órgão “cuidador” dos pobres para que permaneçam na base da pirâmide das

classes e estejam suficientemente gratos com os governos por conceder cestas básicas, abrigos, asilos entre outras medidas paliativas e emergenciais.

1.2.2 Histórico da Assistência Social nas Constituições Federais

A Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, outorgada por D. Pedro I, não tratava especificamente de assistência social. Tampouco a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte, em 24 de fevereiro de 1891, menciona o tema da assistência social. A única referência aos pobres nas duas constituições é a exclusão dos mendigos do direito ao voto.

A política da assistência social aparece na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, no inciso II do Art. 10 referente a competência concorrente da União e dos Estados em cuidar da saúde e assistência publica e, no inciso V a fiscalização da aplicação das leis sociais. No item 34 do Art. 113, que trata dos direitos individuais estabelece que: “[...] a todos cabe o direito de provêr á propria subsistencia e á de sua familia, mediante trabalho honesto. O poder publico deve amparar, na fórmula da lei, os que estejam em indigência” [sic]. (CF, 1934).

Em relação à forma de atendimento conforme a referida Carta Magna, o Art. 138. incumbe á União, aos Estados e aos Municípios:

- a) assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociaes, cuja orientação procurarão coordenar;
- b) estimular a educação eugenica;
- d) amparar a maternidade e a infancia;
- e) soccorrer as familias de prole numerosa;
- f) proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono physico, moral e intellectual. [sic] (CF, 1934)

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada pelo Presidente da República Getúlio Vargas, em 10 de novembro de 1937, ampliou as políticas ligadas a assistência social. Conforme o Art. 127:

Art. 127. A infancia e a juventude devem ser objecto de cuidados e garantias especiaes por parte do Estado, que tomará todas as

medidas destinadas a assegurar-lhes condições físicas e morais de vida sã e de harmonioso desenvolvimento das suas faculdades. O abandono moral, intelectual ou físico da infância e da juventude importará falta grave dos responsáveis por sua guarda e educação, e cria ao Estado o dever de prover-as do conforto e dos cuidados indispensáveis à preservação física e moral. Aos pais miseráveis assiste o direito de invocar o auxílio e proteção do Estado para a subsistência e educação da sua prole. [sic] (CF 1937)

Estabeleceu no Art. 141 a obrigatoriedade em todo território nacional, do amparo à maternidade e à infância, de modo que os entes federativos deveriam destinar 1% das rendas tributárias para um fundo específico de proteção à maternidade.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, decretada pela Assembleia Constituinte de 18 de setembro de 1946, cita apenas no Art. 164 a obrigatoriedade em todo o território nacional, “a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. A lei instituirá o amparo de famílias de prole numerosa”. (CF 1946).

Com o Golpe Militar a constituição foi profundamente alterada pela Emenda Constitucional nº 01 de 24 de janeiro de 1967, assim a assistência social foi apresentada no § 4º do Art. 175 indicando que por lei especial seriam regulamentadas as políticas de assistência à maternidade, à infância e à adolescência e sobre a educação de excepcionais.

Somente com a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, os brasileiros passaram a ter direitos sociais ampliados e específicos por segmento. No art. 6º alterado pela Emenda Constitucional nº 26/2000 a assistência social aparece direcionada aos desamparados, enquanto um direito social e dispõe como competência de todos os entes federados, nos incisos II e X, o cuidado com a saúde e assistência pública e combate às causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos respectivamente. No Art. 203, enfatiza que a assistência social será prestada a “quem dela necessitar”. A questão social da pobreza aparece como um dos objetivos da República Federativa do Brasil no inciso III do Art. 3º “erradicar a

pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. (CF 1988)

Em todas as constituições federais que contemplam políticas de assistência social, as ações foram direcionadas aos pobres, a exceção da Constituição Federal de 1988, que prevê a assistência social de “quem dela precisar”, ou seja, independente de situação econômica ou social, pois todos são iguais perante a lei, possuem direitos sociais básicos e todos estão sujeitos às catástrofes naturais e de ordem econômica. Porém, do ponto de vista prático, a gestão nas ações das políticas assistenciais acabou reproduzindo o ideário de cuidar somente dos pobres.

1.2.3 Assistência social à criança e ao adolescente

No Brasil Império, os juristas utilizavam os termos: “menor” e “menoridade” na determinação da idade como um dos critérios que imputava a responsabilidade penal da criança ou adolescente infrator. A expressão “menor” acabou tornando-se pejorativa e discriminatória a partir do final do século XIX, por vincular as crianças e os adolescentes pobres das cidades com delinquência, considerando-os uma ameaça em potencial à sociedade.

Na história brasileira, o atendimento à criança, em especial às órfãs, abandonadas e as pobres sempre foi marcado por traços estigmatizantes, dentro da lógica de caracterizá-las como uma futura ameaça. Somente por causa disso, foram concebidas as mais diferentes estratégias de institucionalização, em nome da proteção. (FACHINETTO, 2004, p.12).

Para enfrentar esta situação provocada pela criminalização da infância, o Estado e a sociedade civil iniciaram a formação de instituições para atendimento diferenciado, mas ainda no modelo de institucionalização, separando os delinquentes e infratores das outras crianças e adolescentes excluídos, seguindo os padrões europeus de grandes complexos (FEBEMs), que só foram efetivamente questionados, após o fim do período da ditadura e extintos na década de 90.

A partir da aprovação da Constituição Federal de 1988 e com maior ênfase com a aprovação da Lei nº Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA - tem início uma nova política de

atendimento dos direitos das crianças e adolescentes, pautada no paradigma filosófico-político da Doutrina da Proteção Integral e inserida na concepção de que todas as crianças e adolescentes devem ser consideradas sujeitos de direitos; no respeito em sua peculiaridade na condição de pessoa em desenvolvimento; na competência da família em garantir com prioridade absoluta as suas necessidades. (FACHINETTO, 2004, p.45)

De “menores”, as crianças e adolescentes se tornaram sujeitos de direito, com prioridade absoluta com o agrupamento das políticas de assistência, saúde e previdência social. Conforme prevê a CF 1988:

Art. 227 É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, CF 1988)

A Constituição Federal de 1988 acolheu as determinações da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança e o art. 227 foi regulamentado pela Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e Adolescente – ECA - e as diretrizes da Assistência Social definidas com a promulgação da Lei 8.742 de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Na década de 90, em todos os níveis federados, houve a normatização da legislação federal com a implantação da nova estrutura prevista no ECA, visando a descentralização das políticas de assistência, assim, foi instituída a constituição dos conselhos estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente; o princípio de municipalização; a criação dos conselhos tutelares; prioridade do atendimento às famílias; a erradicação dos grandes espaços de institucionalização das crianças.

No Brasil estão sendo implantados gradativamente os novos paradigmas da mudança cultural da sociedade, consequência da maior

participação da sociedade civil organizada nos rumos das políticas sociais, por meio das mobilizações e lutas empreendidas pelos diversos segmentos, para romper com o ideário higienista na área da assistência social.

Exemplo é o surgimento da proposta do Sistema Único de Assistência Social – SUAS iniciado na IV Conferência Nacional de Assistência Social - 2004, através da Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005, que trata da Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS – aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS.

No Brasil a definição das políticas assistenciais de proteção à criança e adolescente tem como premissa os princípios contidos nos Art. 203 e 204 da CF 1988 (Anexo1), Lei nº Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei 8.742 de 1993 - Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS.

Entre as principais ações se encontra a formação da Rede de Proteção Integral à construção de uma arquitetura social, que seguem os princípios da efetivação dos direitos da criança e do adolescente enquanto um dever da família, da sociedade e do Poder Público e da política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente concretizada por meio de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais.

De acordo com BONASSA (2004, p. 2), a “constituição da rede se dá como elaboração coletiva e adesão consciente a um projeto de ação em comum. Por definição, a rede não é um projeto da Prefeitura ou das ONGs ou de qualquer outro ator isolado: é um organismo em que todos participam e em que todos decidem”.

A Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005 que aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social - NOB/SUAS atende os dispositivos legais, quanto a aplicabilidade dos princípios contidos na legislação de proteção à infância e adolescência, tendo como diferencial visualizar não apenas os atendimentos às demandas carentes, mas a questão social voltada à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades sociais. De acordo com CARVALHO e GERBER:

[...] o SUAS é a possibilidade de materialização da Lei Orgânica de Assistência Social, da profissionalização da

assistência social, da construção de um sistema que exige e tem como princípios a ética e a civilidade na perspectiva de eleger a justiça social e vinculá-la a consagração de direitos, rompendo com a cultura do “mérito”, do clientelismo do “necessitado”. É finalmente perspectiva de formação da assistência social como política pública e dever do Estado, transformando os “direitos de papel” em direitos de vida real, que serão materializados através de uma rede de serviços sócio assistenciais. (CARVALHO e GERBER, s.a., p.8)

Uma perspectiva que rompe de forma radical, com a ideologia dominante no atendimento da criança e do adolescente e estimula políticas preventivas.

Das políticas decorrentes da LOAS e SUAS, se destacam a descentralização política-administrativa e prioridade de atendimento nas áreas de risco ou de vulnerabilidade social, por meio da implantação dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS.

O CRAS tem como competência executar os serviços de proteção básica, organizar e coordenar a rede de serviços locais, na triagem e encaminhamento da clientela aos programas assistenciais e demais políticas:

I – programa de Atenção Integral a Família - PAIF.

II –serviços de Proteção Social Básica: bolsa família; proteção social básica a infância e juventude, a pessoa idosa e a pessoa portadora de deficiências; agente adolescente; sentinela; benefício de prestação continuada ; serviços de proteção social especial; programa de erradicação do trabalho infantil – PETI; rede abrigo e os serviços de proteção especial a pessoa idosa.

O incentivo aliado à qualificação e à participação da sociedade civil organizada nos espaços consultivos e deliberativos, como os conselhos de assistência social, são vitais à consolidação do SUAS. Conforme FACHINETTO (2004, p.60), quando da omissão das Políticas Sociais Básicas de responsabilidade do Estado-Nação e, “estando presente uma das hipóteses legitimadoras de intervenção, esta dar-se-á, não mais através das mãos do Estado-Juiz, mas sim através da própria sociedade”.

A NOB/SUAS não significa mudança de princípios que regem as políticas de assistência social, mas o relembrar dos existentes, que

aparentemente se tornaram novos, na medida em que desde que aprovadas a CF 1988, LOAS, ECA e PNAS, os princípios não foram efetivados ou contemplados em sua plenitude, justamente pela ausência de uma normativa pactuada entre os entes federados e a sociedade civil organizada, capaz de operacionalizar as políticas nacionais da assistência social, enquanto um sistema único, privilegiando as ações por meio da descentralização, sendo os municípios os principais protagonistas. Conforme FACHINETTO (2004, p.56-57)

A municipalização das ações e implantação dos programas e das políticas nacionais, tem sentido por compreender estarem os municípios, mais próximos da realidade, garantir maior efetividade e transparência ao controle social, pela proximidade com a sociedade civil organizada e clientela (FACHINETTO, 2004, p.56-57).

1.2.4 O SUAS e os princípios de proteção social especial

A proteção social especial tem por objetivos prover atenções socioassistenciais às famílias e indivíduos, em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (NOB/SUAS, 2005, p.15)

A proteção social especial se efetiva pela rede de serviços de atendimento domiciliar, albergues, abrigos, moradias provisórias para adultos e idosos e rede de serviços de acolhida para crianças e adolescentes com repúblicas, casa de acolhida, abrigos e família acolhedora, bem como, serviços especiais para pessoas com deficiência, em situação de abandono, vítimas de negligência, abusos e formas de violência e vítimas de calamidades públicas.

Os princípios que regem a proteção social especial são os mesmos contidos na NOAS/SUS – 2005, adicionados os seguintes princípios do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e

Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – 2006 (CNAS, 2006, p.22-38):

- a) criança e o adolescente são considerados “sujeitos de direitos”. A palavra “sujeito” traduz a concepção de indivíduos autônomos e íntegros, dotados de personalidade e vontade próprias que, na sua relação com o adulto, não podem ser tratados como seres passivos, subalternos ou meros “objetos”, devendo participar das decisões que lhes dizem respeito, sendo ouvidos e considerados em conformidade com suas capacidades e grau de desenvolvimento;
- b) atenção à “condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento” (ECA, 1990) e a necessidade do reconhecimento da convivência familiar e comunitária como um direito fundamental da criança e do adolescente;
- c) se o afastamento do convívio familiar for necessário, as crianças e adolescentes devem, na medida do possível, permanecer no contexto social que lhes é familiar.
- d) falta ou carência de recursos materiais não se constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do pátrio poder. Não existindo outro motivo que por si só autorize a decretação da medida, a criança ou o adolescente será mantido em sua família de origem, a qual deverá obrigatoriamente ser incluída em programas oficiais de auxílio. (ECA, 1990 apud CNAS, 2006, p.38);
- e) não discriminação; interesse superior da criança; direitos à sobrevivência e ao desenvolvimento e respeito à opinião da criança.

CAPÍTULO II – Pobreza, Abandono e Institucionalização

“Mamãe, você me abandonou. Mas eu sinto muito porque você fez isso comigo. Já faz onze anos que eu não te vejo, mas eu já estou com muita saudade. Você foi muito cruel comigo. Mas hoje já tenho doze anos e estou convivendo com a minha tia, e ela me ama como eu fosse seu filho legítimo. Como, eu estou com saudades de você, não sei aonde você está. Um beijo de seu filho que não te ama, (João, criança interna)”.

A relação entre pobreza, abandono e institucionalização é bastante complexa, e apresenta interconexões ao longo da história. Nem sempre o abandono tem relação com pobreza, embora ao longo do tempo ele tenha se tornado a mais relevante causa do abandono.

No mundo moderno, o abandono está frequentemente ligado à pobreza, e este estigma persegue as crianças em situação vulnerável. Muitas instituições de recolhimento de crianças recebem as crianças oriundas deste grupo social num contexto em que justamente a condição de pobre é utilizada pelos pais para entregar seus filhos à instituição. Em outras situações, o próprio Estado agiu de forma a desconsiderar a importância do ambiente familiar e desmontou famílias que segundo a moral vigente não poderiam ser consideradas como tal, ou em razão da pobreza e vulnerabilidade de seus membros, não havia quem questionasse a legitimidade das ações do poder público.

Um depoimento materno revelando a dificuldade para retirar suas filhas de um ambiente institucional é bastante ilustrativo:

“Faz cinco anos que as minhas filhas estão internadas aqui; elas vieram porque eu fiquei doente, fui internada em um hospital e me separei do pai delas. Sou lavadeira e tenho três filhas e tenho muita vontade de levar “elas” pra casa. Eu acho que tenho

condições de ficar com elas. Eu sofro bastante, queria ter elas do meu lado, né. Eu tenho mais um piá, porque casei de novo. E elas devem pensar porque o menino fica comigo e elas não. Vai vê que elas pensam isso. Mas é o juiz que não deixa eu levar “elas”, cada vez que eu vou lá pra pedir para tirarem elas, eles falam que não dá, que vai ter outra audiência, outra audiência, outra audiência,... e nunca se decide nada. **O juiz nunca fala nada pra começar, a gente nem conversa com ele, são secretários dele que atendem a gente, nunca, nunca a gente vê a cara dele.** As meninas têm muita vontade de ir para casa, sempre estão pedindo, toda vez que eu venho aqui. É um sofrimento”. (WEBER, 2000, p.04-05 Grifo nosso)

As crianças pobres foram, ao longo do tempo, estigmatizadas e marginalizadas mesmo dentro das instituições de acolhimento. Havia no período imperial os orfanatos e casas de acolhida para meninas mantidos pela Igreja, que ofereciam tratamento diverso às meninas em função de sua origem social. As meninas desfavorecidas, não contaram com ajuda efetiva para além de sua mera sobrevivência por parte de qualquer instituição, nem tiveram em seu auxílio políticas públicas destinadas a minorar seu sofrimento.

As instituições religiosas tinham uma grande preocupação em manter a honra das meninas enclausuradas, por isso a disciplina era rígida, não mantinham contato com o mundo exterior, somente poderiam receber visitas em salas com grades – locutórios - e só podiam sair deste confinamento casadas, com o dote garantido pela instituição por meio de doações ou pelo „favor” do governo provincial. Quanto às desvalidas, filhas bastardas, seu destino era trabalhar como domésticas sem remuneração. (LIMA, 2007, p.13)

Além do estigma dentro da própria instituição, as crianças e adolescentes pobres foram vítimas de sua própria condição sócio-econômica como justificativa para sua internação. A visão do Estado e da sociedade brasileira em relação ao tema da pobreza levou a que ao longo do tempo as famílias pobres fossem consideradas inadequadas para cuidar de uma criança não apenas em função de sua pobreza material, que levaria à falta de recursos básicos para cuidar de um novo ser humano; a principal justificativa para se considerar uma família pobre como incapaz de cuidar de uma criança vinha do estereótipo criado em torno da relação pobreza/imoralidade. Famílias pobres foram muitas vezes consideradas disfuncionais em função de sua própria condição de pobreza. Hábitos e costumes próprios de regiões de periferia poderiam prontamente ser catalogados como sendo imorais e inadequados, justificando uma ação institucional arbitrária.

No Brasil, a política de assistência para as crianças e adolescentes desde a aprovação do antigo Código de Menores em 1927, compreendia um complexo sistema de internação, que tinha como justificativa a necessidade de separar o “menor” de sua família, devido à pobreza e à degenerescência moral. A família pobre era entendida como uma família que carecia de bons hábitos e costumes, constituindo-se num ambiente inadequado para o desenvolvimento da criança¹⁶ (SIERRA, 2009, p.01).

Citando Marques (1976), Sierra afirma que os motivos mais comuns para a internação de jovens nas Febens estão no mais das vezes relacionados a aspectos referentes uma situação familiar em desagregação. As razões citadas abaixo são usadas pelo Estado para justificar o fato de que a criança será retirada de seu lar. Entre as causas mais comuns de internação, estão:

a) pais criminosos ou alcoólatras

¹⁶ ANPUH – XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Fortaleza, 2009.

- b) mães imorais
- c) genitoras doentes ou inválidas
- d) genitoras pouco eficientes no ponto de vista educativo, por excessiva severidade nas repreensões
- e) genitoras excessivamente indulgentes para com os filhos ou por vezes parciais com relação a outros filhos
- f) desocupação paterna que determina uma perturbação em todo ambiente familiar
- g) desarmonia nas relações entre genitores com desequilíbrio afeto-emotivo familiar
- h) mãe amasiada incapaz de ter autoridade
- i) pais que deixam os filhos sós para trabalhar pela sobrevivência
- j) pais incapazes de organizar a vida da família e ocupar-se de um trabalho sério
- k) Destruição do vínculo familiar pela separação dos cônjuges, seja pelo desquite ou não, fazendo com que os genitores se tratem como verdadeiros contendores, mostrando aos filhos espetáculos deprimentes e traumatizantes¹⁷

Ao apontar a falência da família como a principal causa do abandono e a institucionalização de crianças pobres no Brasil, a política de institucionalização parte do princípio de que a causa do abandono é meramente fruto de atitude privada, e as ações para atuar neste campo são sempre paliativas. Na medida em que o Estado e a sociedade atribuem às famílias incapacidade material e moral de criarem seus filhos, ficou estabelecida em nosso país uma cultura em relação às famílias extremamente pobres (que mesmo nos dias de hoje faz-se presente), “de que o melhor lugar para a criação dos filhos era o internato, pois teriam abrigo, proteção, alimentação e educação” (LIMA, 2007, p.15).

A despeito disso, segundo Sierra, a assistência ao menor consistia numa forma de intervenção sobre a questão social.

¹⁷ Considerações finais da XI Semana de Estudos e Problemas de Menores, mencionadas no livro de MARQUES, João Benedito de Azevedo. Marginalização, Menor e Criminalidade. SP: Mc Grawhill do Brasil, 1976, (p. 53)

No entanto, a questão era percebida como um problema de família mais do que uma questão ligada as condições materiais e culturais de reprodução das classes sociais. Apesar de não se poder medir a sua incidência sobre a situação da criança e dos adolescentes, não há dúvidas de que a criança pobre sofre inúmeros tipos de violação, que em grande parte estão ligados a questão social. (SIERRA, 2009, p.02-03)

Mesmo que se considere tal intervenção uma forma de ação social, esta apresenta seguidas violações aos direitos das crianças, contrariando todos os fundamentos do já citado ECA, ao não tratar a criança nem seus pais como cidadãos plenos de direito.

2.1 Ser Aceito ou Abandonado

Segundo Paul Veyne, “o nascimento de um romano não é apenas um fato biológico. Os recém-nascidos só vêm ao mundo, ou melhor, só são recebidos na sociedade em virtude de uma decisão do chefe de família” (2009); desse modo as mais diversas práticas de contracepção, o aborto, o enfeitamento das crianças livres de nascimento livre e também o infanticídio dos filhos das escravas foram corriqueiras e consideradas juridicamente legais. “Só serão malvistas e, depois, ilegais, ao se difundir a nova moral que, para resumir, chamamos de estoica”, afirma o autor.

Em Roma um cidadão não “tem” um filho: ele o “toma”, “levanta” (*tolkre*); o pai exerce a prerrogativa, tão logo nasce a criança, de levá-la do chão, onde a parteira a depositou, para tomá-la nos braços e assim manifestar que a reconhece e se recusa a enjeitá-la. A mulher acaba de dar à luz (sentada, numa poltrona especial, longe de qualquer olhar masculino) ou morreu durante o trabalho de parto, e o bebê foi extraído de seu útero incisado: isso não basta para decidir a vinda de um rebento ao mundo (VEYNE, 2009, p.21).

Quando o pai não aceita a criança ele a expõe para que seja recolhida por quem dela se apiedar. O pai tem também a prerrogativa de mesmo não estando presente, ordenar à mulher que rejeite a criança. Segundo Veyne, na antiguidade os egípcios, judeus e germânicos não tinham o costume de enjeitar sua prole¹⁸.

Na Grécia era mais frequente enjeitar meninas que meninos; no ano I a. C, um heleno escreveu à esposa: "Se (bato na madeira!) tiveres um filho, deixa-o viver; se tiveres uma filha, enjeita-a". Mas não é certo que os romanos tivessem a mesma parcialidade. Enjeitavam ou afogavam as crianças malformadas (nisso não havia raiva, e sim razão, diz Sêneca: "É preciso separar o que é bom do que não pode servir para nada"), ou ainda os filhos de sua filha que "cometeu uma falta" (VEYNE, 2009, p.21-22).

O costume grego, segundo Weber era o ato de "ektithenai quando um pai ou uma mãe, querendo livrar-se de um filho, colocavam o recém-nascido em um lugar selvagem, desejando-lhe a morte, mas sem matá-lo com as próprias mãos" (2000, p.30).

Ainda que do ponto de vista romano a má formação física ou questões de dignidade familiar tivessem peso importante na hora de decidir pela aceitação ou não da criança, questões materiais também eram relevantes. A miséria e a perspectiva de não poder prover patrimônio suficiente para um filho poderia igualmente justificar o abandono.

(...) o abandono de filhos legítimos tinha como causa principal a miséria de uns e a política patrimonial de outros. Os pobres abandonavam as crianças que não podiam alimentar; outros "pobres" (no sentido antigo do termo, que hoje traduziríamos por "remediados") enjeitavam os filhos "para não vê-los corrompidos por uma educação medíocre que os torne inaptos à dignidade e à qualidade", escreve Plutarco; a classe média, os simples notáveis, preferia, por ambição

¹⁸ O próprio Felipe II da Macedônia, pai de Alexandre o Grande e conquistador da Grécia era coxo e não foi rejeitado pelos pais, como teria acontecido caso ele tivesse nascido em Roma.

familiar, concentrar esforços e recursos num pequeno número de rebentos. Contudo, mesmo os mais ricos podiam rejeitar um filho indesejado cujo nascimento pudesse perturbar disposições testamentárias já estabelecidas. Dizia uma regra de direito: "O nascimento de um filho (ou filha) rompe o testamento" já selado anteriormente, a menos que o pai se conforme com deserdar de antemão o rebento que poderia vir a ter; talvez se preferisse nunca mais ouvir falar nele a deserdá-lo (VEYNE, 2009, p.22).

O destino das crianças enjeitadas em Roma era bastante diverso. Segundo Veyne, era raro que elas sobrevivessem, e nas palavras do autor, citando o Pseudo-Quintiliano, havia uma clara distinção entre o destino das crianças ricas e dos desafortunados: "os ricos desejam que a criança nunca mais apareça, enquanto os miseráveis, pressionados pela pobreza, fazem de tudo para que o bebê seja recolhido." (2009, p.22)

Isso não significa necessariamente que as crianças ricas eram mortas preferencialmente. No mais das vezes, o enjeitamento não passava de uma encenação¹⁹, pois apesar das ordens do marido, muitas esposas simplesmente não conseguiam abandonar seus filhos e tomavam medidas para que eles fossem recolhidos por pessoas de sua confiança.

Havia ainda na Roma antiga outros possíveis motivos para o abandono. Ele poderia ser uma manifestação de princípios, uma manifestação política ou religiosa, apesar de ser sempre essencialmente uma decisão privada.

Decisão legítima e refletida, o enjeitamento podia tomar a aparência de uma manifestação de princípio. Um marido que suspeita da fidelidade da esposa enjeita a criança que considera adúltera; assim foi abandonada na porta do palácio imperial a filha de uma princesa, "inteiramente nua". Bem como manifestação político-religiosa: à morte de Germânico, um príncipe muito amado, a plebe, manifestando-se

¹⁹ (...) às escondidas do marido, a mulher confiava o filho a vizinhos ou subordinados que o criavam secretamente; depois ele se tornava escravo e eventualmente liberto de seus educadores. Em casos raríssimos a criança chegava um dia a ter reconhecido seu nascimento livre; essa foi a história da esposa do imperador Vespasiano. (VEYNE, 2009, p.22).

contra o governo dos deuses, dilapidou seus templos e alguns pais ostensivamente enjeitaram os filhos em sinal de protesto; após o assassinato de Agripina por seu filho Nero, um desconhecido "abandonou em pleno foro um bebê com um cartaz em que se lia: 'Não te crio com medo de que mates tua mãe'".

Ao contrário da nossa sociedade atual, em Roma os laços de sangue eram pouco relevantes. Do ponto de vista prático, o nome de família era mais importante, e este não dependia necessariamente de um laço sanguíneo²⁰, já que o nome da família poderia sobreviver mediante adoção, que era um meio socialmente bem aceito de garantir tal continuidade. Diversos imperadores adotaram seus herdeiros, como forma de garantir uma solução dinástica eficiente.

No caso brasileiro atual, o abandono está umbilicalmente ligado à questão da pobreza. Segundo Lidia Natalia Dobrianskyj Weber:

As mães "abandonantes" no Brasil são, em sua maioria absoluta, mães excluídas. Elas abandonam porque estão abandonadas pela sociedade. Elas fazem parte de um enorme contingente de uma população que não tem acesso aos bens sócio-culturais e nem aos meios de produção necessários a sua sobrevivência. Ela abandona porque não encontram alternativas viáveis, porque não acreditam nos poderes constituídos, porque não tiveram educação, porque não tem esperança... Sistemas sociais opressivos que atuam sobre os setores de baixos recursos, estabelecem mecanismos pelos quais a sociedade como um todo se mostra como abandonante em relação

²⁰ Ora, os bastardos tomavam o nome da mãe, e não havia legitimação ou reconhecimento de paternidade; esquecidos pelo pai, os bastardos praticamente não desempenharam nenhum papel social ou político na aristocracia romana. Havia escravos libertos, geralmente ricos e poderosos, que conseguiam às vezes introduzir os filhos na ordem dos cavaleiros ou até no Senado: a oligarquia dirigente reproduzia-se através de seus filhos legítimos e dos filhos de seus antigos escravos... Pois os libertos tinham o sobrenome do amo que os liberara da escravidão; continuavam seu nome. Assim se explica a frequência das adoções: a criança adotada tomava o nome do novo pai (VEYNE, 2009, p.23).

às famílias desprivilegiadas que, por sua vez, reproduzem o mesmo modelo em relação aos seus filhos. (WEBER, 2000, p.32-33)

A reprodução de um modelo de exclusão e abandono leva a que crianças sejam abandonadas mesmo não sendo órfãs. O abandono da pobreza e não da orfandade impera no Brasil, e torna pernicioso a relação entre as crianças as famílias e as instituições de abrigo, que deixam de ser soluções temporárias e viram depósitos lucrativos de crianças que perderão toda sua infância na vã esperança de retornar às suas famílias ou encontrar um novo lar. O abandono forçado ou voluntário está frequentemente ligado não só às condições materiais efetivas da pobreza, mas também ao estigma que a camada que vive em condições de extrema pobreza carrega em nosso país.

2.2 Estigmas: Pobre e a Pobreza

Os olhares sobre o pobre e a pobreza têm traços distintos, de acordo com espaço e representação social que ocupa o sujeito, que podem seguir extremos: da estigmatização à solidariedade; da invisibilidade social à ameaça pública.

Considerando que as desigualdades sociais efetivamente nasceram já com as primeiras aldeias²¹, no período neolítico (aproximadamente entre 12000 a.C. e 4000 a.C.), conforme Sposito (1994, p.16) nas aldeias é que “foi criada uma relação de dominação entre aldeões e caçador-chefe e o político-rei, o que veio a resultar em uma relação de exploração”. Portanto, é antropológica a ideia de naturalização das desigualdades sociais sob o prisma de poder da classe dominante-minoria sobre as classes dominadas-maioria.

2.2.1 Conceitos de pobreza

²¹ A ideia de dominação do homem sobre outros se efetivou, enquanto sistema social organizado, tendo como principal causa as revoluções agrícolas, que propiciaram com o sedentarismo a aglomeração humana, aumento populacional e o surgimento das aldeias” (SPOSITO 1994, p. 16).

Inicialmente, se faz necessário recuperar as significações contidas nos dicionários porque refletem as práticas formais e populares da linguagem, apresentando os diferentes olhares sobre pobre e pobreza.

Para Ximenez (2000, p.734) “pobreza é o estado ou qualidade de pobre”, este último “não tem o necessário (dinheiro, meios) para viver”; o mendigo; digno de lástima. Aurélio (2009) acrescenta: pobre como sinônimo de pedinte; mal dotado; pouco favorecido; digno de compaixão. Michaelis (2009) reprisa as significações e adiciona o pobre como desprotegido e infeliz.

No imaginário social, o olhar sobre o pobre pode ser concebido como o infeliz, o desprotegido, digno de lástima e compaixão. Esta perspectiva reverbera no senso comum, criando a noção de que é preciso “cuidar” do indivíduo nesta situação. Em contraposição, quando percebido como mendigo e pedinte é preciso tornar o pobre invisível na sociedade, por ser mais rápido do que erradicar a pobreza.

Novamente, recordando Weber (2000, p.7-8) a solução passaria pela criação de uma situação na qual a única participação do povo no sistema político ocorreria pelo voto, como forma de legitimar o poder da minoria e manter a elitização do poder, já que sendo o povo desqualificado para gerir o Estado, cabe então aos qualificados “cuidar” do povo para manter, conforme Mollat (1989, p. 2), um campo fértil à dominação de poucos cidadãos, devido aos seus méritos.

A estratégia de dominação contemporânea se faz pelo monitoramento do exercício dos direitos conquistados. Por exemplo: no Brasil, do poder que emana do povo e serve como base e fundamento das leis, da constituição, e da soberania nacional, restou ao pobre somente o voto. A participação da sociedade civil organizada na forma dos conselhos setoriais, prevista da CF 1988, significou uma breve concessão à representatividade, mas sem nenhum suporte legal para fazer com que os governos cumpram com suas responsabilidades.

Sob a influência europeia, no Brasil a associação entre classe pobre e ameaça pública foi absorvida pelos políticos, administradores, Igreja e juristas, principalmente a partir das epidemias de febre amarela, sífilis e tuberculose, quando legitimou a ação do governo à intervenção com violência sobre os cortiços, a perseguição e prisão de grupos, que destoavam do padrão de

civilidade: pobres, prostitutas e crianças e adolescentes de rua (CHALHOUB, 1996, p.29).

2.2.3 A proteção da criança ou adolescente pobre pela institucionalização

No Brasil Império, com a constatação do aumento da delinquência infantil e do número de menores²² que vagavam pelas ruas se estabeleceu o vínculo entre crianças pobres e a criminalidade.

Destarte, como representavam um perigo aos comerciantes e às pessoas que transitavam nas ruas, o comportamento inadequado das crianças de rua era um caso de polícia e, conseqüentemente um problema de segurança pública.

Conforme Pinheiro (2003, p.47), “o perigo social representado por inúmeros meninos e meninas pobres, abandonadas nas ruas, era uma ameaça aos planos dos políticos e intelectuais brasileiros, que vislumbravam a organização de um mercado de trabalho disciplinado e de uma nação civilizada”.

Na época, a figura histórica de grande prestígio foi o desembargador MATTOS²³, que propagou no judiciário a ideia de proteção às crianças abandonadas pela institucionalização, como forma de afastamento do convívio social, em nome de uma reeducação, reiterando a concepção de proteção às crianças da Igreja Católica pela institucionalização, iniciada em 1545.

A visão de proteção pela institucionalização em orfanatos e prisões; a distribuição de tutelas para o aproveitamento da força de trabalho de menores infratores e pobres, acabou sendo adotada pelos desembargadores e juízes, mesmo sendo naquela época uma postura contraditória com o código legal de

²² Adota-se a expressão “menores” porque no período que compreende o Brasil Império, o reconhecimento de infância, enquanto período que antecede a vida adulta, estava em processo de construção e adolescência, ainda não havia sido percebida.

²³ Tito Augusto Pereira de Mattos, desembargador, assumiu a chefia da Polícia da Corte, nos anos de 1878, 1879 e 1883. Com MATTOS na chefia da polícia significou uma grande onda de prisões, devido a sua irritação com qualquer grupo social que destoasse com o ideário de civilidade, ou seja, a perseguição de capoeiristas, prostitutas, mendigos, vagabundos, meninos e meninas de rua, desvalidos, artistas entre outros, todos que tivessem costumes e hábitos diferenciados do ideal europeu (PINHEIRO, 2003, p. 74).

1830. A forma de ação do judiciário levou o Estado a criar instituições destinadas ao recebimento das crianças e adolescentes e a mudanças no Código Criminal Brasileiro, que determinava que somente aos infratores, os juízes poderiam impor a pena de prisão com trabalho.

De acordo com Resende (1999, p.169) “por detrás de mecanismos institucionais criados para proteger a infância, ocultaram-se projetos de „moralização e limpeza urbana” e de aproveitamento de mão-de-obra”.

Com a distribuição de tutelas de menores pobres, segue então, um período onde a venda da força de trabalho era oferecida em jornais da época. Paralelamente, governo imperial investiu na remoção dos meninos de ruas, órfãos, abandonados e sentenciados às instituições de guerra. No período de 1840 e 1880, de acordo com Fachinetti (2004, p.21-22) “houve uma limpeza das ruas das capitais, pois o número de meninos enviados pelas companhias imperiais aos navios de guerra foi maior do que o de homens recrutados e voluntários”.

A partir de 1890, o poder legislativo passou a determinar as ações do Estado, no que tange à assistência social às crianças. Por consequência, o Estado seguiu a mesma ideia de proteção da Igreja Católica e do judiciário: a institucionalização com o recolhimento de crianças órfãs e expostas sob a responsabilidade do governo e para os demais meninos e meninas pobres terceirizou a gestão da assistência social com as instituições privadas de caráter religioso ou filantrópico, mediante subsídios à sua manutenção. Conforme Martins (2004, p.40) o “tipo de articulação governo imperial/iniciativa particular foi bastante incentivado na segunda metade do XIX, ao contrário do modelo anteriormente adotado, que conferia à Igreja o monopólio sobre as instituições de assistência”.

No período imperial o modelo de assistência asilar à criança de origem pobre manteve-se como a principal estratégia do Estado, consolidando-se, ao final do século XIX, não somente como uma resposta do Estado destinada aos órfãos, expostos e desvalidos, mas também aos delinquentes. (FACHINETTO, 2004, p.24)

A partir das discussões promovidas pelo movimento higienista, que influenciou o judiciário, em torno da construção de políticas voltadas à assistência aos menores órfãos, abandonados, enjeitados e sentenciados.

Inicia-se a disputa sobre os filhos da pobreza entre Igreja e os filantropos proprietários de orfanatos que se mantinham com subsídios do governo e com a venda da força de trabalho das crianças tuteladas pelo judiciário.

De um lado a Igreja Católica defendendo uma assistência social, em que a recuperação seria pela moral e religião, quando na realidade buscava resgatar o monopólio sobre as crianças pobres e de outro lado, os filantropos, com apoio do Estado e do Judiciário, defendendo que somente por meio do trabalho e educação profissional as crianças seriam reeducadas. Mas, na disputa era consenso que qualquer recuperação passava pela institucionalização.

No período republicano o ideário dos filantropos preponderou com o assistencialismo laico. Assim, a institucionalização, trabalho e formação profissional como assistência permeou na esfera pública com maior intensidade, com expressivo aumento de instituições. Os benfeitores proponentes desta política conquistavam um status social de pessoas beneméritas, ao mesmo tempo, que se beneficiavam com os subsídios providos pelo Estado para cada instituição privada construída e por cada criança institucionalizada. (MARTINS, 2004, p.41)

Sob a influência dos higienistas, a assistência social se tornou filantropo-higienista, em substituição ao ideário da Igreja Católica na modalidade caritativa. Como também criou o perfil adequado de núcleo familiar, composto de pai (provedor/dominador), mãe (amor materno/submissão) e filhos (submissos), todos saudáveis, higiênicos, religiosos, brancos e moralmente limpos, para que o Brasil alcançasse um molde típico da organização familiar e cultural europeia.

De acordo com PACHER (2005, p.37) o modelo de família, sob a ótica dos higienistas, “foi tão enraizado na cultura brasileira, tanto pelo Estado como pela Igreja, que perdurou como modelo exemplar até aproximadamente os anos oitenta”.

O movimento higienista (1874 a 1922) fez com que a infância abandonada fosse percebida pela sociedade pelo prisma da necessidade de salvar as crianças pobres, e enjeitadas com o objetivo de criar uma geração útil ao desenvolvimento do Brasil pela institucionalização. A operacionalização desta política para a infância, impôs a discriminação de tudo que destoasse do

padrão moral, e influenciou na percepção da infância, família e assistência social no âmbito privado e público (Estado, Justiça e Política), com maior ênfase no período republicano. (RIBEIRO, 2006, p.32)

Desde o Código de Menores de 1927 até a promulgação da Lei Federal nº 6.697, de 10 de outubro de 1979, que criou a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, independente de regime de governo democrático ou autoritário a institucionalização de crianças e adolescentes permaneceu como idéia de “proteção” (PASSETI, 2000, p.358).

A partir da aprovação da Constituição Federal de 1988 e maior ênfase com a aprovação da Lei nº Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, tem início uma nova política de atendimento dos direitos das crianças e adolescentes, pautada no paradigma filosófico-político da Doutrina da Proteção Integral e inserida na concepção de que todas as crianças e adolescentes devem ser considerados sujeitos de direitos; no respeito em sua peculiaridade na condição de pessoa em desenvolvimento; na competência da família, sociedade e ao Estado em garantir com prioridade absoluta as suas necessidades. (FACHINETTO, 2004, p.45)

Na década de 90, em todos os níveis federativos, houve a normatização da legislação federal para a implantação da nova estrutura da Assistência Social, prevista no ECA, tendo como premissa a descentralização das políticas e participação da sociedade por meio da constituição dos conselhos estaduais e municipais de direitos da criança e do adolescente e dos conselhos tutelares; prioridade do atendimento às famílias; erradicação dos grandes espaços de institucionalização das crianças (FEBEMs) No entanto, a institucionalização enquanto estratégia de proteção ainda é uma realidade.

2.2.4 As famílias de crianças e adolescentes abrigados

O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – 2006, resgata o direito da criança e do adolescente em conviver em família e ter relação social com a comunidade. O objetivo do plano é buscar avanços na interpretação do sentido e da concepção de família rompendo com o ideário higienista. Daqui por diante, a família seria definida como um “núcleo afetivo,

vinculado por laços consanguíneos, de aliança ou afinidade, onde os vínculos circunscrevem obrigações recíprocas e mútuas, organizadas em torno de relações de geração e de gênero”. (CNAS, 2006, p.32)

Apesar das mudanças sobre a concepção de família, com o reconhecimento da diversidade de arranjos familiares no contexto sócio-histórico e cultural, o ideário higienista de família, com uma relação estável (pai/mãe/filhos), provedora, higiênica, branca, hierárquica, dotada de valores morais e religiosos e com residência fixa ainda permeia o imaginário social, não isentando inclusive os protagonistas sociais envolvidos nas políticas de proteção especial.

O ideário de família higienista ainda determina o pensar e agir em parcela dos agentes responsáveis pelas crianças e adolescentes em regime de abrigo, que não são imparciais ou justas, pois as diferenças por classe também aparecem na atuação dos profissionais de assistência social, uma vez que as famílias das camadas mais baixas têm mais chances de sofrer intervenções e ter sua privacidade invadida do que as famílias com melhores recursos.

Sendo comum, por exemplo, uma equipe profissional da assistência social ao adentrar um casebre para a avaliação da família de crianças ou adolescentes, em regime de abrigo, sem nenhuma estrutura física ou material, notadamente desorganizada e suja e no entorno da moradia, a visualização da miserabilidade, tais condições servem como justificativa para sua desqualificação em termos de capacidade de proteger a prole, reforçando a crença que o abrigo é o melhor lugar, por vezes, indicando a retirada dos demais filhos do ambiente familiar. Segundo as entrevistas que realizamos com as conselheiras tutelares do município de Vilhena, em Rondônia, a grande maioria das crianças atendidas e internadas é oriunda de famílias pobres. As conselheiras não necessariamente reconhecem que a falta de recursos é a causa da violência ou da internação, mas invariavelmente citam o comportamento dos pais ou familiares como inadequado, mencionando o que elas consideram “maus hábitos” e até falta de higiene como causa frequente de intervenção do Conselho Tutelar. Nossas entrevistas apontam também que há na cidade de Vilhena casos em que as crianças são impedidas de retornar a seus lares por falta de comida, ou por que a construção da casa não é segura.

Em contrapartida, no caso de uma avaliação sobre o destino da criança ou adolescente abrigado de classe mais alta, onde comprovadamente existem as condições adequadas, em um ambiente limpo, a indicação tende a ser pelo retorno à família, mediante ações preventivas para evitar a reincidência da causa que gerou o abrigamento.

Nos exemplos citados, se o julgamento da equipe profissional sobre as famílias fosse pautado pelo direito da criança e do adolescente ao convívio familiar e comunitário, a situação de miséria seria o motivo para a inserção da família em programas sociais e educacionais pela importância de manter os vínculos familiares e não a opção rápida da institucionalização.

De acordo com o diagnóstico do Levantamento Nacional de Abrigos, realizado em 2006, sobre a situação das crianças e adolescentes inseridos nos programas de proteção especial concluiu que “expressiva parcela das crianças e adolescentes encontradas nas instituições de abrigos estavam institucionalizadas por motivos relacionados à pobreza, consequência da falha ou inexistência das políticas complementares de apoio aos que delas necessitam” (SEDH, 2006, p.59).

Reitera OLIVA (2004, p.5) ao defender que significativa parcela dos abrigados poderia estar no ambiente familiar, caso o Estado investisse em programas de acompanhamento dos pais ou responsáveis, para o fortalecimento dos laços familiares. Tais medidas, se dotadas de boa capacidade de administração dos eventuais conflitos familiares, contribuiriam para o reforço da autonomia familiar.

Cabe destacar que as crianças e adolescentes são inseridas nos programas de proteção especial em regime de abrigo, mediante denúncias por parte de membros da família, vizinhos, polícia, escolas, organizações não-governamentais ou da própria vítima, por alguma ação lesiva aos seus direitos.

Sobre a demanda de ingresso nos abrigos, nem sempre os motivos são suficientemente fortes para justificar a institucionalização, mas uma combinação entre estes e as percepções discriminatórias sobre as famílias pela situação de pobreza acabam causando a retirada de crianças dos seus lares. De acordo com o Levantamento Nacional dos Abrigos, em 2006, apenas 5,2% dos abrigados eram órfãos; 7,2% com vivência nas ruas; e 18,9% por abandono dos pais ou responsáveis (SEDH, 2006, p.60)

Conforme parecer do referido Levantamento Nacional, a tradição vigente no Brasil de responder com a institucionalização em casos de situação de vulnerabilidade social, deriva da percepção de desvalorização social em relação às populações em situação de pobreza, sendo vítimas as de etnias não-brancas. Com destaque, a exigência da adaptação da população pobre “aos padrões considerados aceitáveis de relacionamento familiar e de socialização da prole” (SEDH, 2006, p.57).

Justamente, os critérios para definir o padrão aceitável, conforme citado no Levantamento Nacional, são criados a partir das percepções construídas de acordo com a formação identitária e vivência dos agentes públicos, responsáveis pela avaliação das famílias com filhos em abrigos, que servirá de subsídio aos juízes para a decisão do futuro das crianças ou adolescentes em regime de abrigo.

Demonstrando que a decisão de institucionalização tem alvo certo: filho de família pobre, considerada desqualificada por destoar dos padrões aceitáveis e de etnia não-branca, independente se a causa do abrigamento pudesse ser sanada com programas sociais para o fortalecimento da família, garantindo a preservação dos vínculos familiares. Neste contexto, o que poderia ser considerado um equívoco a crença de que o abrigo é o melhor lugar para a criança ou adolescente, se transforma em evidente expressão de discriminação de classe e de etnia.

Em outras palavras, família de pobre ou de negro não é família, não precisa ser preservada, não é considerada algo tangível e nem parte real da nossa sociedade, é algo a ser suprimido: uma permanência vergonhosa de um tempo passado. Uma lógica de formatação social perpassaria a destruição nem sempre sutil destas famílias, e desse modo, uma unidade familiar vista como disfuncional deveria cessar de existir, e a criança seria adotada pelo Estado ou por uma família "estruturada".

Esses processos ocorreram por motivos políticos e não de ordem cultural, pois as famílias mais pauperizadas no Brasil, principalmente as negras, são consideradas inferiores e a cultura africana é tratada como primitiva; nesse imaginário são vistas como famílias desestruturadas sexualmente e promíscuas. Este traço deve-se a real promiscuidade (no sentido moral do termo) que

esteve presente nas senzalas, mas isso não deve ser levado como motivo de julgamento moralizador, pois não lhes restava outra opção de estruturação familiar devido à perversidade do sistema escravocrata e também por fatores de ordem político-institucional (LIMA, 2007, p.33)

Segundo Neder, dentro do sistema escravista brasileiro, não havia uma família típica, já que além do fato de que os escravos eram considerados objetos, despersonalizados e negociados sob contrato, havia “vários tipos de organização familiar entre os milhões de africanos que foram transferidos para o Brasil” (NEDER, 2005, p.37). Certamente, entre as diversas culturas familiares encontravam-se modelos que divergiam da formação típica patrilinear, usual no Brasil. Sem dúvida as visões divergentes sobre o que seria família podem ter influenciado a dificuldade de se estabelecer um padrão entre os escravos negros, mas o mais importante elemento para a desestruturação da célula familiar africana tem seu cerne na violência:

A violência do sistema escravista e o constante mercado de venda de escravos ocasionaram a separação de casais, pais, filhos, parentes e amigos, o que provocou uma perda irreparável de vínculos e crises de identidades marcantes e irreversíveis²⁴. (LIMA, 2007, p.33)

Ou seja, quaisquer laços que pudessem existir foram rompidos pela força, e rearranjados na promiscuidade da senzala, onde o senhor de escravos poderia dar vazão à sua libido ou utilizar as escravas como parte de um sistema lucrativo de geração de novos escravos.

2.2.5 A criança e o adolescente: sujeitos de direitos

²⁴ “o padrão autoritário presente na organização política brasileira imprimiu continuidade nesta perda de vínculos familiares e crises de identidade entre as classes populares de origem africana, com migrações campo-cidade, por exemplo, e outras separações forçadas” (Neder, 2005, p. 40).

O atendimento aos direitos das crianças e adolescentes, de acordo com Fachinetto (2004, p.5) está contemplado nas seguintes diretrizes do Plano Nacional de Assistência Social:

- a) políticas sociais básicas: trata-se do direito de acesso à educação, saúde, cultura, recreação, esporte, lazer e a profissionalização;
- b) políticas de assistência social: direcionadas às crianças e adolescentes que se encontram em estado de necessidade permanente ou temporária, em razão da situação de vulnerabilidade a que estão expostos;
- c) políticas de proteção especial: destinadas às crianças e adolescentes que se encontram em situação de risco pessoal e social, violados ou ameaçados;
- d) políticas de garantia de direitos: constituído por instituições (conselhos tutelares, conselhos municipais de defesa dos direitos das crianças e adolescentes, judiciário, legislativo, sociedade civil organizada e Estado)

Entre os programas federais inseridos na Política de Proteção Especial se encontra o Programa Sentinela²⁵, que visa salvaguardar a criança ou adolescente em risco de vida, abuso sexual e violência, mediante o afastamento excepcional da família para o regime temporário de abrigamento, até que se restabeleça a segurança para o retorno da criança ou do adolescente ao convívio familiar, mediante inclusão da família em programas sociais. Nos casos em que tal retorno à família biológica não possível, será providenciado o encaminhamento à adoção.

Como o Estado historicamente não investe em políticas de desenvolvimento econômico atreladas ao desenvolvimento social, a demanda pela prestação do serviço da institucionalização é sempre maior que a capacidade de suprir as necessidades advindas da pobreza. Assim, da mesma

²⁵ Um conjunto de ações de assistência social de natureza especializada, destinado ao atendimento de crianças e adolescentes abusados ou explorados sexualmente, bem como de seus familiares.

forma que no Brasil Império o governo resolveu terceirizar a gestão da Assistência Social, com os filantropos. Atualmente, 68,3% das instituições de abrigo são administradas por organizações não-governamentais. A única diferença reside no fato de que a Igreja Católica, a partir da aprovação do ECA, resgatou o monopólio sobre a assistência das crianças e adolescentes, sendo responsável por 62,1% das instituições de abrigo. Neste contexto, as diretrizes determinadas pelo Plano Nacional de Assistência Social são sumariamente esquecidas e substituídas pelo assistencialismo caritativo (SEDH, 2006, p.61).

Como o tempo de permanência da clientela nos abrigos representa a garantia de subvenções para a instituição em médio e longo prazo, aliada a omissão dos municípios, conselhos tutelares, conselhos de defesa da criança e do adolescente e da justiça para exigir que as instituições não-governamentais adotem as diretrizes do Estatuto da Criança e do Adolescente, cada uma mantém suas próprias ideologias e percepção de proteção especial, contribuindo para a institucionalização.

A gravidade da situação pode ser exemplificada pelo diagnóstico obtido no Levantamento Nacional sobre os abrigos da Rede SAC, em que 46% das crianças e adolescentes abrigados, em 2006, não tinham sido notificados à justiça, sendo a maioria encaminhada pela família ou por instituições que não possuem prerrogativa em relação à decisão sobre o abrigamento e a permanência de crianças em casas de abrigo (SEDH, 2006, p.60).

Conforme Fachinetto (2004, p.89), a proliferação de instituições de abrigo foi deletéria porque a maioria foi constituída nos municípios, sem que houvesse uma análise para verificar a real necessidade e colocadas em funcionamento sem a devida implantação e viabilização política de atendimento dos direitos das crianças e adolescentes.

É possível encontrar estudos que descrevem o cotidiano das instituições de acolhimento e através de depoimentos e relatos fica claro que as crianças e adolescentes não foram respeitados em seus direitos, nem tratados de forma minimamente humana. Lima (2007) afirma, citando um trabalho de Altoé (1990) que este fato pode ser constatado pelo depoimento de uma Diretora do Grupo Escolar do Internato VI, que tinha lotação para 250 internos, na faixa etária de 12 a 14 anos:

“O pior é que eles são mesmo uns animaizinhos! Amanhã pára um ônibus aí e chama eles pelo número, nem é pelo nome, e são transferidos como animais. Precisa ver quando chegam aqui! Quase nus, porque se vêm de outra escola, quando eles saem têm de deixar a roupa lá. Muitos chegam de sunga, cabelos grandes, com um plástico com algumas coisinhas dentro. Depois vão para o banho, cortam o cabelo, vestem uniforme e já melhoram o aspecto”. (ALTOÉ 1990, p.53 Apud LIMA, 2007, p.21)

Segundo outra diretora citada no mesmo texto, responsável por um internato com capacidade para 200 internos da faixa etária de 6 a 8 anos, do sexo masculino: “O Internato é como uma granja: os pintinhos vão passando de uma seção para outra. Acho que as crianças saem daqui sem conseguir nem amar, nem odiar, não são capazes de nada”, ALTOÉ, 1990, p.83. Apud LIMA, 2007, p.21)

A desumanização no trato das crianças está também na falta de informações e perspectivas. Segundo Weber, o discurso das crianças é doloroso, refletindo ambivalência e desamparo²⁶.

²⁶ “Mamãe, você me abandonou. Mas eu sinto muito porque você fez isso comigo. Já faz onze anos que eu não te vejo, mas eu já estou com muita saudade. Você foi muito cruel comigo. Mas hoje já tenho doze anos e estou convivendo com a minha tia, e ela me ama como eu fosse seu filho legítimo. Como, eu estou com saudades de você, não sei aonde você está. Um beijo de seu filho que não te ama, João”.

“Tenho 13 anos e cheguei aqui aos nove anos. Nunca recebi visita de ninguém. Vim pra cá porque minha mãe me batia, fugi e voltei pra casa e ela bateu de novo e fugi, fiquei com marcas nas costas... Da família às vezes sinto saudades, só isso. Se estivesse com minha mãe estaria apanhando, então eu “tô” mais feliz aqui, porque lá eu apanhava muito. Meu maior desejo é ter uma família nova... Queria ser adotado, daí eu ia para uma casa que ninguém me batesse... eu aprenderia as coisas que eu não sei ainda... e teria alguém para me fazer carinho” (Menino).

“Eu tenho sete anos e não lembro quando eu vim pra cá. Também não sei porque que eu vim. Só sei que morava com o meu pai e a minha mãe”. (Menino)

Isso demonstra, segundo a autora, uma grande negligência em relação à preparação de crianças internadas. Não há interesse efetivo em reintegrá-las às famílias de origem por parte das Instituições, e muitas famílias também não têm interesse em recebê-las de volta. Mesmo a adoção ou o recebimento destes menores em casas-lares está longe de ser uma prioridade das instituições e do Estado, diante da imensa burocracia enfrentada por possíveis famílias substitutas.

Não bastasse isso, Weber aponta para o descaso na hora de ajudar estas crianças a “conhecer, compreender e elaborar a sua história de vida.”²⁷

No período militar, e mesmo antes, as relações entre o Estado e as famílias passaram por uma considerável nova pressão. Não apenas o estigma da pobreza, mas o da delinquência pautou as políticas para os menores. Segundo Lima,

A prática de internar crianças e afastá-las²⁸ do seu convívio social e familiar foi reforçada naquele período de ditadura, por uma clara política de

“Eu „quelo” que a minha mãe venha aqui visitar a gente... ela quase nunca vem e eu „quelo” ser adotado pela minha tia, ela disse que vai me adotar”. (Menino, 7 anos).

“Minha mãe me batia muito por isso eu vim aqui. Eu queria ter uma mãe nova”. (Menina, 7 anos)

“Eu acho que vou ser adotada porque é a terceira vez que a minha foto vai pra Itália e para os Estados Unidos”. (Menina, 12 anos)

“Eu acho que vou ser adotada porque já está na hora de ir embora, meus pais já vão chegar...”. (Menina, 10 anos) (WEBER, 2000, p.34-35).

²⁷ Consideramos essencial que a criança, como um sujeito de direitos, tenha acesso ao que existe de mais básico ao ser humano: a sua própria história e à sua realidade atual (WEBER, 2000, p.36-37).

²⁸ “Somente em 5% dos casos os pais entregaram voluntariamente a criança para a Instituição abrigar ou abriram mão do seu Pátrio Poder para que ela pudesse ser adotada. Todos os outros casos foram frutos de denúncias frente a uma situação irregular em relação ao cuidado com as crianças; 37% das crianças estão na instituição há mais de um ano; em outra pesquisa realizada em instituição diferente, mostrou que 65% das crianças ou adolescentes ficavam abrigados de 1a 3 anos” (WEBER, 2000, p.35-36).

„limpar as ruas“ dos menores considerados perigosos e delinquentes, reforçando os mesmos paradigmas do período colonial e imperial e do início da velha república. A mentalidade dos governantes da ditadura militar era a de punir a família, privando-a do convívio de seus filhos, culpabilizando-a pelo fracasso em não conseguir educá-los e não poder suprir suas necessidades básicas. (2007, p.21)

Weber afirma ainda que o motivo mais frequente para a internação é aquele relacionado aos maus tratos e negligência²⁹, compondo 64% do número de causas de internação. Concomitantemente, a precariedade das condições econômicas dos pais foram citadas em 76% dos casos; 16% das famílias apontaram falta de residência fixa; 23% encontravam-se na condição de favelados; 43% dos casos de internação referiam-se a crianças vítimas de desnutrição; Em 32% dos casos, a autora afirma que os pais deixavam a criança sozinha em casa.

Um total de 45% das crianças apresentavam problemas de saúde ao ser internadas, boa parte das crianças viviam em lares compostos por apenas um dos pais, com ampla prevalência de crianças que viviam apenas com as mães (45% de mães solteiras e 21% de mães separadas); 68% das crianças nunca foram visitadas pela família. Um dado da maior relevância e que afeta profundamente a possibilidade de recolocamento destas crianças em novos lares reflete-se no fato de que apenas 8% dos pais foram destituídos do Pátrio Poder e desse modo, somente nesses casos a criança poderia ser colocada em uma família substituta (WEBER, 2000, p.36).

Diante dessa desumanização que a miséria produz, familiares deixam as crianças e/ou adolescentes viverem em situação de risco (nas ruas e nos abrigos) muitas vezes como alternativas desesperadas para a sobrevivência. Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, artigo 23, preconize que pobreza não é motivo para a perda do pátrio poder (...), muitos pais entregam seus filhos em abrigos achando que ali terão melhores condições de vida. (LIMA, 2007, p.48)

²⁹ As razões especificadas pela autora são: “deixar a criança sozinha em casa; deixar a criança com estranhos; não cuidar da alimentação e/ou saúde da criança, etc” (WEBER, 2000)

A mesma percepção de que o pobre é incapaz para cuidar da própria prole incutiu-se na mentalidade de pais e mães que, voluntariamente em alguns casos, passaram a ceder sua autoridade na criação dos filhos para o Estado e para as instituições de acolhimento. Mesmo nos casos em que tal cessão pretendeu ser temporária, os dados sobre a permanência de crianças nas casas de abrigo mostram que a internação tende a ser muito longa, em contraposição ao que está preconizado no ECA.

É o contexto de pobreza de parte da população do Brasil que formalmente motiva a maioria dos casos de abandono de crianças: “o abandono pela negligência, ou o abandono nas ruas, nos lixos, nas maternidades e em instituições”. (Weber, 2000, p.03).

Weber apresenta, ainda, outro depoimento de mãe abandonante que aponta as razões para a institucionalização típica causada pela pobreza:

“Sou balconista e tenho vinte e oito anos, tenho uma filha internada aqui. Eu trouxe ela pra cá, porque eu moro numa favela e lá é muito perigoso pra uma criança. Aqui ela está mais segura, aprendendo uma profissão e não corre o risco de adquirir os vícios que a gente vê lá na favela. Como eu sou separada e não tenho condições de dar uma vida melhor pra minha filha eu a trouxe pra cá quando me separei do meu marido e tive que ir trabalhar o dia todo. Mas se Deus quiser um dia eu melhoro de vida e minha filha volta a morar comigo este é o meu maior desejo na vida e espero que o seu trabalho ajude as pessoas a olharem a pobreza que a gente vive e anos ajudarem.” (WEBER, 2000, p.05)

Além de todos os dados já apontados anteriormente, a autora mostra ainda que, segundo sua pesquisa, a maioria das crianças abandonadas ou entregues para adoção eram filhas de mães solteiras, sob a justificativa de que elas estavam em dificuldades financeiras e não poderiam contar com os próprios pais nem com o progenitor da criança. Estas mães usualmente são muito jovens, com idade entre 15 e 20 anos, e boa parte delas trabalhava como empregada doméstica.

Como, ao longo do tempo, a situação financeira dessas mães solteiras não mudou significativamente, elas não retiram seus filhos das instituições, o que causa graves danos à solidariedade familiar e expõe estas famílias à desintegração. As vítimas do abandono em função da pobreza perdem com

isso a oportunidade de criar ou reforçar laços com suas famílias, tornando-se órfãos de pais vivos.

2.3 Dados da Pobreza institucionalizada

Tabela 1:

Principais dificuldades para o retorno da criança ou do adolescente à sua família de origem citadas pelos dirigentes, segundo a ordem de frequência.

Dificuldades Apontadas	Frequência	%
Pobreza/condições socioeconômicas precárias da família	207	35,45
Rejeição familiar/família desaparecida/perda do vínculo em função da longa permanência no abrigo	103	17,64
Ausência de políticas públicas e de ações institucionais de apoio à reestruturação familiar	63	10,79
Drogas	33	5,65
Violência doméstica	30	5,14
Outros	148	25,34
Não respondeu	42	7,19
Total	584	100,00

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

A tabela (1), com resultados de pesquisa apontados no primeiro Relatório de Pesquisa do “Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada (SAC)”, realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), mostra a correlação entre pobreza e institucionalização de forma inequívoca. Os dados indicam as principais motivações apontadas como dificuldades por dirigentes de instituições de abrigo para a reintegração de crianças abandonadas ao seio de suas famílias.

Nota-se a ampla prevalência de respostas relacionadas à pobreza e precárias condições sociais da família. Segundo Enid Rocha Andrade da Silva e Simone Guerresi, elaboradoras do documento: “destaca-se que o principal impedimento ao retorno das crianças e dos adolescentes às suas famílias – a pobreza – por si não representa motivo para o abrigamento” (2003), ou seja, segundo o Estatuto da criança e do adolescente, a pobreza não pode ser utilizada como justificativa para a manutenção de menores em situação de abrigo. Segundo as pesquisadoras:

Ressalvando-se que a pobreza pode estar articulada com outros fatores determinantes da violação de direitos, visto que a resposta

dos dirigentes não era exclusiva, salienta-se que o Estatuto da Criança e do Adolescente é claro ao afirmar que a falta ou carência de recursos materiais não constitui motivo suficiente para a perda ou suspensão do poder parental. Quando os pais ou responsáveis não conseguem cumprir com suas obrigações de proteção aos filhos por motivos da pobreza, o ECA estabelece a obrigatoriedade de sua inclusão em programas oficiais de auxílio. (2003, p.48)

É visivelmente contraditória esta situação, na qual os princípios básicos da assistência ao menor são flagrantemente ignorados pelas instituições de abrigo. Apesar da mudança da legislação protetiva do menor e de sua nova orientação, a pobreza continua sendo uma das principais causas de institucionalização de crianças.

Segundo os dados sobre metas de atendimento da Rede SAC, divididos por região do país, e o comparativo de metas de atendimento, também por região, a diferença entre as metas e a capacidade real de atendimento obtida é significativamente elevada.

O atendimento tende a ser deficiente nas regiões mais pobres do Brasil, em função da grande demanda pelo serviço destas instituições, que possuem metas de atendimento muito acima das definidas como ideais pelo ECA. As diferenças de tamanho do número absoluto de habitantes em cada região explica em grande medida a disparidade no número de atendimentos, mas o hiato entre as metas de atendimento e a capacidade efetiva de atendimento é claramente maior nas regiões mais pobres do país.

A região Nordeste apresenta uma situação especialmente grave, com meta de atendimentos equivalente a 34,1% do total nacional, apesar de ter uma rede de atendimento com capacidade instalada que equivale a apenas 19,1% do total nacional. Somente o Estado do Piauí, no contexto nordestino possui meta de atendimento inferior a sua capacidade instalada (0,1% face a 0,3%).

Segundo Silva e Guerres:

Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece como princípio que as entidades prestadoras de serviços de abrigo devem manter um atendimento a crianças e adolescentes em pequenos

grupos, e as diretrizes para o reordenamento de abrigos indicam um número máximo de 20 a 25 crianças em uma mesma unidade. Isto porque um número elevado de crianças e adolescentes dificulta a atenção integral e individualizada, favorecendo, ao contrário, a reprodução de procedimentos de tratamento massivo tipicamente institucional e longe das práticas familiares.

Em função do número de abrigos ser proporcionalmente menor nestas regiões, que são as mais pobres do país, elas possuem médias de atendimento que superam largamente o número recomendado de atendimentos por abrigo recomendada pelo ECA, de 20 a 25 crianças em uma mesma unidade.

O excesso de demanda em função de uma causa que o próprio ECA afirma não ser razão para internação, leva a um atendimento deficiente e dificuldades na prestação da assistência.

A criança abandonada, que precisa de um atendimento personalizado, e altamente especializada fica a mercê de um tratamento massificado em função do grande número de atendimentos desnecessários.

CAPÍTULO III – Políticas de abrigamento, higienização e reclusão.

3.1 Impasses para a Garantia do Direito à Convivência Familiar e Comunitária

Os desafios à proteção à criança e ao adolescente são avassaladores, no sentido de que não dependem exclusivamente dos marcos legais, mas de uma profunda mudança cultural, que rompa com os ideários herdados na transição do período imperial e início da República e a inobservância dos princípios inseridos nas legislações.

No âmbito jurídico os avanços são tímidos para efetivamente intervir, sem colidir com o poder discricionário do Executivo, o cumprimento dos princípios legais de proteção social das crianças e adolescentes, mesmo que sejam direitos subjetivos, de relevância pública e de prioridade absoluta.

A CF 1988 permite à União, Estados e Municípios legislares concorrentemente sobre as políticas de proteção à criança e ao adolescente. A União tem a responsabilidade de traçar as políticas gerais, enquanto os Estados e Municípios administram, adicionando dispositivos organizativos para atender as suas especificidades que, a priori, seguem a legislação nacional e as diretrizes do Plano Nacional de Assistência Social.

Entretanto, como em cada ente federativo surgem as normativas por meio de lei, portarias, instruções normativas e, até mesmo, com a edição de cartilhas que dizem: o que fazer, como fazer e em quais situações aplicar enquanto políticas. O problema é que as normativas construídas passam a ter mais significado do que os princípios vigentes na CF 1988 e nas legislações nacionais, comprometendo as políticas de proteção porque quanto maior for o detalhamento administrativo, maior será a probabilidade de afastamento dos princípios constitucionais.

Especificamente, para o objeto em estudo, a institucionalização ou não das crianças ou adolescentes abrigados pela pobreza depende exclusivamente do judiciário.

3.2 Dilemas Jurídicos

Ao julgar, se o juiz optar pelos princípios que regem as políticas de proteção social especial, existe a possibilidade de criar injustiças, dada a multiplicidade de interpretações e situações que envolve cada processo. Em contrapartida, se permanecer na hierarquização, tradição e rotina processual, acaba contribuindo para a prática da institucionalização.

Streck (1999, p. 207-208) aprofunda o dilema ao afirmar que, no jurídico, existe a divisão social do trabalho, os hermeneutas, detentores de poder e que efetivamente realizam o trabalho intelectual na produção de significados no campo da dogmática jurídica e os operadores do direito, subordinados à ordem hierárquica, restringindo a capacidade de criação de significados para se contraporem, no sentido de fazer com que o judiciário seja espaço de intervenção para a garantia dos direitos, quando da omissão ou negligência do Estado. Para o autor, o Direito precisa superar o paradigma normativista-neoliberal-individualista, a partir do rompimento da dependência dos operadores de significados pré-construídos dos textos jurídicos pelos intérpretes-hermeneutas.

Conforme alerta Bobbio (2001, p.74), a norma jurídica é uma proposição que pode ser construída com diversos enunciados. Um conjunto de palavras que possuem significados que interessam ao jurista quando interpreta uma norma. Mas, enquanto uma proposição, a norma pode ser inválida ou falsa. Para a distinção entre a falsa e verdadeira, o autor sustenta a tese de que é preciso avaliar três fatores: a justiça, validade e a eficácia na norma.

Bobbio (2001, p.46-47) afirma que para a validação da norma como regra jurídica, mesmo que não seja constantemente seguida, “o caráter da justiça se resolve com um juízo de valor”, enquanto a validade se decide com um juízo de fato, investigando se a autoridade que emanou (norma vinculante) de determinado ordenamento jurídico tinha o poder legítimo; se não foi abrogada por outra norma sucessiva ou outra regulando a mesma matéria e comparar se não é incompatível com outras normas existentes no sistema. O autor acrescenta que analisar a eficácia ou não de uma norma tem como

premissa o caráter histórico-sociológico, exigindo um estudo do comportamento do grupo social para o qual a norma é dirigida.

Buscar uma decisão justa, válida e eficaz, e ao mesmo tempo, reduzir o tempo de permanência da criança ou do adolescente, em regime de abrigo pela pobreza, depende mais da formação identitária de cada juiz, do que necessariamente um rol de jurisprudência. Maccormick (2006) considera importante perceber que, ao julgar, quem o faz, antes da aquisição da formação profissional em direito, é um sujeito histórico social, que tem em sua natureza humana influências do meio social. Portanto, quando se trata de julgar são indissociáveis a natureza racional e natureza afetiva do julgador.

Perelman (1998, p.114) contribui ao expor que a busca da solução justa, não se encontra exclusivamente no positivismo jurídico, no sentido de considerar legal, pelo simples fato de estar na lei, pois para o reconhecimento da legalidade existem diversas formas, de acordo com as especificidades das situações, para encontrar o que seja justo e em conformidade ao direito.

De acordo com as conclusões do Levantamento Nacional de Abrigos (2006) e disposições do ECA (1990), o tempo de permanência em regime de abrigo é para a maioria acima de dois anos; pelos desvios de finalidade do programa social especial, em regime de abrigo, a maioria das causas não justifica a sumária retirada da criança ou adolescente do convívio familiar (pais ou parentes); se as causas do abrigamento advierem de maus-tratos, opressão ou abuso sexual impostos pelos pais ou responsáveis, a autoridade judiciária poderá determinar como medida cautelar, o afastamento do agressor da moradia comum

A pobreza não é motivo ao ingresso ou permanência em regime de abrigo, já que existem as políticas de proteção específicas direcionadas às famílias em vulnerabilidade social. Para a criança ou adolescente institucionalizado pela pobreza, por estar aguardando o trâmite do processo da decisão judicial sobre o seu futuro. Até que ponto é justa, válida e eficaz a institucionalização de crianças ou adolescentes pela pobreza?

A questão é complexa, não devido à ausência de argumentação jurídica, já que a institucionalização pela pobreza é por consenso considerada incorreta pelo judiciário, legislativo e executivo. No entanto, continua sendo

tolerada por ser uma consequência dos históricos problemas sociais, sem perspectivas de mudanças.

Com populações pobres desprovidas do acesso aos bens e serviços pela exclusão a que estão submetidas, os governos, enquanto corresponsáveis pela Assistência Social, são inoperantes por não proverem políticas efetivas à inclusão econômica das famílias em vulnerabilidade social. Paralelamente, as organizações não-governamentais assumem grande parcela da demanda de crianças e adolescentes, em regime de abrigo, praticamente forçando a permanência para justificar os repasses das instituições públicas e privadas. Neste contexto, o direito a convivência familiar e comunitária de crianças institucionalizadas pela pobreza se dilui pela impotência dos protagonistas envolvidos no sistema de proteção especial e de garantia dos direitos.

Para Streck (1999, p.38) diante da omissão dos poderes públicos, a via judiciária pode ser caminho possível à concretização dos direitos previstos nas leis e na Constituição, bem como, via de resistência às investidas do executivo e legislativo que representem retrocesso social ou ineficácia dos direitos individuais ou coletivos.

Especificamente no caso de crianças ou adolescentes pobres institucionalizados em regime de abrigo, a decisão pelo retorno da criança à família biológica, por não ser a pobreza motivo de permanência, pode ser justa e válida, mas ineficaz quando não acompanhada de políticas de proteção à família para o acompanhamento sistemático ou não incluir os membros da família em programas de inclusão econômica e social, tendo em vista a possibilidade de reincidência da causa que gerou a medida de abrigamento.

Considerando que cabe ao juiz a decisão sobre o futuro da criança ou adolescente institucionalizada pela pobreza, e frente ao dilema do retorno à família biológica ser uma decisão ineficaz, é possível que a inoperância do Estado torne-se uma justificativa à tolerância do judiciário sobre a institucionalização.

Perelman (1998, p.241) afirma que, o juiz, ao centrar seu julgamento nos princípios das legislações que dispõem sobre os direitos da criança e do adolescente, no caso dos abrigados pela pobreza, disporá de poder para tornar as leis flexíveis e estender ou restringir seu alcance, com a finalidade de

conciliar o cumprimento dos textos legais com a solução mais justa e eficaz para cada caso.

Entretanto, o poder do juiz de propor a redução do tempo de permanência dos abrigados pela pobreza exige um posicionamento crítico sobre o próprio sistema. Em primeiro lugar, existem grandes entraves para qualquer tentativa de encaminhar as crianças ou adolescentes à adoção, que em 2006, por exemplo, entre o total de crianças institucionalizadas, 18,9% haviam sido abandonados pela pobreza, sendo que parcela significativa estava em situação ímpar de institucionalização: juridicamente vinculados à família, que na realidade não mais exercia a responsabilidade sobre a criança ou adolescente (SEDH, 2006, p.60). em decorrência disso, o retorno à família biológica pela intervenção direta sobre os governos depende da criação, manutenção ou ampliação dos programas de apoio sócio-familiar, que no fundo, deveriam atuar antes que ocorra a institucionalização ou o abandono por parte dos pais ou responsáveis, pela crença de que o abrigo é o melhor lugar para o filho. Em terceiro lugar, a exigência de supervisão nas instituições de abrigo não-governamentais à regularização da situação de todas as crianças e adolescentes em regime de abrigo, pois em 2006, dos abrigados da Rede SAC 45,4% não tinham processo judicial e fazer cumprir as diretrizes do Plano Nacional de Assistência Social à priorização do direito à criança e adolescente do convívio familiar porque do total dos abrigos da Rede SAC somente 14,1% realizavam todas as ações determinadas pelo Plano Nacional.

3.3 O Código Penal de 1890 e as políticas de Estado para os marginalizados

O Código Penal de 1890, segundo Marcos César Alvarez, Fernando Salla e Luís Antônio F. Souza (2003), trouxe simultaneamente mecanismos de controle social mais adequados à nova sociedade republicana, que baseava-se numa nova forma de organização de trabalho livre, e rompia com concepções e práticas penais da sociedade escravista. A despeito disso:

(...) sua concepção por demais “clássica”, num momento em que as concepções da escola criminológica de Lombroso eram muito aceitas

por juristas e médicos envolvidos com os problemas criminais, fará com que essa nova legislação penal seja duramente criticada ao longo de toda a Primeira República. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.02)

Este código é importante por ajudar a entender como foi construído o ideário repressivo no que diz respeito à pobreza e a marginalidade, juntamente com a intrínseca vinculação entre uma coisa e outra. Segundo ALVAREZ, SALLA e SOUZA, as ideias da Criminologia, forneceram neste período “justificativas para um tratamento desigual da maior parte da população brasileira, que supostamente não poderia ser tratada pelos critérios clássicos de igualdade perante a lei” (2003, p.02). De maneira similar, são estabelecidas as diretrizes para a criação de todo um conjunto de novas instituições “voltadas para aqueles setores da população que não poderiam ser incluídos na ficção da sociedade contratual: menores, mulheres, loucos, negros etc.” (2003, p.02).

Na visão destes autores, tais instituições, assim como as leis processuais e as práticas policiais passaram a seguir o mesmo tipo de lógica, que inclusive provocou a reformulação das instituições prisionais. A estrutura sócio-econômica do país seria uma condição importante para a construção deste tipo de estrutura legal e da definição da forma de atuação por parte do poder público.

O Brasil, em 1822, tornou-se independente de Portugal, depois de mais de trezentos anos de subordinação colonial. A emancipação política, por um lado, não significou uma redefinição imediata da estrutura econômico-social existente no país, que era calcada na agricultura exportadora, sustentada pela mão-de-obra escrava. Houve a transferência no controle dos interesses econômicos predominantes no país, reduzindo-se a participação dos portugueses e crescendo, em contrapartida, a presença do capital inglês. Embora o influxo de capital tenha passado a ocorrer paralelamente à franquia comercial do país, até meados do século XIX, a estrutura social e econômica do país não sofreu transformações mais profundas. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.02)

Para os autores, “a organização jurídico-política que foi sendo constituída, nas primeiras décadas do período imperial, ainda mesclava ideias que estavam em debate na Europa e nos Estados Unidos com aspectos da herança colonial” (2003, p.02). A maneira como foi concebido o modo de punição e as concepções penais teria sido, segundo eles, reveladora em relação à idiossincrasia entre as ideias modernizantes e o arcaísmo da estrutura social ao longo do Império e da República Velha.

Uma das novidades, sem dúvida, foi o Código Criminal de 1830 que, ao adotar a pena de prisão com trabalho, introduzia uma nova concepção em termos de punição. Mas nem por isso o Código deixou de contemplar formas já consideradas arcaicas de punição, como a pena de morte, as galés, a prisão perpétua. A estrutura escravista suportava igualmente a conservação dos castigos corporais aos escravos. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.02)

Sendo assim, o Código Criminal de 1830 ainda era uma representação de uma estrutura social que representava um contexto de escravidão, de modo que os “mecanismos de imposição da ordem que requeriam pouca mediação dos instrumentos estatais de justiça”. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.02)

No contexto do Código Penal de 1890, segundo Souza et al, “as elites republicanas buscaram viabilizar novas percepções acerca da ordem social bem como criar mecanismos de administração dessa ordem” (2003, p.02). A despeito disso, segundo os autores, havia vozes discordantes, que pensavam a estrutura jurídico-institucional do país tendo em mente novas práticas e concepções, oriundas de contextos sócio-políticos diferentes do nosso.

Sem dúvida, com a abolição da escravidão e com o advento da República, foram lançadas as bases para o exercício, mesmo que limitado, da cidadania. No âmbito da legislação penal, foram suprimidas as penas que atingiam diretamente os escravos e foi instaurada a universalidade da lei penal. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.03)

No entanto, segundo os autores, setores das elites republicanas que lidavam diretamente com questões criminais não viram no código penal de 1890 as qualidades necessárias para a manutenção ou imposição da ordem. As ideias destes setores continham características muito mais restritivas em relação ao exercício do direito e das liberdades individuais do que o proposto nesse código.

(...) como instrumento de controle do crime, a nova legislação será considerada ineficaz pelos médicos, bacharéis e juristas envolvidos com as questões criminais.

Estes setores das elites, inspirados na Criminologia de inspiração lombrosiana, fomentavam concepções restritivas ao exercício dos direitos dos cidadãos. Essas concepções, genericamente conhecidas como “positivistas”, seriam instrumentalizadas no Brasil por essas elites interessadas em implantar e justificar mecanismos de repressão e do controle ao crime e de cerceamento dos indivíduos à participação política. Ao longo da chamada Primeira República, o Código de 1890 foi alvo sistemático de duras críticas mas, curiosamente, não foi alterado. Se, por um lado, as tentativas de reforma do Código ao longo da Primeira República não obtiveram sucesso, por outro a disseminação das idéias da Criminologia acabaram por influenciar poderosamente a concepção das políticas públicas voltadas para a área da segurança, direcionando a criação ou a reforma, bem como o funcionamento de instituições como a polícia, as prisões, os manicômios e outras instituições de internação. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.03)

Diante disso, os autores sustentam que os instrumentos legais criados desta forma para regulamentar a vida social são fruto da acomodação dos conflitos entre os grupos sociais com interesses antagônicos em nossa sociedade³⁰. A correlação de poder expressa neste conflito seria então refletida no conteúdo jurídico e na perspectiva “científica” expressa nestes instrumentos. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.03)

³⁰ “As pesquisas que enfatizam o Código de 1890 enquanto instrumento de construção de uma ideologia burguesa do trabalho, detém-se principalmente nos dispositivos situados no Livro III, acerca das contravenções penais, referentes aos mendigos, ébrios, vadios e capoeiras” (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.05)

As elites, diante de uma República que nasce excludente, ao não se configurar enquanto resultado da ação da maioria da população e ao não incorporar a participação popular, tentam pelo imaginário assimilar os "bestializados". O fracasso na criação e enraizamento do imaginário republicano no interior da sociedade aparece, assim, como consequência deste distanciamento concreto da República em relação à população. A Primeira República parece ter assegurado, deste modo, a manutenção da ordem com uma singular combinação entre repressão direta e controle social, ambos dirigidos contra os inimigos da ordem política e os desviantes da ordem social. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.04-05)

A questão da construção de um arcabouço jurídico e da introjeção de uma nova ordem social no país era entendida pela elite republicana como parte de um quebra-cabeças que deveria levar em conta essencialmente duas grandes particularidades: modernizar o Estado e suas estruturas, colocando o Brasil entre as nações modernas, e, ao fazer isso, a segunda grande particularidade ganha destaque, ou seja, seria preciso lidar com as questões raciais, culturais e sociais do país, que segundo grande parte do discurso da época, seriam um empecilho ao avanço e modernização do país. Em outras palavras: “O desafio era como institucionalizar os ideais de igualdade em termos jurídico-penais frente às desigualdades percebidas como constitutivas da sociedade”. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.08)

Havia ainda outro “problema” derivado do anterior:

Como afirmam muitos juristas ao longo da Primeira República, o grande desafio consistiria em “tratar desigualmente os desiguais” e não em estender a igualdade de tratamento jurídico-penal para toda a população. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.08)

Num contexto em que a lei deveria ser geral, mas não deveria valer para todos da mesma maneira, a ação do Estado teve o papel de reforçar as

desigualdades, especialmente a desigualdade de direitos³¹. A vontade de modernizar o país não veio acompanhada do desejo de integrar a nação inteira na modernidade. Aqueles que estão na margem, os excluídos, os desordeiros eram todos um problema cuja solução não passava pela integração e sim pela segregação e em muitos casos, internação. O poder discricionário das autoridades impunha mesmo aos pobres, “loucos”, e abandonados não uma porta para a modernidade, mas para uma instituição de controle. Práticas arbitrárias deste poder passaram mais e mais a estarem incluídas sob um manto de legalidade e legitimidade³².

Nesse sentido, as leis penais, embora revelassem a intenção de controlar a esfera do arbítrio pessoal, dentro do quadro de uma racionalidade jurídica imparcial, no processo de julgamento e de punição, permitiam que práticas de vigilância e de prisão, ilegais à primeira vista, se insinuassem e se integrassem ao universo da legalidade, enquanto práticas cotidianas, aceitáveis porém emudecidas. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.12)

Não apenas o código penal de 1890 esteve envolto em tais idiosincrasias, outros importantes elementos legais do Estado foram igualmente representações dos interesses contraditórios de grupos sociais e das elites republicanas.

Se a República brasileira aceitou um Código Penal formulado durante os últimos estertores do Império, ela não se deu sequer ao trabalho de reformar, em bloco, a legislação processual penal. O Código do Processo Criminal (CPC) sofreu mudanças apenas pontuais que não

³¹ “Isso porque, na prática, os órgãos do poder executivo, sobretudo a polícia, invadiam casas alegando razões de ordem pública e mesmo os juristas defendiam que o princípio constitucional não devia ser aplicado às habitações coletivas, hotéis, casas de tolerância, e muito menos às casas de ladrões ou de anarquistas”. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.10)

³² Mesmo Rui Barbosa, crítico do excesso de poder das agências do poder executivo, afirmava que, constitucionalmente, os direitos deviam estar submetidos ao “poder de polícia do Estado”. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.13)

interferiram em sua estrutura eminentemente inquisitorial, ainda muito colada à legislação monárquica que vigorou no Brasil da transição para a independência. O artigo 123 do CPC, de 1832, já estabelecia a equivalência de dois princípios distintos, um jurídico e o outro extrajurídico, ao estatuir que “o crime ofende a sociedade, porque viola suas leis e perturba a ordem pública, que é a base das liberdades e interesses de todos.” Assim, um ato poderia ser considerado crime não somente porque violava as leis mas também porque “perturba a ordem pública”. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.13)

A perspectiva de que o poder do Estado não deveria ser limitado diante das necessidades práticas da implementação e execução das leis levava a uma grande flexibilidade na interpretação do ordenamento jurídico, possibilitando grande margem de manobra aos agentes do Estado³³. Desse modo, a “evidente vagueza e a ambiguidade dos preceitos legais da Primeira República implicavam em um sistema de extralegalidade” (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.14).

No que diz respeito ao tratamento dispensado aos menores, pode-se inferir que as instituições “disciplinares” e as colônias “correcionais” foram moldadas segundo uma lógica similar:

No início do século XX, por obra de Cândido Motta é criado o Instituto Disciplinar para menores e não demoraria a ser depois criada a Colônia Correcional. Processo que culmina com o início da construção da Penitenciária do Estado, em 1911, inaugurada depois em 1920. Iniciativas que foram acompanhadas da criação de uma série de outras instituições que, embora não estivessem previstas no Código, destinavam-se claramente a exercer um forte controle social, como o Hospício do Juqueri, o Asilo dos Inválidos do Guapira, o Recolhimento das Perdizes. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.19)

³³ “Outros autores defendiam a concepção de que um governo não deve ser um mero executor das leis, com o risco de perder, em suas decisões, rapidez e objetividade. Eles propugnavam o princípio da extensividade regulamentar do poder executivo já que não cabia à lei precisar, em detalhes, todos os casos e situações de sua aplicabilidade, o que eliminava o poder discricionário do executivo”. (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.14)

Assim, em relação ao Código de 1890:

Em sintonia ou não com o Código de 1890, pode-se dizer que uma série de instituições de controle social surgiram, na passagem do século XIX para o XX, em São Paulo, e um variado conjunto de práticas dentro delas tiveram forte influência da já citada criminologia do período (ALVAREZ, SALLA e SOUZA, 2003, p.19)

Desse modo, a influência da política de repressão estende-se para além da esfera policial, e determina a abordagem do Estado em relação a diversas outras instituições, produzindo uma política de controle social repressivo, discriminatório e segregacionista, incluindo nesta mesma lógica, menores abandonados, criminosos, pessoas tidas como loucas, idosos e pobres.

Nesta concepção, a maneira de lidar com a infância abandonada seria pela via institucional e através da repressão, mesmo que preventiva. Se a criança abandonada estava à margem da sociedade, havia o risco de que ela aderisse ao crime e a resposta do Estado seria, portanto, baseada na reclusão disciplinar e “correção” destas crianças, da mesma maneira que era feito com os adultos “desviados”.

o Código de Menores enquadrava com recorrência, meninos e meninas em situação irregular (incômodo à população ou ameaça à segurança pública) enclausurando-os em instituições fechadas, sem direito à defesa, muitas vezes só podiam sair após completar dezoito anos de idade. Já o ECA estabelece que crianças e adolescentes devam ser tratados como sujeitos de direitos, sem nenhum tipo de discriminação e só poderão ter privação de liberdade após audiência com promotor e defensor público e “por ordem escrita e fundamentada da autoridade judiciária competente” (LEITE, 2001, p. 40. Apud LIMA, 2007, p. 24)

Somente com o ECA, existe uma mudança nesta perspectiva, ainda que tal mudança seja mais formal do que prática.

3.4 O Higienismo

Segundo Loïc Wacquant, o termo “gueto” ao longo do tempo passou a designar uma situação em que a “segregação juntava-se ao abandono físico e à superpopulação, exacerbando assim males urbanos como a criminalidade, a desintegração familiar, a pobreza e a falta de participação na vida nacional” (WACQUANT, 2004, p.156). A extralegalidade das ações do poder público seriam, no caso brasileiro, sentidas especialmente pelas pessoas que adentraram a modernidade justamente pela via dos seus efeitos perversos, empurrados para as margens e guetos. A relação existente em nosso país, entre pobreza e moralidade (ou sua ausência), só fez reforçar os efeitos negativos desta entrada na modernidade.

Após a Proclamação da República, a família pobre passou a ser o alvo de preocupações das autoridades, pois esta não estava em comunhão com o padrão da família idealizada para a construção de uma nação ideal. Estes segmentos pauperizados tornaram-se alvos das políticas do governo, que tinham por objetivo organizar a população por meio de uma prática higienista e de costumes moralizantes. Os médicos higienistas e psiquiatras e os juristas buscaram inspiração nos teóricos europeus do século XVIII e XIX, que também tinham introduzido esta política na busca de construção da sociedade ideal. Também se pretendia eliminar as desordens sociais, físicas e morais, prioritariamente a dos centros urbanos. (LIMA, 2007, p. 34)

O abandono moral de crianças, especialmente as pobres, e que muitas vezes viviam pelas ruas, moldaram, de certa forma, a percepção das elites e do Estado acerca de como lidar com o abandono e com as famílias pobres. Num contexto em que pobreza era vinculada a baixos padrões morais e higiênicos, as famílias pobres tiveram questionada sua capacidade de cuidar das próprias crianças. A suposta má conduta dos pais poderia facilmente ser utilizada como justificativa para uma ação “extralegal” por parte do poder público, levando a que crianças fossem institucionalizadas, mesmo tendo pais vivos e capazes de cuidar delas; mas como o modelo familiar e padrão moral destes pais não eram

tidos como aceitáveis pela sociedade, o Estado poderia interpretar tal situação como sendo de falência familiar.

“o menor é moralmente abandonado, por uma falta de moral sua (ociosidade, preguiça) ou dos pais (embriaguez, mendicidade, libertinagem, etc.), no entanto, normalmente a responsabilidade pelo abandono da criança era depositada nos pais. Muito embora os autores se refiram à miséria e à pobreza das famílias como causas do abandono, este é ainda uma questão sobretudo moral, que deve ser combatida atuando-se sobre o nível de moralidade das famílias” (RIZZINI, 1993, p.40 Apud LIMA, 2007, p. 35).

Segundo Lima, a partir da década de 1930, na ação junto às famílias, a assistência social caminhava junto com a culpabilização por sua desagregação e incapacidade de administrar seu próprio núcleo familiar. Mulheres solteiras, sendo trabalhadoras de baixo extrato social para os padrões da época, eram especialmente vulneráveis a esta situação³⁴.

Apesar de nossa diversidade étnica e cultural, uma perspectiva higienista levaria em conta apenas uma ideia de sociedade, baseada em padrões de uma etnia e de uma lógica cultural. O ideal de nação a ser construída seria tipicamente europeísta, e tudo o mais, apenas um entrave ao desenvolvimento e à modernização. A identificação entre as culturas e etnias indígenas e negras com o atraso, a pobreza, a imoralidade, leva a que seus hábitos e estruturas de comportamento, constituição familiar e religião sejam consideradas meras variações degeneradas daquilo que seria o modelo padrão higiênico e de cunho moral e cristão.

Segundo Neder (2005), as famílias pobres teriam sua condição de vulnerabilidade econômica potencializada por esta construção política e ideológica que embasou, ao longo do tempo, a construção do arcabouço

³⁴ “A forte presença do Estado foi legitimada pela produção científica da época, que rotulava as famílias populares e seus filhos como incapazes. O Juizado de Menores recebia muitos requerimentos para internações de crianças e adolescentes, principalmente por parte de mulheres sem companheiros, como viúvas, solteiras e separadas e a ocupação de 80% delas era empregada doméstica” (LIMA, 2007, p.36).

jurídico e norteou a construção do modelo de ação do Estado. Assim, a condição étnico cultural das famílias pobres seria um elemento adicional e agravante de sua marginalização.

A estratégia higienista teve como função, afinal, a legitimação de um modelo correto e aceitável de comportamento moral e religioso, estabelecendo um padrão de família e de ordem social, criminalizando qualquer padrão ou modelo divergente, transformando grande parte da sociedade brasileira em párias dentro do Estado, pelo simples fato de que estas tinham hábitos e tradições diferentes das aceitas pelas novas ideias “modernizantes”.

A introjeção deste “mito” de normalidade da organização familiar, apesar de travestido num discurso científico, não encontra na verdade qualquer evidência científica para sustentá-la:

“Não existe histórica e antropológicamente falando, um modelo padrão de organização familiar; não existe a família regular. Menos ainda que o padrão de família patriarcal, do qual deriva a família nuclear burguesa (que a moral vitoriana da sociedade inglesa no século XIX atualizou historicamente para os tempos modernos), seja a única possibilidade histórica de organização familiar a orientar a vida cotidiana no caminho do progresso e da modernidade. Pensar as famílias de forma plural pode significar uma construção democrática baseada na tolerância com as diferenças, com o outro” (Neder, 2005, p.28 apud LIMA, 2007, p.)

Da mesma forma, segundo Lima os impactos, para a democracia e para a construção da cidadania, por parte destas políticas foram grandes:

Observamos os paradigmas negativos que afligiram e continuam afetando as famílias brasileiras, particularmente, as menos favorecidas economicamente. Os preconceitos, que impediram o pensar as famílias de modo plural, formaram barreiras para a não-democratização das diferenças étnico-culturais presentes na população brasileira e ainda persistem no imaginário social popular os protótipos de família estruturada e desestruturada. (LIMA, 2007, p. 35-37)

Mesmo nos dias de hoje, quando os ideais do higienismo não fazem mais parte do ideário das autoridades, a vinculação entre pobreza e características negativas do ponto de vista moral e social não deixaram de existir, justificando, no caso do abandono de menores, tanto as atitudes dos pais quanto a forma de atuação das instituições de abrigo.

Capítulo IV - Cidadania Negada

4.1 Pobreza e Políticas de Abrigamento

Segundo o já citado Levantamento Nacional de Abrigos para Crianças e Adolescentes da Rede de Serviços de Ação Continuada (SAC), realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea):

De acordo com o estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente, os equipamentos de abrigo existem para oferecer proteção, em caráter provisório e excepcional, a crianças e adolescentes que tiverem seus direitos violados ou ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial à sua proteção e ao seu desenvolvimento. (2003, p.14)

Esta abordagem francamente antagônica às posturas higienistas deveria, em tese, transformar o contexto da institucionalização e da proteção ao menor abandonado, mas o relatório aponta que, segundo as palavras dos próprios dirigentes de instituições de abrigos, a realidade é outra.

A princípio, a concepção da proteção integral proposta pelo ECA sugere que as instituições de abrigo e o serviço de assistência ao menor abandonado não mais adotaria a prática indiscriminada da institucionalização, em prol de uma nova ênfase na cidadania, na educação e, principalmente, no retorno destas crianças a suas famílias, já que a maioria delas não são órfãs. “Busca-se a superação das práticas subjetivas de atendimento, conferindo a crianças e adolescentes em situação de risco a condição de sujeitos plenos de direitos”. (IPEA, 2003, p. 15). No entanto, não é o que ocorre atualmente.

Na prática, os agentes encarregados da implementação dos programas de abrigos são, na maioria, entidades assistenciais que atuam segundo suas próprias crenças, as quais nem sempre coincidem com os objetivos e princípios da Loas e do ECA. De fato, o atendimento em serviços de abrigo para crianças e adolescentes sempre teve maior participação de instituições filantrópicas e religiosas do que de serviços governamentais. (IPEA, 2003, p. 17)

Ou seja, mesmo que a política pública para a assistência à criança abandonada tenha adotado uma perspectiva diferente do que já foi no passado, a implementação depende dos agentes, que representam as entidades e suas crenças e não as diretrizes democraticamente estabelecidas como políticas públicas.

Neste relatório apresentado pelo Ipea, a primeira pergunta feita pela pesquisa junto aos dirigentes foi a respeito do ECA. Os dirigentes eram perguntados sobre o nível de conhecimento que tinham sobre o Estatuto, sendo que a questão apresentada era objetiva e permitia fazer gradações no nível do conhecimento.

Como resultado, menos da metade - 44,33% - dos dirigentes entrevistados considera-se muito informada enquanto 48,77% dos entrevistados reconheceram estar mais ou menos informada. Disseram-se pouco informados 3,28%, enquanto 1,15%, não estão nada informados. Não souberam responder 0,99% e o percentual que não quis responder a questão foi de 1,48%.

Isso mostra que, apesar de o Estatuto da Criança e do Adolescente ter sido promulgado há mais de uma década, metade dos dirigentes de instituições de abrigos conveniados na Rede SAC, afirma não estar muito bem informada sobre a legislação que deveria nortear suas ações. Tal desconhecimento, vindo de pessoas que deveriam cuidar de menores abandonados e têm papel fundamental na construção da cidadania, é no mínimo chocante.

Tabela 2:

Pesquisa com dirigentes de instituições de abrigo da Rede SAC – Em relação ao Estatuto da Criança e do Adolescente, o Sr se considera:

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
Muito Informado	42,22	37,61	41,38	47,84	43,59	44,33
Mais ou menos Informado	48,89	53,85	51,72	45,51	51,28	48,77
Pouco Informado	2,22	2,56	6,90	3,99	1,71	3,28
Nada Informado	2,22	2,56	0,00	0,33	1,71	1,15
Não Sabe	0,00	1,71	0,00	1,00	0,85	0,99
Não Respondeu	4,44	1,71	0,00	1,33	0,85	1,48
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

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

A tabela (3) mostra que o nível de desconhecimento é observável em todas as regiões do país, com leve ênfase na região Nordeste.

Segundo o relatório do Ipea:

O conhecimento ainda não efetivo dos dirigentes tem a ver com a baixa capacidade de informação dos órgãos formuladores de políticas voltadas para crianças e adolescente e dos formadores de opinião que, via de regra, têm como principal preocupação à veiculação de notícias bombásticas ao invés de circularem as informações sobre a legislação e as próprias políticas públicas existentes. A publicação Balas Perdidas 25, que teve como objetivo apresentar uma radiografia da forma como a imprensa aborda a violência nos universos da infância e da adolescência, conclui que “a grande lacuna” na mídia nacional é a ausência dos atores dos poderes públicos, das políticas públicas, da legislação, das estatísticas e das fontes que compõem as reportagens nacionais. (2003, p.40)

Outro ponto relevante em relação à questão da institucionalização foi apontada pelo relatório através de uma questão em relação ao artigo 92 do Estatuto da criança e do Adolescente (que versa sobre os princípios a serem seguidos por uma instituição de abrigo para crianças e adolescentes).

Entre os entrevistados, 89,82% declararam conhecer os princípios elencados no referido artigo, enquanto 6,24% afirmaram não conhecer. Um total de 3,94% dos dirigentes entrevistados não responderam. Ressalta-se aqui a grande quantidade de dirigentes que afirma conhecer o artigo, embora seja necessário fazer a ressalva de que não há gradação da resposta, ou seja, não há qualquer referência ao grau de conhecimento.

Tabela 3:

Pesquisa com dirigentes de instituições de abrigo da Rede SAC – O Sr sabia que o Estatuto da Criança e do Adolescente tem uma parte que trata de como devem ser os serviços de abrigo para crianças e adolescentes?

	Centro-Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul	Brasil
Sim	88,89	88,03	100,00	89,04	91,45	89,82
Não	6,67	5,13	0,00	7,31	5,98	6,24
Não Respondeu	4,44	6,84	0,00	3,65	2,56	3,94
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

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

Ainda que a ampla maioria dos dirigentes de instituições de abrigo tenham declarado conhecer os princípios que deveriam reger suas instituições, outra questão arguindo se houve mudanças nas instituições após a criação do ECA e da entrada em vigor do artigo, em pelo menos 70% dos casos, não houve ou não foi possível identificar a existência de mudanças, ou seja, um novo Estatuto, que rompe radicalmente com o modelo de assistência existente no passado não trouxe as esperadas transformações práticas nas instituições de abrigo.

Apesar de quase 90% dos dirigentes terem declarado que conhecem os princípios do ECA que os abrigos devem adotar no atendimento a crianças e adolescentes, 52,7% dos entrevistados disseram que não houve mudanças em suas entidades após conhecerem as recomendações do Estatuto; 29,7% responderam que houve mudanças; cerca de 10% dos dirigentes não souberam dizer se houve ou não alguma mudança na entidade em função das recomendações legais; e 7% não responderam a esta questão (IPEA, 2003, p.42)

Não bastasse o fato de que as mudanças motivadas pelo ECA foram pouco numerosas, a tabela (5) mostra que a natureza das mudanças foram no mais das vezes físicas ou formais, tais como adequações no espaço e nas instalações físicas (20,31%); redução no número de crianças e adolescentes atendidos (15,31%); mudança no regime de atendimento (13,13%%); alteração no perfil do adolescente/criança atendido (11,88%), ampliação das relações com outras instituições (5,31%). Embora extremamente relevantes, estas transformações são tópicas. Questões como a qualificação da equipe de funcionários do abrigo (15,31%) e ampliação do relacionamento do abrigo com as famílias e a comunidade (apenas 10,63%), que são pilares fundamentais do artigo e do Estatuto, e que, portanto, deveriam corresponder à grande maioria das transformações, são pouco representativos em relação ao total.

Tabela 4:

Mudanças implementadas nos abrigos após conhecimento do ECA citadas pelos dirigentes, segundo a ordem de frequência.

Mudanças Citadas	Frequência	%
Adequação no espaço e nas instalações físicas	65	20,31
Qualificação e adequação da equipe de funcionários do abrigo	49	15,31
Redução no número de crianças e adolescentes atendidos	49	15,31
Mudança no regime de atendimento (internato, atendimento ao adolescente em conflito com a lei, albergue, etc.)	42	13,13
Alteração no perfil da criança/adolescente atendido (idade, sexo, exclusividade no atendimento, etc)	38	11,88
Ampliação do relacionamento do abrigo com a família e a com a comunidade	34	10,63
Ampliação das relações interinstitucionais (judiciário)	17	5,31
Outros	26	8,13
Total	320	100,00

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

Tabela 5:

Princípios do ECA (artigo 92) citados, segundo a ordem de frequência.

Princípios	Frequência	%
Preservação dos vínculos familiares	233	36,41
Participação na vida da comunidade local	182	28,44
Atendimento personalizado e em pequenos grupos	67	10,47
Não desmembramento de grupos de irmãos	34	5,31
Preparação gradativa para o desligamento	20	3,13
Integração na família substituta	19	2,97
Evitar sempre que possível transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigadas	1	0,16
Participação de pessoas da comunidade no processo educativo	0	0,00
Subtotal	556	86,88
Citações que não fazem parte do artigo 92	84	13,13
Total	640	100,00

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

Existe, portanto, uma flagrante contradição entre os dados apontados nas tabelas (5) e (6). Apesar de os dirigentes de instituições de abrigos mencionarem amplamente o conteúdo do artigo 92, abordando a importância da preservação dos laços familiares e da reintegração das crianças a suas respectivas famílias. Após o ECA, apenas 10.63% das mudanças mencionadas estão relacionadas à ampliação deste contato.

Este ponto mostra que um dos fundamentos basilares do ECA é considerado tópico de menor relevância dentro das instituições de abrigo, e que a mudança proposta pelo Estatuto ficou muito aquém do desejado.

4.2 Estigma da pobreza na desconstrução da cidadania dos menores institucionalizados.

O estatuto da criança e do adolescente trata da questão da institucionalização de crianças de forma bastante abrangente, mencionando não apenas a institucionalização propriamente dita, mas também as vias a partir das quais as crianças atendidas pelo Estado deveriam sair das mãos das instituições e do Estado o quanto antes, para retornar a suas famílias, sempre que possível. Sendo assim, a institucionalização não deveria ser um fim em si mesmo, nem deveria ter uma conotação coercitiva, nem de demonstração ou expressão do poder do Estado diante da sociedade. A realidade, conforme vimos, difere substancialmente do conteúdo proposto pela legislação. A que fatores deve ser atribuída tamanha discrepância?

Atualmente a legislação que trata da questão da institucionalização de crianças assume um viés bastante progressista e democrático, já que o ECA foi criado pensando a dimensão social e humanizando o atendimento à criança, porém, na prática as instituições responsáveis diretas por este atendimento mantiveram as mesmas práticas e características de um período anterior, marcado pelo autoritarismo e pelo descaso em relação à importância da manutenção dos laços familiares.

Disso decorre que a postura dos agentes públicos responsáveis pelo atendimento a estas crianças órfãs ou abandonadas ocorre em desacordo com a prescrição das políticas públicas, já que o agente não foi preparado para agir de acordo com uma nova percepção de serviço público. A legislação mais progressista e democrática foi simplesmente entregue nas mãos dos antigos responsáveis neste caso por depositar as crianças em presídios mal disfarçados para proteger a sociedade destas “criaturas perigosas”. Seria de se duvidar que a postura deles pudesse mudar de forma súbita e repentina em função da transformação na legislação. Não aconteceu tal mudança na atitude dos agentes públicos nas mais diversas áreas, não faria sentido que ocorresse tal mudança exclusivamente nas instituições de abrigo.

4.3 Ignorância e descaso

O interesse efetivo da população na resolução da questão do abandono é muito difuso. O tema é capaz de emocionar e causar indignação, e até mesmo em determinados momentos, alcança a grande mídia, causando comoção popular. A médio e longo prazo, no entanto, poucas pessoas se mobilizam para debater o problema.

No fundo, “tirar da vista” já resolve, então podemos dizer que nesta perspectiva, o sistema funciona; afinal, as instituições de abrigo tiram as crianças das ruas e isso cria a falsa sensação de que o problema foi resolvido. O fato concreto de que as crianças não estão mais expostas ao tempo, cria uma situação que permite à opinião pública a possibilidade de pensar que o dever está cumprido, apesar de a legislação em vigor apontar claramente para a transitoriedade das instituições de abrigo. O papel da instituição como reintegradora das crianças em suas famílias sempre que possível fica, nesse caso, prejudicado.

4.3.1 Sistema prisional e institucionalização infantil

Há, conforme mencionamos anteriormente, similaridades entre o sistema prisional e as instituições de abrigo, no que diz respeito à sua lógica de atuação, e também na forma como seu papel é visto pela sociedade brasileira. De maneira bastante direta: o sistema é um buraco negro, com porta de entrada, mas sem saída. O que entra no sistema não deveria mais ser visto. Os seres humanos sujeitos a estes sistemas não encontram um Estado nem uma sociedade efetivamente dispostos a promover sua transformação, que é considerada dispendiosa e desnecessária, já que o perigo ou incômodo está fora das ruas.

Estes sistemas de depositar pessoas atendem ao interesse burocrático imediato de manutenção da máquina em movimento, sem objetivar o bem estar ou a recuperação das crianças ou dos presos. Novamente, de forma mais direta, poderíamos afirmar: se não há presos, não há necessidade de carcereiros. A definição de políticas públicas na área de segurança não deveria projetar um futuro no qual haverá oferta cada vez maior de presídios, com

segurança e estrutura cada vez mais aprimoradas e número de vagas crescente. Uma sociedade democrática e civilizada buscaria o consenso social, reduzindo a necessidade de um sistema prisional até sua quase extinção, conforme o ocorrido nos países da Escandinávia, onde a taxa de encarceramento para cada 100.000 habitantes é inferior à metade da média europeia (WALMSLEY, 2013). Infelizmente o que pode ser observado ao redor do mundo é justamente o oposto.

Segundo o World Prison Population List³⁵ (WPPL), pesquisa realizada e compilada por Roy Walmsley (2013)³⁶, mais de 10,2 milhões de pessoas (entre homens, mulheres e crianças) estão detidas em instituições prisionais pelo mundo. Este número tem aumentado nos últimos anos, e, segundo o autor, se fossem incluídos os assim chamados “centros de detenção” da China e campos de prisioneiros da Coreia do Norte, o total de prisioneiros superaria 11 milhões de pessoas.

Peter Bennett (2013), Diretor do International Centre for Prison Studies comenta³⁷:

É gravemente preocupante que haja neste momento mais de 10.2 milhões de homens mulheres e crianças cumprindo pena em instituições prisionais pelo mundo. E o que é ainda mais gravemente preocupante é que a população mundial aprisionada continua a aumentar, a despeito do fato de que o aprisionamento é uma opção altamente dispendiosa para os governos, bem como inapropriada e pouco efetiva para a maioria dos prisioneiros que vêm de minorias e grupos marginalizados ou são mentalmente doentes ou ainda têm problemas com álcool e drogas.

O Centro Internacional de Estudos sobre Prisões alerta àqueles governos com altos ou crescentes taxas de aprisionamento a reduzir suas populações aprisionadas e buscar alternativas à custódia

³⁵ O WPPL provê informações atualizadas sobre a população global aprisionada, e a taxa de encarceramento por 100.000 habitantes em relação à população nacional de 222 países e territórios.

³⁶ Em estudo publicado pelo International Centre for Prison Studies, em parceria com a Universidade de Essex.

³⁷ <http://www.prisonstudies.org/news/more-102-million-prisoners-world-new-icps-report-shows> acesso em 18/06/2014.

e, no interesse da melhor economia, efetividade nas sentenças e a adoção de padrões internacionalmente aceitos.³⁸

Assim, apesar da baixa efetividade e a despeito do fato de que o aprisionamento é uma opção altamente dispendiosa para os governos (bem como uma solução inapropriada para boa parte da população prisional global, oriunda de minorias e grupos marginalizados, com problemas mentais com problemas com álcool e drogas), as taxas de encarceramento vêm crescendo globalmente.

Segundo Walmsley, três países concentram quase a metade do total de prisioneiros: Estados Unidos (2.24 milhões), China (1.64 milhões) e Rússia (0.68 milhões). Estes países, apesar de possuírem metade da população prisional, contam apenas com aproximadamente um quarto da população global. Com quase 25% do total de prisioneiros, a taxa de aprisionamento norte-americana é extremamente elevada, sendo proporcionalmente a maior do mundo: 716 por 100.000 habitantes. 54% dos países e territórios possuem taxas abaixo de 150 presos por 100.000 habitantes, sendo que a média global é de 144 presos por 100.000 habitantes³⁹.

A alta do índice de encarceramento, além de ser global, é comum a todos os continentes. Nos últimos 15 anos, a população encarcerada aumentou em quase 30%, tendo em vista um aumento da população total mundial de 20%. Isto significa que a taxa de encarceramento aumentou em cerca de 6%

³⁸ It is of grave concern that there are now over 10.2 million men, women and children held in penal institutions throughout the world. What is of graver concern is that the world prison population continues to rise, despite the fact that imprisonment is a highly expensive option for governments, as well as being inappropriate and ineffective for the majority of prisoners who come from minority and marginalised groups, or who are mentally ill or who are alcohol and drug abusers.

The International Centre for Prison Studies calls on those governments with high or rising rates of imprisonment to reduce their prison populations and to seek alternatives to custody in the interests of good economy, effectiveness in sentencing and the achievement of internationally agreed standards

³⁹ Baseada numa população de 10.2 milhões de prisioneiros em relação a um total global de habitantes de 7.1 bilhões.

no período, saindo de 136 por 100.000 habitantes e alcançando o número atual de 144 por 100.000.

Há diferença dos níveis de encarceramento entre o continente europeu e o americano, sendo que as médias americanas são significativamente mais elevadas, havendo disparidades marcantes entre as regiões dos continentes. Assim, a média caribenha é bem mais alta que a sul-americana. A média sul-americana é de 202, enquanto os países caribenhos alcançam 376. Na mesma linha, a média dos países europeus ocidentais é de 98, enquanto os países mais a leste possuem a taxa de 225.

As mesmas diferenças entre regiões são aparentes em todos os continentes. Desse modo, na Ásia, a região no entorno do subcontinente indiano possui taxa de encarceramento de 62, em comparação com os países da Ásia Central, que chegam a atingir mais que o dobro: 159,5.

No continente africano, a média dos países da África ocidental é de 46 por 100.000; nos países da região sul do continente, a taxa alcança os 205.

4.3.2 Detenções provisórias

Dois milhões e meio de pessoas encontram-se oficialmente detidas em regime de prisão provisória pelo globo, e, contando-se com as estimativas de países não democráticos como a China, onde estes dados são falseados ou omitidos por causa de prisões políticas, o número pode ser estimado em aproximadamente 3 milhões, segundo Walmsley. Entre os países com maior número de presos nesta situação, encontram-se EUA, com 480.000, Índia, com 255.000, Brasil, com 195.000 e Rússia, com 116.000

Os dados do levantamento mostram ainda o número de pessoas em regime de detenção provisória no continente americano para cada 100.000 habitantes.

Novamente é possível perceber significativa diferença entre os dois continentes, com o continente americano apresentando níveis significativamente mais altos também de aprisionamento provisório.

No que diz respeito aos números absolutos, se somarmos aos encarcerados o total de prisioneiros em regime provisório, teremos uma população total de detentos da ordem de 12.7 milhões de pessoas. Uma

estimativa mais pessimista, levando em consideração números possivelmente omitidos, indicaria aproximadamente 14 milhões de pessoas aprisionadas hoje no mundo (WALMSLEY, 2013).

Pode-se perceber que as instituições de controle e aprisionamento (e no caso brasileiro, conforme vimos, as instituições de abrigo tiveram ao longo da história esta conotação e papel) vêm reforçando sua estrutura coercitiva, deixando de lado a pressuposição da transitoriedade.

Sendo assim, uma sociedade realmente preocupada com a qualidade de vida de suas crianças não cuidaria de criar abrigos cada vez maiores e mais sofisticados. Tais abrigos deveriam ser praticamente desnecessários, pois a prevenção ao abandono, o incentivo à paternidade e maternidade responsável deveria prevalecer, em detrimento do combate e remediação das consequências do abandono. Esta realidade vem mudando, em função da Lei nº 12.010 que estabelece o fim da internação permanente, mas, conforme Rodolfo Arruda Leite de Barros salienta:

A moralização e a emotividade que se sobrepõe às premissas de uma justiça penal racionalizada, oferecem suporte cada vez maior aos movimentos conservadores de apoio a penas mais duras e rígidas em relação aos criminosos. Essa imagem da nova cultura do controle, elaborada por Garland (2001), aponta para uma sensibilidade cultural cada vez mais intolerante com os desvios e indiferente às possíveis causas sociais e desigualdades que possam se relacionar com a esfera da justiça criminal. O individualismo contemporâneo já não se convence mais das promessas de reinserção, ou reabilitação daqueles que foram excluídos do mercado de trabalho e dos padrões de consumo. O importante é manter essas “parcelas indesejáveis da população” longe das partes nobres da metrópole; o fundamental é evitar que esses indivíduos coloquem em risco a segurança da ordem privilegiada. (BARROS, 2012, p.57)

Ou seja, conforme afirmamos anteriormente, tirar da vista, encarcerar ou institucionalizar os indesejáveis é de um modo geral considerado como sendo uma forma de satisfazer as demandas da opinião pública. Nesta perspectiva, o sistema pode ser considerado funcional, afinal, as instituições de abrigo tiram as crianças das ruas e isso cria a falsa sensação de que o problema foi

resolvido. Uma vez que as crianças entrem no sistema, pouco se sabe sobre o que acontece com elas, visto que o interesse do público em geral não chega a tanto, e de modo similar, o mesmo vale para o sistema prisional.

Além do desinteresse do público pelo bem estar do institucionalizado e do aprisionado, há a seguinte questão apontada por Loïc Wacquant:

Esta violência policial faz parte de uma tradição nacional secular de controle dos despossuídos pela força, criada a partir da escravidão e dos conflitos agrários, e reforçada por duas décadas de ditadura militar, durante a qual, a luta contra a "subversão interna" se disfarçou como a repressão da delinquência. Ela é apoiada por uma concepção hierárquica e paternalista da cidadania, com base na oposição cultural entre Doutores Feras, os "selvagens" e os "cultos", que tende a igualar marginais, trabalhadores e criminosos, de modo que o reforço da ordem de classe e o reforço da ordem pública estão mesclados⁴⁰ (Da Matta, 1978; Pinheiro, 1983; Huggins, 1985).(WACQUANT, 2003, p.199)

Não apenas as políticas públicas orientadas para a área da segurança pública usam como ferramenta quase exclusiva o encarceramento ao invés de serem parte de uma estratégia de segurança voltada para a inclusão e o reforço da convivência pacífica dentro da sociedade, como também nós vivemos num país em que a polícia apresenta comportamento excepcionalmente violento. Fenômeno esse apontado pelo autor como uma reminiscência da "secular tradição de desposseção pela força", na qual as forças públicas de segurança agiram no mais das vezes frequentemente, ao longo da história, como segurança privada do coronelismo. A violência contra o

⁴⁰ This police violence partakes of a centuries old national tradition of control of the dispossessed by force, issued from slavery and agrarian conflicts, which was reinforced by two decades of military dictatorship during which the fight against „internal subversion“ disguised itself as the repression of delinquency. It is backed up by a hierarchical, paternalistic conception of citizenship based on the cultural opposition between *feras e doutores*, the „savages“ and the „cultivated“, which tends to assimilate marginais, workers and criminals, so that the enforcement of the class order and the enforcement of public order are merged (WACQUANT, 2003, p.199).

marginalizado é justificada pela lógica da sociedade dividida entre o que Wacquant chama de “feras” e “doutores”, o que leva à profunda estigmatização da pobreza e dos excluídos, e consequentemente, à alienação dos seus direitos.

Diante do exposto:

Desenvolver essa compreensão da trajetória contemporânea dos sistemas penais e entender melhor essa guinada expansiva da prisão é um desafio significativo para o pensamento social. Dado o grande número de problemas associados ao funcionamento dos estabelecimentos penais (sobretudo as práticas autoritárias, sua violência e crueldade inerentes e suas dinâmicas discriminatórias), compreender essas lógicas e visualizar alternativas poder-se-ia constituir num poderoso instrumento de reestruturação e reenquadramento dos sistemas prisionais no contexto atual. (BARROS, 2012, p.51)

Estes sistemas de depositar pessoas atendem ao interesse burocrático imediato de manutenção da máquina em movimento, sem objetivar o bem estar ou a recuperação das crianças ou dos presos. Novamente, de forma mais direta, poderíamos afirmar: se não há presos, não há necessidade de carcereiros. A definição de políticas públicas na área de segurança não deveria projetar um futuro no qual haverá oferta cada vez maior de presídios, com segurança e estrutura cada vez mais aprimoradas e número de vagas crescente. Uma sociedade democrática e civilizada buscaria o consenso social, reduzindo a necessidade de um sistema prisional até sua quase extinção, conforme o ocorrido nos países da Escandinávia, onde a taxa de encarceramento para cada 100.000 habitantes é inferior à metade da média europeia (WALMSLEY, 2013). Infelizmente o que pode ser observado ao redor do mundo é justamente o oposto.

De maneira similar, podemos pensar nas instituições de abrigos como uma necessidade social, diante do abandono, mas como a maior parte das crianças abrigadas não são abandonadas, e como a política de retirada destas crianças de seus lares segue um critério que leva em conta elementos de desestruturação familiar que ignoram as transformações pelas quais as famílias

passaram ao longo dos últimos séculos e está baseada num modelo familiar típico de um certo extrato da população que possui maiores recursos e mais acesso às estruturas do Estado, a elevada quantidade de crianças abrigadas está alinhada com a mesma lógica que acompanhamos nas instituições prisionais. Ao invés de combater a causa que gerou a medida de abrigamento e promover a incorporação dos membros da família em programas de inclusão econômica e social, as políticas públicas voltadas para a proteção das crianças e adolescentes permitem que a pobreza em si continue de forma perene atuando como fator preponderante na institucionalização, de modo que a inoperância do Estado torna-se uma justificativa à tolerância do judiciário sobre os abusos no procedimento que leva ao abrigamento.

4.4 As consequências do estigma da pobreza na desconstrução da cidadania dos menores institucionalizados.

O autoritarismo das relações do Estado com o menor abandonado e sua família tem raízes que vão muito além das especificidades das instituições de abrigo. Até mesmo a supressão dos castigos corporais refletiu uma discussão filosófica e pedagógica intensa (ERTZOGUE, 1999). O fato de a pobreza ser fator de alienação de direito afeta amplamente o universo das crianças institucionalizadas, visto que:

A pobreza se constitui como o principal motivo de institucionalização; das cerca de vinte mil crianças e adolescentes abrigados, 78% destes têm o abrigo como único lugar de moradia. Esses dados ainda são precários tendo em vista que, o referido órgão fez uma avaliação apenas dos abrigos públicos. (CARVALHO E VECTORE, 2008, p.442)⁴¹

Na medida em que as demandas da cidadania são parte importante da política contemporânea, e se considerarmos que as crianças são

⁴¹ Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional (ABRAPEE)
• Volume 12 Número 2 Julho/Dezembro de 2008 • 441-449

um elo frágil neste jogo de força entre a liberdade individual e o poder do Estado, certamente os menores abandonados compõem um estrato especialmente vulnerável.

O reconhecimento da pobreza das famílias como fator determinante de abrigamento infantil atrelado aos dados contidos no relatório do Fundo das Nações Unidas para a Infância, Situação Mundial da Infância 2008 – Caderno Brasil, evidenciam que no país cerca de “11,5 milhões de crianças ou 56% das crianças brasileiras de até 6 anos de idade vivem em famílias cuja renda mensal está abaixo de ½ salário mínimo per capita por mês” (UNICEF, 2008, p. 8), o que parece indicar uma tendência contínua para futuras institucionalizações. (CARVALHO E VECTORE, 2008, p. 442)

Isso significa que não apenas não são boas as perspectivas futuras sobre mudanças efetivamente qualitativas em relação ao atendimento das instituições de abrigo, como também a tendência à permanência da lógica de institucionalização (muitas vezes forçada) tende a continuar.

Em relação à possibilidade de os menores institucionalizados terem sua cidadania efetivamente reconhecida, é importante estabelecer uma discussão sobre como políticas públicas são construídas e a capacidade de influência da sociedade civil sobre elas.

Faria (1990) define, estruturas chamadas de “anéis burocráticos” como sendo parte fundamental da lógica de formulação de políticas públicas. Segundo o autor, tais estruturas esvaziam a capacidade centralizadora de implementação de uma política de Estado, ou de uma política de desenvolvimento coerente, na medida em que dificultam uma ação homogênea e funcionalmente coesa por parte do aparelho de Estado. Esse Estado “difuso” atua a serviço de interesses distintos, e não raro incongruentes, na medida em que os grupos de pressão não necessariamente têm ligações entre si. Atuando assim, o Estado deixa de aplicar ou então aplica *“muito seletivamente a legislação em vigor, apenas representa uma rede de interesses objetivamente determinada pela estrutura social”* (FARIA, 1990, p. 223).

Durante o regime autoritário pós-64, no qual apesar da equipe econômica ter plenos poderes para a implementação de políticas públicas de qualquer natureza, foi justamente esse autoritarismo que favoreceu os

“mecanismos informais de consulta”. Para Maria da Conceição Tavares, neste tipo de regime, as grandes linhas programáticas de política econômica deverão materializar-se na relação direta entre os agentes do Estado e da sociedade civil.

“Quando essas relações são institucionalizadas, diminui a margem de influência pessoal sobre elas. Num regime autoritário, onde as instituições vergam ao sabor da vontade da autoridade econômica de plantão, as relações pessoais prevalecem sobre quaisquer regras gerais. Mais recebe quem melhor conhece os canais de acesso aos centros decisórios” (Tavares, 1986, p. 34).

Sendo assim, a parcela da população com maior poder aquisitivo e com interesses na formulação de políticas econômicas ou políticas públicas em geral, ao ter um acesso informal direto ao poder, estava em condições de influenciar a formulação dessas políticas de forma mais direta e eficiente.

No início dos anos noventa, momento da reabertura democrática do país, a lógica de funcionamento do governo estava em flagrante descompasso com os interesses de largas parcelas da população. Agregue-se a isso a falta de hábitos democráticos por parte da burocracia estatal, e a inexistência durante quase duas décadas de mecanismos para gerar, discutir e canalizar modelos que reflitam efetivamente as aspirações e os valores e também as ideologias de distintos grupos sociais e o que teremos, segundo George Martine, será “(...)uma sociedade altamente estratificada como a brasileira (1990, p.117). Segundo o mesmo autor, “(...) é legítimo afirmar, por exemplo, que nunca existiram mecanismos adequados de representação dos interesses reais das classes trabalhadoras” (MARTINE, 1990, p.117).

Após a abertura, muitas conquistas sociais foram obtidas através da nova Constituição democrática, e a sociedade brasileira obteve um incremento significativo no controle social sobre o Estado, e por consequência, o declínio da mentalidade autoritária na política. Este cenário produziu um avanço na democratização das relações entre a sociedade civil e o Estado (CORREIA, 2011, p.38).

No entanto, não se avançou suficientemente na democratização das relações internas do Estado, ou intragovernamentais; isso quer dizer que não se conseguiu democratizar o Estado. Enquanto o discurso de democratização é válido para a sociedade, o modelo de gestão do Estado continua sendo burocrático, centralizado, hierárquico, e mesmo autoritário, apesar das reformas de modernização. No Brasil, como em outros países ocidentais, as formas pós-modernas de organização social não são acompanhadas de formas pós-modernas de Estado (SILVA, 2008, p.82-83)

Na sociedade brasileira historicamente o Estado assumiu papel protagônico no processo de construção histórica. No entanto, após a redemocratização, houve uma abertura sem precedentes para a participação de novos grupos e movimentos sociais na política. Segundo Silva (2008):

as mudanças sociais, políticas, institucionais e culturais dos anos 1990 apontam para o desenvolvimento de uma sociedade mais consciente do seu papel enquanto ator do processo de construção social. Isso representa uma mudança significativa, mesmo que ainda limitada, pois, o processo depende da geografia política de cada região, num país de dimensão continental. (...)

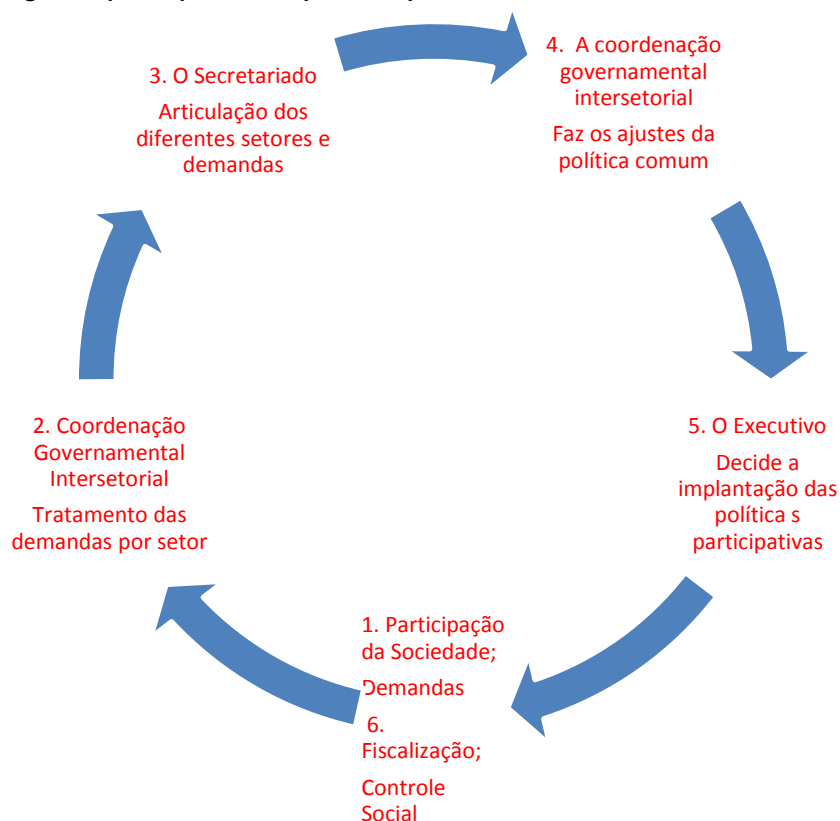
Isso não quer dizer que sociedade brasileira conseguiu se democratizar, depois de séculos de cultura autoritária. Ainda não se alcançou esse patamar, mas, a democracia se afirma no imaginário da sociedade, na sua luta coletiva, e no conjunto dos movimentos sociais, com mais intensidade e resultados concretos, desde o final dos anos 1970. (SILVA, 2008, p.2)

Assim, segundo o autor, o Brasil avançou bastante na questão da representação política, mas ainda está longe de ter uma sociedade efetivamente participativa na formulação de políticas públicas.

A partir do pressuposto de que a sociedade atual busca se organizar de um modo cada vez mais horizontal, baseado em redes, e por princípios de democracia participativa, é possível se lançar mão da seguinte questão: como governar, e gerir políticas públicas, num contexto de democracia participativa, com um Estado que continua sendo burocrático, e dotado de uma tecnocracia hierarquizada, setORIZADA, e baseada em princípios verticais? (SILVA, 2008, p.2)

A proposta de Silva para resolver a questão da abertura do poder público para a participação de setores sociais encontra-se essencialmente exposta na figura a seguir.

Figura 5- A gestão participativa das políticas públicas



O autor supõe que através de um sistema de inputs e outputs, no qual as decisões são influenciadas pela atuação da sociedade civil e a implementação das políticas públicas seriam, portanto, coordenadas em conjunto com os setores interessados em cada área de atuação política e social. Assim:

A idéia é selecionar as demandas por setor correspondente, para serem tratadas e receberem uma qualificação técnica. Depois disso, a coordenação intersectorial volta a se reunir para decidir sobre a implementação das políticas públicas, criando assim uma política comum e transversal de governo. No final, o Executivo implanta as políticas, que passam a ser dotadas de legitimidade não somente junto à população e à sociedade civil organizada, mas, também, junto

à equipe de governo que passa a trabalhar de forma integrada sobre várias ações. À população cabe fiscalizar e exercer o controle social através de instrumentos como conselhos e comissões.

Sendo efetivamente ativo tal sistema de controle por parte da sociedade em relação à ação dos agentes públicos, poderíamos afirmar que a transparência na formulação de políticas públicas ocorreria em consonância com o conteúdo disposto na Constituição. O esquema proposto, no entanto, pressupõe que os setores da sociedade interessados em políticas públicas que lhes digam respeito diretamente sejam capazes de se organizar, propor suas demandas e acompanhar as práticas do poder público. Neste caso, como ficariam os menores abandonados e crianças institucionalizadas em geral? Como os menores abandonados poderiam ser situados neste esquema? Que capacidade de organização teriam eles para controlar e fiscalizar políticas públicas voltadas para o atendimento ao menor e assim, transformar a realidade da institucionalização? Os pais pobres que perdem a guarda de seus filhos para o Estado estariam em situação diferente? São diversas as questões em relação a esse tema ainda por serem respondidas.

4.5 Cidadania negada

O modo como as crianças abandonadas são tratadas ou atendidas é reflexo da maneira como está estabelecida a questão da cidadania na sociedade brasileira. Segundo o ECA, a criança possui direitos e deve ser respeitada, tanto quanto qualquer outro cidadão. A questão que devemos nos colocar neste caso seria: o cidadão brasileiro é efetivamente respeitado pelos agentes do poder público?

Uma infinidade de exemplos nos quais é possível demonstrar que a cidadania é negada a grandes contingentes da população brasileira poderiam ser utilizados para ilustrar uma situação na qual podemos afirmar que apesar de a situação dos menores institucionalizados ser muito grave, ela nem de longe é exceção na sociedade brasileira.

As violações flagrantes de direitos no Brasil são sistemáticas e cotidianas. Certamente tais violações não estão limitadas ao conteúdo do Estatuto da Criança e do Adolescente. A título de exemplo, violações ao direito do consumidor são recorrentes⁴², e as relações trabalhistas⁴³ também são extremamente problemáticas⁴⁴, bem como cobranças indevidas, abuso de autoridade, privilégios do poder público e uma infinidade de outras situações que cotidianamente alienam direitos do cidadão brasileiro. O caso da violência obstétrica ajuda a entender como mesmo antes de nascerem, crianças pobres e suas famílias já são vítimas do descaso e da alienação de direitos.

O desrespeito aos direitos das gestantes mostra como as parcelas da população, mesmo em situação de vulnerabilidade temporária, são tratadas.

Segundo Marcela Dip (2013), as pessoas geralmente relacionam abusos e violência com agressão física direta, mas na prática, segundo a autora:

(...) há outros tipos, diretos ou sutis, como explica a obstetrix e ativista pelo parto humanizado Ana Cristina Duarte: “impedir que a mulher seja acompanhada por alguém de sua preferência, tratar uma mulher em trabalho de parto de forma agressiva, não empática, grosseira, zombeteira, ou de qualquer forma que a faça se sentir mal pelo tratamento recebido, tratar a mulher de forma inferior, dando-lhe comandos e nomes infantilizados e diminutivos, submeter a mulher a procedimentos dolorosos desnecessários ou humilhantes, como lavagem intestinal, raspagem de pelos pubianos, posição

⁴² Em 2013, 790.476 consumidores recorreram aos Procons integrados ao Sistema (61,71% na capital, 38,29% no interior), tendo seus atendimentos registrados, em função da natureza das demandas, como consultas, orientações, atendimentos preliminares, CIPs e reclamações. Uma vez mais, os setores de telecomunicações e financeiro lideram o ranking: 9 das 10 empresas ou grupos com maiores números de registros pertencem a esses segmentos. ofertas pouco claras, falta de informações indispensáveis e cláusulas contratuais abusivas

⁴³ <http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A36A27C1401377F12E1B75A10/Quadro%20FM%202011.pdf>

⁴⁴ Em 1995, por meio do Decreto 1.538, foi criado o Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego e o Grupo Executivo de Repressão ao Trabalho Forçado (Gertraf). Estes dois órgãos passaram a agir em conjunto para garantir a erradicação da escravidão e situações de trabalho análogas à escravidão. Desde sua criação até o ano de 2011, segundo dados do ministério foram resgatados no Brasil 41.665 trabalhadores

ginecológica com portas abertas, submeter a mulher a mais de um exame de toque, especialmente por mais de um profissional, dar hormônios para tornar o parto mais rápido, fazer episiotomia sem consentimento”. (DIP, Andrea. Na hora de fazer, não gritou. São Paulo, 1985. <<http://apublica.org/2013/03/na-hora-de-fazer-nao-gritou/>>. Acesso em: 19 maio 2014)

Dip afirma que muitas mulheres sequer sabem que podem chamar isso de violência. Há uma quantidade significativa de mulheres que sofre este tipo de agressão durante o parto, de modo que este tipo de atitude torna-se uma espécie de *modus operandi* em maternidades públicas. Criou-se, segundo a autora, um consenso no qual os maltratos contra a mulher são considerados normais. Esta naturalização da violência certamente é comum a outras situações que pessoas em situação de pobreza vivenciam. As instituições mantidas pelo poder público com a finalidade de prestar os mais variados tipos de atendimento à população carente têm, do ponto de vista prático, pouco controle sobre as ações de seus agentes em relação à população atendida, além disso, a legislação em vigor chega até mesmo a prever punições por desacato contra os servidores públicos, em caso de manifestações de descontentamento mais vigorosas por parte da população atendida. Como as comunidades mais periféricas tendem a ser as menos educadas em termos formais, isto significa que as pessoas que mais precisam de atendimento são as mais vulneráveis ao descaso, humilhações e até mesmo violência física.

“Algumas mulheres até entendem como violência, mas a palavra é mais associada a violência urbana, física, sexual” diz a psicóloga Janaína Marques de Aguiar, autora da tese “Violência institucional em maternidades públicas: hostilidade ao invés de acolhimento como uma questão de gênero” que entrevistou puérperas (com até três meses de parto) e profissionais de maternidades públicas de São Paulo. “Quando a gente fala em violência na saúde, isso fica difícil de ser visualizado. Porque há um senso comum de que as mulheres podem ser maltratadas, principalmente em maternidades públicas” acredita. E dá alguns exemplos: “Duas profissionais relataram, uma médica e uma enfermeira, que um colega na hora de fazer um exame de toque em uma paciente, fazia brincadeiras como „duvido que você reclame do seu marido” e „Não está gostoso?” (DIP, Andrea. Na hora

de fazer, não gritou. São Paulo, 1985. <<http://apublica.org/2013/03/na-hora-de-fazer-nao-gritou/>>. Acesso em: 19 maio 2014)

Qualquer tipo de violência cometida por agentes públicos é igualmente inaceitável, porém se o vulgo entende como normal a agressão à população encarcerada, e aceita com fatalidade cínica a tirania contra crianças abandonadas, não deixa de ser notável e especialmente chocante o fato de que nem mesmo mulheres prestes a dar à luz estão imunes à violência cometida no âmbito das instituições.

O desrespeito aos direitos é bastante grave neste caso, ao não permitir à mulher escolher os procedimentos que ela eventualmente possa considerar mais adequados. Mesmo direitos garantidos por lei não são observados.

Além do nosso código penal e dos vários tratados internacionais que regulam de forma geral os direitos humanos e direitos das mulheres em especial, a portaria 569 de 2000 do Ministério da Saúde, que institui o Programa de Humanização no Pré-natal e Nascimento do SUS, diz: “toda gestante tem direito a acesso a atendimento digno e de qualidade no decorrer da gestação, parto e puerpério” e “toda gestante tem direito à assistência ao parto e ao puerpério e que esta seja realizada de forma humanizada e segura” e a LEI Nº 11.108, DE 7 DE ABRIL DE 2005 garante às parturientes o direito à presença de acompanhante durante o trabalho de parto, parto e pós-parto imediato nos hospitais do SUS. Mas dificilmente essas normas são seguidas, como explica a pesquisadora Simone Diniz (leia entrevista na íntegra), formada em Medicina Preventiva pela Universidade de São Paulo, que participou da pesquisa “Nascer no Brasil: Inquérito Nacional sobre Parto e Nascimento”, grande e minucioso panorama realizado pela Fiocruz em parceria com o Ministério da Saúde – ainda sem data para lançamento. (DIP, Andrea. Na hora de fazer, não gritou. São Paulo, 1985. <<http://apublica.org/2013/03/na-hora-de-fazer-nao-gritou/>>. Acesso em: 19 maio 2014)

A típica mãe de crianças que eventualmente poderiam vir a ser institucionalizadas no futuro, ou seja as mais pobres, ao buscar uma instituição pública para dar à luz já encontra uma série de barreiras para conseguir ser

tratada de forma minimamente digna. Mulheres de baixa renda não têm direito a escolhas, não têm direito à dignidade, não têm direito às garantias básicas oferecidas pela lei. O estigma de pessoa de segunda classe, que não tem vontade própria, torna esta pessoa quase uma fera, nos termos propostos por Wacquant aos olhos do funcionalismo público que ignora sua missão de proteger e servir a esta população. Torna-se flagrantemente visível o fato de que na prática, nem todos tem direito a ter direitos.

Normalmente as mulheres de renda mais baixa têm uma assistência que não dá nenhum direito a escolha sobre procedimentos. Os serviços atendem essas mulheres para um parto vaginal com várias intervenções que não correspondem ao padrão ouro da assistência, como ficar sem acompanhante e serem submetidas a procedimentos invasivos que não deveriam ser usados a não ser com extrema cautela, como o descolamento das membranas, que é muito agressivo, doloroso, aumenta o risco de lesão de colo e infecções, a ruptura da bolsa, como aceleração do parto. (DIP, Andrea. Na hora de fazer, não gritou. São Paulo, 1985. <<http://apublica.org/2013/03/na-hora-de-fazer-nao-gritou/>>. Acesso em: 19 maio 2014)

O fato de mulheres adultas serem submetidas frequentemente a tratamento tão degradante mostra que a degradação em si é um elemento natural do comportamento de parte das instituições públicas no trato com a população de baixa renda. No caso das institucionalizações forçadas, causadas pela pobreza, mesmo que o próprio ECA não defina pobreza como critério para institucionalização, é interessante traçar um paralelo entre a retirada da criança de dentro de sua progenitora de forma tão brutal, e depois a retirada da criança do seio de sua família através do mesmo procedimento. A lógica da institucionalização não é exceção, é a regra do tratamento oferecido a esta parte da população brasileira. O último trecho da citação a seguir é bem ilustrativo.

Jorge Kuhn conta que quando chegou ao Brasil após uma temporada aprendendo sobre parto humanizado na Alemanha, foi procurar os gestores de grandes hospitais para implantar essas técnicas de

redução de cesarianas, mas que foi recebido com declarações como “por mim você pode cortar a mulher em quatro desde que me entregue um bebê bom”. (DIP, Andrea. Na hora de fazer, não gritou. São Paulo, 1985. <<http://apublica.org/2013/03/na-hora-de-fazer-nao-gritou/>>. Acesso em: 19 maio 2014)

Pouco adianta a legislação propor um tratamento digno e adequado, estabelecendo claros parâmetros de qualidade e elevado significado moral, se os agentes encarregados de tal atendimento adotam uma postura que é radicalmente incompatível com tais princípios.

O cenário real é o de que, apesar do discurso recente de abertura e inclusão, os abrigos brasileiros representam a criação de uma instituição total para livrar a sociedade de um inconveniente, e o preço pago por estes menores é alto. A natureza da internação contribuiu ao longo do tempo para desumanizar os internos, sob o paradoxal pretexto de oferecer tratamento humanitário aos abandonados.

4.6 Institucionalização prolongada: os impactos da institucionalização na vida das crianças.

Carvalho e Vectore afirmam que a passagem da criança por uma instituição de abrigo deixa marcas perenes.

(...) a criança submetida à proteção do abrigo tem por algum tempo a história pessoal “suspensa”, fato que leva Dorian (2003, p.73) a apontar que “não se pode eliminar uma história familiar sem que se viva muita dor, angústia e medo do presente e do futuro”. Azôr (2005) acrescenta que há barreiras, muitas vezes impostas pela própria instituição, no sentido de impossibilitar aberturas de espaços para que dores, tristezas e violências sejam mais bem elaboradas, acabando por desconsiderar a subjetividade dos abrigados. (CARVALHO E VECTORE, 2008, p.442)

O caso de crianças institucionalizadas em razão da pobreza de suas famílias torna o aspecto material da vivência familiar mais relevante do que o

da convivência humana. Conforme o artigo 5º, inciso IV da Lei de Regulamentação da Profissão, é de atribuição exclusiva do assistente social a elaboração de parecer social, ou seja, cabe a este profissional, através de entrevistas sociais ou visitas domiciliares, avaliar a necessidade ou não do afastamento da criança e adolescente da sua família de origem. Esta decisão deve ser tomada tendo em vista a proteção e o bem-estar da criança, sendo possível encaminhá-la para institucionalização e/ou família substituta, especialmente nos casos de violência doméstica e abuso sexual.

Segundo o IPEA (2003), conforme já vimos, as principais causas de institucionalização estão vinculadas às condições de pobreza, causando durante muito tempo internações prolongadas, o que por sua vez descaracterizou o abrigo enquanto lugar temporário.

A criança que se encontra abrigada, além de enfrentar dificuldades oriundas de relações familiares difíceis, muitas vezes, ao adentrar o abrigo, onde sua estadia geralmente não é transitória, se depara com longos processos judiciais, perpetuando a situação de institucionalização, haja vista que cada dia passado na instituição pode dificultar o processo de adoção, por ultrapassarem o estágio de vida, geralmente preferido pelas famílias brasileiras, que é até os dois anos de idade. (CARVALHO E VECTORE, 2008, p.442)

O poder discricionário dos agentes públicos que decidem pela institucionalização encontra eco também dentro das instituições de abrigo, que segundo Cavalcante (2007), apresentam características próprias das instituições totais, como prisões, conventos, manicômios, colégios internos:

(...) oferece medidas de proteção à infância que se encontra vulnerável à pobreza, à violência, ao abandono, mas expõe inúmeras crianças a outras tantas situações de riscos, como a segregação social e a ruptura dos vínculos familiares, segundo analisam Moraes, Leitão, Koller & Campos (2004), Parreira & Justo (2005), Rizzini & Rizzini (2004), Rotondaro (2002) e Silva (1997). (CAVALCANTE Et. All, 2007, p.334)

Sendo assim, o abrigo acolhe mas ao custo do rompimento dos laços sociais e familiares, submetendo completamente as crianças à autoridade da equipe dirigente da instituição, sem que haja efetivamente quem olhe por elas. Os pais destas crianças as abandonaram ou são pobres e sem instrução o suficiente até para saber fazer prevalecer seus direitos e proteger suas crianças.

Além disso, os abrigos infantis podem apresentar outra característica típica das chamadas instituições totais: a existência de um numeroso grupo de internos que fica submetido à autoridade exercida por uma equipe dirigente que gerencia inteiramente a dinâmica da vida institucional. (CAVALCANTE Et. AlI, 2007, p.335)

Segundo Schwartz e Orleans (2002), um dos perigos da extrema reclusão é a alienação completa do institucionalizado em relação à sociedade. Ao discutir a natureza, impacto e benefícios das sanções legais, os autores abordam a questão dos custos sociais das mesmas. No caso do menor infrator, se a função da sanção não é alienar completamente o indivíduo e sim promover uma maneira de reintegrá-lo, a extrema severidade de uma sanção, num sistema no qual a institucionalização pura e simples torna-se a única forma de resposta da sociedade ao problema da criminalidade, então o sistema está apenas formando os futuros criminosos de maior periculosidade.

No horizonte dessas preocupações, Silva (1997) considera que o abrigo pode reproduzir traços típicos das instituições totalitárias, quando a dinâmica da institucionalização suprime a noção de intimidade, promove a segregação social, desconsidera as características peculiares de cada criança, limita as chances de escolhas e decisões pessoais, ou, ainda, controla as variáveis do ambiente social de acordo com a conveniência da instituição. Estudos que concebem o abrigo como uma instituição capaz de reeditar características que são próprias do modo de vida presente em instituições fechadas, como os antigos orfanatos, internatos e instituições do gênero, com alguma insistência colocam em questão um padrão de cuidado infantil que pode ser bastante nocivo ao desenvolvimento humano. E, nesses termos, contribuem no sentido

de se buscarem caminhos possíveis para a humanização das instituições destinadas ao acolhimento de crianças nos primeiros anos de vida, como recomendam Rizzini & Rizzini (2004) e UNICEF (1987). (CAVALCANTE Et. AlI, 2007, p.335)

No caso da institucionalização de crianças, se a instituição é hermética e abre pouco espaço para a convivência entre as crianças com suas famílias e com a sociedade, ela não está cumprindo sua função de preparar o menor abandonado para uma vida social plena, está apenas retirando das ruas os indesejáveis e entregando um adulto incapaz.

Além da condição de menores e de abandonados, uma condição adicional de estigma e de vulnerabilidade expressa pela pobreza, torna ainda mais difícil a estas crianças a chance de obter um tratamento digno. Como uma criança pobre e órfã ou abandonada pode pedir socorro? Como poderia ela exercer pressão sobre o Estado e seus agentes para fazer valer seus direitos?

Segundo Lima, “diante dessas dificuldades, algumas mães acabam desenvolvendo um „embotamento” afetivo (expressão usada pela assistente social I), que significa que dali não entra e nem sai sentimento” (LIMA, 2007 p.76).

O quadro familiar das crianças infratoras ou abandonadas, que passam por instituições protetivas e corretivas, é frequentemente composto por mulheres e crianças que viveram ou vivem situações de violência física, envolvendo muitas vezes o uso de bebidas alcoólicas e drogas, o que torna problemático o rompimento com essa herança de violência. Geralmente nestas situações há o encaminhamento para tratamento de drogas e para o tratamento psicológico, só que a rede de serviços ainda é insuficiente, pois existe muita dificuldade em encontrar terapia nos postos de saúde.

Segundo as assistentes sociais, o problema é a cristalização de comportamentos que não são fáceis de desconstruir nessas relações, pois os impasses que se apresentam não são objetivos. Por esses motivos, na maioria das vezes, não é de imediato que se consegue uma reintegração familiar, pois o assistente social precisa contar com uma rede de apoio eficiente (o que não ocorre) e com a equipe formada por outros profissionais. (LIMA, 2007 p.77)

4.7 Crianças e adolescentes institucionalizados pelos Conselhos Tutelares.

Entre as diversas instituições de recolhimento de crianças e adolescentes, as casas de abrigo, criadas para o recolhimento de menores vítimas de violência e abandono por parte dos pais ou responsáveis são um retrato das relações entre o Estado brasileiro e a sociedade em geral.

Com base nos dados do levantamento feito pelo IPEA, conforme vimos anteriormente, os principais motivos que levam os adolescentes a ficarem abrigados no Centro de Acolhimento estão relacionados com a violência estrutural a que as famílias dos adolescentes estão submetidas, já que a pobreza e suas consequências é apontada como uma das principais de permanência de menores em instituições de abrigo. No caso das entrevistas feitas para a confecção desta tese, com conselheiras tutelares do município de Vilhena – RO, observamos que este é um problema também enfrentado pelas famílias da região, mas não é somente a questão da pobreza o motivo do acionamento do conselho tutelar. Segundo as conselheiras, existe uma combinação de várias formas de violência (física, e psicológica), com abandono afetivo atuando em conjunto. Frequentemente estes elementos estão associados à condição de pobreza.

Capítulo V - O Conselho Tutelar e os mecanismos de proteção e atendimento à criança e ao adolescente

O Estatuto da criança e do Adolescente contém os preceitos básicos dentro dos quais devem desempenhar suas funções a família, a escola, a comunidade e o exercício das diversas formas de autoridade pública. Se as instituições ameaçam ou violam direitos de crianças e adolescentes, o conselho deve atuar para que tal violência tenha fim.

O Conselho Tutelar é órgão público destinado a zelar por direitos (não é órgão nem assistencial, nem investigador, nem repressor). Suas regras de funcionamento estão nos artigos 13 e 56 (Livro I); 95; 131 a 140, 194 e 249 (Livro II) do Estatuto, que comanda:

- Quem deve assistir, quer dizer, quem deve proteger os que necessitam de proteção social é a política pública de Assistência Social.
- Quem investiga, quando há necessidade de apuração de prática delituosa (crime ou contravenção) é a polícia civil.
- Quem reprime más práticas (condutas definidas como eventuais delitos) é a polícia militar.
- Quem denuncia, quando necessário, é o Ministério Público.
- Quem julga é o juiz. (SÉDA, 2009 p. 06-07)

5.1 A proteção ao menor: três instâncias da proteção integral:

Com a descentralização pós-Regime Militar, tornada possível pela Constituição de 88, os municípios ganharam autonomia para organizar seus programas sociais e rede de assistência. Baseado no artigo 88, I do ECA, o município passa a ter os poderes de decisão, de execução e de controle local, quanto a esses programas. Sendo assim, cabe ao poder agora local de deliberar sobre programas e recursos para esses programas. O Município passa a ter a faculdade de decidir como atuar em relação ao atendimento às demandas sociais tendo em vista as peculiaridades locais. Cabe ao poder local executar os programas e administrar os recursos para os mesmos, além de concretamente exercer a capacidade de controlar os órgãos e instituições que

oferecem garantia de direitos individuais, quando estes estão sob sua jurisdição.

Os municípios brasileiros devem organizar seu sistema de proteção integral, criando lei municipal e implementando na prática da administração pública local, as três instâncias em que uma decide (delibera), outra executa e a terceira controla tal proteção integral:

A instância, que delibera, é um Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (que delibera sobre programas de proteção a vítimas e programas sócio-educativos a vitimadores, e administra um Fundo de Recursos para suprir esses programas de cidadania, nos termos dos artigos 88, II e III, 90 e 91 do Estatuto);

A instância que executa, é a Assistência Social, cuja função é executar os programas de proteção, nos termos do artigo 90, I a IV, dando proteção a quem necessita de proteção, segundo o que dispõe o artigo 203, I da Constituição Republicana;

A terceira instância, que controla, é o Conselho Tutelar (objeto deste Manual), cuja função é fazer o controle dos direitos individuais eventualmente ameaçados ou violados, controle esse previsto no artigo 204, II da Constituição Federal, com as atribuições constantes dos artigos 131 a 140 do Estatuto (...). (SÊDA, 2008 p.07-08)

O ECA define o Conselho Tutelar como um órgão municipal, permanente e autônomo, não jurisdicional. Sua função⁴⁵, atribuída pela sociedade, é a de “(...) zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos na Lei Federal 8.069 de 13 de julho de 1990, que entrou em vigor no dia 14 de outubro de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente”. (SÊDA, 2008 p. 08)

Em relação à natureza jurídica do Conselho, Sêda afirma que:

⁴⁵ “(...) a ação do Conselho Tutelar como autoridade pública se funda nos artigos 24-XV e parágrafos 1º, 3º II; 30, V e 204 da Constituição Federal; Título V do Livro II da Lei Federal 8.069 que trata das normas gerais federais a que se refere a Constituição Federal”. (SÊDA, 2008 p.19)

O Conselho Tutelar (o que também não ocorre com as outras duas instâncias) não é definido pelo Estatuto como uma pessoa jurídica. Não tem, portanto, a autonomia das pessoas jurídicas, como muitos pensam. Nem é uma pessoa jurídica. É parte de uma pessoa jurídica (as três instâncias são partes de uma pessoa jurídica). Exerce uma função no município, ao lado de outros órgãos que exercem suas próprias funções. Compõe a tríade de órgãos do município destinados a garantir a proteção integral à cidadania, com prioridade a crianças e adolescentes (SÊDA, 2008 p. 08-09)

O mandato de seus conselheiros é eventual e tem duração de quatro anos. O conselheiro conduzido ao exercício da titularidade, só pode ter essa titularidade renovada, como titular, uma única vez, segundo o artigo 132 do ECA (SÊDA, 2008 p. 09). As conselheiras entrevistadas mencionaram que não têm a intenção de pleitear a renovação do mandato, alegando que a natureza do trabalho no CT é por demais extenuante. Todas afirmaram estar sob medicação, enfrentando problemas até para dormir.

Segundo Edson Sêda, o Estatuto não trata das relações de adultos com crianças e adolescentes, ele versa sobre as relações de todos os cidadãos (idosos, adultos, adolescentes e crianças) com crianças e adolescentes. (SÊDA, 2008 p. 10)

5.2 Conselho Tutelar: a assistência social e a natureza da função do Conselho.

Conselho Tutelar não é porta de entrada da assistência social. Segundo Sêda, diante da falta de acesso aos serviços de primeira necessidade para a população carente, havia uma percepção de que a “porta de entrada da burocracia” para os desvalidos ocorreria pela via das instituições de proteção ao menor. Essa porta de entrada era o juiz de menores, pois só com um papel emitido pelo juiz (uma ordem judicial), os pobres poderiam ter acesso ao atendimento de que necessitavam.

Era um sistema discriminador, intervencionista, rotulador, sobre os pobres. Ou seja, os ricos, quando precisavam, contratavam psicólogo, pedagogo, médico, assistente social, para a atenção a seus filhos. Aos pobres estava destinada a papelada burocrática, pois só o juiz poderia encaminhar que o atendimento fosse feito pelos

programas assistencialistas daquela época. Sem o encaminhamento do juiz burocrático, nada feito.

Hoje, embora haja os que queiram manter, neste início do Século XXI, aquele sistema discriminador e intervencionista, não se pode aceitar que os ricos continuem a ter acesso aos serviços de psicologia, pedagogia, jurídico, e de orientação e apoio social, livremente (o que é o correto), mas os pobres (incorretamente) tenham que passar por uma burocracia chamada conselho tutelar para ter encaminhamento a programas que propiciam psicologia, pedagogia, atenção jurídica, orientação social, a quem necessita desses serviços. (SÊDA, 2008 p. 14-15)

O Estatuto da criança e do adolescente dota o Conselho Tutelar com a capacidade de fazer encaminhamentos, já que sua função não é assistencial. A atribuição do Conselho Tutelar é a de determinar, nos termos do artigo 101, I a VII, que em caso de necessidade, seja oferecida proteção a quem necessita de proteção, e tal proteção pode ser na condição de abrigo, ou proteção social (SÊDA, 2008 p.15).

Conselheiro tutelar é servidor, é funcionário público (artigo 135), comissionado pela comunidade local organizada (artigo 132) para exercer, em colegiado, autoridade pública (artigo 101, I a VII) na garantia de direitos individuais de crianças e adolescentes.

Já o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente é autoridade pública colegiada para garantir direitos... difusos (artigo 91 do Estatuto), inscrevendo – autorizando – programas de proteção e sócio-educativos e gerindo o Fundo municipal de recursos para esses programas (artigos 88, III e 260 do Estatuto).

O Conselho Municipal, em relação ao Conselho Tutelar, tem apenas a atribuição de conduzir o processo de escolha de conselheiros tutelares (artigo 139). Escolhidos os conselheiros, os dois conselhos (o municipal de direitos e o tutelar) mantêm-se autônomos, um em relação ao outro. (SÊDA, 2008 p.16)

A criação do conselho Tutelar segue o princípio de um serviço público de interesse local⁴⁶, sendo um serviço criado em obediência a norma federal⁴⁷, nos termos do parágrafo primeiro e do inciso XV do artigo 24 da Constituição Federal, por lei municipal, conforme incisos V e II artigo 30 da mesma Constituição.

Sendo assim:

Cumprindo a norma geral federal que é o Estatuto, a lei municipal suplementa a legislação federal, organizando um serviço público local que tem caráter essencial no campo da proteção à infância e à juventude. (SÊDA, 2008 p.20)

O Conselho Tutelar é definido como uma autoridade pública formal, com caráter controlador, no sentido de coibir abusos. A autoridade administrativa do Conselho permite-lhe a aplicação de medidas protetivas, que não alteram o status jurídico da criança na família.

Esse Conselho é uma autoridade administrativa que aplica medidas jurídicas administrativas. Nesse sentido, tem jurisdição administrativa própria. O Estatuto, assim legislando, evita que o juiz seja assoberbado com essas medidas jurídicas administrativas que não alteram o status jurídico da criança na família (filhos continuam sob a guarda e a tutela dos pais, ou responsável), medidas constantes dos incisos I a VII do Estatuto, próprias do conselho tutelar. A jurisdição do juiz é outra e ele tem suas próprias atribuições, previstas no inciso VIII do artigo 101, e no parágrafo do artigo 148 do Estatuto, para julgar ações sob o rito dos artigos 155 e 165 que alteram o status jurídico da criança na família, sob a forma da mudança da guarda, tutela ou adoção. O juiz aplica medidas jurídicas judiciais com as competências previstas no artigo 148 do Estatuto. (SÊDA, 2008 p.23)

⁴⁶ Artigo 227, parágrafo 7º e o artigo 204 da Constituição Federal

⁴⁷ Artigo 204, I da Constituição Federal

Dentro da esfera de ação do Conselho está, portanto, a possibilidade de retirar uma criança de seu lar e encaminhar para um abrigo, mas não será possível ao Conselho retirar a guarda da família, ou encaminhar para adoção⁴⁸.

Dada a importância do conselho como autoridade, o Estatuto assegura prisão especial, em caso de acusação por crime comum, até o julgamento definitivo, de seus membros (os conselheiros). (...) o conselheiro não é uma autoridade em si mesmo. Ele compõe um órgão em que a autoridade é colegiada (a autoridade é do conselho, o Estatuto não fala em atribuição... de conselheiro), cujas decisões (decisões do Conselho) são tomadas por consenso ou por maioria. Conselheiro que, em nome do conselho, toma decisões próprias, usurpa função que é exclusiva do colegiado a que pertence, exerce abuso de poder, e pratica o crime de usurpação de função pública constante do artigo 328 do Código Penal. Ou outro crime, dependendo das circunstâncias. (SÊDA, 2008 p.24)

O Conselho atende pessoas ameaçadas ou violadas em seus direitos como sujeitos, ou seja, com elas mesmas provocando a intervenção do conselho, e não como objetos de conselho burocrático interventor. Tal ação pode ser iniciada através dos próprios sujeitos agindo por si mesmos, indo ao conselho, ou através de denúncias de terceiros. (SÊDA, 2008 p.23-24)

O poder judiciário intervêm (igualmente, somente se sua intervenção é requisitada) nos casos em que:

- A) Adolescentes são vitimadores nos termos da lei criminal e,
- B) Quando crianças e adolescentes são vítimas, somente nas hipóteses previstas no artigo 148 do Estatuto:

⁴⁸ Tais atribuições, no entanto, estão sujeitas a limites rigorosos. "(...) conselheiro, que retira criança da posse de quem tem a guarda legítima, pratica o crime previsto no artigo 237 do Estatuto. Essa retirada só é correta, quando adotada por um juiz *no âmbito do devido processo legal* (processo previsto sob os *ritos* dos artigos 155 e 165 do Estatuto) com direito a ampla defesa dos interessados, e nunca por mera vontade pessoal de quem a adota. Os pais têm o direito de viver junto aos filhos. Por decisão oficial, vi há tempos adolescente de quinze anos separada do filho porque o abrigo para criança de zero a três anos era um e o de quinze era outro (violando agressivamente o artigo 92, I, do Estatuto). (SÊDA, 2008 p.24)

Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para:

I - conhecer de representações promovidas pelo Ministério Público, para apuração de ato infracional atribuído a adolescente, aplicando as medidas cabíveis;

II - conceder a remissão, como forma de suspensão ou extinção do processo;

III - conhecer de pedidos de adoção e seus incidentes;

IV - conhecer de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art. 209;

V - conhecer de ações decorrentes de irregularidades em entidades de atendimento, aplicando as medidas cabíveis;

VI - aplicar penalidades administrativas nos casos de infrações contra norma de proteção à criança ou adolescente;

VII - conhecer de casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, aplicando as medidas cabíveis.

Parágrafo único. Quando se tratar de criança ou adolescente nas hipóteses do art. 98, é também competente a Justiça da Infância e da Juventude para o fim de:

a) conhecer de pedidos de guarda e tutela;

b) conhecer de ações de destituição do pátrio poder poder familiar, perda ou modificação da tutela ou guarda; (Expressão substituída pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

c) suprir a capacidade ou o consentimento para o casamento;

d) conhecer de pedidos baseados em discordância paterna ou materna, em relação ao exercício do pátrio poder poder familiar; (Expressão substituída pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

e) conceder a emancipação, nos termos da lei civil, quando faltarem os pais;

f) designar curador especial em casos de apresentação de queixa ou representação, ou de outros procedimentos judiciais ou extrajudiciais em que haja interesses de criança ou adolescente;

g) conhecer de ações de alimentos;

h) determinar o cancelamento, a retificação e o suprimento dos registros de nascimento e óbito

A criação de limites para o raio de ação do judiciário, que trata prioritariamente de mudanças na condição do Poder Familiar (exercido em iguais condições pelo homem e pela mulher), da guarda ou da tutela. A desjudicialização do atendimento à criança e ao adolescente amplia a competência do Conselho Tutelar possibilitando que a via formal administrativa da proteção seja mais ágil. (SÊDA, 2008 p.25-26)

5.3 Atribuições do Conselho Tutelar

Os Conselheiros, são escolhidos pela comunidade (nos termos da lei municipal que os cria), selecionados através de concurso público previsto no artigo 37, II da Constituição Federal, e depois de nomeados pelo Prefeito e empossados em seus Cargos em Comissão de Conselheiro com mandato de quatro anos. Após a posse, no exercício de seu mandato os conselheiros devem (nos termos do ECA) exercer as seguintes atribuições:

Art. 136. São atribuições do Conselho Tutelar:

- I - atender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos arts. 98 e 105, aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII;
- II - atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII;
- III - promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:
 - a) requisitar serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
 - b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações.
- IV - encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;
- V - encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;
- VI - providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as previstas no art. 101, de I a VI, para o adolescente autor de ato infracional;
- VII - expedir notificações;
- VIII - requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX - assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X - representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, § 3º, inciso II, da Constituição Federal;

XI - representar ao Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

XI - representar ao Ministério Público para efeito das ações de perda ou suspensão do poder familiar, após esgotadas as possibilidades de manutenção da criança ou do adolescente junto à família natural. (Redação dada pela Lei nº 12.010, de 2009) Vigência

XII - promover e incentivar, na comunidade e nos grupos profissionais, ações de divulgação e treinamento para o reconhecimento de sintomas de maus-tratos em crianças e adolescentes. (Incluído pela Lei nº 13.046, de 2014)

Parágrafo único. Se, no exercício de suas atribuições, o Conselho Tutelar entender necessário o afastamento do convívio familiar, comunicará incontinenti o fato ao Ministério Público, prestando-lhe informações sobre os motivos de tal entendimento e as providências tomadas para a orientação, o apoio e a promoção social da família. (Incluído pela Lei nº 12.010, de 2009)

As duas primeiras dessas atribuições são premissas básicas do funcionamento do Conselho Tutelar, sem elas, não há como o Conselho Tutelar exercer as posteriores.

Ameaças ou violações contra crianças e adolescentes podem ser decorrentes da ação ou omissão da sociedade ou do Estado, quando agentes do Estado se omitem na ação, abusam ou deixam de cumprir a prioridade a crianças e adolescentes em suas políticas sociais básicas. Ou quando pais deixam de assistir, criar e educar os filhos, seja por ação ou omissão. Nesse caso eles ameaçam ou violam direitos dos filhos. Nas duas situações, alguém pode dar a notícia dessa ação ou omissão e dar início a uma ação protetiva por parte do Conselho Tutelar⁴⁹.

⁴⁹ “Assim como o juiz só se movimenta, judicialmente, se *provocado* em sua jurisdição judicial, também o Conselho Tutelar só se movimenta, administrativamente, se corretamente

A ação do Conselho não pode fazer o uso arbitrário de sua autoridade.

O novo Código Civil de 2.002, em seu artigo 1.513, proíbe que qualquer pessoa de direito público ou privado faça intervenções arbitrárias na organização da vida em família (...). É o pai, é a mãe, é o responsável (guardião ou tutor) que tem a prerrogativa de definir como vai assistir, criar e educar seu filho, ou seu pupilo.

Se pais, mães ou responsável resistirem a manter o uso do poder familiar nos limites corretos (sem abuso ou omissão), qualquer medida mais enérgica só pode ser tomada nos limites do devido processo legal, com amplo direito de defesa daquele que é acusado de se desviar da norma de conduta correta. (SÊDA, 2008 p.33)

Providências diante de eventuais práticas abusivas do Conselho e de seus conselheiros:

- PROCESSO ADMINISTRATIVO

Se alguém se sentir prejudicado pela ação administrativa do Conselho Tutelar (conselheiro que não trabalha, que não respeita o usuário de seu serviço, que usurpa funções do próprio conselho ou de profissionais como assistente social, psicólogos, pedagogo, advogado), o interessado pode reclamar à instância da Prefeitura Municipal que apura as condutas más que violam o código de ética dos servidores públicos. O conselheiro pode ser processado administrativamente – com direito à defesa – pelo órgão processante municipal encarregado dessa apuração de condutas funcionais irregulares.

- REVISÃO JUDICIAL

provocado por crianças e adolescentes (inciso I) ou pelos pais (inciso II). Fora dessas duas hipótese, há apenas a intervenção do Conselho Tutelar prevista no artigo 13 do Estatuto, em que o Conselho é *comunicado* por pessoa que testemunhou suspeita ou confirmação do crime de maus-tratos (artigo 136 do Código Penal) para *zelar* para que a assistência social dê proteção à eventual vítima e o delegado de polícia *investigue* o suposto vitimador”. (SÊDA, 2008 p.26-27)

Se prejudicado pela ação jurídico-administrativa do Conselho Tutelar, o usuário recorre à Justiça da Infância e da Juventude que, quando provocada, é competente para rever judicialmente as decisões administrativas do Conselho Tutelar (Estatuto, artigos 137 e 212).

- INQUÉRITO POLICIAL CRIMINAL

Se o conselheiro tutelar - seja em sua vida privada, seja em sua função pública – eventualmente venha a praticar crime ou contravenção, deve ser denunciado ao Delegado de Polícia para abertura de inquérito policial e eventual futuro processo criminal. (SÊDA, 2008 p.16)

O abuso e a omissão que configuram motivo para interferência externa sobre a família, deve sempre estar previsto em lei. Assim como as medidas protetivas também devem ter previsão legal. Só é aceitável a interferência externa sobre uma família, sem que ela mesma tenha acionado o Conselho, nos casos de crime de maus-tratos, o qual é descrito (tipificado) no artigo 136 do Código Penal:

Art. 136 - Expor a perigo a vida ou a saúde de pessoa sob sua autoridade, guarda ou vigilância, para fim de educação, ensino, tratamento ou custódia, quer privando-a de alimentação ou cuidados indispensáveis, quer sujeitando-a a trabalho excessivo ou inadequado, quer abusando de meios de correção ou disciplina:

Pena - detenção, de dois meses a um ano, ou multa.

§ 1º - Se do fato resulta lesão corporal de natureza grave:

Pena - reclusão, de um a quatro anos.

§ 2º - Se resulta a morte:

Pena - reclusão, de quatro a doze anos.

§ 3º - Aumenta-se a pena de um terço, se o crime é praticado contra pessoa menor de 14 (catorze) anos. (Incluído pela Lei nº 8.069, de 1990)

5.4 Resultados entrevista conselho tutelar Vilhena

Foram entrevistadas as conselheiras tutelares do município de Vilhena-RO, com base no questionário apresentado no Anexo 1.

As conselheiras são todas experientes, já no período final de seu mandato de quatro anos, e foram bastante receptivas. A entrevista expõe uma série de elementos cotidianos da relação entre o Conselho e seus interlocutores (crianças e adolescentes, famílias, autoridades, sociedade em geral), e apontaram uma série de falhas no sistema de acolhimento e proteção à criança, conforme discutiremos a seguir.

Segundo as conselheiras, o CT funciona em sintonia com as instituições de abrigo existentes no município. Além disso, a relação com as autoridades policiais e judiciárias locais é ágil. A Polícia Militar e o Poder Judiciário costumam atender rapidamente às demandas do CT, quando é preciso haver intervenção ou garantir proteção às crianças e adolescentes. As autoridades municipais, por outro lado, são muito menos cooperativas.

A falta de apoio da prefeitura municipal afeta principalmente a infraestrutura do CT, fazendo com que o atendimento aos menores e suas famílias seja prejudicado. As conselheiras relatam problemas como falta de combustível para acompanhar menores e verificar abusos in loco, manutenção deficiente do prédio, telefones cortados por falta de pagamento⁵⁰, falta de créditos para o telefone celular usado para atender emergências.

A gravidade da falta de estrutura para atendimento causada pelo descaso da prefeitura levou o CT a acionar a imprensa. Neste primeiro semestre de 2015, somente após pressão pública as condições operacionais do CT tornaram-se minimamente satisfatórias. As conselheiras ressaltam que existe apoio Federal para os Conselhos, e há verba e equipamentos destinados a melhorias de infraestrutura. O problema é que os repasses feitos para os Conselhos pela prefeitura são incompletos, ou seja, a quantidade de verba e

⁵⁰ Podemos atestar este fato, já que foi difícil conseguir entrar em contato com o Conselho Tutelar de Vilhena por falta de telefone disponível. Todos os números que estão à disposição do público encontravam-se fora de estado operacional durante a primeira semana em que tentamos marcar horário para fazer entrevistas.

equipamentos destinados ao conselho não é a mesma que efetivamente é repassada.

Em relação à natureza da atuação do CT, as conselheiras relatam que todas participam de ações de institucionalização de menores, ressaltando que nem todos os Conselhos Tutelares têm autonomia para realizar este tipo de ação. Em Vilhena, o CT pode retirar crianças de seus lares mesmo sem autorização judicial, mas em cidades vizinhas, os Conselhos não têm tal poder. Segundo as conselheiras, o poder judiciário impede a atuação plena dos conselhos tutelares nestas cidades⁵¹.

5.5 Acolhimento

As principais causas de acolhimento em Vilhena estão relacionadas à negligência da família e violência, com grande destaque para abandono de incapaz e abuso sexual. As conselheiras afirmam que em Vilhena, o abuso sexual é mais comum que violência física, e ressaltam que recentemente a quantidade de crianças abusadas (geralmente abaixo de dez anos) divide-se em proporção quase igual entre meninos e meninas.

O abandono de incapaz e a violência física são menos frequentes que o abuso sexual, que assume proporções alarmantes no número de atendimentos do conselho. As razões para isso não estão claras, mas o CT de Vilhena reporta que quase 50% dos seus atendimentos que resultam em acolhimento estão relacionados a abuso sexual.

Durante o atendimento, o CT registra Boletim de Ocorrência junto à polícia militar, e encaminha a criança para fazer laudo médico e constatar o abuso, e realiza o acolhimento ou institucionalização.

Conforme já relatado, estas atividades são prejudicadas pela falta de infraestrutura, já que até gasolina para a viatura do Conselho é limitada. O Município também não oferece condições adequadas para o atendimento. A título de exemplo, o Hospital onde as crianças vítimas de abuso são atendidas não disponibiliza um local reservado para as crianças, onde elas possam ser preservadas da curiosidade pública, mesmo estando muitas vezes em estado

⁵¹ Colorado do Oeste – RO; Comodoro – MT.

de choque ao adentrar o hospital. A própria presença de conselheiros acompanhando crianças e hospital tende a ser um claro indício de que ocorreu algum tipo de abuso em família, portanto, a intimidade e privacidade delas não são respeitadas.

Num caso de abuso citado na entrevista, foi preciso recorrer a uma ordem judicial para pedir ao hospital que o atendimento do médico legista fosse discreto. A situação de violação, humilhação e violência sofrida pelas crianças acaba sendo piorada pela exposição.

Em outro caso, uma menina violentada foi atendida dentro do hospital, pelo delegado da polícia civil. O fato de que o atendimento foi feito diante de outros pacientes nos corredores do hospital (por falta de uma área restrita específica para esta finalidade), fez com que a notícia da violação chegasse até os colegas de escola da menina. Esta sequência de fatos levou ao abandono dos estudos por parte da mesma, ampliando seu grau de alienação em relação ao cotidiano típico de uma pré-adolescente inserida na sociedade.

5.6 Origem dos menores atendidos pelo Conselho Tutelar de Vilhena

A grande maioria das crianças é oriunda de famílias pobres. As conselheiras ressaltam que não necessariamente a falta de recursos é a causa da violência ou da internação, e sim o comportamento dos pais ou familiares. Maus hábitos e falta de higiene são causa frequente de intervenção do CT.

Carvalho e Vectore citam entrevista em que o discurso de uma diretora de abrigo possui características similares: “Não é higiene. É desordem das pessoas, falta discernimento, falta vontade, falta uma garra de trabalhar”. (CARVALHO E VECTORE, 2008, p.444). No caso das conselheiras tutelares vilhenense, elas claramente tentaram ao longo da entrevista manter uma postura que não pudesse ser identificada com o higienismo, mas acabaram citando falta de infraestrutura dos lares como razão de intervenção.

Os atendimentos do CT são feitos tanto a partir de contatos diretos e denúncias de vizinhos e conhecidos das crianças e adolescentes, quanto a partir de encaminhamentos feitos por instituições como hospitais e escolas. Os

casos variam de abusos sexuais até crianças abandonadas ou reportadas pela escola como tendo larvas na cabeça.

Tanto escolas quanto hospitais são instituições que encaminham crianças vítimas de violência frequentemente ao CT de Vilhena. As escolas, segundo as conselheiras, notam alterações de comportamento nas crianças e os hospitais, geralmente reportam crianças cujos hematomas, cortes e cicatrizes não sejam condizentes com as causas apresentadas pelos pais ou responsáveis. Casos de abuso sexual já foram notificados, referentes a crianças que sequer estavam cientes de sua condição de vítimas.

Este é um desafio adicional para o CT: as crianças não costumam estar cientes de sua condição de vítima, e muitas vezes, apresentam dificuldades em compreender a ação do Conselho. Além do atendimento, é preciso informar às crianças sua situação legal, num contexto em que elas geralmente desconhecem seus direitos fundamentais.

A comparação entre os dados da entrevista e o levantamento bibliográfico que realizamos aponta que há significativas diferenças regionais em relação às causas da institucionalização. O caso de Vilhena apresenta um nível alarmante de abusos sexuais, mas um estudo sobre as causas de institucionalização na cidade do Rio de Janeiro mostra que há abrigos onde “(...) 80% dos adolescentes estão institucionalizados por conta de risco de morte pelos traficantes na comunidade onde moram”. (LIMA, 2007 p.72)

5.7 Relacionamento com as famílias

O relacionamento entre o CT e as famílias tende a ser conturbado. Há famílias que até procuram o CT, para informar-se sobre direitos e buscar formas de amparar melhor seus filhos, mas na maioria dos casos, existe tensão.

As conselheiras afirmam que as reações variam de desconfiança extrema até ameaças. Os pais que aplicam violência dentro de seus lares, tentam reproduzir este tipo de comportamento com membros do CT, quando uma intervenção se faz necessária.

É comum haver situações em que a atuação do conselho é vista como intromissão em assuntos domésticos, o que significa que agir junto a estas

famílias pode ser procedimento delicado. O CT pode recorrer à ajuda do policiamento militar e obter ordens judiciais para respaldar suas ações, embora procure, segundo as informações obtidas junto ao CT de Vilhena, negociar e agir em conformidade com as famílias, sempre que possível.

5.8 Condições para o retorno das crianças aos seus lares

As conselheiras afirmam que buscam fazer um trabalho prévio de reestruturação dos lares onde as crianças encontram-se, antes de tomar a decisão de institucionalizar. Ao buscar promover a integração das famílias com as crianças, o número de retornos ao lar é alto.

Parte do problema para o retorno aos lares tem relação com questões básicas de infraestrutura e de segurança alimentar. O CT de Vilhena aponta que há na cidade uma quantidade grande de casos em que as crianças são impedidas de retornar a seus lares por falta de comida, ou por que a construção não é segura.

Nos casos em que os pais são a fonte de violência contra as crianças, se não há garantias mínimas de que os abusos cessarão, não é possível promover o retorno. Sendo assim, nas situações em que a fonte de risco não são os próprios pais, as crianças ficam impossibilitadas de retornar por condições ligadas à pobreza.

Há problemas graves causados pela permanência de crianças e adolescentes por muito tempo em abrigos, visto que isso pode implicar dificuldades de inserção social, ruptura de vínculos afetivos com a família, além de aversão ao estabelecimento de afetividade nas relações sociais. Estes problemas são em alguns casos criados pela recusa dos pais em receber seus filhos, institucionalizados por falta de recursos, e a falta de recursos é potencializada por um novo arranjo familiar em que muitas mulheres criam os filhos sem a participação da figura paterna:

(...)algumas famílias sentem-se incapazes de cuidar dos seus filhos, pois o fator econômico é preponderante, mas existem outros aspectos complicadores nesta relação. Uma dessas causas

está no novo arranjo familiar (...), mães que criam seus filhos sozinhas, sem a ajuda do pai ou do companheiro, e que ainda têm que trabalhar fora. (LIMA, 2007 p.75-76)

Esta situação é agravada pelo fato de que segundo o CT, a assistência social prestada pela prefeitura municipal de Vilhena é deficiente. O número de assistentes sociais é insuficiente, e os profissionais são contratados por indicação política, não através de concurso público⁵². A reestruturação de lares afetados por pobreza extrema seria tarefa do setor de assistência social do município, não sendo possível ao conselho tutelar agir nestes casos. A despeito disso, o grau de envolvimento alegado pelas conselheiras com o apoio às crianças e adolescentes vai além da institucionalização pura e simples.

Entre outras coisas, o CT faz até matrículas escolares para os alunos. Um caso citado na entrevista é o de uma adolescente casada e menor de idade, que não podia estudar pelo fato de que a mãe da mesma não apoiava sua saída de casa (e não realizava sua matrícula escolar, em represália). Como a escola exigia que a mãe ou responsável a presença para a efetivação da matrícula, a menina não podia estudar. Coube ao CT realizar a matrícula junto à escola.

5.9 Autoridades em sua relação com os menores e com o Conselho Tutelar

As conselheiras relatam que abusos cometidos por parte das autoridades policiais contra menores não são frequentes em Vilhena, embora aconteçam casos em que policiais invadam casas e prendam pais, levando crianças junto para a delegacia, alegando não haver com quem deixá-las.

⁵² Segundo uma das conselheiras tutelares, os assistentes sociais contratados pela prefeitura passaram por concurso, mas o poder executivo local não efetiva as contratações, preferindo escolher entre os aprovados, aqueles que melhor apetece à prefeitura. Assim, apesar de concursados, os profissionais contratados não são os que ocuparam as primeiras posições no concurso, e a distribuição de cargos não é feita por efetivação e sim por indicação para cargo de confiança.

Ao serem questionadas sobre se já presenciaram alguma situação em que o CT foi impedido de atuar por pressão de autoridades locais, as conselheiras afirmaram que isso não acontece em Vilhena, mas como a dinâmica de funcionamento dos CTs é diferente em cada cidade, em outras localidades da região isso existe e é frequente. Os conselheiros tutelares comunicam-se e interagem pelo fato de que às vezes uma demanda referente a crianças pode incluir cidades diferentes, quando elas estão em trânsito, ou possuem parentes que moram em cidades diferentes. É baseado neste relacionamento intermunicipal que as conselheiras afirmaram que as condições de funcionamento dos CTs da região são menos autônomas que em Vilhena.

Na medida em que a infraestrutura dos Conselhos é responsabilidade das prefeituras, o poder executivo local tem grande força para influenciar em seu funcionamento, pelas mais diversas razões.

O centro de ressocialização para menores infratores, na visão das conselheiras do CT é uma faceta da relação com as autoridades na qual elas não consideram que a atuação do Estado ocorre no melhor interesse do menor. Segundo a Conselheira 1:

O centro de ressocialização é pior que uma cadeia normal. Ir para lá é pior que qualquer coisa. Meninos e meninas ficam juntos, a infraestrutura para o menos infrator é péssima. Há meninos muito perigosos que ficam lá.

As informações à disposição sobre o Centro de ressocialização são contraditórias. A imprensa local reporta o centro tanto como uma instituição de referência, quanto um foco de violência e rebelião.

Segundo Lima, uma crítica ao atendimento prestado pelos Conselhos Tutelares na cidade do Rio de Janeiro, deve-se ao fato de que eles encaminham crianças e adolescentes para os abrigos em números que não são condizentes com os requisitos estabelecidos pelo ECA, violando os direitos da família e dos menores.

“Os conselheiros não avaliam os casos cuidadosamente e por qualquer motivo mandam abrigar; até casos de adolescentes que simplesmente brigaram com a mãe. Assistentes sociais e educadores concordam que estes casos deveriam ser resolvidos pelo próprio Conselho Tutelar, mas acabam indo para os abrigos”. (LIMA, 2007 p. 77)

Associação Brasileira Terra dos Homens – ABTH⁵³ e o Centro de Estudos e Ação em Atenção à Infância e as Drogas – EXCOLA⁵⁴ realizaram no ano de 2003 um levantamento encomendado pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município do Rio de Janeiro, acerca da situação dos abrigos. O estudo teve como objetivo, analisar as condições de funcionamento destes equipamentos.

Os dados levantados apontam que o Juizado de Menores – hoje 1ª Vara da Infância, da Adolescência e do Idoso – tem uma participação significativa, ficando em segundo lugar com 21% dos encaminhamentos. (LIMA, 2007 p. 78)

A autora aponta o depoimento de uma Assistente Social para ilustrar a razão de tão desproporcional participação do judiciário no encaminhamento de menores para instituições de abrigo:

“A Juíza Ivone não considera família a relação afetiva com pessoas conhecidas. Então ela autoriza muitos encaminhamentos para os abrigos”. (LIMA, 2007 p. 78)

Conforme aponta Edson Sêda, um dos principais problemas enfrentados pelo Conselho Tutelar se dá exatamente quando juízes, “na inércia dos velhos

⁵³ “A ABTH pesquisou abrigos que atendiam crianças com idade de 0 a 12 anos incompletos. Desse universo existiam 69 equipamentos com 1.983 abrigados e alguns destes eram mistos abrigando crianças e adolescentes”. (LIMA, 2007 p. 70)

⁵⁴ O EXCOLA pesquisou abrigos para adolescentes com idade de 12 a 18 anos incompletos e desse universo específico foram encontradas 35 vagas ociosas e 218 abrigados. Destes, 207 estavam com a documentação em dia, 209 estavam estudando, 70 estavam fazendo cursos profissionalizantes e 27 estavam em atividades remuneradas. (LIMA, 2007 p. 71)

hábitos, usos e costumes, querem algumas vezes continuar aplicando o arbítrio do velho Código, resistindo ao moderno, atual, inovador Estado de Direito”. (SÊDA, 2008 p. 12)

Diante do exposto, parece claro que a lógica dos encaminhamentos para abrigos pode ser muito variável no que diz respeito a arbitrariedades e influência do estigma da pobreza. Realidades locais e diferenças na consolidação de uma estrutura de controle serão elementos importantes na definição deste impacto. A criação do ECA mudou radicalmente para melhor (do ponto de vista normativo), as políticas de abrigamento e de assistência à infância e adolescência, mas do ponto de vista prático, há um longo caminho a ser trilhado até que os elementos contidos na lei sejam materializados nos termos propostos pelo Estatuto.

Conclusão

Poderá parecer um paradoxo pretender elencar um conjunto de considerações finais, sobretudo quando fomos confrontados com um tema tão complexo e com novos problemas diante da realidade atual, mas que faz parte da triste realidade da história do país. A perspectiva de oferecer uma abordagem consistente sobre a questão da institucionalização de crianças certamente não é fácil, assim como não é fácil encerrar um trabalho de investigação que, mais do que um produto final, apenas representa mais uma etapa do longo percurso de pesquisa de uma investigação que, alicerçada numa metodologia microanalítica, nos possibilitou uma construção de um panorama histórico e da atual conjuntura da institucionalização de menores, fruto da crítica e do cruzamento de um conjunto de fontes diversificadas.

Do ponto de vista jurídico, podemos ter em mente que o estatuto da criança e do adolescente teve um papel notável na questão da institucionalização, e representa indubitavelmente um divisor de águas. O ECA trata da questão da institucionalização de crianças de forma bastante abrangente, mencionando não apenas a institucionalização propriamente dita, mas também as vias a partir das quais as crianças atendidas pelo Estado deveriam sair das mãos das instituições e do Estado o quanto antes, para retornar a suas famílias, sempre que possível. Sendo assim, a institucionalização não deveria ser um fim em si mesmo, nem deveria ter uma conotação coercitiva nem de demonstração ou expressão do poder do Estado diante da sociedade. A realidade, conforme vimos, difere substancialmente do conteúdo proposto pela legislação. A que fatores deve ser atribuída tamanha discrepância?

Apesar de atualmente a legislação que trata da questão da institucionalização de crianças assumir um viés bastante protetivo e democrático, pensando a dimensão social e humanizando o atendimento à criança, as instituições que são responsáveis diretas por este atendimento mantiveram as mesmas práticas e características de um período anterior, marcado pelo autoritarismo e pelo descaso em relação à importância da manutenção dos laços familiares.

É isso o que apontam os dados⁵⁵ sobre a institucionalização e os comentários dos administradores do sistema⁵⁶ colhidos ou analisados durante a confecção desta tese.

Disso decorre que a postura dos agentes públicos responsáveis pelo atendimento a estas crianças órfãs ou abandonadas ocorre frequentemente em desacordo com a prescrição das políticas públicas. O modo como as crianças abandonadas são tratadas ou atendidas é reflexo da maneira como é encarada a questão da cidadania na sociedade brasileira. Segundo o ECA, a criança possui direitos e deve ser respeitada, tanto quanto qualquer outro cidadão. As demandas da cidadania são, assim, parte importante da política contemporânea, e se considerarmos que as crianças são um elo frágil neste jogo de força entre a liberdade individual e o poder do Estado, certamente os menores abandonados compõem um estrato especialmente vulnerável.

Sendo assim, podemos dizer que, em perspectiva histórica, concebidas e implementadas para evitarem os abortos e os infanticídios, as rodas dos expostos funcionaram como um mecanismo institucional que, aparentemente, salvaguardava a vida das crianças, ao mesmo tempo que garantiria a moralidade social através da recepção dos indesejáveis e do carácter sigiloso das exposições. Nos dias de hoje, encarcerar ou institucionalizar os indesejáveis é de um modo geral considerado como sendo uma maneira de satisfazer as demandas da opinião pública. Nesta perspectiva, o sistema pode ser considerado funcional, afinal, as instituições de abrigo tiram as crianças das ruas e isso cria a falsa sensação de que o problema foi resolvido. Uma vez que as crianças entrem no sistema, pouco se sabe sobre o que acontece com elas, visto que o interesse do público em geral não chega a tanto.

⁵⁵ O trabalho de Carvalho e Vettore reforça esta percepção claramente. Ao transcrever as impressões de um administrador de instituição de abrigo, as declarações do agente são muito esclarecedoras em relação a suas atitudes e sobre a maneira como as crianças são vistas e tratadas dentro do sistema.

⁵⁶ “um primeiro dado que chama a atenção é o modo como o gestor se refere às crianças ali abrigadas, diz que sempre gostou de trabalhar com elas “por ser matéria bruta a ser trabalhada” e “Nós iremos fazer uma experiência com o material humano pior possível... nosso material serão (sic) os meus, que considero maus alunos e os da noite que são péssimos também”. (CARVALHO E VECTORE, 2008, p.444)

Não apenas as políticas públicas voltadas para a área do atendimento ao menor abandonado são voltadas para o enclausuramento ao invés de propor a construção de pontes, que permitam ao menor sua reinserção na família, como também nós vivemos num país em que a estigmatização da miséria tem impacto relevante na imposição arbitrária e discricionária em relação às famílias, impondo a institucionalização não apenas como uma forma de proteção ao menor, mas como uma medida excepcionalmente violenta de higienização social que desconsidera as particularidades históricas e culturais das famílias constituídas nas áreas periféricas e marginalizadas do país. Este tipo de fenômeno, apontado por Wacquant como uma reminiscência da “secular tradição de desposseção pela força” na qual as forças públicas de segurança agiram no mais das vezes ao longo da história como segurança privada do coronelismo, marca a ampla tolerância à agressão contra o despossuído. A violência contra o marginalizado é justificada pela lógica da sociedade dividida entre o que Wacquant chama de “feras” e “doutores”, o que leva à profunda estigmatização da pobreza e dos excluídos, e consequentemente, à alienação dos seus direitos.

Seria certamente uma suposição razoável a de que a maioria das crianças e adolescentes em instituições de abrigo seja de origem pobre. O Estatuto da criança e do adolescente, no entanto, estabelece claramente que pobreza não é condição para internação. Então temos uma grande contradição, segundo os dados levantados neste trabalho (que são corroborados pelas nossas entrevistas): Pobreza não é condição para internação, mas a maioria das crianças e adolescentes são internados por causa da pobreza. Assim, a política de abrigamento é ineficaz, visto que não é acompanhada de políticas de proteção à família para o acompanhamento sistemático. Incluir os membros da família em programas de inclusão econômica e social seria uma resposta muito melhor do que a utilização da miséria em si como causa que gerou a medida de abrigamento. Diante disso, é possível que a inoperância do Estado torne-se uma justificativa à tolerância do judiciário sobre a institucionalização.

Bibliografia

- ALTOÉ, Sônia. Infâncias Perdidas: o cotidiano nos internatos-prisão. RJ: Xenon, 1990.
- ALVAREZ, M. C.; SALLA, F.; SOUZA, L. A. F. A sociedade e a lei: o código penal de 1890 e as novas tendências penais na primeira república. 2003. Disponível em: < <http://www.nevusp.org/downloads/down113.pdf>> Acesso em: 08 jun. 2013.
- ARIÈS, Philippe. História Social da Criança e da Família. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1981.
- ARISTÓTELES. A política. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- AZÔR, A. M. G. C. C. V., & VECTORE, C. Abrigar/desabrigar: conhecendo o papel das famílias nesse processo. Estudos de Psicologia, Campinas, 25(1), 77-89, 2008
- BARROS, Rodolfo Arruda Leite de. A REINVENÇÃO DA PRISÃO: a expansão prisional no Estado de São Paulo e as consequências do encarceramento massivo (1985 - 2010). 220 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2012
- BOBBIO, N. Teoria da norma jurídica, Bauru: EDIPRO, 2001.
- BONASSA, E.C. Redes Locais de Proteção Integral. São Paulo: Eikos, 2004.
- BRASIL, Constituição Federal 1988. Brasília: Disponível: <<http://camara.gov.br/internet/legislação/1988.htm>> Acesso em 15 nov 2009.
- BRASIL. Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA. Lei nº 8.069 de 13/07/1990. BRASIL. Lei de Regulamentação da Profissão do Assistente Social. Lei nº 8.662, de 07 de junho de 1993. In: Assistente Social: ética e direitos – Coletânea de Leis e Resoluções. 2ª ed. RJ, 2000.
- BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Lei Federal nº 8.742 de 07/12/1993.
- _____, Decreto nº 6.308, de 14 de Dezembro de 2007. Brasília: Disponível em <http://www2.camara.gov.br/internet/legislacao/login.html/textos/visualizarTexto.html?ideNorma=566563&seqTexto=90107&PalavrasDestaque=> Acessado em 15/nov/2009.

_____. Norma operacional básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília: CONANDA, 2005.

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

_____, Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993: Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília: Disponível em <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.htm>> Acesso em 15 nov 2009.

CABRAL, S.H. O histórico processo de exclusão/inclusão dos adolescentes autores de ato infracional no Brasil. Belo Horizonte: Psicologia em Revista, vol. 10, n. 15, jun, 2004.

CARVALHO, V. C. e GERBER L. M. L. O SUAS: sistema único da assistência social em perspectiva. Florianópolis: Conselho Regional de Serviço Social, s.a. Disponível em <http://www.cress-sc.org.br/canais/artigo-O_Suas_em_perspectiva.pdf> Acessado em 18/nov/2009.

CAVALCANTE, Lília I. C, MAGALHÃES, Celina Maria C. e PONTES, Fernando A. R. Abrigo para crianças de 0 a 6 anos: um olhar sobre as diferentes concepções e suas interfaces. Rev. Mal-Estar Subj., vol.7, no.2, p.329-352. 2007

CÍCERO, M. T., Da república. São Paulo: Ed. Ridendo C. Moraes, 2002.

COMTE, A. Discurso preliminar sobre o espírito positivo. São Paulo: Ridendo C. Moraes, 2002.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, Os Bons Conselhos: “conhecendo a realidade”. Brasília: CONANDA, 2006.

CORREIA, Rodrigo Alves. Democracia e MERCOSUL: Um binômio verdadeiro?. 2011. 151 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2011.

COUTO, Maria Cristina V. Abrigos para “menores deficientes”: seus impasses clínicos, assistenciais e éticos. In: Neli Maria Castro de Almeida e Pedro Gabriel Godinho Delgado (orgs.) De Volta à Cidadania: políticas públicas para crianças e adolescentes . Rio de Janeiro: IFB / FUNLAR, 2000, p . 61 - 70.

CUNEO, M. R. Abrigamento Prolongado: Os filhos do esquecimento: a institucionalização prolongada de crianças e as marcas que ficam. Porto Alegre: Juizado da Infância e Juventude, CONSIJ, Ano IV, nº 8, 2006.

DEMO, Pedro. Introdução a metodologia da ciência. São Paulo: Atlas, 1995.

DIAS, M.S. L e SILVA, R. S. B. O histórico de institucionalização de crianças e adolescentes, Tuiuti: Ciência e Cultura, Curitiba, n. 45, p. 177-188, 2012.

DIP, Andrea. Na hora de fazer, não gritou. São Paulo, 1985. <<http://apublica.org/2013/03/na-hora-de-fazer-nao-gritou/>>. Acesso em: 19 maio 2014

ERTZOGUE, Marina Haizenreder. Silenciar os inocentes: medidas punitivas para a recuperação de menores em estabelecimentos disciplinares mantidos pelo Estado (1945-1964). Rev. bras. Hist., São Paulo , v. 19, n. 37, Set. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-01881999000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 07 Ago 2014

FACHINETTO, N. J. Medida protetiva de abrigo: análise dialética e sua transformação social. Porto Alegre: Monografia apresentada no Curso de Pós-graduação em Direito da Criança e do Adolescente. Fundação Escola Superior do Ministério Público, 2004 Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br/areas/infancia/arquivos/medidaabrigo.pdf>> Acesso em 05 nov 2009.

FALEIROS, Eva T.S. A Criança e o Adolescente: objeto sem valor no Brasil Colônia e Império. In: Pilotti, Francisco. Rizzini, Irene (Org.). A Arte de governar Crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. RJ: Instituto Interamericano Del Nino, Ed. Universitária Santa Úrsula, Amais Livraria e Editora, 1995.

FARIA, José E. O Futuro Jurídico-Político de Um País Sem Projeto In: Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas Vol. 4 - 146 Políticas Sociais e Organização do Trabalho -, p.197-244. Ipea/Iplan, Brasília, 1990.

FONTE, Teodoro A., No limiar da honra e da pobreza. A infância desvalida e abandonada no Alto Minho (1698-1924), 2004, Tese (Doutorado), Universidade do Minho, Braga, 2004

IPEA, Levantamento nacional de abrigos para crianças e adolescentes da rede de serviços de ação continuada – SAC. Brasília: CONANDA, 2003.

IPEA, Levantamento nacional dos abrigos para crianças e adolescentes da rede de serviços de ação continuada (SAC): o direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: CONANDA, 2005.

ITABORAÍ. N.R. A proteção social da família brasileira contemporânea: reflexões sobre a dimensão simbólica das políticas públicas. São Paulo: s.a.

LIMA, Raquel Souza, CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE ABRIGO: A Atuação do Assistente Social na Reintegração Familiar. 94 f. Trabalho de conclusão de curso de Graduação, Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro Dezembro/2007

LIMA, T.C.S.de, e MIOTO, R.C., Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica, Florianópolis, Revista Katális, vol. 10, ed.especial, 2007.

LOSACCO, Silvia A Institucionalização de Crianças e Adolescentes ao longo da história. Disponível em <<http://www.promenino.org.br/Default.aspx?TabId=77&Conteudold=f3a30c09-3a19-4317-855a-70811821d05a>> acesso em 27 Maio 2013

MACCORMICK, N. Argumentação Jurídica e Teoria do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MALTHUS, T.R. Ensaio sobre a população: Michigan: Press, 1959.

MAQUIAVEL, N., O Príncipe, São Paulo: Nova Cultural, 1991.

MARCÍLIO, Maria L. A Roda dos expostos e a criança abandonada na História do Brasil. 1726-1950 (2.ª Parte) Boletim informativo NEPS, Braga, n.º 16. 2000

MARTINE, George. A Resolução da Questão Social no Brasil: Experiências Passadas e Perspectivas Futuras In: Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas Vol. 4 - Políticas Sociais e Organização do Trabalho -, p.97-128. Ipea/Iplan, Brasília, 1990.

MARTINS, S.D. Reformando a Casa Imperial: As reformas modernizantes da Assistência e da Educação no Império e o exemplo do Asilo de Meninos Desvalidos na Corte (1870-1888). Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME/ Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica –

NOB/SUAS: Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, DF, 2005

MOLLAT, M. Os pobres na idade média. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

MOTT, M. L. B. A criança escrava na literatura de viagens. In. Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas, nº31, pp.57-68, dez/1979.

NEDER, Gizlene. Ajustando o foco das lentes: um novo olhar sobre a organização das famílias no Brasil. In: KALOUSTIAN, Sílvio Manoug (Org.) Família Brasileira: a base de tudo. 7ª ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 2005.

PERELMAN, Chaïm. Lógica jurídica: nova retórica. 3ª tiragem. Trad. de Verginia K. Pupi. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

PERES, Maria Fernanda Tourinho et al . Evolução dos homicídios e indicadores de segurança pública no Município de São Paulo entre 1996 a 2008: um estudo ecológico de séries temporais. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 17, n. 12, Dec. 2012 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012001200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 18 Ago. 2014

PILOTTI, Francisco; RIZZINI, Irene (org) A arte de governar Crianças: História das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

RICARDO, J. S. O Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes com Deficiência em face ao Direito à Convivência Familiar e Comunitária: Uma Análise do Contexto do Município do Rio de Janeiro. 2011. 112 f. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2011

SÊDA, Emerson. A criança: Manual do conselho tutelar, ou como transformar maus hábitos, usos e costumes em bons hábitos, usos e costumes, contra a agressividade, violência, o crime e o terror. Rio de Janeiro: Edição Adês, 2008

SIERRA, Vania Morales. A política de institucionalização de menores no Estado do Rio de Janeiro e a trajetória de crianças com deficiência nas instituições da FEEM. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 25., 2009, Fortaleza. Anais do XXV Simpósio Nacional de História – História e Ética. Fortaleza: ANPUH, 2009. CD-ROM.

SILVA E. R. O direito à convivência familiar e comunitária: Os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: IPEA/CONANDA; 2004

SILVA, E. R. e GUERESI, S. (2003). Levantamento nacional dos abrigos para crianças e adolescentes da rede de serviço de ação continuada (SAC). Relatório de Pesquisa número 1. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Políticas Sociais Brasília, DF.

SILVA, E. R; AQUINO, Luseni M. C., IPEA. O direito à convivência familiar e comunitária : os abrigos para crianças e adolescentes no brasil. Brasília, 13 de abril de 2005.

SILVA, Gustavo T. Para uma sociedade pós-moderna, um Estado pós-moderno, 2008. Disponível em <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/423a2b9a3350329d9455cc3428709062.docx>> acesso em 15/04/2013

STRECK, Danilo R. Paulo Freire: ética, utopia e educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999

VECTORE, Célia; CARVALHO, Cíntia. Um olhar sobre o abrigamento: a importância dos vínculos em contexto de abrigo. Psicol. Esc. Educ. (Impr.), Campinas , v. 12, n. 2, Dec. 2008 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-85572008000200015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 05 Jun. 2014

VEYNE, Paul (Org.) História da vida privada: Do Império Romano ao ano mil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. V.1.

WACQUANT, Loïc, Toward a dictatorship over the poor? Notes on the penalization of poverty in Brazil Punishment Society, vol 5, p 197– 205 , 1997

WACQUANT, Loïc. Que é gueto? Construindo um conceito sociológico. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, 23:155-164. 2004

WALMSLEY, Roy; World Prison Population List, Tenth Edition, International Centre for Prison Studies (ICPS). 22 Nov. 2013. Disponível em <http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/files/resources/downloads/wppl_10.pdf> acesso em 12 abr. 2014.

WALMSLEY, Roy; World Prison Population List, Tenth Edition, International Centre for Prison Studies (ICPS). 18 jun 2014. Disponível em <<http://www.prisonstudies.org/sites/prisonstudies.org/files/resources/downloads>

/world_pre-trial_imprisonment_list_2nd_edition_1.pdf> acesso
em 12 jul. 2014.

WEBER, L. N. D. Os Filhos de Ninguém. Abandono e Institucionalização de crianças no Brasil. Artigo publicado na Revista Conjuntura Social. Rio de Janeiro, nº 4, p. 30-36. Disponível em <https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:zdyiOZrmReUJ:www.nac.ufpr.br/artigos_do_site/2000> Acesso em 16 Fev 2012

Anexo 1

Questionário - Roteiro de Entrevista

1. Há quanto tempo você trabalha/trabalhou com assistência à criança?
2. Tem conhecimento sobre o ECA?
3. O Estatuto é aplicado no dia-a-dia da assistência? Em que percentagem?

4. Como funcionam as instituições de abrigo da região?
5. Como é a relação entre o conselho tutelar e as instituições de abrigo?
6. Como é a relação entre o CT e as autoridades judiciárias?
7. Como é a relação entre o CT e as autoridades policiais?
8. Como é a relação entre o CT e as autoridades municipais?
9. Qual o grau de autonomia do CT para atuar na esfera da proteção ao menor?

10. Participou ou tem conhecimento de algum caso de institucionalização de menores?
11. Descreva o lar onde a criança morava
12. Quais das principais características encontradas no caso influenciaram mais fortemente na decisão sobre institucionalização?

13. Como poderia ser descrita a relação entre as famílias e os conselheiros?
14. Existe dialogo entre as famílias e o CT?
15. Em que medida os menores com os quais o CT lida estão cientes de sua própria situação? O CT os mantém informados?
16. O CT promove a integração entre os menores e suas famílias?

17. Já presenciou algum caso de abuso de autoridade?
18. Já viu a autoridade do CT ser questionada?
19. Já presenciou alguma situação em que o CT foi impedido de atuar por pressão de autoridades locais?
20. Já presenciou alguma situação em que não considera que a atuação do CT ocorreu no melhor interesse do menor?
21. Já teve que lidar com alguma situação em que por razões internas o CT deixou de agir em conformidade com o ECA?